

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP

POLÍTICAS PÚBLICAS



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

No. 84

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP

POLÍTICAS

PÚBLICAS



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

No. 84

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

José Chanes Nieto
Director

ISSN 0482-5209

Certificado de Ucitud de Título 2654

Certificado de Ucitud de Contenido 1697

Publicación **periódica**

Registro numero 102 I009

Características 21024 1801

Edición

Comité Editorial

© Revista de Administración Pública

Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Km. 14.5 Carretera Ubre México-Toluca

Col. Palo Alto

Delegación Cuajimalpa, 05110 México, D.F.

Tels. 570 69 45 Y 570 71 40

Numero 84 Enero-Junio 1993

Impreso y hecho en en México

Los artículos que aparecen en esta obra son responsabilidad de **los** autores y no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto Nacional de Administración **Pública**, A.C.

México, 1993

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Raúl Salinas Lozano
Presidente

Xavier Ponce de León
Vicepresidente

José Castelazo de los Ángeles
Gabino Fraga Maurel

Arturo Núñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza

María del Carmen Pardo

Carlos Sierra Olivares

Fernando Solana Morales

Jorge Tamayo López Portillo

María Elena Vázquez Nava

Consejeros

Antonio Sánchez Gochicoa
Tesorero

Maria Emilia Janeni Díaz
Secretaria Ejecutiva

COORDINADORES

Relaciones Internacionales
Lucila Leal de Arauja

Centro de Estudios de Administración
Estatad y Municipal
Gustavo Martinez Cabañas

Consultoria y Alta Dirección
J. Alejandro Jaidar Cereceda

Investigación y Documentación
Adriana Hernández Puente

Desarrollo y Formación Permanente
Víctor H. Alarcón Limón

Administración, Finanzas y Difusión
Guillermo Hiriart Rodríguez

COMITÉ EDITORIAL

Victor H. Alarcón Umón
Adriana Hernández Puente
Guillermo Hiriart Rodríguez
J. Alejandro Jaidar Cereceda
Maria Emilia Janetti Diaz
Lucila Leal de Arauja
Gustavo Martinez Cabañas

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores
Gilberto Layo
Ra/ael Mancera Ortiz
Ricardo Torres Gaytán
Raúl Salinas Lozano
Enrique Caamaño
Daniel Escalante
Raúl Ortiz Mena
Ralael Urrutia Millán
José Allolini
Allredo Navarrete
Francisco Apodaca

Mario Cordera Pastor
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola
José Iturriaga
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfonso **Noriega**
Manuel Palavacini
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Gustavo R. Velasco
Álvaro Rodríguez Reyes

CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martínez Cabañas: Andrés Caso Lombardo:
Luis Garcia Cárdenas: Ignacio Pichardo Pagaza

Índice

Presentación	7
Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas <i>Pedro H. Moreno Salazar</i>	9
Hacia un enfoque amplio de política pública <i>Fernando Bazua y Giovanna Valenti</i>	25
Políticas Públicas: interrogantes <i>Omar Guerrero</i>	83
La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas <i>Gonzalo Robles Tapia</i>	89
Elementos teóricos para un análisis más integral de las políticas públicas <i>José Luis Méndez</i>	107
Los desafíos que enfrenta el campo en México <i>Felix Vélez</i>	123
Ley Federal sobre metrología y normalización <i>Luis Guillermo Ibarra</i>	137

La política pública de la desincorporación de entidades paraestatales <i>Ávaro Rebollo Lápe;</i>	145
La política pública del Tratado de Libre Comercio <i>Jaime Zabudovsky</i>	161
La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones <i>Myriam Cardozo Brum</i>	167

Presentación

El *Seminario Introducción a las Políticas Públicas: Desarrollo, Orientaciones, Alcances y Limitaciones*, realizado en noviembre de 1992 por el Instituto Nacional de Administración Pública, fue una oportunidad para escuchar a estudiosos del tema.

El INAP por vez primera convocó a una reflexión sobre las políticas públicas con el propósito de contribuir a su esclarecimiento en nuestro medio. Al efecto se invitó a especialistas en la materia para precisar su concepto, desenvolvimiento, posibilidades e inconvenientes.

En un mundo cada día más complejo y difícil de descifrar también lo son las políticas públicas y las concepciones para abordarlas, algunas, como lo advierten quienes se acercan a ellas, sofisticadas, intraducibles al español, plagadas de neologismos y barbarismos, carentes de rigor y sencillez. Consecuen-

temente hacerlas accesibles es impostergable. El seminario hizo patente esta **urgencia**.

El origen y los diversos enfoques sobre políticas públicas fueron desarrollados por Luis Aguilar Villanueva de El Colegio de México, Pedro Humberto Moreno y Fernando Bazúa de la Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco y Omar Guerrero de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, siendo moderadora Érika Doring también de esta institución. La reflexión estuvo centrada en la actualidad del análisis de políticas públicas y en la necesidad y trascendencia de propiciar su estudio serio y sistemático a fin de impedir que sea una moda más pronto sustituida por la que esté imperando en el extranjero, especialmente **si es estadounidense**. En esta sesión se hizo hincapié en el significado, por oposición al gobierno abundante, de gobernar por medio de políticas públi-

cas, en las diferentes y complementarias acepciones de lo público, en la pertinencia de redescubrir el componente costos y en los distintos enfoques de política pública con señalamiento de sus aciertos y deficiencias. Igualmente se hizo énfasis en la dificultad de definir exactamente a la política pública, en los aspectos semánticos, en la confluencia multidisciplinaria y en las perspectivas desde diferentes materias.

Jonathan Molinet y Gonzalo Robles Tapia del Instituto Tecnológico Autónomo de México, José Luis Méndez de El Colegio de México y Arturo Sánchez de la Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales, moderando José Mejía del Centro de Investigación y Docencia Económicas, analizaron el tema "Del Asunto Público a la Decisión Gubernamental: Problemas de Política, Criterios, Alternativas y Diseño". Los ponentes pusieron de relieve los diferentes criterios, las posibilidades y las evaluaciones considerados al diseñar una política pública. Asimismo señalaron que el análisis de políticas públicas responde a las preguntas qué, cómo y **con qué se puede hacer que los costos** en amplio sentido -políticos, económicos, sociales, administrativos- de la puesta en práctica de las políticas públicas deben ser justipreciados. Además hicieron referencia a las limitaciones de este análisis, al procedimiento para su evaluación con señalamiento de sus potencialidades y restricciones, así como a una posible definición de la política pública. Finalizaron apuntando la importancia del diagnóstico en el análisis

de un asunto o problema público y en el diseño de la política de esta naturaleza.

El tercer gran tema, moderado por Leonardo Curzio de la Universidad Iberoamericana, "**La Acción Gubernamental y su Evaluación**", dio oportunidad a la presentación de casos prácticos de políticas instrumentadas por el gobierno federal -privatización del ejido y regularización de la tenencia de la tierra, Ley Federal de Metrología y Normalización, desincorporación de entidades paraestatales, negociación del tratado tripartito de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México-. Los casos anteriores fueron expuestos por Hugo Contreras del Instituto Tecnológico Autónomo de México, Luis Guillermo Ibarra de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Álvaro Rebollo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Jaime Zabludovsky de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Myriam Cardozo Brun, del Centro de Investigación y Docencia Económicas presentó algunos métodos para la evaluación de políticas públicas e hizo referencia a la evaluación practicada a la política descentralizadora del sector salud. José Luis Méndez presentó el recuento de los debates que tuvieron lugar durante el seminario.

En este número de la *Revista de Administración Pública* se incluyen trabajos sobre políticas públicas, algunos presentados durante el seminario referido, para propiciar la continuación de las reflexiones sobre el tema en nuestro medio.

Exposición Crítica de los Enfoques Estadounidenses para el Análisis de las Políticas Públicas

Pedro H. Moreno Salazar

Introducción

Me he propuesto hacer una reseña crítica del desarrollo del llamado public policy analysis, sobre todo de los estudios elaborados en los Estados Unidos. Por supuesto que "ni están todos los que son, ni son todos los que están", por ello he montado la reseña sobre la estructura lógica del esquema más usualmente difundido de la disciplina, el de las "fases",

En mi caso no hubiera podido emprender una tarea semejante hace unos años pues he sido formado más en la escuela de la decisión. Lo que trato de

decir es que este trabajo me permite tener una visión más general e integrada de los aportes en este *locus* en el que **convergen distintas teorías, métodos y técnicas** que permiten sintetizar nuestro conocimiento actual sobre la acción y la decisión gubernamentales, de las transformaciones del aparato estatal y de la burocracia, de la relación Estado-sociedad, etcétera.

1. Origen y desarrollo del "public policy analysis"

El interés por una **disciplina** que se ocupara del estudio de las políticas (*polícies*) tomó un impulso definitivo con la proposición de Lerner y Lasswell en

1951.¹ Esta iniciativa surgió de la confluencia, tanto de desafíos a la capacidad gubernamental estadounidense, como al grado de desarrollo alcanzado por la llamada investigación de operaciones. A partir de este momento, quedó establecido el marco dual característico que acicatea la evolución de la "ciencia de las políticas", a saber: el enfrentamiento desigual a problemas de gobierno cada vez **más** complejos por parte de los aparatos de Estado y el avance vertiginoso de lo que Dror ha llamado "disciplinas de decisiones de **dirección**",² las que se han distinguido por su alta orientación y contenido normativo. La formalización de este origen devino en dos campos o vertientes para el desarrollo de las *policy sciences*, por un lado el "**conocimiento de la investigación en políticas**" y por el otro el "conocimiento en análisis de políticas". El primero ha tenido un fuerte influjo descriptivo, ha hecho énfasis en los estudios empíricos de políticas, programas y proyectos **pasados o en curso, en "políticas vivas"**, pues. El segundo se ha orientado a intentar prescribir para mejorar la formulación, la toma de decisiones, la adopción, operación y evaluación de la política. Ambos, como puede percibirse, se han complementado en una operación metodológica que ha descrito Mayntz

de forma magistral, como necesaria para el **avance de las ciencias sociales**: "en general, es propio de la sociología un doble propósito gnoseológico semejante ya que trata de conocer lo general en las experiencias de lo particular y, por otra parte, explicar lo particular sobre el fondo de lo general. Ambos propósitos gnoseológicos están ligados entre sí de manera Inseparablev."

El campo de estudio de las políticas públicas se ha ido conformando poco a poco. Del interés por la decisión, como categoría analítica en ciertos contextos muy acotados de certidumbre, información total, marco de valores y preferencias de base individual y unívocas, se ha pasado al estudio de los "momentos" predecisorios, post-decisorios y las decisiones con una nueva óptica. Con esta ampliación o agregación analítica se han abandonado, en algunas formulaciones, las bases metodológicas y epistemológicas que animaban o sostenían los antiguos modelos. El estudio mismo de la decisión ha sido permeado ya por supuestos **más** flexibles y los otros han sido abolidos por la poca utilidad práctica de los modelos de los que formaban parte. La pretensión de racionalidad no se ha abandonado, aunque el concepto se ha relativizado, 4 y se ha reconocido

¹ Lemer, D. y Lasswell, H. *Policy Sciences: Recent developments in scope and methods*, Stanford University Press, Stenfoed, USA, 1951.

² Oror, y. "Aplicaciones del método de sistemas y técnicas cuantitativas en la formulación de políticas". en Campero, G. y Vidal H. *Teoría general de sistemas y administración pública*, Universidad Centroamericana, Costa Rica, 1977.

³ Mayntz, R. *SocioJogíode la organización*, Alianza Universidad, 1977, España, pp. 64-65.

⁴ Friedlend, E. *Introduction to me concepto fractionality in politicalscience*. General Learning Press, Morristown, N.J., 1974.

que en muy pocas situaciones reales se consigue lo óptimo, se habla hoy de suboptimación, de "solución preferible" o de elección satisfactoria.

Si conviniéramos con la tradición norteamericana de dividir el proceso de política en etapas afirmaríamos que la etapa en donde más asiento real tuvo el paradigma racional fue en la de la formulación, con su fuerte base cuantitativa, pero al no "...esperar soluciones **óptimas con respecto a sistemas complejos**" se recurrió en mayor medida al análisis de sistemas, el que ofrece pasar de la consideración de decisiones al de problemas, al ser capaz de descubrir **interrelaciones que no habían sido valoradas** y permitiendo la reformulación del problema.

Este paso a una visión más global del proceso de la "política" ha llevado al estudio sistemático de sus otras etapas y momentos, y a la reformulación del propio momento decisorio. Desde el ámbito de la investigación de operaciones y de la teoría de decisión y su concepción política implícita se trasladan los marcos referenciales a las teorías políticas intermedias pluralistas, elitistas y liberales para estudiar, describir y

normar los momentos predecisionales. Sin abandonar las unidades analíticas fundacionales (decisión, tiempo, alternativas, **consecuencias, preferencias**, etcétera), se da paso a otras como **intereses, grupos, actores, conflicto, recursos**, sistema político, agenda, problemas, implantación, evaluación, etcétera."

También emerge el estudio de la implantación y de la evaluación — a posteriori — ensanchándose la comprensión de estos "momentos" de la política (*policy*): la implantación gana terreno como campo distinto de reflexión analítica, separable de la formulación y la evaluación."

Tres grandes enfoques de las políticas públicas son los que se han reconocido con cierto valor paradigmático, a saber: el modelo racional, el incrementalista y el llamado "mezcla de distintos tipos de exploración" (*mixed scanning*)⁸ El primero es el modelo o enfoque clásico de decisiones bajo un esquema o marco similar al que nos ofrece el del modelo de "hombre económico", **se trata de un decisor que cuenta con información completa, certidumbre total, una capacidad de cómputo capaz de asociar cada alternativa**

s Dror, Y. *Op. cit.* p. 363.

⁶ Cfr. Cobb, R. Yelder CH. *Participación en Política Americana*, Noema Editores, México, 1987, y Kingdon, J., *Agendas. Attenuatives and Public Policies*, Little Brown, USA, 1984.

⁷ Cfr., los excelentes estudios de Derthick, M. *New Towns in Town*, Washington, D.C. Urban Institute, 1972; Pressman, J. y Wildavsky, A. *Implementation*, University of California Press, 1973, y Bardach, E. *The Implementation Game*, California Press, 1973.

⁸ Seguimos de cerca el tratamiento hecho por Anderson, J. *Public Policy Making*. Holt, Rinehart and Winston, USA, 1975, cap. I.

con las consecuencias respectivas y calcular los beneficios relacionados, así como un conjunto de valores y propósitos claros y consistentemente jerarquizados para discriminar entre todas las opciones. Debe aclararse que para decidir se consideran y computan todas las opciones y se determinan así sus consecuencias.

El segundo enfoque es el incremental que se basa en la consideración de que no se puede contar con información perfecta o sea hay incertidumbre relevante y se tiene una capacidad limitada de cómputo. No se pretende arribar a un óptimo sino acercarse, mediante la redefinición por ensayo y error, a soluciones satisfactorias. El carácter de este modelo más descriptivo y realista salta a la vista, así como su filiación no individualista, sino "plural", de carácter elitista o democrático liberal.

El modelo de mezcla de distintas formas de exploración es una reacción ante los dos anteriormente mencionados. Se comparten las críticas al modelo racional, pero también se señalan algunas al modelo incrementalista como la confirmación y reforzamiento por el modelo de la tendencia a que en las decisiones y la factura de la política se reflejen los intereses de los grupos más poderosos y organizados, que no se exploren ni experimenten decisiones y políticas innovadoras y, en fin, que alienten el conservadurismo y el *statu qua*. De forma **realista, además, podemos pensar en**

'bid. p. 13.

IO/bid, p.15

que no sólo existen pequeñas e incrementales decisiones, sino también decisiones fundamentales, aunque pueden ser pocas en relación con aquellas pero alimentan el contexto para que se realicen decisiones normales o incrementales.⁹ El enfoque de *mixedscanning* pretende ser un enfoque intermedio que subsane o supla las deficiencias de óptica del "racionalista" y del incrementalista, pero utiliza a conveniencia cada una de sus proposiciones y tesis, no propone en estricto sentido postulados distintos a los mencionados. Alerta sí sobre los efectos o impactos y las visiones apriorísticas de las decisiones, así como sobre las distintas capacidades de los decisores.

Los modelos arriba expuestos están contruidos con base en una unidad analítica llamada decisión que si bien agrega o contiene a su vez algunos conceptos más, no agota la comprensión del fenómeno o "proceso de política" (*polity*). Se puede admitir la presencia incesante de "decisiones" a lo largo de todas las fases o etapas de la política, pero aquellas no explicarían todo lo que ocurre en todo el *sistemapolítico*.¹⁰ Sobre todo si convenimos en que el "momento" privilegiado de decisión es la formulación de la política.

Los enfoques para comprender y analizar el proceso de la política pública provienen del análisis político, de la ciencia jurídica, de la psicología y de la administración y son la teoría de siste-

mas, la teoría del grupo, la elitista, la del proceso funcional y la institucionalista, entre otros. Contribuyen con distintos énfasis a caracterizar a la política pública no como una mera operación intelectual, sino también como un juego de actores, con poder e intereses diversos, que se agrupan y cumplen papeles distintivos (elitización), e intervienen en órdenes organizacional y jurídicamente conformados. Las aproximaciones ofrecidas por estos enfoques en cierto nivel son conjugables, aunque se pueden encontrar contradicciones y fisuras, sólo se señala ahora su alto grado de compatibilidad al aplicarse al contexto y la realidad norteamericanos.

El amalgamamiento de modelos decisivos y perspectivas para el análisis de políticas ha producido un esquema de corte interdisciplinario, fértil y con pretensiones normativas pero flexible para ajustarse a las "inmersiones en la realidad" del proceso de la política pública.

Para los momentos predecisivos se estima necesario considerar la relación entre sociedad y gobierno, aquella integrada sobresalientemente por grupos de interés y éste representado ante todo por una élite. El valor primero del sistema político es su estabilidad, por ello una variable central y función principal del gobierno es el manejo del conflicto.¹¹

La tecnología o el esquema de *policy analysis*" disputas entre grupos sociales, también para ellos y para las políticas iniciadas "internamentese construye una propuesta práctica para su adopción y eventual formulación e implantación.

El concepto de agenda es fundamental, pues constituye un referente obligado para establecer qué forma y qué contenido deberán reunir o reúnen de hecho los asuntos que están en la fase previa a una toma de decisión y formulación. El tránsito de una necesidad a una demanda también es considerado. No todas las necesidades se transforman en demandas, requieren en el camino de un proceso de politización, de una articulación de voluntades de quienes las perciben o padecen para exigir que se proporcione alivio o se dé solución. [2 Esta articulación requiere además de un mecanismo de iniciación, de comunicación, de propaganda, de financiamiento, etcétera, lo que permitirá extender el conflicto. Desde el inicio o durante su expansión pueden surgir otros grupos que luchen y compitan sobre asuntos de procedimiento o sustanciales en relación con la distribución de posiciones o recursos.¹³ El acceso a la agenda de los asuntos en disputa se explicaría en síntesis por la vinculación del grupo demandante con el funciona-

¹¹Cobb, R. Y Elder, Ch., *op. cit.*, p. 56. Debe advertirse que estos autores critican las proposiciones iniciales acerca de la naturaleza de un sistema político, adoptadas por el Public Policy tradicional. En el transcurso de la exposición intentan demostrar que se ponga atención por los tomadores de decisiones en los procesos sociales que enfrentan y detenninan los intereses de los encargados de la toma de decisiones políticas.

¹²Anderson, I., *op. cit.*, p. 52.

¹³ Cobb, R., Y Elder, Ch., cap. 5.

rio decisor, por poseer más recursos que los otros grupos, por una **posición** estratégica relativa en la estructura social y económica y por estar en algún grupo de alta estima social.

El que un asunto logre colocarse en la agenda no significa que recibirá tratamiento y más concretamente solución. La definición del asunto es relativa, pudiéndose elaborar en forma conjunta, el grupo demandante con el gobierno, o por el gobierno solo. Las dimensiones para estructurar un asunto son el grado de especificidad, esto es si es **concreto o abstracto su impacto, su relevancia temporal, su complejidad y su procedencia categórica, es decir, si tiene antecedentes y cuáles han sido las vías para su tratamiento.** ¹⁴ Se producen entonces proposiciones que vinculan estas dimensiones de estructuración con la expansión de un asunto, pues se supone una constante redefinición del mismo. Así se explica que, por ejemplo, mientras un asunto combine más los aspectos concretos y abstractos para exponerlos adecuadamente ganará en visibilidad, ya que algo específico siempre está relacionado con un principio más general, más vago.

Si la teoría tradicional del análisis de políticas (*policies*) había hecho énfasis en los problemas de formulación -y en la decisión como núcleo analítico- es un tanto extraño que hayamos tocado con cierta profundidad algunas de las **proposiciones** teóricas que en ese mismo contexto se han producido sobre los

procesos predecisionales, pues desde la perspectiva del elitismo ese "ambiente de tarea" de la decisión gubernamental **es casi estático, se privilegia como ya se mencionó el equilibrio y la estabilidad,** estos propósitos son implacablemente buscados por las fuerzas plurales que en un régimen democrático operan. Pasan por alto, sin embargo, la "inclinación inherente" o "parcialidad" de cualquier sistema, por tanto no lo estudian en sus **orígenes, ni en su desenvolvimiento, ni** menos cómo se va modificando o puede modificar. La perspectiva de los autores de las **proposiciones** que presentamos, **eh cambio, acerca de la estructuración** de la agenda permite enfocar el análisis de importantes procesos predecisionarios, determinantes de los decisionales y los **tipos** de consecuencias que las políticas producirán. En las etapas predecisionales se evidencia la parcialidad sistémica apuntada y la agenda de asuntos o tipo de asuntos susceptibles de controversia pública y legítimos.

Relaciona además las cuestiones sociales y la "vitalidad del proceso gubernamental". En cuanto a la participación popular, esta perspectiva permite la **consideración de influencias no reconocidas** por el análisis tradicional en el proceso de formulación de políticas. El cambio social recibe mejor tratamiento, en **oposición** a como lo hace la teoría pluralista-elitista que considera sólo políticas y cambios incrementales provenientes del *statu qua* y acepta **modificaciones de ajuste con referencia a** cuestiones y políticas ya tratadas. ¹⁵ Los

¹⁴ *Ibid.*, p. 129Yss.

¹⁵ *Ibid.*, cap. 11.

procesos decisionales se han teorizado desde una perspectiva cerrada, aunque podemos percibir la presencia en la tradición estadounidense de ciertos modelos que cuestionan algunos de sus supuestos centrales. De formulación de políticas es de lo que **más** se ha hablado en la teoría y en este escrito.¹⁶ Sin embargo, continuaremos en el orden previsto la exposición de las proposiciones relativas a esta clase de procesos. Las teorías centrales que dan cuerpo al análisis de política y hacen énfasis en el momento decisional por excelencia que ocurre en la etapa de formulación ya se expusieron. Ahora nos referiremos a la formulación leniendo que optar por un esquema similar al propuesto por el modelo de *mixed scanning* que permite rescatar lo mejor de cada uno de los modelos generales presentados, **además** de apreciar la contribución de los estudiosos de una manera más global.

Si continuamos con la proposición de que la política trata de dar respuesta a problemas, se convendrá que una vez que el problema se encuentra en la agenda institucional se le redefinirá nuevamente para la eventual formulación de la política. Este proceso de carácter más intergubernamental se realiza con una lógica opuesta a la definición general y ambigua que para al-

canzar amplitud le imprimen los grupos o sectores sociales interesados. Se trata de descomponer y desarmar el problema para poder observar y decidir qué partes se atacarán y cómo. Tal vez todos los aspectos del mismo puedan ser atendidos. Si se encuentra en el "orden del día" de alguna dependencia significa que de una definición partidista -prevalencia de intereses particulares- el problema ha adquirido el estatuto de "público". La identificación de esta característica es crucial en el proceso de definición del problema. Sencillamente se proponen criterios de índole legal, política, económica y cultural para su calificación o lo que tiene un cariz de "interés general" para la sociedad en **su conjunto, o la percepción que ésta** tiene en el sentido de que el **gobierno** "tiene que y debe intervenir".¹⁸ Las dimensiones de esta nueva redefinición, **una vez que se reconocieron sus elementos componentes (relaciones entre actores sociales), sus antecedentes o contextualización, sus consecuencias y efectos**, se derivan del análisis de los aspectos gubernamentales tratables, estos son los aspectos legal, fiscal y financiero, **organizacional, administrativo y político**.¹⁹ Al cribar así el problema sufre una reducción considerable haciéndolo manejable y con posibilidades (factibilidad y viabilidad) de encontrar

¹⁶ En realidad lo que acapara la atención de los teóricos es el concepto de decisión, Sfez nos ofrece una explicación de esta proclividad en algunas ciencias sociales contemporáneas; cfr. *La decisión*, FCE, México, 1987.

¹⁷ No en el sentido marxista de "tercero emergente".

¹⁸ Hirschman, A., por ejemplo, acuña un esquema dinámico bipolar que a partir del concepto económico y psicológico de "decepción" explicaría el tránsito de lo público a lo privado y viceversa; cfr. *Interés privado y acción pública*, FCE, México, 1986.

¹⁹ Aguilar Villalueva, L.F., *Notas de clase sobre políticas públicas*, mimeo 1988.

soluciones indistinguibles. Se comprende ahora que se trata de varios terrenos en donde se deberán construir alternativas, generar criterios para la selección, proyectar los resultados de las alternativas, reunir la evidencia que apoye lo esperado y decidir.²⁰ Se trata también de varias decisiones resultantes de cada conjunto de alternativas construidas en los distintos aspectos en los que el problema se descompuso.

La construcción de alternativas es un ejercicio que primero consiste en listar todas las opciones o cursos de acción imaginables para instigar a resolver el problema y posteriormente hacer un estudio del conjunto de las mismas para mediante criterios políticos, conceptuales y lógicos tratar de disminuir, de simplificar su número. Se recomienda incluir en la lista inicial la opción de "no hacer", dada la ~~tasa~~ de cambio del entorno que posiblemente llevaría a millar los efectos y las causas del problema, lo que haría inútil algunas de las opciones-soluciones. ²¹ Seleccionar los criterios para la evaluación de las alternativas es el siguiente paso, esos criterios permitirán juzgar qué tanto son útiles las consecuencias de las estrategias,²² alternativas establecidas para los propósitos perseguidos, los que son parte de soluciones o mitigaciones al problema. Entre estos criterios se deben

distinguir aquellos que evalúan valores en sentido general y los que tienen que ver con materias determinadas. Los criterios del primer tipo son: los conocidos como costo efectividad y costo beneficio que reportan o intentan dar cuenta de la utilidad o beneficio de poner en juego recursos; también aquí están incluidos los criterios de evaluación que apelan a valores tales como la equidad, la justicia y otros que se relacionan con un contexto político particular, por ejemplo: mercado libre o control gubernamental.²³ Los criterios técnicos se refieren a derechos legales, los establecidos de manera "positiva" por supuesto: a factibilidad política, o cuáles son los apoyos y las oposiciones que **generarían** las alternativas y consecuencias que se están evaluando; a la operación o implantación en cuanto a la improvisación y vigor en las condiciones del espacio presente de implantación, etcétera.

Proyectar los resultados o consecuencias de las opciones significa ver **cómo** se comportan y cuáles son los probables impactos reales de aquellos en el tiempo, bajo determinadas estructuras o esquemas que estilizadamente tratan el "desorden" y la **complejidad** de situaciones del mundo real.²⁴ Proyectar las consecuencias sobre una lógica de mercado, de algún modelo de investigación de operaciones o evolucionista o

²⁰ Bardach, E., *Problem-solving in the public sector*. mimeo, University of California at Berkeley, 1988.

²¹ *Ibid.*, p. . .

²² Estrategias en términos de una serie conectada de alternativas en el tiempo, cfr. SIMON H., *El comportamiento administrativo*, Aguilar. España 1975, p. 65.

²³ Bardach, E., *op. cit.* pp. 9 y ss.

²⁴ *Ibid.*, pp. 13 y 14.

político-organizacional. Otras formas o esquemas para proceder a esta tarea pueden agruparse en torno a la idea de una revisión sistemática de posibles escenarios adversos o contraestrategias. P A continuación se deberán reunir los datos para transformarlos en información que haya forjado evidencia o pueda crearse posteriormente, Dos propósitos animarían esta parte de la formulación: primero, valorar las características que rodean a la política en concreto y, segundo, valorar las políticas que han sido consideradas pues se tiene ya una historia de las mismas. Todo lo anterior permitirá una proyección realista de los posibles resultados de la política. Se obtendrán después los beneficios o intercambios marginales que casi llevarán a que el momento de decidir, por el asesor, sea "automático". Bardach insiste en señalar lo iterativo del proceso de formulación, Una vez que se ha decidido,²⁶ es decir elegida una de las opciones se pasará al diseño de la política y del programa, al diseño de la implantación. Elaborar el programa implica un compromiso fuerte de la dependencia pública o en su caso de todo un gobierno para atender problemas o demandas, significa que conocen, esperan y creen que las condiciones iniciales que se prevé establecer, desatarán acciones que acarrearán consecuencias

que mitigarán o resolverán las causas o las consecuencias del problema. El programa es una hipótesis pero ya institucionalizada por el gobierno, esto es **aceptada** o "autorizada" en sus premisas.²⁷ Todavía en la etapa de formulación debe diseñarse la política y el programa. La política conforme a una extendida opinión de los teóricos estadounidenses es una hipótesis, donde por definición encontramos ciertas condiciones iniciales que de establecerse llevarían a la realización de consecuencias predichas. En este diseño deben señalarse actores y actos mediante los que aquéllos se comprometen a buscar los propósitos deseados. Identificar sus perspectivas, sus objetivos particulares mediante el programa y su sentido de urgencia, esto último desde la doble perspectiva del programa mismo y de los intereses de los actores o ejecutores. Se preverán también los "productos" a obtener de cada una de las fases de la implantación, por ello se precisarán los de tipo parcial y total, asimismo se diseñará el sistema de información, control y evaluación para la operación de la política.

La etapa de implantación había sido también poco estudiada, se tomaba como una segregación de la etapa de formulación, en todo caso se adoptaron

as *ídem* y Mitroff, I. *Dialectic as Organization: a dialectical approach to strategic planning*. en *Creating a dialectical social science*. Mitroff y Masen. R. O. Reidel, Holland, 1981.

²⁶ **Recuérdese** que la loma de decisiones ha sido conceptualizada de manera general desde distintas perspectivas; se adviene aquí que nos enfrentamos pues a distintos "estilos" de tomar decisiones, esto es se habla en tono más particular. éstos son: negociación, persuasión y comando. cfr. ANDERSON. J. • *op. cit.* p. 78.

²⁷ Pressman. J. y Wildavsky. A. • *op. cit.* p. XV.

" *ibid.* p. XIV.

ideas simplistas para su análisis sobre todo acerca de la burocracia, de su acción y del liderazgo político, también acerca de la sociedad en su conjunto como de sus diversos grupos, sectores y clases. Una "buena" formulación o concepción de la acción gubernamental traerla como resultado una implantación que asegurarla los resultados esperados. Ello llevó a no estudiar sistemáticamente la operación, la participación, el compromiso, las perspectivas y los "juegos" que realizan y poseen los actores burocráticos y sociales. La naturaleza de la implantación es compleja pues tiene que ver con la acción misma de actores sociales en transformación. Análiticamente puede ubicársela en el espacio que se encuentra entre las condiciones iniciales y las consecuencias predichas. Se trata de la habilidad para alcanzar las consecuencias después de que las condiciones iniciales han sido satisfechas.³⁰

Ello lleva a dudar sobre el supuesto automatismo presente en ese intervalo, por lo que la implantación no depende sólo de las "condiciones iniciales" sino de otras intermedias. El proceso de implantación tiene que ser analizado como el resultado de elaboración de tres "imperativos": la consideración del propósito legal, la racionalidad instrumental

que anima a los burócratas y a la expectativa que despierta la acción concertada que exige consenso. La concepción de la implementación como un conjunto de juegos que involucran los esfuerzos y acciones de actores semiautónomos es central para la comprensión de esta etapa. La descripción de los distintos tipos de juegos cotidianos en las "arenas" a las que acuden altos burócratas es esencial para extraer posteriormente algunas prescripciones para el diseño de la implantación exitosa.³² También se ha teorizado la implantación desde los organismos operativos y la baja burocracia, sobre todo en lo que se refiere a políticas sociales y regulatorias, contradiciendo la perspectiva tradicional de dirección y control jerárquicos.³³ Se insiste en el estudio de los procesos de la microimplantación, los decisores y las organizaciones locales y últimas en el proceso de la política.

Un esquema general para la implantación debe considerar o tratar de identificar los factores que afectan la obtención de los objetivos establecidos o reglamentados a través de todo el proceso mismo. Estos factores pueden dividirse en lo relativo al tratamiento del problema (disponibilidad de una teoría y tecnología válidos, la diversidad del comportamiento del grupo-meta, etcé-

²⁹ Cfr. Bardach, E., *op. cit.*

³⁰ Pressman, J. y Wildavsky, A., *op. cit.* p. XIV,

)1 Rein, M. Y Rabinovitz, F. "Implementation: a Theoretical perspective", citados por Mazmanian, D. y SABA-TIER, P. • The Implementation of Public Policy: A framework of analysis, Policy Studies Journal, Vol. 8, No. 4, 1980.

³² Cfr. Bardach, E. *The Implementation Game*, *op. cit.*

³³ Cfr. Williams, W. y Elmore, R., Eds. *Social Program Implementation*, New York: Academic Press, 1976, USA.

tera); lo relacionado con la habilidad de la estructura organizacional formal para operar favorablemente la implantación (**objetivos consistentes y claros, incorporación de una teoría causal adecuada, los recursos financieros, reclutamiento de los funcionarios ejecutores, etcétera**) y el efecto neto de distintas variables políticas en el balance de apoyo y sostén de los objetivos establecidos (condiciones socioeconómicas, apoyo público, atención de los medios de difusión al problema, etcétera). De la dirección de **la variación de cada una de estas categorías** dependerán los resultados o productos de las oficinas implantadoras, el acuerdo con la política de parte de los **presuntos beneficiarios o afectados, los actuales impactos de los productos y los percibidos, lo que llevarla a un seguimiento con susceptibilidad de introducir ajustes.**³⁴

La etapa de evaluación es distinguible porque para estimar y juzgar acerca del impacto inmediato y mediato de una política es lógicamente necesario que se refieran resultados parciales y totales a los objetivos y metas señalados. Se requiere del cumplimiento de al menos un "ciclo" para que la política pueda evaluarse. Los productos de la política se distinguen de los impactos de la misma. **Éstos se relacionan con cambios más amplios** habidos en el ambiente o en el sistema político general.³⁵ Una **sistémica evaluación operaría sobre los efectos** que la política tiene sobre el

problema que supuestamente mitigaría **o solucionaría. Pero tiene otra dimensión como los efectos entre otros grupos** y situaciones (externalidades), los efectos presentes y futuros, los costos directos de la política, los costos indirectos experimentados por la comunidad, etcétera.

Los problemas de la evaluación van desde la no jerarquización de los fines o multiplicidad de ellos, la confusión entre causa y efecto, la difusión de los **impactos hasta la resistencia organizacional e individual a ser evaluados y la presencia casi siempre de varios actores-evaluadores.**

Recuperar la unidad del proceso de la política pública implica que aunque analíticamente diferenciables las etapas **de formulación, instrumentación y evaluación** le pertenecen y se cumplen casi simultáneamente. El propio concepto de política es un corte arbitrario. **Es muy difícil afirmar que una política es enteramente nueva, es más preciso decir que muy pocas se acaban y casi todas o continúan inalteradas o sufrieron transformaciones y tienen precedentes.**

³⁴Mazmanian, D. Y Sabatier. P. *op. cit.* pp. 6 Y 7.

³⁵Anderson, J., *op. cit.* p. 153.

2. Notas críticas al análisis estadounidense de políticas públicas

El desarrollo del análisis de políticas públicas en Estados Unidos ha sido incesante. Del núcleo original de conceptos al bagaje actual media una gran distancia. La revisión y actualización de sus postulados ha sido constante. De los planteamientos de tipo micro o atomístico de un inicio se ha pasado a **proposiciones más sistemáticas y relativas**, aunque con una gran cautela pues no se abandona la visión intermedia, cortoplacista y de racionalidad instrumental, las que son en realidad estrategias de desarrollo naturales del enfoque.

Esta relativa apertura ha llevado a los estudiosos a aceptar las restricciones propias del entorno organizacional, burocrático y político para entender y predecir mejor la elaboración de instrumentación de políticas. Sin embargo, pareciera que algunas de las nociones (premisas) de la disciplina están demasiado atrapadas en el contexto político, económico y social estadounidense. Tal es el caso de **las** nociones de grupos de **interés, actores burocráticos**, semiautónomos, gobiernos y comunidades locales opuestos al gobierno central o un poder legislativo que participa en la redefinición y curso de las políticas y programas. Las proposiciones elaboradas con base en estas nociones en gene-

ral pareciera que desearan que otras realidades se ajustaran a ellas más que intentar explicar o describir fenómenos **presentes en otras latitudes**.

Los rasgos estructurales políticos, **económicos, estatales y la dinámica** propia del sistema o la formación social estadounidense no se explicitan, lo que no puede ocultar la influencia que ejercen sobre las nociones, postulados, esquemas y proposiciones del análisis de política "a l'arnericain". Debe aclararse en descargo que una pretensión de esta índole no corresponde a los objetivos de conocimiento de la *pub/ic polícy*.

La gestación de la política, por ejemplo, se ha conceptualizado a partir de la consideración de un contexto dado, donde una élite trabaja con una sociedad pasiva que confía en la decisión y acción gubernamental. Casi automáticamente las necesidades se transforman en demandas que de no ser **atendidas** restarían consensos y apoyos al sistema.

El gobierno se visualiza como un conjunto de funciones y fuerzas y sus contrapesos; posee un equilibrio inestable y poca permeabilidad a fuerzas nuevas. Se asume que la institucionalización de las relaciones políticas es casi plena, lo que lleva a no dar cabida y a **sentir como ajenos a ciertas** reivindicaciones, **problemas, fuerzas sociales**, expresiones y canales de acceso a la agenda que no tengan precedentes o

referencia respecto al *establishment* o al modo de operar normal del sistema.

La relación entre Estado y sociedad es la de elector-elegido. La otra parte, esto es la toma de decisiones, la formulación de la política y su operación son consideradas como tareas intragubernamentales, como un quehacer de los expertos.

La formulación y la implantación se han estudiado mucho como una sola unidad, porque al formular -se ha creído- se está "mandando" la implantación. Al agente estatal por excelencia, por otro lado, o sea a la burocracia se le minimizó al considerarla como instrumento, de ahí las referencias en las teorías intermedias sociológicas y de la administración pública a sus patologías o disfunciones, por ello el privilegio y el cuidado puestos en la prescripción del momento decisorio o de formulación. Aquí encontramos otra vez la identificación implícita con arquetipos sociales, en este caso, el de la burocracia, forma superior de racionalización, como cuerpo eficiente por excelencia, como un hecho natural en sociedades modernas capitalistas.

El nivel del análisis del enfoque de políticas públicas es muy específico y se refiere al examen de cuestiones puntuales y programas correspondientes para atacarlas. Es por ello que representa una herramienta formidable de gobierno, en sentido amplio, tanto para la sociedad como para el aparato de la administración pública; se trata de una

tecnología social poderosa igualmente para el analista que para el tomador de decisiones. Con el enfoque de políticas es posible tanto la crítica demoledora de un programa gubernamental, por realizarse, que de sus consecuencias y resultados, como de diseñar paso a paso decisiones, acciones y omisiones encaminadas a restituir consenso y legitimidad. Por supuesto que también su utilidad es amplia para los electores puestos a elegir representantes, si éstos presentan programas a realizar y aquéllos los exigen con más o menos detalle.

La característica técnica del enfoque de políticas públicas, por tanto, no implica de ninguna manera neutralidad, pues tanto el sujeto como el objeto de estudio se identifican con particulares actores sociales y políticos. También conviene matizar su potencial utilidad, con el reconocimiento de las características propias que definen el panorama político, económico, social e institucional en el que los problemas públicos y sus políticas correspondientes se desarrollan, como ya se apuntó.

Un gobierno de corte autoritario, aunque modernizado, no acepta iniciativas amplias de la sociedad para realizar políticas, antes las impone; tampoco que haya una participación social real y plural en la formulación, implantación y evaluación de las acciones gubernamentales: ni menos que haya una redefinición social de las políticas, porque sabemos que no las hay perfectas. Asimismo continuando con este ejemplo, un gobierno centralista no admite que

otros gobiernen, sean los gobiernos correspondientes a las demarcaciones políticas territoriales o los que hacen las leyes o la sociedad. **Tampoco** un sistema político de este estilo alentará la discusión de programas, de soluciones para que los ciudadanos escojan entre éstos. Un gobierno autoritario tiende a inhibir la crítica derivada del análisis de sus acciones y muy probablemente asuma la convicción de que sólo sus **diagnósticos y sus soluciones de** problemas públicos son los adecuados, auxiliado por supuesto de "expertos".

De lo anterior podría desprenderse la idea de que el enfoque de políticas mantiene un fuerte compromiso con el pensamiento político liberal, lo que es cierto pero no del todo. Este compromiso, por otro lado, le ha acarreado **problemas** de aceptación y difusión en los **medios** intelectuales y gubernamentales.

Respecto de lo primero, es cierto que **muchas de las** proposiciones y nociones provienen de un medio intelectual de cariz liberal y también de una práctica política y gubernamental con esa orientación; sin embargo, la parte más formalizada de la teoría decisional ha tenido desarrollos en distintos **medios políticos, económicos y sociales, a lo que** Dror llama **disciplinas de dirección** ³⁶

Respecto de su rechazo, se produce sobre todo porque **las** prácticas sociales y gubernamentales en México no han sido de corte liberal, sino más bien de **tipo autoritario y corporativo, predomi-**

nantemente. Es muy difícil entonces que amplios repertorios analíticos del enfoque de políticas públicas se apliquen, pues no están dadas las condiciones previas que prevalecen en países donde aquellos se originaron. De ahí la reiterada insistencia de repensar muchas de las nociones del enfoque para **adecuarlas a nuestro medio y hacer más** pertinente el ejercicio profesional y más eficaces los programas. En ciertos **sectores** sociales **existe además una** marcada suspicacia por la distancia que se observa entre el discurso liberalizante del gobierno y sus prácticas y acciones **con fuertes resabios proteccionistas,** impositivos y neocorporativos,

Empero, la apropiación y utilización crecientes del enfoque de políticas públicas propiciará, creemos, un mejor **clima para que crezca el diálogo** racional entre sociedad y gobierno, pero también se generen mejores soluciones a los ingentes problemas sociales que **padecemos.**

Aparejadas a estas concepciones más de corte ingenieril se han desarrollado otras visiones más o menos **alternativas que introducen premisas o nociones que, como ya se mencionó,** han dado cuenta, por ejemplo, de situaciones y realidades no previstas ni **explicadas** por las teorías sociales, **políticas y económicas de más peso en** el ámbito estadounidense.

El estudio de las políticas públicas y el desarrollo que la disciplina ha tenido

³⁶Dror, Y. *op. cit.*

en los Estados Unidos ha despertado un gran interés en otros países porque **ataca fenómenos cada vez más recurrentes** y presentes de la acción gubernamental y su relación con la sociedad. En nuestro caso, pensamos no debiera desdenarse su análisis, como la discusión crítica y seria de sus nociones y propo-

siciones generales y particulares que nos permitiera, a partir de ahí, un acunamiento original de repertorios analíticos más pertinentes a los procesos históricos y presentes de los países capitalistas periféricos.

Hacia un Enfoque Amplio de Política Pública

Fernando Bazua y Giovana Valenti

Introducción

En la tradición del nuevo campo multidisciplinario profesional de las ciencias de política (*paliey scieneies*), en ocasiones también llamado estudios de política (*policy studies*) o investigación de políticas (*policy researeh*), se asume normalmente que se ocupa de coadyuvar a "la solución de problemas en el marco del interés público", en las palabras finales de Harold Lasswell en su presentación del primer número de la famosa revista *Paliey Seieneies* en 1971.¹ Debido a que las sociedades en que este nuevo campo emergió y se ha desarrollado hasta ahora, especialmen-

te Estados Unidos e Inglaterra, tienen configuración estatal liberal democrática y, por tanto, el Estado responde sistémicamente al interés público en tanto interés del "público ciudadano", es también normalmente asumido que tal solución de problemas se refiere fundamentalmente a los problemas que tiene que enfrentar y resolver todo gobierno en una sociedad democrática. De esta manera, se asume una casi identidad conceptual entre problemas públicos y problemas gubernamentales.

Así, es en buena medida por el hecho histórico contingente de que tales sociedades tienen su problema estatal básicamente resuelto, que el poderoso y trascendental movimiento intelectual de las ciencias de política, quizá el más

¹Véase Lasswell(1992, pág. 117),

importante de la segunda mitad del siglo, ha tendido a centrar su foco analítico en el proceso decisorio y de políticas de las instituciones de gobierno. En consecuencia, las *policy sciences* aparecen como una mera "ingeniería gubernamental", como un discurso técnico científico de "problem solving in public administration" a escala nacional.

Aun así, en tales sociedades, el gremio de científicos de política, de ingenieros gubernamentales, no es el único que se ocupa de los problemas de gobierno, ni todos los que se ocupan de éstos tienden a reducir a ellos los problemas públicos, ni tampoco a reducir la atención sobre éstos a aquellos de escala nacional.

Por lo demás, originalmente la orientación de política, *the policy orientation*; título del artículo fundacional de Lasswell escrito en 1951, no estaba reducida a las políticas gubernamentales ni tenía tampoco una visión meramente nacional. Por el contrario, explícitamente se asumió concernida con "los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que con los tópicos del momento", por lo que "lo realmente importante es que todos los recursos de nuestra ciencia social en expansión se encaucen hacia los conflictos básicos de nuestra civilización" con una "pers-

pectiva ... global, en virtud de que la población del mundo constituye una comunidad en la que el destino de unos afecta a otros... (y)... el futuro de los objetivos fundamentales dependen del desarrollo mundial en su conjunto'r'.

Éste era de hecho el espíritu liberal cosmopolita y estratégico que flotaba en el ambiente de un buen número de disciplinas de distinto tipo, especialmente en la ciencia económica, y en amplios sectores sociales en la sociedad estadounidense de la inmediata posguerra. Probablemente por ello el impacto de este movimiento intelectual fue tan profundo, pues no sólo expresó tal espíritu sino, además, si se nos permite la expresión, le troqueló su forma discursiva racional más acabada hasta el momento.

El que los gremios de analistas de política, de ingenieros gubernamentales, hayan llegado a una conceptualización que retrospectivamente puede ser considerada estrecha, en primer lugar, en buena parte es imputable como vimos a que tales gremios se desarrollaron en un tipo de sociedad que tiene su problema estatal básicamente resuelto y en consecuencia, tal "involución gobiernista", dada la naturaleza democrática del sistema político de tales sociedades, no parece haber sido sustancialmente graver' pero en segundo

2 Véase Lasswell (1951), págs. 79-103, subrayados nuestros.

³ En buena parte porque en paralelo se ha desarrollado un complejo proceso de socialización del conocimiento científico técnico asociado precisamente al análisis de políticas, que ha potenciado la capacidad social de control sobre el establecimiento burocrático en su conjunto. En palabras de Aaron Wildavsky (1990, p. XV): "El monopolio del conocimiento experto... ha ido bebiendo años" por tal proceso. Sin embargo, junto con otros factores, ello parece estar generando un nuevo tipo de problemas, pues "controles diseñados para asegurar que ningún acto incorrecto ocurra... (suelen)... volver difícil hacer cualquier cosa."

lugar y más importante para los efectos aquí perseguidos, la visión amplia de "los problemas fundamentales del hombre en sociedad" con una "perspectiva global", parece haber sido mantenida y desarrollada en formas y grados diversos por otras disciplinas, otros gremios, otras corrientes intelectuales, también de origen norteamericano. En nuestra opinión, ello es especialmente claro en el caso de la Teoría de la Elección Pública (*Public Choice Theory*), de la Teoría de la Acción Colectiva (*Collective Action Theory*), de la Teoría de la Elección Racional (*Rational Choice Theories*), de la Nueva Historia Económica (*New Economic History*), de la Nueva Teoría de las Instituciones (*New Institutional Theory*) y en general de la llamada Economía Política Moderna (*New Political Economy*), que articuladas más estrechamente a las ciencias de política permiten construir una perspectiva que nos gustaría denominar de ingeniería estatal, de genuina política pública en sentido amplio.

Esto no parece especialmente relevante para la naciente comunidad mexicana de estudiosos de política pública, por al menos dos razones: primero, porque es cada vez más evidente a escala internacional que enfrentamos como humanidad y como civilización problemas que incluso en el sentido más coloquial son genuinos problemas públicos mundiales (el amenazante agujero en la capa estratosférica de ozono, el sobrecalentamiento del planeta, el agotamiento absoluto de muchos recursos naturales indispensables para la vida y

la incertidumbre respecto al nuevo tipo de orden político militar internacional, por sólo mencionar los que parecen ser los más urgentes). Todo indica que no sólo son inadecuadas las políticas hasta ahora diseñadas, sino más grave aún, crecientemente lo es además el actual esquema internacional de instituciones de cooperación y de coordinación política y de políticas con que se enfrentan tales problemas. En consecuencia, ésta que es una área de política pública internacional de importancia práctica y estratégica difícilmente exagerable, podría tender a quedar marginada si asumiésemos una perspectiva estrecha, digamos, "gobiernista y nacionalista". Con lo que nuestra naciente comunidad de estudiosos de política pública tendería a autoexcluirse del movimiento internacional que persigue la solución de tales problemas públicos mundiales.

y segundo, y más importante todavía, porque en relación con las sociedades periféricas en general, y en particular con la mexicana, no puede decirse de sus procesos sociohistóricos que han conducido ya a la solución del problema estatal de tales sociedades. Cualquier cosa puede asumirse menos que responden sistémicamente al interés público, al interés del público ciudadano. dada su naturaleza autocrática o despótica, ya sea burocrático autoritaria o, como en muchos casos, abiertamente totalitaria. Por tanto, en ellas una importación mecánica de lo que parece una "involución gobiernista" del movimiento de las ciencias de política, a diferencia de las sociedades industriales organizadas co-

mo Estado liberal democrático, sí puede generar sustancial daño a la sociedad.

En nuestro caso especialmente, definir el campo discursivo de nuestra naciente comunidad intelectual, como preocupado sólo por el problema de "eficientizar el aparato público", como si las instituciones jurídicamente públicas efectivamente respondieran de manera sistémica al interés del público ciudadano, como si ya estuviese resuelto en nuestro país el problema de la democracia, implica correr el altísimo riesgo de coadyuvar a potenciar aún más los graves rasgos despóticos del poder del que sistémicamente está investido el gobernante en turno, con serio perjuicio de la capacidad de la sociedad mexicana para ejercer algún control sobre aquél y en consecuencia, lesionando también el bienestar público presente y futuro.

Cualquiera que sea la opinión valorativa que tal peligro pueda merecer, que por supuesto en nuestro Caso es absolutamente negativa, lo relevante es que una "eficientización" del aparato jurídicamente público así conseguida, no sólo no es ni la única posible ni la óptima incluso en el corto plazo, sino además ella no podría sino ser una especie de "burbuja de eficiencia" gubernamental, en una configuración estatal que por bloquear sistémicamente mediante todo tipo de fraudes, legalizados o ilegales, la generación del interés del público ciudadano, condena a nuestra sociedad en el largo plazo a tener un nivel de eficiencia comparativa interna-

cional inferior al que nuestra situación geoeconómica en el mundo actual exige.

Consideramos que tal peligro se reduciría sustancialmente, al menos por lo que **respecta** a nuestra naciente comunidad de cientistas de política, si en lugar de asutnir de partida una visión **estrecha**, "gobiernista" y "**nacionalista**", asumimos una conceptualización amplia "estatal" e "internacional" del campo multidisciplinario y profesional de política pública y una visión explícitamente social de su sentido público, que implican irremisiblemente asumir el **indeclinable** compromiso ideológico político originario de las ciencias de política con la democracia; es decir, en lugar de asumimos como "**ingenieros gubernamentales**" **nos asumimos como** ingenieros públicos, como ingenieros del interés del público ciudadano.

De esta manera, estamos preocupados no sólo con los "problemas de gobierno" del gobernante en turno, sino con la dilucidación de las maneras óptimas de tratamiento o resolución de los problemas públicos de nuestra sociedad (los perciba o no el gobernante en turno y convenga o no a sus intereses resolverlos), de nuestra civilización y del mundo en su conjunto. Y en lo referente a nuestra sociedad, estaría en primerísimo lugar la disolución de los rasgos autocráticos del sistema político, pues implican que sistémicamente es imposible la conformación del interés del público ciudadano en una área de decisiones públicas clave para la vida estatal y el desarrollo: la relativa a las decisio-

nes políticas sobre quién gobierna.

Por lo demás, puesto que el despotismo burocrático, entre otros males públicos, genera el del infantilismo del ciudadano típico en términos sociopolíticos y culturales, estamos convencidos que sólo con una perspectiva de tal corte coadyuvaremos a construir en nuestro país, en las sugerentes palabras finales de Luis Aguilar en su estudio introductorio a *El Estudio de las Políticas Públicas*, "un Estado de gente grande".

Una concepción amplia de política pública, adecuada además a las condiciones históricas específicas de las sociedades periféricas, exige en nuestra opinión una recepción imaginativa y creativa no sólo del estado actual de las ciencias de política, sino también del estado actual de las otras corrientes, disciplinas y discursos, atrás mencionados, que bajo maneras lógicas y conceptuales diversas, se ocupan de los "problemas fundamentales del hombre en sociedad", de los problemas públicos.

En este texto intentamos aportar algunos elementos teóricos y analíticos para una recepción de este tipo.

En la primera parte presentamos una conceptualización del enfoque de política pública, que articula la dimensión técnica de toda decisión pública con el desarrollo, en tanto criterio general para dilucidar su racionalidad o funcionalidad social.

En la segunda parte intentamos poner a prueba tal conceptualización, analizando el desarrollo de dos de los tres grandes tipos de Estado en la segunda mitad del siglo, con un modelo general que vincula las características de la configuración estatal con las de la política gubernamental estratégica y con el tipo de desarrollo.

I. El enfoque de política pública

I. Policy, Politics and Decision

La noción de *policy* tiene una larga historia en la cultura occidental. Probablemente su primer uso más o menos sistemático se llevó a cabo en el campo de la ciencia económica, en la famosa *Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones* de Adam Smith, publicada en 1776.⁵

De origen, el uso de dicha noción implicaba llevar a cabo una distinción discursiva y por tanto cognoscitiva que terminaría siendo absolutamente crucial para la cultura y la civilización occidentales: la distinción entre la discusión acerca de los fines u objetivos generales del Estado y la discusión acerca de las maneras idóneas de alcanzarlos. La distinción que hoy hacemos entre discurso político y discurso técnico. Entre *politics* y *policy*. Entre "la" política

⁴Véase Aguilar (1992, pág. 74).

⁵Véase Smith (1983).

y "las" políticas o entre *decisiones políticas y decisiones de política*. Entre *política y técnica*.

Buena parte de la brillante y fundacional argumentación de Adam Smith sobre lo que posteriormente sería llamado el campo de la política económica, reside precisamente en tal distinción. Puede incluso aseverarse que Smith efectúa, aunque menos claramente, una distinción adicional igualmente trascendental: la distinción entre la discusión acerca de las causas de los fenómenos sociales y la discusión acerca de las maneras idóneas de alcanzar determinados fines estatales o colectivos considerados dados o deseables. La distinción que hoy hacemos entre discurso científico-social y discurso técnico-social. Entre *social science* y *policy sciences*, entre *scientific research* y *policy research*. Entre investigación científico social e investigación de política(s). Entre ciencia social e ingeniería de política pública.

La siguiente distinción lógicamente postulable, entre la discusión acerca de las causas de los fenómenos sociales y la discusión acerca de los fines deseables del Estado, tendría que esperar un poco más de un siglo, hasta Max Weber, para ser efectuada. Es la no menos trascendental distinción que hoy hacemos entre discurso científico-social y discurso ideológico político, entre *social science* e *ideology and politics*. Entre la ciencia y la política.

La evolución intelectual occidental de los últimos doscientos años, con toda su problemática y complejidad, ha refinado y profundizado de diversas formas lógicas y discursivas, por diversos itinerarios disciplinarios, este conjunto de distinciones y ha agregado aún otras **más, también sumamente importantes**, como por ejemplo la relativa a la distinción entre todos los tipos de discusiones o discursos mencionados y la discusión acerca del sentido atribuible, desde determinadas concepciones generales de lo humano, a los estados de cosas en el mundo o a su evolución y tendencias prospectivas. Es la distinción que hoy hacemos entre discurso filosófico y todos los demás discursos. Entre filosofía y todo lo demás.

Se notará que estas distinciones son puramente modélicas o típicoideales en sentido weberiano" y que en "la realidad" lo observable son discursos que combinan en "portafolios" diversos tales tipos de discursos. Nada más natural. Sin embargo estas distinciones han sido y son cruciales para el desenvolvimiento sistémico de la cultura y la civilización occidentales. Lo que es **especialmente importante asumir en las sociedades periféricas como la nuestra**.

La orientación de política, la orientación técnica hacia la solución de problemas en particular, ha sido decisiva en el desarrollo de la ciencia económica, la más "dura" hasta ahora de las ciencias sociales. Ello ha marcado su estructura lógica, su estilo discursivo y el desen-

⁶Véase Aguilar (1988), el que en nuestra opinión es el mejor texto en nuestra lengua sobre este aspecto de la obra de Weber.

volvimiento de sus múltiples disciplinas especializadas. La inmensa mayoría de las cuales versan precisamente sobre distintos aspectos de la política (*policy*) gubernamental, a la que en general se le llama pública porque se parte siempre del supuesto de existencia de un Estado democrático: política macroeconómica, política fiscal, política comercial, política social, política monetaria, por sólo mencionar algunas. En buena parte a esta larga tradición de orientación de política, es imputable lo que Gordon Tullock llamó el "imperialismo de la teoría económica" sobre el texto de las ciencias sociales.

En este contexto, puede aseverarse que el vocablo anglosajón *policy*, para el que aún no hemos podido producir una traducción castellana adecuada," en términos modélicos se refiere a la dimensión técnica de toda decisión social, entendiendo por esta última toda decisión en la que el sujeto de la misma le asigne un sentido referido a la conducta de otro(s), sea ésta pasada, presente o esperable" y se trate de decisiones completamente intencionales. El sujeto decisor puede ser un individuo, una orga-

nización o el Estado, nacional o mundial, como megaorganismo complejo"

En toda decisión, el decisor enfrenta un contexto de restricciones externas, internas e intrínsecas que limitan el campo de opciones, el análisis de las mismas o su consistencia y efectos a lo largo del tiempo. Las primeras se refieren en general al ambiente del decisor (básicamente el estado de la tecnología y los otros decisores con los que interactúa), las segundas a sus limitaciones comparativas como tal (físicas, de recursos, de información, valorativas, de computación cerebral, etcétera) y las terceras a las características mismas de las decisiones en tanto actos de juicio (según el número de opciones, el número de criterios para analizarlas, las reglas para optar, etcétera).¹⁰

Adicionalmente, toda decisión contiene al menos dos grandes dimensiones o aspectos discursivos en tanto acto de juicio, dado su contexto de restricciones: por un lado, la definición de los fines u objetivos a perseguir en el corto, mediano o largo plazos, así como su ordenación de preferencia y, por el otro, la definición de una ruta de acción o

¹⁰ Generalmente se traduce por "poliúicas", usando el plural para distinguirlo de "política" que se reserva para *polines*. Pero ello tiene muchos inconvenientes, porque al usarla misma palabra, no se explica adecuadamente la diferencia de campos discursivos y lógicos.

• Relamamos aquí el concepto de acción social de Max Weber. Véase Weber (1969).

⁹ Aunque no debe olvidarse que sólo los individuos efectivamente toman decisiones, especialmente cuando se habla de decisiones de organizaciones o del Estado. En cuyo caso son ciertos individuos los que por su posición de autoridad en la organización o el Estado toman tales decisiones, dado el marco normativo vigente y las relaciones formales e informales que los vinculan con el resto de los miembros de la organización o el Estado.

¹⁰ Recientemente, Arrow y Raynaud (1986) han sistematizado el estado actual de la teoría de las decisiones sociales (*Social Choice Theory*), con algunos resultados sobresalientes. Esta teoría entiende por decisión social la que tiene que ser tomada de común acuerdo por más de dos sujetos. Es por tanto un poco más restringido su campo empírico de referencia que el de nuestro concepto. Sin embargo, ello no es aquí relevante.

estrategia para alcanzarlos a lo largo del tiempo, así como la elucidación de las relaciones de causalidad entre los distintos objetivos y de los distintos efectos esperables de su consecución. La primera puede ser denominada la dimensión política, mientras la segunda la dimensión técnica. Es a esto a lo que nos referimos antes: *Policy* designa la dimensión técnica de toda decisión social, en tanto discursivamente distinta de la dimensión política.¹¹ Modélicamente, la dimensión técnica está concernida sobre todo con el cálculo prospectivo implicado en la decisión, con lo que Weber llamó racionalidad formal; mientras que la dimensión política lo está sobre todo con la evaluación valorativa de la misma, con lo que Weber llamó racionalidad material.¹²

En el caso de las decisiones de autoridad (estatal o gubernamental), en todo par de coordenadas espacio-temporales, la dimensión política está en general referida a la reacción evaluatoria esperable de los diferentes tipos de gobernados que, dependiendo de las características de la configuración estatal vigente, especialmente de las de su sistema político y de la cultura asociada a éste, pueden afectar o influir de diversas

maneras, en diversos momentos y con diferentes tipos de intereses y criterios, el diseño o la implantación de tales decisiones o imponerle costos diversos al gobernante.

La política en tanto proceso social de producción activa de la legitimidad y el consenso acerca del orden estatal, del gobernante en turno o de sus decisiones y acciones, según el caso, es por ello siempre al menos un referente de las decisiones gubernamentales, aun en los casos de Estados despóticos o autocráticos, pues es improbable la permanencia de un gobierno con cero consenso social acerca de su titular o sus decisiones y acciones. Pero es sólo en los Estados democráticos donde, por sus características sistémicas en tanto configuración estatal, la política en tal sentido (*polirics*) adquiere centralidad causal y estratégica en el proceso de toma de decisiones gubernamentales, tanto en su dimensión política como en la técnica. En especial, esta está sometida a imperativos de racionalidad (eficiencia y eficacia) tendencialmente ausentes en los Estados autocráticos, precisamente porque el gobernante en turno está de partida limitado por los derechos individuales públicos (para

¹¹En la medida que definir una ruta de acción implica "establecer las premisas decisoriales para decisiones futuras" o más brevemente, "decidir sobre las decisiones" (Luhmann, 1978 Y 1979), puede establecerse cierta conexión conceptual general entre *policy* y planeación.

¹²La primera dice relación con el grado en que una organización dispone y efectivamente usa medios de cálculo en sus decisiones. Racionalidad formal es pues equivalente a calculabilidad. La segunda dice relación con el grado en que los miembros de una organización usan criterios valorativos para evaluar la gestión de la misma. Racionalidad material es pues equivalente a evaluatividad valorativa o axiológica. véase Weber, op. cit., vol. 1, págs. 64 Y ss. Weber se refiere específicamente a una "gestión económica", pero nos parece que ello puede extrapolarse con sustanciales ganancias teórico-analíticas, a toda organización, incluida "la" sociedad en tanto conglomerado estatalmente organizado o sistema social.

todos) estatuidos en el marco jurídico y tiene políticamente que responder ante la ciudadanía por sus acciones, pues tiene que pasar permanentemente por la evaluación y validación sociopolíticas de la opinión pública en un mercado de comunicación social libre y sobre todo de elecciones genuinas y además está continuamente vigilada la legalidad de sus decisiones y acciones por otros aparatos estatales, que a su vez responden ante el público ciudadano por la eficacia con que efectúen tal vigilancia.¹³

Esta centralidad de la política es altamente relevante tanto para el estudio puramente científico (politológico) de la vida estatal, como para el estudio técnico prescriptivo (de política) de los problemas públicos en sociedades con estados de configuración estatal democrática, que por lo demás son aún virtualmente desconocidos para la inmensa mayoría de la población mundial, pues aproximadamente entre el 70 Y 80% de los países padece algún tipo de autocracia (Tullock).¹⁴

Desde el inicio del movimiento intelectual de las ciencias de política en la década de los 50 en Estados Unidos, se percibió en esta peculiaridad histórica del Estado liberal democrático la posibilidad de dos grandes campos discursivos

o de investigación, íntimamente articulables: el estudio y dilucidación de la óptima opción de política frente a un problema específico de gobierno y el estudio de cómo y por qué los gobiernos resuelven sus problemas de política de una manera y no de otra y con qué efectos para la sociedad. A la primera ocupación se le ha solido llamar análisis de política(s) (*policy analysis*) y a la segunda estudios o investigaciones de la hechura e implantación o ejecución de la(s) política(s) (*polycymaking studies or policy research*). En los términos del proyecto funcional de Laswell (*op. cit.*), conocimiento "en" y conocimiento "de" el proceso de elaboración o hechura de las políticas.

Aunque sin duda ambas ocupaciones intelectivas o discursivas son articulables, sin embargo no por ello lo son en todo momento y sobre todo no son insumas indispensables recíprocamente. De hecho constituyen maneras discursivas modélicamente distintas de producir conocimiento útil para el público ciudadano: a) el *policy analysis* busca generar argumentos consistentes y convincentes sobre las maneras idóneas, las posibilidades de política, para resolver problemas considerables públicos, de las que puede disponer la autoridad (gubernamental, legislativa, judicial) o las

¹³ Por ello puede aseverarse que sólo en la configuración estatal liberal democrática la racionalidad formal del Estado puede estar sistémicamente acotada por la racionalidad material de la scesedad. Véase Bazua y Valenti 1992, en donde se trata ampliamente este punto.

¹⁴ Véase al respecto el importante texto de Tullock (1987), así como el ya clásico de Dahl (1971).

¹⁵ Véase Weimer y Vining (1992), que además establecen una conexión conceptual, en nuestra opinión muy correcta y fecunda, entre *policy research* y ciencias sociales.

organizaciones del público ciudadano en una coyuntura sociopolítica específica: aquí la consideración acerca de la coyuntura y la correlación de fuerzas políticas, el análisis politológico, es importante para dilucidar la factibilidad diferencial de las opciones de política; el análisis de política es por ello un conocimiento técnico científico más técnico que científico; b) el *policymaking study* o *policy research*, busca en cambio explicar causalmente las políticas, decisiones y acciones efectivamente tomadas por las autoridades estatales (gubernamentales, legislativas o judiciales), dilucidar su efecto público neto positivo o negativo y, eventualmente, proponer políticas alternativas; aquí el análisis politológico es fundamental pues la política en tanto proceso sociopolítico o micropolítico (si se trata de una organización) es un elemento causal central, aunque obviamente no el único, de las políticas, decisiones y acciones que se busca explicar; el estudio del proceso de política o la investigación de política, es por ello un conocimiento científico técnico más científico que técnico.

Aunque en general el gremio de científicos de política (diferenciado del de los científicos políticos o politólogos) se ha orientado sobre todo a los problemas considerados públicos tratables con política gubernamental, dejando en un segundo plano los tratables con política legislativa (en su dimensión constitu-

cional) o con política judicial, o que requerirían de una fuerte dosis de éstas para elevar la probabilidad de ser resueltos, ello es en general imputable, como vimos, a que en las sociedades industriales, por tener configuraciones estatales liberal-democráticas en mayor o menor grado, el problema estatal está básicamente resuelto. Esto es, que el marco jurídico constitucional y el **sistema político, en términos generales, son adecuados para el ejercicio del grado mínimo necesario de control sociopolítico sobre el gobernante en turno, para minimizar la probabilidad de abusos sistemáticos por parte de éste del poder del que está investido y, en consecuencia, para elevar la probabilidad de que sus políticas, decisiones y acciones sean funcionales al interés del público ciudadano por el desarrollo general de la sociedad.**

Sin embargo, aun en estas sociedades liberal-democráticas es creciente la apreciación de que la solución de importantes problemas públicos exige ir más allá del campo decisional del gobierno y asumir la indispensable modificación cualitativa del orden constitucional o del sistema judicial, que limita el campo decisional. Tal es el caso, por ejemplo, del grave problema público (incluso mundial, no sólo nacional), constituido por el déficit presupuestal del gobierno de los Estados Unidos¹⁶ o el problema del marco constitucional óptimo para la unificación económica y

¹⁶Al respecto véase Buchanan, Rowley y Tollison (1987) y Whne y Wildavsky (1989), en donde desde diferentes enfoques teórico-analíticos se analiza la importancia estratégica de este problema.

política europea¹⁷ o el problema conexo al anterior de impedir que las fuerzas políticas y la ideología proteccionista acaben con el GATI, precipitando a la humanidad en un sombrío siglo XXI.¹⁸

De esta manera, no existe fundamentación argumental para reducir el campo de aplicación del enfoque de política, del *policy approach*, únicamente a los problemas de gobierno, tratándose de decisiones de la autoridad jurídica pública.?

Más bien, podría sostenerse que la fecundidad social y estratégica de este enfoque reside en buena parte en asumir que su utilidad es de hecho cosechable en todo tipo de decisión social, cualquiera sea el estatuto jurídico del decisor, pero sobre todo en las decisiones de carácter público y en relación con los problemas considerados públicos.

El campo discursivo científico-técnico de política pública consistiría en el estudio sistemático de los problemas públicos (locales, ciudadanos, nacionales o mundiales) y en la dilucidación de los **conjuntos de decisiones de carácter público** (constitucionales, judiciales o gubernamentales), 2o de los que es esperable

la generación de una situación calificable como "solución" de tales problemas.

Lo que obliga a considerar con más detenimiento el término "público".

2. Lo público

La noción de "público" y más aún el vocablo tienen una historia más larga y compleja en la cultura occidental que la noción de *policy*. En la época moderna, quizá el primer uso más o menos sistemático de la noción, en su sentido grecorromano clásico de "el público" en tanto "pueblo" o conjunto de miembros de la polis, se llevó a cabo precisamente en la compleja lucha sociopolítica por establecer los derechos individuales frente al monarca, en la Europa feudal de los siglos XIII a XVII, que marcó el despegue y el desarrollo de la **civilización actual**.

En la dimensión intelectual de dicho **proceso, la literatura democrático religiosa** de la segunda mitad del siglo XVI, particularmente después de la ma-

sacre de San Bartolomé en París en 1572, puede ser globalmente descrita como la primera y verdadera "teoría de la resistencia civil" contra el Estado autocrático de la época, que contenía ya buena parte de los postulados liberal-democráticos que se desarrollarían en los siglos siguientes.

Centrando los derechos "del público" (el pueblo) en el derecho individual de creencia religiosa, dicha literatura retomaba además la también clásica distinción entre rey y tirano con base en el reconocimiento y salvaguarda de tales derechos por parte del gobernante y depositaba en "el público" la responsabilidad de decidir cuándo un gobernante se convierte en tirano y de poner remedio a tal degeneración del Estado con los medios y de la forma que fueren necesarios.

Es en los célebres textos *Franco-gallia*, del francés Francois Hotman, *Vindiciae contra Tyrannos*, de autor incierto, y *De Jure Regni apud Scotos*, el escocés George Buchanan, todos de la década de los 70 del siglo XVI, donde se postula por primera vez diáfaramente, contra el principio político del "derecho divino" y el de la tradición, el

principio político de la soberanía del público ciudadano, ya sea mediante la decisión de reconocer otorgando explícitamente su consentimiento al monarca en turno o mediante la elección por votación pública del gobernante. Simultáneamente, Jean Bodin, en los seis libros de la República, desarrollaba la famosa "teoría" de la soberanía absoluta del monarca, en tanto "derecho de imponer leyes a los súbditos sin su consentimiento",²¹ sentando las bases intelectuales del Estado autocrático que por contingencias básicamente militares terminaría predominando en el mundo europeo, salvo la notable excepción inglesa, hasta bien entrado el siglo actual.

Por el contrario, en *Vindiciae* y en *De Jure Regni*, se defiende la muy moderna tesis del origen social (contractual) del Estado, afirmando que "necesariamente, en un principio, los reyes fueron erigidos como tales por el pueblo", que es además "el padre de la ley y ciertamente el autor de ella", por lo que ésta "es más poderosa que el rey y (en consecuencia) el pueblo más poderoso que la ley".²²

De tales ideas los emergentes movimientos revolucionarios modernos ex-

²¹ Véase Bodin (1980).

²² Citado en Arblaster (1991, pág. 49). Subrayado nuestro. El uso del vocablo "padre" para designar la relación entre "público ciudadano" (los "hermanos" iguales de partida, "pares") y la Ley (la "madre") que los "hace" iguales y les otorga derechos frente al que se hace pasar por "padre" (el tirano), pareciera significativa para una perspectiva psicoanalítica de la historia política. En este caso, podría indicar la re-vivencia colectiva del mito fundacional del "asesinato del padre" (Freud), pero no para saciar la culpa inconsciente adorando al tótem de la "corona" o la famosa "silla" presidencial mexicana, como en el Estado autocrático, sino al revés, para emanciparse colectivamente de ella. Si esto no es descabellado, resultaría que la instauración histórica, en cualquier sociedad, del Estado basado en los derechos individuales públicos, sería la condición sociosistémica de posibilidad de la producción social de individuos capaces de autocmanciparse de las cadenas psíquicas asociadas a su génesis como sujetos. Individuos capaces de autoconfirirse el derecho a inventar su deseo, liberándose del goce de "llenar su hueco" realizando inconscientemente el deseo del otro "original".

trajeron la lógica conclusión ideológica-política, en palabras de la histórica Acta de Renunciación de 1581 por la que los Estados Generales holandeses declararon su independencia del rey Felipe II de España argumentando precisamente su persistente carácter tiránico, de que "los súbditos no son creados por Dios para el beneficio del príncipe... Por el contrario, el príncipe es creado para el beneficio de los súbditos".²³

Gracias a sus fuentes religiosas, sobre todo protestantes (calvinistas, hugonotes y puritanos) y judías,²⁴ a partir de entonces la tradición liberal democrática moderna incorporó otro de los sentidos clásicos de la noción y el vocablo "público", el de "bien común" o "bienestar colectivo", pero definido explícitamente en tanto agregación del bienestar de los individuos: éste debe ser

el alfa y el omega del Estado y en especial del ejercicio gubernamental de los inmensos poderes necesariamente asociados a su existencia; pero para que ello pueda ser efectivamente así, la condición *sine qua non* es el establecimiento de una ley (constitución) basada en los derechos individuales en tanto derechos públicos (derechos individuales de todos los miembros de la polis) y sobre todo la subordinación irrestricta e incondicional del gobernante a ella (imperio de la Ley).

Puede aseverarse que la compleja evolución histórica de la estructura lógico-discursiva de esta ideología se ha centrado en la ampliación y profundización de los derechos individuales indisponibles para la efectiva consecución del bienestar público en tanto bienestar del público ciudadano y, por lo tanto, en

²³Véase Arblaster, *op. cit.* (Subrayados nuestros). Quizá el otro *momentum* histórico político decisivo para el desarrollo de la centralidad de este sentido de la noción de público en la cultura liberal democrática, fue precisamente el de la guerra civil inglesa en la década de los 40 en el siglo siguiente, el siglo XVII. En los célebres debates de Putney en 1647, llevados a cabo entre los *levellers* y los líderes militares Cromwell e Ireton una vez alcanzada la victoria militar sobre el ejército regio, los primeros plantearon explícitamente como centro del "nuevo orden" que debía ser construido, el tema que sería el eje del desenvolvimiento de dicha cultura política hasta nuestros días: la indispensabilidad del derecho individual a la selección colectiva del gobernante y de los miembros del parlamento mediante sufragio, en tanto derecho individual público, de todos los miembros del Estado, a efecto de garantizar el bienestar común. Buena parte de dichos debates giró sobre todo en torno de la definición del concepto de "miembro del Estado" o en torno a las condiciones que debían cumplir los titulares de tal derecho y aunque finalmente logró imponerse la posición Whig, que centraba tales condiciones en la propiedad de la tierra. lo relevante es que quedó **estampada** en el tejido cultural de occidente la idea técnica política clave de la modernidad: no puede haber bienestar público si los derechos individuales públicos no incluyen el de elección periódica del gobernante en turno. Véase al respecto la importante obra de Woodhouse (1938) y la edición de Wolfe (1944) de los manifiestos de los revolucionarios ingleses.

²⁴El discurso religioso judío está construido sobre el irrestricto e inalienable derecho individual a la interpretación de los textos sagrados y a la formación de comunidades de interpretación y culto. Ello convierte al judaísmo en la primera y casi única religión liberal. esto es, basada en la libertad individual de creencia y asociación religiosa. lo que constituye al menos un antecedente histórico, si no un fundamento. por desgracia poco estudiado, de la cultura política moderna. A tal característica es atribuible, en especial. el que no se haya generado nunca una "iglesia judía", en el sentido corporativo-burocrático que tal expresión tiene en la tradición occidental, por el predominio de la iglesia católica en los últimos diez siglos. El caso del tristemente célebre Sanhedrin del periodo inmediato anterior a la destrucción de Jerusalén en el año 70 A.C., es sumamente especial porque es el único periodo de la milenaria historia de la nación judía. hoy Israel, en que existió algo así.

su incorporación a la Ley (políticas legislativas), así como, implícita o explícitamente, en la dilucidación de las estrategias de acción que el gobierno deberla realizar para elevar la eficacia y eficiencia de tal consecución (políticas gubernamentales).

En el primer campo, quizás los elementos más trascendentales han sido hasta ahora el desarrollo de la "teoría" de la separación y balance de los poderes estatales (ejecutivo, legislativo y judicial) y la "teoría" del voto del público ciudadano como mecanismo de selección social periódica de los ocupantes de tales poderes estatales (democracia). Ambas han logrado generar políticas constitucionales y legislativas que, más allá de grandes diferencias nacionales, en general han sido planteadas como estrategias para la consecución del bienestar público porque implican precisamente reducciones sistémicas de las atribuciones y del poder de decisión del gobernante en turno y sobre todo la vigilancia permanente de su ejercicio.

En el segundo campo, por su parte, quizás los elementos más trascendentales han sido hasta ahora, por un lado, lo que podría englobarse bajo la denominación de teorías acerca de la "intervención del Estado en la economía", que en las últimas décadas han logrado especificar con gran precisión modélica los casos en que ella puede ser funcional al bienestar público (teorías del "fracaso del mercado") y los casos en que no

(teorías del "fracaso del Estado"); y, por otro lado, las teorías acerca de las políticas gubernamentales consideradas estratégicas también para el bienestar público, pero para maximizarlas en el largo plazo, para el desarrollo, sobre todo en materia fiscal y en materia comercial externa, que desde hace dos siglos, en los trabajos clásicos de Smith, Ricardo y Marx, especificaron diáfana**mente sus características básicas, sin** que hasta el momento haya sido planteada una alternativa teórica y técnicamente consistente. En especial, respecto a la idoneidad estratégica de la política comercial librecambista. P Ambos grupos de teorías han sido planteados como fundamentaciones argumentales de carácter estratégico para la consecución del bienestar público, también porque aspiran a reducir el poder del **gobernante en turno, como en el primer campo, pero en este caso mediante el** acotamiento de su ámbito de discrecionalidad para declarar básicamente en materia económica (que hasta ahora no ha podido ser reducido vía políticas legislativas), mediante la dilucidación de las características consideradas como estratégicas para garantizar la calidad de la gestión gubernamental en el largo plazo. Esto es, para garantizar la macro-racionalidad (funcionalidad global) de la acción gubernamental respecto al desarrollo, cualquiera que sea el **gobernante en turno.**

Si el primer campo discursivo de problemas ha sido tradicionalmente el

²⁵ Véase Bazua y Valcmi (1992b), en donde se analiza ampliamente esto.

espacio en que se han desarrollado fundamentalmente la filosofía política y la politología modernas, el segundo lo ha sido de la ciencia económica. Aunque tradicionalmente las interpenetraciones entre tales disciplinas han sido significativamente menos frecuentes y fecundas de lo que el enfrentamiento de los complejos problemas públicos de las sociedades contemporáneas exige. El intento reciente más sistemático y fecundo de articular ambos campos en tomo de la noción de lo público, retomando la estructura lógico-metodológica de la ciencia económica y sobre todo su fundamental orientación de política(s), su *policy orientation*; es el de la ya mencionada Teoría de la Elección Pública (*Public Choice Theory*), también denominada genéricamente Economía Política Moderna o Análisis Económico de la Política (*Economie Analysis of Politics*).

Puede entonces aseverarse que en la cultura política occidental (es decir, básicamente en la tradición ideológica liberal democrática y en aquellas de las ciencias sociales que se han especializado en estudiar científico-técnicamente los problemas considerados públicos), el sentido del vocablo "público" se refiere a lo siguiente:

En primer lugar, a los miembros de la polis (Estado) en tanto público, en cualquier par de coordenadas espacio-temporales.

En segundo lugar, al bienestar público, en cualquier par de coordenadas espacio-temporales, en tanto agregación del bienestar de los individuos y no como bienestar de alguna supuesta entidad (el "Estado", la "nación", la "colectividad", etcétera) metafísicamente **distinta y "superior" a los individuos.**²⁶

En tercer lugar, al bienestar público en tanto valor funcional y objetivo estratégico fundamental ("razón de ser") del Estado y sobre todo de la acción gubernamental. Lo que constituye, en esta cosmovisión, la única posible justificación valorativa de la aceptación individual de la autoridad estatal y el criterio fundamental para evaluar valorativamente las acciones de las autoridades estatales, en especial del gobernante en turno (es pues el criterio de la racionalidad material del Estado).

En cuarto lugar, a los derechos individuales públicos ("de todos" los individuos) que tienen que establecerse constitucionalmente como la base misma del Estado, si a lo que aspiran los miembros del público ciudadano es a maximizar su bienestar individual y público (esto es, al desarrollo) en el largo plazo: básicamente, los derechos a la propiedad individual, a la libertad de acción y expresión y a la propiedad colectiva sobre el Estado mediante la selección periódica del gobernante o del resto de las autoridades estatales mediante sufragio universal. Sólo el es-

²⁶Que es generalmente la forma en que se asume en todas las configuraciones estatales autocráticas o despóticas, ya sea en su variante totalitaria o en la autoritaria. Véase el texto precursor de Tullock (1987) acerca de la autocracia.

tablecimiento constitucional de estos derechos individuales públicos, articulado a la noción de bienestar público como "razón de ser" del Estado, produjo sociosistémicamente el "espacio privado" como límite y sentido fundantes de la autoridad estatal, confiriéndole la naturaleza de "poder público" y de eje del "espacio público" y transformó al conjunto del proceso sociopolítico en "vida pública". La naturaleza pública de la autoridad existe sólo cuando y porque existe lo privado en tanto derechos individuales universales."

En quinto lugar, "público" se refiere al Estado, en tanto Estado público, si y sólo si: a) está jurídicamente basado en los derechos individuales públicos y tiene una estructura jurídico-institucional que garantice la constitucionalidad y legalidad de las decisiones estatales (separación tripartita del poder público); b) se asume socialmente el bienestar público como el alfa y el omega de la existencia del Estado (cultura sociopolítica ciudadana); y e) el funcionamiento del sistema político efectiva-

mente opera sobre la base de la vigencia irrestricta de tales derechos individuales públicos y especialmente el de propiedad colectiva sobre el Estado (democracia), de un mercado de comunicación social y político libre y de la vigilancia permanente de la acción gubernamental) por los poderes legislativo y judicial. Sólo de esta manera puede el Estado ser público en el sentido preciso de ser sistémicamente propiedad colectiva del público ciudadano. Adicionalmente, sólo con la construcción de un Estado público puede una sociedad llegar a una situación en la que se puede decir que tiene su problema estatal básicamente resuelto.²⁸

En sexto lugar, "público" se refiere a las políticas, decisiones y acciones de las autoridades estatales, en cualquier par de coordenadas espacio-temporales, si y solo si: a) el Estado es efectivamente un Estado público (democrático), caso en el cual los recursos económicos consumidos portales autoridades son jurídicamente propiedad del público ciudadano contribuyente, es-

²⁷Exactamente al revés de como hasido planteado y vivido en la tradición ideológico-política autocrática de este siglo, totalitaria o autoritaria, en la que lo privados asumido como negación antitética de lo público y, portanto, como "la fuente de todos los males sociales" o "amenaza al bienestar común". Lo que ha "justificado" que en aquellos países en que ha predominado tal tradición, los supuestos "representantes de lo Público" (en todos los casos, la burocracia), hayan construido configuraciones estatales no basadas en los derechos individuales (totalitarismo) o basadas en ellos sólo a medias (autoritarismo).

²¹Así, los Estados totalitarios y autoritarios no serían Estados públicos sino Estados privados, porque por la proscripción de los derechos individuales en el primer caso o por su irregular establecimiento y sistemática violación en el segundo, y dados los múltiples efectos que esto tiene en la fisiología de la configuración estatal, en ellos sistémicamente el Estado no puede ser propiedad colectiva del público ciudadano. Más aún, puede decirse que en el primero existe "espacio público" pues no existe el público ciudadano, existe la masa de individuos sin derechos, sébdnos o neoesclavos; y en el segundo, que aunque existiendo jurídicamente tal espacio, está sin embargo monopolizado por el sujeto privado que gobierna, lo que implica que de facto tampoco existe el público ciudadano en tanto propietario colectivo del Estado. Porello, puede aseverarse que las sociedades que aún viven bajo la férula de Estados de cualesquiera de esos dos tipos o en los que aún predominan sus rasgos, no tienen su problema estatal resuelto. Esto es, aún no son capaces de construir una configuración estatal que sistémicamente mínimice la probabilidad de lesiones al bienestar público por irracionalidades o abusos del gobernante en turno.

tando por ello reglamentado que su uso es para la consecución del bienestar público; b) la autoridad que haya adoptado tales políticas, decisiones o acciones argumenta en debate público tal adopción (da razones en público al público ciudadano y las discute),²⁹ y e) el público ciudadano o la opinión pública, predominantemente, consideran que algún "sentido público" les es atribuible. Esto es, que ciertamente se puede considerar que fueron adoptadas más para intentar resolver algún problema genuinamente público, que para satisfacer los intereses privados del gobernante en turno, de sus empleados o de grupos especiales de interés o coaliciones redistributivas aliadas de **aquél** o del establecimiento burocrático.³⁰

El que efectivamente llegue a considerarse que las políticas en cuestión tienen algún sentido público, por otro lado, no necesariamente implica que sean las más adecuadas (más socialmente racionales) para la solución de

los problemas que el gobernante o tomador de decisiones dice querer resolver. Ni siquiera en el Estado público (liberal democrático) existe exorcismo contra las lesiones al bienestar público por error técnico en su consecución. Por lo demás, tampoco lo hay contra las que son producto de la infiltración de los intereses privados del gobernante, de sus empleados o de las coaliciones, en el proceso de toma de decisiones estatales. La importancia histórica y estratégica del Estado público, sin embargo, reside sólo en que en él la probabilidad sistémica de ocurrencia de tales lesiones al bienestar público es significativamente menor, en frecuencia y gravedad, comparada con la que existe en cualquier Estado autocrático o despótico, ya sea totalitario o sólo autoritario.

De esta manera, las políticas, decisiones y acciones estatales en general y gubernamentales en especial, no necesariamente son públicas ni necesariamente responden a los intereses del

²⁹ Véase Aguilar (1986), en donde se plantea esta idea como eje del concepto de democracia y Majone (1989) en donde se desarrolla brillantemente la centralidad de la argumentación pública en el proceso de adopción de políticas y toma de decisiones.

³⁰ Este es uno de los puntos claves que han hecho célebre a la teoría de la elección pública y en general a la economía política y la politología modernas formadas en torno a ella en las últimas décadas. Véase Buchanan, Tollison y Tullock (1980). El postulado teórico básico es que, aun en un Estado democrático, todos los agentes en la sociedad, sobre todo los políticos, tienen una lógica estratégica maximizadora sólo de sus beneficios individuales (modelo *homo economicus*). Todos los gobernados demandan políticas a los gobernantes que, alterando los equilibrios de mercado (típicamente, mediante una concesión monopólica o un subsidio) y lesionando al consumidor o al contribuyente y por tanto al bienestar público, les confieran un beneficio que no obtendrían de otro modo (una renta). Los gobernantes satisfacen tales demandas porque de esa manera maximizan sus probabilidades de mantenerse en el establecimiento, en ese puesto o en otro. Ser político pues consiste en competir por organizar, para el propio beneficio, la satisfacción de los intereses rentistas de los múltiples grupos privados existentes, mediante el uso del poder y los recursos públicos. Algunos intelectuales periféricos han querido concluir de ello que tiene poco sentido la instauración del Estado liberal democrático en las sociedades como las nuestras, porque en el fondo "no hay diferencia cualitativa" con lo que sucede en nuestros contextos autocráticos y que, en cambio, resulta más adecuada "nuestra realidad" luchar sólo por "buenas políticas públicas". Como si éstas pudieran ser "buenas" y sobre todo "públicas", en el largo plazo, sin respeto irrestricto al voto del público ciudadano y sin imperio de la ley, esto es, sin Estado público.

público ciudadano, aun en el contexto del Estado público.é! Más aún, la naturaleza o sentido público de la acción gubernamental, legislativa o judicial nunca puede considerarse dada, aun en un Estado liberal democrático. Sólo puede ser dilucidada permanentemente, en cada caso, en debate público.

En séptimo lugar, "público" se refiere a la acción pública en tanto acción colectiva³² del público ciudadano y no necesariamente a la acción estatal, aun en el contexto del Estado público, como acabamos de ver. Aunque, obvio, sólo puede haber normalmente acción pública en un Estado público.³³ El ejemplo paradigmático y fundamental de acción pública es precisamente las elecciones democráticas del gobernante, del congreso o de la judicatura.

En octavo lugar, la expresión "problemas públicos", en cualquier par de

coordenadas espacio-temporales, se refiere a los problemas de los que puede argumentarse que afectan negativamente a todos los individuos o miembros de la Polis (local, nacional o mundial, según el punto de vista), aun si ni éstos ni las autoridades los perciben o intentan resolverlos. Esto es, situaciones, fenómenos, estructuras o procesos de los que puede considerarse que objetivamente dañan el potencial de desarrollo de la sociedad, porque representan "costos netos para todos" o que su solución rendiría "beneficios netos a todos" en el corto, mediano o largo plazos y, por tanto, implican que el bienestar público en el presente es menor del que habría en ausencia de ellos o del que puede haber en el futuro si efectivamente se resuelven. P' Por ejemplo, la contaminación atmosférica de la ciudad de México o el amenazante agujero en la capa de ozono de la estratosfera del planeta.

³¹ Exactamente al revés de las fantasías inducidas por las ideologías autocráticas o desponcas, que han presentado desde tiempos inmemoriales al gobernante en lomo como intrínseca y altruistamente preocupado por el "bienestar común" o el desarrollo de "La Nación" (fantasía del "padre-déspota benevolente"). Por lo demás, en los Estados totalitarios o en los autoritarios, especialmente en su variante periférica, las políticas, decisiones y acciones estatales, de manera sísrémica, son inusualmente públicas, como veremos adelante.

³² En el sentido de acordada en este caso por el público ciudadano. Sobre los complejos problemas teórico-précucos asociados a la acción colectiva, véase Olson (1984, cap. 2), en donde el autor resume las tesis centrales desarrolladas en su clásica obra *The Logic of Collective Action*, así como Hardin (1982) en donde se presenta una buena revisión de la discusión al respecto.

³³ Quizá en el contexto mexicano no esté de más aseverar que la acción pública tampoco es la "acción de las masas", La acción pública no tiene nada que ver con acontecimientos dirigidos y rituales de "masas" famélicas y miserables precisamente por carecer en los hechos de derechos. Véase respecto al concepto de acción pública el excelente reciente texto de Dréze y Sen (1989),

³⁴ La expresión correcta sería que implican una pérdida de bienestar público "presente neto" o costos "presentes netos" para todos, indicando que en un buen número de casos, las situaciones o procesos calificables como problemas públicos pueden rendir también ciertos beneficios a todos en el corto plazo. Pero que éstos resultan menores, si son comparados con los costos esperables medidos en un horizonte temporal de mediano o largo plazos. Un caso paradigmático, en nuestro país, es el de la célebre política de "defender el peso como perro", que a principios de la década pasada sobrevaluó el tipo de cambio confiriéndole beneficios en el corto plazo casi a todos, pero que precipitó la crisis de la que aún no hemos salido.

Es importante aquí no confundir los problemas públicos con aquellos problemas que los gobernados, grupalmente, convierten en prioridades para la acción estatal presionando a la autoridad correspondiente a enfrentarlos. Aun en un Estado público, estos problemas de gobierno no necesariamente son públicos, aunque los grupos se los presenten al gobernante "en el espacio público" baciendo uso de sus derechos políticos. En efecto, puede tratarse de problemas privados, esto es, sólo atinentes a los intereses privados de los demandantes y no relacionables argumentalmente de manera positiva con el bienestar público o, peor aún, relacionables pero de manera negativa. Caso en el cual, estamos en presencia de intentos de instrumentar "en público" para beneficio privado (grupal) el poder de decisión o los recursos jurídicamente públicos, en perjuicio del bienestar público. La política en las sociedades contemporáneas, incluso en las liberal democráticas, está plagada de estos casos. Por ejemplo, las iracundas manifestaciones recientes de los agricultores franceses, que luchan por mantener el poder monopólico que la tradición de la política proteccionista en materia comercial externa les ha conferido hasta el presente y cuya conservación supone una

sustancial carga negativa en el potencial de desarrollo de la sociedad francesa.

La publicidad de los múltiples problemas o de las políticas que los distintos grupos organizados de todo tipo y naturaleza exigen a la autoridad que resuelva o que adopte, según el caso, aun en un Estado liberal democrático, sólo puede ser dilucidada, también, en el debate público acerca de los genuinos problemas públicos. Lo cual resulta un proceso de alta complejidad en el Estado democrático, precisamente porque es realista partir del supuesto de que todos los sujetos sociales intentan siempre recubrir argumentalmente sus intereses privados de algún sentido público cuando demandan políticas a la autoridad estatal y especialmente los buropolíticos cuando las deciden e implantan.³⁵ Sin embargo, de suyo cae que una sociedad puede percibir, enfrentar y regular normalmente sus problemas públicos, si y sólo si se dota de un Estado público, aunque éste no garantiza que los perciba ni que los resuelva.

En noveno lugar, puede hablarse consistentemente de interés público sólo como interés del público ciudadano y no como el supuesto "interés" de al-

³⁵ Aun tratándose de resolver un genuino problema público, tanto los buropolíticos como los diversos grupos especiales de interés (rentistas) intentan siempre infiltrar sus intereses privados en el diseño o la implantación de la política al respecto. Lo que puede reducir sustancialmente la idoneidad técnica de ésta (su racionalidad formal). Asumimos aquí, en principio, la universalidad del modelo *homo economicus* en tanto modelo de racionalidad de la acción individual, mencionada en el texto (nota 30), que constituye uno de los núcleos teóricos duros de la ciencia económica y la clave de sus aplicaciones a la sociología, la politología, la historia y la economía política, que englobamos como *Public Choice*. Los críticos de tal universalidad en los EEUU, recientemente, han intentado fundar una nueva disciplina sobre supuestos axiomáticos diferentes, pero no claramente antitéticos: la socio-economía. Véanse al respecto los textos presentados en la Segunda Conferencia Internacional sobre Socio-Economía, editados por Coughlin (1991), así como el libro de Amital Etzioni (1988) que inició el movimiento.

guna entidad metafísicamente distinta y "superior" a los individuos (el "Estado", la "nación", la "colectividad", etcétera). El interés público sobre alguna de las múltiples y diversas materias o temas posibles sólo puede ser dilucidado: a) mediante votación del público ciudadano; b) mediante votación de los órganos estatales genuinamente representativos de éste y sometidos periódicamente a su evaluación; e) mediante debate público en un sistema de comunicación social libre; o d) mediante argumentación con base en el fundamento constitucional del Estado, que es la situación cotidiana del gobernante en rumbo. De esta manera, el interés público sólo puede producirse en el Estado liberal democrático"

Por último, pero no al último, puede también hablarse consistentemente de bienes públicos y de males públicos, en el sentido preciso que la primera expresión tiene en la famosa teoría al respecto desarrollada en la ciencia económica en

las últimas cuatro décadas y que es decisiva para las teorías atrás mencionadas sobre "el fracaso del mercado" y el "fracaso del Estado" y en especial para el desarrollo del enfoque de política pública.V

Desde el punto de vista de la ciencia económica, "bien" es todo aquello cuyo consumo genera utilidad, mientras que, *mutatis mutandis*, puede sostenerse también que "mal" es todo aquello que genera desutilidad.³⁸ Los bienes y los males así defintidos pueden ser públicos o privados. La diferencia estriba en su divisibilidad: los bienes o los males públicos no son divisibles, ya sea porque el estado de la tecnología aplicable no lo permite o porque su divisibilidad es tan costosa que no es esperable que se efectúe, como ha señalado recientemente de Jasy³⁹ y, por tanto, los individuos los consumen colectivamente; mientras que los bienes o males privados si son divisibles y, por tanto, los

³⁶ De aro la trascendental importancia científico-técnica de la famosa "teoría económica de la democracia", integrada a la teoría de la elección pública, que ha estudiado, entre otros aspectos, el de las reglas de votación y sus respectivos efectos sistémicos.

³⁷ Véanse los excelentes y recientes exámenes críticos de Tyler Cowen (1988) y de Anthony de Jasy (1989), sobre la teoría del fracaso del mercado y el problema de los bienes públicos, respectivamente.

³⁸ Aunque el concepto de utilidad ha tendido a ser abandonado en recientes tratamientos teóricos en la ciencia económica (véase por ejemplo Varian 1978), para los efectos aquí perseguidos no resultan relevantes las argumentaciones en las que tal abandono se basa. Más problemático puede resultar el uso de las expresiones "bien" y "mal" como equivalentes respectivamente de "utilidad" y "desutilidad", pues aunque estamos acostumbrados a usar la palabra "bien" sin ninguna connotación valorativa cuando nos referimos a los "bienes económicos", al hablar también de "males económicos", puede inducir a pensar que se trata de una valoración ideológica moral, lo que sería un craso error. El que se produzcan bienes y males económicos no está ni bien ni mal valorativamente. pues ello depende del punto de vista ideológico o psicológico con el que se vean cada uno de tales bienes y males. Nosotros seguimos considerando el sacarse la lotería como un bien económico, aunque nos contaran que ello constituye un "beso del demonio" para un monje tibetano radical. De la misma manera, seguiríamos considerando como un male económico el ser víctima de un robo. a pesar de que nos contaran que para alguien ello le reporta un beneficio "masoquista".

³⁹ De Juay. op cit.

individuos los consumen individualmente. Caso típico de bien público: la seguridad pública, esto es, cuando la probabilidad que "consume" el habitante de cualquier colonia, ciudad o país, de ser ilegalmente violentado en su persona, en sus bienes o en sus derechos por los microdespotismos sociales (la delincuencia), es considerablemente baja; ello constituye un bien económico que todos consumen colectivamente. Casos típicos de mal público: uno, la ya mencionada contaminación ambiental, que implica menos años de vida y mayor probabilidad de enfermedades para todos; constituye un mal económico que los individuos consumen también colectivamente; dos, la impunidad policiaca (paradigmática en México), que implica precisamente (in) seguridad pública, esto es, alta probabilidad de ser víctima de los microdespotismos sociales y, pero aún, del despotismo institucionalizado en los aparatos represivos del Estado; y tres, por ejemplo en nuestro país, la depredación sistemática de los recursos públicos por parte de las aún poderosas corruptocracias buropolíticas mexicanas (entre otras cosas, para financiar las costosísimas campañas electorales priístas), que constituye literalmente un robo del que individualmente todos los mexicanos somos víctimas al mismo tiempo y que implica **sustancialmente menor bienestar individual y público** del que habría si en México existiera un "Estado de derecho" que impusiera el imperio de la Ley.

Es importante observar que la naturaleza pública de los bienes o males

públicos es completamente independiente de la percepción que de ellos tengan los individuos que los consumen. El que, por ejemplo, la inmensa mayoría de la humanidad muy probablemente no tenga idea del amenazante agujero en la capa de ozono de la estratósfera del planeta, no es óbice para su **caracterización argumental como quizá** el más grave mal público mundial. O el que la inmensa mayoría de los mexicanos, quizá para no amargarse la vida, prefieran no saber del tamaño del robo sistemático de sus impuestos del que han sido y siguen siendo víctimas desde hace décadas para su **caracterización como uno de los más sintomáticos males públicos mexicanos**.

No obstante, en términos generales, la percepción del público ciudadano acerca de los males públicos que padece, **es sin duda una condición *sine qua non*, si bien no necesariamente suficiente, para su anulación. Se requiere además** que sea capaz de generar políticas legislativas, judiciales o gubernamentales, que a más de genuinamente públicas (que respondan al interés público), sean técnicamente adecuadas (razonables) y, de ser necesario, que sea también capaz de imponérselas al establecimiento buropolitico.

En consecuencia, de suyo cae que sólo en contexto de Estado público puede una sociedad impedir que la producción de males públicos resulte catastrófica para el bienestar público, para su desarrollo.

En nuestra opinión esta conceptualización de ciencia económica, por un lado, recupera los elementos esenciales del sentido de la noción de "público" en la cultura política occidental, pero por otro lado, posibilita un tratamiento científico-técnico más fino y fecundo de los problemas genuinamente públicos en las sociedades contemporáneas y, en consecuencia, resulta altamente relevante para nuestra argumentación acerca de un enfoque amplio de política pública.

3. Males públicos buropolíticos y desarrollo

El concepto de bienestar público puede ser precisado como el conjunto de bienes privados y públicos, menos el conjunto de los males públicos y privados, que los miembros de una sociedad producen y consumen, en cualquier par de coordenadas espacio temporales. La historia conocida muestra que para maximizar en el largo plazo el bienestar público así entendido, el desarrollo, el bien público sistéricamente funda-

mental es precisamente el establecimiento constitucional de los derechos individuales y en general la instauración del Estado público, lo que en otra parte hemos denominado Modernidad Jurídica y Modernidad Estatal, respectivamente.⁴⁰ Precisamente porque tal establecimiento implicó un "marco institucional" que permitió y croo **incentivos sustanciales para maximizar el bienestar individual** mediante la producción expansiva y el intercambio de bienes privados, generando el mercado, y simultáneamente minimizó los tradicionales males públicos imputables a los abusos sistemáticos característicos del gobernante "precapitalista", puede incluso sostenerse que el capitalismo **en tanto civilización es sistéricamente producto del Estado público** y no al revés como ha sido predominantemente **asumido en las ciencias sociales** de la segunda mitad del siglo, aunque no es éste el espacio adecuado para discutirlo.

La conexión sistémico-causal entre Estado público y desarrollo puede también precisarse con el concepto de mal público.⁴¹ Podemos clasificar los males públicos en sociales y estatales. Los pri-

⁴⁰ Véase Bazúa Y Valenti (*op. cit.*, 1992), así como los importantes textos de Douglas North (1984 y 1990), que marcaron hitos claves en el desarrollo de las llamadas nueva historia económica y nueva leona de las instituciones, respectivamente.

⁴¹ Este concepto permite precisar también el de problema público. En efecto, los problemas públicos son problemas porque constituyen males públicos netos. Si a pesar de lo argumentado el lector considera mejor aplicada la expresión "problema público", si se la refiere sólo a los problemas de los ciudadanos, ejerciendo sus derechos políticos, presentan en el espacio público como prioridades para la acción estatal, sólo le pedimos entonces que reconozca que no todo problema público en ese sentido es un mal público neto y que los problemas públicos más públicos y portanto más dignos de ser atendidos por la acción estatal son precisamente los males públicos. Como no podemos imaginar un argumento adicional por el que el lector pueda no estar de acuerdo con lo anterior, en lo que sigue procuraremos mantener este acuerdo.

meros son sólo generables por la agregación de las externalidades negativas de la conducta de los individuos o con su concurso (como en el caso de la contaminación); y los segundos, en cambio, son sólo generables por las políticas, decisiones o acciones estatales, especialmente las del gobierno en turno.⁴²

Interesan aquí estos últimos, porque asumimos de partida la centralidad causal de la acción estatal en la vida social, en la medida que estructura jurídica, sistema político y estilo institucionalizado de gobierno (las tres grandes dimensiones de toda configuración estatal), conforman el contexto socio-sistémico efectivo de la acción individual, organizacional o colectiva. **Adicionalmente, nos centraremos en los dos grandes grupos de males públicos estatales posibles en una sociedad con economía mercantil generalizada (capitalista) y, en consecuencia, con una configuración estatal al menos formalmente pública o semipública, pues es el caso relevante en términos de política pública.**

El primer grupo es el relacionado con deficiencias de la estructura jurídica, en

el sentido de que la legislación permite o incentiva abusos sistemáticos por parte de los miembros del establecimiento buropolítico (jueces, políticos-legisladores y burócratas-ejecutivos) del poder del que están investidos, en contra de los derechos de individuos, de grupos específicos o del bienestar público. Tales deficiencias pueden ser de origen, esto es, haber estado presentes desde la instauración de la Constitución del Estado en cuestión, o ser producto de decisiones legislativas posteriores, "post-constitucionales" (Buchanan). Porque bloquean de partida la producción del imperio de la ley y, en consecuencia, su efecto necesario es catastrófico sobre el desarrollo en el largo plazo, a este tipo de deficiencias de la legislación les **denominamos males públicos jurídicos.**

Dos ejemplos paradigmáticos de ello, en nuestro país, son: a) la estipulación de la "confesión" como prueba judicial suficiente de culpabilidad; ello ha permitido e incentivado que jueces y policías, mediante la degeneración despótica asociada al uso sistemático de la tortura, hayan llenado de inocentes las cárceles del país y dejado libre a una buena proporción de los delincuentes,

⁴²Trátase, como en todos los casos, de una conceptualización típicoideal. Ciertamente, casi la totalidad de los primeros pueden ser imputables en última instancia a los segundos, como en el caso de la inseguridad pública mexicana: no sólo existen más microdespotas sociales (delincuentes) por la proverbial corrupción y por tanto ineficacia de jueces y policías, dados el arcaísmo jurídico-penal, la naturaleza despótico-monopólica del sistema político y la tradicional impunidad cuasi-absoluta del establecimiento buropolítico; sino que además, la inevitable degeneración despótica de tales aparatos estatales, en tal contexto estatal necesariamente inevitable, ha incrementado sustancialmente el ejército global de delincuentes. Por lo demás, la altísima predisposición judicial y policíaca a delinquir contra individuos y grupos específicos que se oponen políticamente a la impunidad con que tradicionalmente efectúa el fraude electoral en nuestro país el establecimiento buropolítico, sobre todo en la última década y en provincia (lejos de la vista directa de la prensa), ha solido ser altamente funcional al mantenimiento del monopolio político. ¿Puede imaginarse que sin respeto irrespetado al voto del público ciudadano, algún día el poder judicial y la policía mexicana impongan el imperio de la ley?

como es públicamente sabido desde hace mucho tiempo; b) la desprotección sistémica de los derechos individuales públicos en materia política, en virtud de la estipulación, en nuestra opinión anticonstitucional, de que la Suprema Corte de Justicia, máxima autoridad del sistema jurídico, no se ocupe de las demandas contra la ilegalidad de los procesos electorales; 43 lo que ha permitido y fomentado que la pluripartidaria hampa electoral, sin la molesta vigilancia potencial del poder judicial, haya operado más a sus anchas desde entonces, con grave perjuicio de la existencia misma del imperio de la ley y del bienestar público, con los múltiples efectos perniciosos de ello en virtualmente todas las dimensiones de la vida estatal y social, dentro de los cuales interesa subrayar el incremento de la ya sistemática impunidad del establecimiento buropolítico mexicano.^f

El segundo grupo de males públicos estatales es el referente a lesiones al bienestar público imputables a las políticas, decisiones y acciones propiamente gubernamentales; por ello les denominamos males públicos buropolíticos o de política; están relacionados con el grupo anterior en la medida que impli-

can siempre el uso de atribuciones jurídicamente establecidas. Pero, aunque ello implica que la estructura jurídica es un elemento clave del contexto sistémica en el que se mueve el gobernante en turno, que como vimos puede permitir o incentivar abusos por parte de éste, es preciso analizar también las posibles lesiones al bienestar público que todo gobernante puede producir con su criterio decisional al usar atribuciones jurídicas que, en principio, resulte inimaginable que no pueda tener, que no puedan estar en su "espacio de política" (*policy space*). al menos dado el estado actual de la tecnología. Éste sería el caso precisamente, al menos, de las atribuciones en materia criminal (que comparte con la judicatura) para imponer el imperio de la ley, en materia fiscal (que comparte generalmente con el poder legislativo) y en materia monetaria, comercial externa y de compensación social.⁴⁵

En este sentido son seis los males públicos más relevantes por su potencial catastrófico sobre el desarrollo que pueden producir el gobernante en turno en toda sociedad contemporánea:

A) Inexistencia o precariedad del imperio de la ley, sobre todo por periodos

⁴³ Como es sabido, esto fue estipulado en la "reforma política" de finales de los 70. Pero hasta ese momento la judicatura había dimilido explícitamente de cumplir con sus responsabilidades, negándose a atender tales demandas. Dicha "reforma" la eximió de continuaren tal papel.

⁴⁴ Véase Bazúay Valenti (1992c), en donde se efectúa un diagnóstico global de la configuración estatal mexicana, con base en el concepto de mal Público buropolítico.

⁴⁵ En cada uno de estos casos, es por el momento imposible "poner en automático" la toma de decisiones gubernamentales (o judiciales en el primer caso), de manera que se reduzca a cero el *policy space*, que no pueda intervenir el cñtento decisioet del gobernante en turno. En consecuencia, los males públicos que de ello puedan desprenderse, no pueden ser abolidos sólo con nuevas leyes.

largos, que generalmente implica degeneración del aparato policiaco o del judicial y "mercado negro" de "justicia". Éste es un mal público casi siempre perjudicial para el desarrollo, en buena parte porque supone la instauración del despotismo del poderoso o del rico y la corrupción del gobernante, deteriorando seriamente el fino y delicado tejido del sistema social y, en consecuencia, afectando virtualmente todas las dimensiones del bienestar público. Además, implica que los impuestos que el ciudadano paga para que exista imperio de la ley no tienen contrapartida. Paga por algo que no recibe.

En consecuencia, el ciudadano común pierde siempre cuando los "poderosos", por contar con la connivencia del gobernante, violan impunemente la ley.

B) Impuestos excesivos en comparación con los que se pagan en otras sociedades y con la calidad general del "servicio estado" en éstas. El "servicio estado" puede desagregarse en: provisión de derechos (Constitución), provisión de seguridad jurídica y física (imperio de la ley), provisión de representación para la toma de decisiones

estatales (democracia) y provisión de racionalidad gubernamental. A mayor publicidad del Estado, mayor calidad de cada uno de estos servicios. Los impuestos excesivos implican que el público ciudadano y contribuyente paga, por ser miembro de su Estado nacional, una cantidad "de más" (una renta) al establecimiento buropolitico de su país, por encima de lo que pagan los ciudadanos-contribuyentes por un "servicio estado" de similar calidad en otros países, o, pagando lo mismo, tal "servicio" es de menor calidad. Paga más por lo mismo o, peor, por menos." En ambos casos se tiene en el presente menos bienestar individual y público del que se tendría si no hubiese sido víctima de tal cobro de más por parte del gobernante⁴⁷ Se trata de un pago de más sin contrapartida, pues no se paga más por más. Los impuestos excesivos son un mal público porque empobrecen al público ciudadano y, en consecuencia, deterioran el bienestar público, el desarrollo, en el presente y en el futuro.

En consecuencia, el público ciudadano pierde siempre cuando pagando los mismos impuestos que se pagan en otro país, la calidad de los servicios que recibe de su Estado es sin embargo me-

⁴⁶ O, como en el caso de inexistencia de imperio de la ley, literalmente paga por nada, O, peor aún, por exactamente lo contrario: un antiservicio.

⁴⁷ Que éste puede cobrar porque hasta ahora se ha mantenido una forma histórica de "relaciones Internacionales" en la que los Estados nacionales, basados en el monopolio de los medios de violencia, han podido además operar como monopolios territoriales para la provisión del "servicio Estado" a sus poblaciones, que a este respecto son sus mercados cautivos, en la medida que el traslado a otro país, aun si es posible, suele ser inasumible para los costos para la gran mayoría de las personas. De ahí, la relevancia sintomática, para nuestro caso, de los millones de mexicanos que anualmente arriesgan incluso su vida para internarse en los EEUU.

nor y peor aún si paga más.⁴⁸

C) Inflación, sobre todo por periodos **largos. Colocamos este fenómeno aquí**, porque sólo puede producirse por decisiones de política monetaria del **gobernante o con el concurso decisivo de éstas**. Es un mal público porque: a) implica una expropiación de la sociedad por parte del gobierno, pero básicamente de los asalariados y, cuando no existe plena libertad de cambios, también de los ahorradores (tenedores de bonos de la deuda gubernamental interna), con lo que casi todo el público ciudadano pierde bienestar, razón por la que se le suele llamar "impuesto inflacionario".⁴⁹ b) empeora la distribución del ingreso haciendo más ricos a los ricos y más pobres a los pobres; y e) altera el equilibrio macroeconómico **mínimo necesario** para la realización del potencial de desarrollo de la sociedad, con lo que se deteriora el bienestar público futuro.

En consecuencia, el público ciudadano pierde siempre cuando el gobernante, **cualquiera sea su intención, genera**

inflación alta o baja.

D) Déficit fiscal, sobre todo si su **acumulación conduce a una situación de sobreendeudamiento gubernamental interno o sobre todo externo**. Salvo **coyunturas o situaciones históricas muy especiales**, el déficit gubernamental es una mal público neto porque implica que el gobierno se está endeudando. La deuda gubernamental, interna o externa, es siempre una carga sobre los ingresos futuros del público ciudadano o de su descendencia, salvo que los recursos que el gobierno pide prestados sean usados para producir más recursos que los implicados en los compromisos de pago contraídos y que tal excedente de **recursos se use, cuando se obtenga, para reducir los impuestos que paga el público ciudadano**.⁵⁰ Caso que no se ha presentado nunca ni es esperable que se presente, aun en contexto de Estado liberal democrático. La forma usual, en cambio, de al menos aminorar los problemas de deuda acumulada, ha sido la **de terminar incrementando los impuestos más allá del valor presente de** la

⁴⁸ Que es precisamente el caso de la inmensa mayoría de los ciudadanos contribuyentes mexicanos, aquellos cuyos ingresos mensuales son menores a \$5,000,000, pues aquí pagan impuestos que representan aproximadamente, en promedio, el 25% de sus ingresos, mientras que en los EEUU sus "pares" de ingreso pagan porcentajes significativamente menores o simplemente no pagan. Un análisis más detallado, demostraría que también están en ese caso varios estratos de ingresos superior, aún hoy.

⁴⁹ Con independencia de que la inflación sea alta o baja. En caso de pasar de la primera a la segunda, de todas maneras el Público ciudadano sigue perdiendo, pero menos que antes, lo que suele generar la ilusión de que se "está bien", cuando sólo se está "menos mal que antes" (que no es lo mismo que el falso problema nominalista del "vaso medio lleno o medio vacío"). Por otro lado, si la inflación es mayor que el promedio de los países avanzados, este impuesto inflacionario significa que se cae además en la situación de impuestos excesivos, si no se estaba ya, o que elJa empeora.

⁵⁰ Véase al respecto la excelente colección de textos teóricos y analíticos sobre la forma que ha adoptado este grave problema en los EEUU, editado por Buchanan *et al.* (1987, *op. cir.*)

deuda original,⁵¹ como en la casi totalidad de los países avanzados o, mediante brutal expropiación inflacionaria de la **sociedad, como en el caso de los** Estados burocrático-autoritarios periféricos como el nuestro. En ambos casos, pero **sobre todo en este último, se tiene significativamente** menos bienestar público del que se tendría si el gobierno no se hubiese endeudado. El déficit fiscal, **casi en todos los casos, es pues una** lesión al bienestar público presente neto y al desarrollo,

En consecuencia, **el ciudadano pierde** siempre cuando el gobierno gasta más de lo que ingresa, cuando se endeuda,

E) El proteccionismo, sobre todo cuando es permanente y generalizado es una mal público porque, primero, permite que los empresarios del país explíen al ciudadano consumidor, cobrándole cantidades de más sobre el **precio** que tienen los productos en el mercado internacional, **lesionando su bienestar presente** individual y colectivo; por ello, de hecho, las políticas proteccionistas implican que el gobernante les confiere a individuos o grupos especiales, facultades para imponer "impuestos" al público consumidor, **que, de nuevo, paga más por lo** mismo o, peor, por menos (pues siendo consumidor cautivo, generalmente los

productos, además de caros, son también de menor calidad); así, el **proteccionismo supone que, si no se estaba, se cae en la situación de impuestos excesivos, con la diferencia de que en este** caso la renta va a dar, en principio, a los bolsillos del empresario "nacional". Segundo, porque empeora la distribución del ingreso, haciendo más ricos a los ricos y más pobres a los pobres, igual que la inflación. Y por último, pero no al último, porque al impedir la **competencia externa, desactiva en el país el mecanismo sistémico de inducción de un elemento estratégico para el desarrollo nacional: la innovación tecnológica.**

En consecuencia, el ciudadano pierde siempre cuando el gobierno cierra **las puertas u obstaculiza la competencia externa.**

F) Contubernios o colusiones burocráticas. Éstas son un mal público porque implican que el gobernante en turno **o sus empleados, abierta o soterradamente,** están adoptando políticas, **tomando decisiones o efectuando acciones** para generarle beneficios privados a individuos o grupos especiales (empresarios, burócratas sindicales, políticos) que necesariamente perjudican al ciudadano, en su calidad de contribuyente o en la de consumidor, y en con-

⁵¹ Con lo que al público ciudadano "le sale más caro el caldo que las albóndigas" porque termina pagando más, en términos de valor presente real, que lo que hubiera pagado si, en su momento, hubiese pagado más impuestos para evitar que el gobernante se endeudase o lo hubiese obligado a efectuar cortes en su gasto para equilibrar el presupuesto. Sobre todo si se trataba de endeudarse para financiar su exceso de gasto corriente, como el paradigmático caso mexicano de los 70 y 80.

secuencia deterioran el bienestar público presente neto.⁵² Las formas paradigmáticas de contubernio o colusión, aun en el contexto de un Estado democrático,⁵³ son: expoliación del contribuyente, ventas al gobierno a precios superiores al de mercado, concesión de privilegios o exenciones fiscales parciales o totales a grupos especiales y simple robo de recursos públicos; expoliación del consumidor, provisión de concesiones monopólicas de todo tipo a grupos especiales, protección de las empresas que violan las estipulaciones legales acerca de las características que deben tener bienes y servicios y provisión de información privilegiada financiera o bursátil relevante a individuos; expoliación de grupos específicos, provisión de todo tipo de apoyos políticos a dirigentes de organizaciones sociales, por ejemplo sindicales, para que puedan robarse impunemente las cuotas de los miembros. Lo relevante en todos los casos es que el gobernante abusa de los inmensos poderes de que está investido para, aliado con alguien más normalmente de manera

encubierta, obtener rentas expoliando a la ciudadanía.⁵⁴

En consecuencia, el público ciudadano pierde siempre que el gobernante se colude con alguien, especialmente con grupos empresariales, sindicales o políticos.

Estos seis grandes tipos de males públicos buropolíticos o de política representan formas diferentes que tiene en sus manos todo establecimiento buropolítico para robar soterrada o sofisticadamente a la sociedad. Ya sea no produciendo lo que el público ciudadano le paga para que produzca (inexistencia del imperio de la ley); produciéndolo pero en cantidad o calidad comparativo-internacionales inferiores (impuestos excesivos); expoliando a asalariados y ahorradores (inflación); expoliando la riqueza futura de todos (déficit-deuda); induciendo la expoliación de todos por unos cuantos (proteccionismo); o coludiéndose con algunos para expoliar a todos (contubernios buropolíticos).⁵⁵

⁵² Esto es, tomando en cuenta los costos esperables en bienestar general en un horizonte temporal X o comparando el bienestar actual con el que habría en ausencia de tales políticas.

⁵³ Pues como vimos atrás, es realista partir del supuesto de que todos los sujetos organizados o no, demandan políticas al gobierno en función de lo que creen que son sus intereses privados..

⁵⁴ Todas estas formas son paradigmáticas de nuestro país. Sin embargo, la tecnología de expoliación del público ciudadano, que ha desarrollado en los últimos 70 años el establecimiento buropolítico mexicano, rebasa con mucho, por supuesto, no sólo esta mera descripción típico ideal, sino incluso la imaginación de la inmensa mayoría.

⁵⁵ En este contexto, el uso de la expresión "robo", como la de "mal público", es independiente de los juicios de valor que puedan merecer las situaciones modelísticas considerables. De la misma manera que "mal público" es simplemente una desutilidad para todos, producible de distintas maneras, de "robo" se habla cuando un individuo o grupo de individuos violan los derechos de propiedad vigentes de aire u auras y se apoderan de parte o de todos sus bienes o pertenencias, aun cuando éstos puedan no darse cuenta en el momento y lo hagan no después, como en el caso de fraude. Todos los males públicos buropolíticos modelizados atrás son en tal sentido maneras de robar o de hacer fraude al público ciudadano porque lo hacen pagarmás por lo mismo, por menos, por nada o, peor aún, por lo contrario (como en el caso de la inseguridad pública), aunque por su manera soterrada o sofisticada, en las sociedades como la nuestra éste no se haya dado cuenta... aun.

Puede afirmarse que cuando en una sociedad el establecimiento buropolítico produce todos estos males públicos de política durante un tiempo prolongado, lo que sólo es posible cuando existen males públicos jurídicos graves, el Estado como tal se convierte en un mal público catastrófico. El país se precipita **en una situación de crisis económicas** recurrentes o de imposibilidad sistémica de desarrollarse, de garantizar el incremento permanente del bienestar público si se mantiene la misma configuración estatal, porque es el Estado mismo el que ha vuelto al país pobre o más pobre de lo que era antes, en términos absolutos o comparativos.

En tal virtud, puede precisarse la conexión causal sistémica entre Estado público y desarrollo: el desarrollo sólo puede darse en sociedades capaces de organizarse como Estado público, porque **sólo éste minimiza sistémicamente** la probabilidad de que el establecimiento buropolítico la expolie sistemáticamente o porque sólo en el Estado público es esperable que la megarenta buropolítica, la suma de todas las rentas asociadas a los males públicos buropolíticos, no resulte catastrófica para el crecimiento permanente del bienestar público, del desarrollo.

Esta teoría puede falsearse empíricamente: habría que encontrar un caso de país en que la sociedad haya sido víctima de todos los males públicos buropo-

⁵⁶ Esta parte es un resultado preliminar de un proyecto más amplio sobre el problema, en la que estamos trabajando desde hace varios años. Recientemente, Lal y Mytnr (1991) y Grindle y Thomas (1991) publicaron los resultados de investigaciones que han llegado a conclusiones similares en varios aspectos a las nuestras, aunque con diferentes enfoques teórico-enfáticos y metodológicos. Nos hemos beneficiado considerablemente de ellas.

líticos analizados durante un largo periodo y no haya llegado a crisis económicas recurrentes o a un empobrecimiento público absoluto o comparativo, esto es, que en cambio se haya desarrollado. Nosotros no lo hemos encontrado. Más bien, la evidencia disponible parece confirmar la hipótesis general que se deriva de esta conceptualización teórico-analítica general, como veremos en seguida.

11. Estado, política gubernamental estratégica y desarrollo en la segunda mitad del siglo

Nos interesa ahora dilucidar la fecundidad analítico-empírica de esta conexión causal sistémica entre Estado público y desarrollo, que consideramos muy importante para el enfoque amplio de política pública, observando los procesos nacionales acontecidos en la segunda mitad del siglo desde una perspectiva global.^P

Partimos de que en la segunda mitad del siglo puede aseverarse que han existido tres grandes tipos de Polis, de configuraciones estatales: el Estado Liberal Democrático (ELD), que se ha desenvuelto fundamentalmente en las socie-

dades industriales; el Estado Burocrático Autoritario (EBA), que cristalizó básicamente en las sociedades periféricas, "en desarrollo" o subdesarrolladas; y el Estado Burocrático Totalitario (EBT), que se presentó en las sociedades llamadas "socialistas". El orden de presentación de los mismos es jerárquico y responde, en consonancia con la evidencia histórica, a su grado de publicidad, que además se correlaciona positivamente con la capacidad de crecimiento autosostenido, de desarrollo, mostrada de 1945 a 1992.⁵⁷

La hipótesis general es que tal correlación responde fundamentalmente a la causalidad sistémica mencionada y, en especial, a que a mayor carácter público del Estado, el espacio de política de la elite buropolítica (*policy elite* se le llama

usualmente, véase Grindle y Thomas, *op. cit.*) en las áreas de la gestión gubernamental que son claves para el desarrollo es menor, porque está sustancialmente acotado por la percepción y aceptación públicas o predominantemente mayoritarias, de que en tales áreas de política hay ciertos rasgos que tiene necesariamente toda decisión gubernamental para maximizar el bienestar público en el largo plazo.⁵⁸ Dada su dependencia sistémico-política de la opinión del público ciudadano, la elite tenderá, por mera racionalidad estratégica, a no violentar tales rasgos a menos que sea estrictamente necesario, y, en general, a calcular con cuidado los efectos socialmente negativos de sus decisiones, sobre todo en tales áreas.⁵⁹ De esta manera, lo que llamamos estilo institucionalizado de gobierno, materializado

⁵⁷ Tomamos este periodo por facilidad de exposición, aunque sostenemos que los resultados no cambiarían sustancialmente si tomáramos el periodo 1500-1992 o incluso uno mayor. Véase Nonh (1984, *op. cit.*), en donde con un modelo polihológico más sencillo efectúa un análisis altamente fecundo de la causalidad del cambio en la historia económica.

⁵⁸ No suponemos por ello que los miembros del público ciudadano se orienten por la persecución altruista del bienestar público, sino simplemente que su egoísmo es estratégico y sobre todo mínimamente ilustrado, lo que los lleva a no ser tontos: asumen que los abusos del gobernante los empobrecen a todos. esto es, también a cada uno de ellos individualmente considerados. En consecuencia, su proclividad a oponerse a tales abusos es sustancialmente mayor que la que existe, por ejemplo, en las sociedades periféricas. Véase también la interesante discusión sobre "el poder de las ideas públicas" en el proceso de hechura de las políticas en EEUU, que se efectúa en el volumen editado por Roben B. Reich (1988) con ese título.

⁵⁹ Grindle y Thomas (*op. cit.* cap. 1), en nuestra opinión erróneamente, consideran que el comportamiento que ellos observaron de parte de los tomadores de decisiones de los países periféricos que estudiaron, no resulta explicable con el modelo de racionalidad del *homo economicus* desarrollado por la escuela de la elección pública: "si toda acción política se asume como emanada del deseo de capturar el Estado para beneficio personal... entonces hay poca base para esperar diálogo razonado acerca del contenido de la política pública... y se falla en tomar en cuenta... la posibilidad de que factores tales como el liderazgo, los valores y el énfasis técnico puedan imprimirle nuevas direcciones a la política pública" (traducción nuestra). Francamente no vemos cómo las conclusiones puedan desprenderse de la premisa, salvo suponiendo que todo aquel que tenga tal "deseo" es *ipso facto* tonto, insensible y sobre todo cortoplacista. Lo que en cualquier caso no está implicado en la premisa. Más bien al contrario. Las formas empíricas que puede tomar el "deseo" son tan variadas y diversas como las de la "inteligencia" para "domar" las condiciones sistémicas y coyunturales en las que "desea realizar el deseo". De ahí la importancia de considerar retes condiciones sistémicas. Véase Opp (1989), en donde se presentan los resultados de una imponente investigación empírica sobre la consistencia de la llamada *Rational Choice Theory* y se discute ampliamente el mencionado modelo de racionalidad llegando a conclusiones considerablemente positivas.

en la política atingente a dichas áreas que llamamos *estratégicas*, tiene una baja capacidad potencial de generar cualquier combinación de los males públicos señalados y cuando los genera lo hace con gravedad baja, en buena parte porque está en "cuasi-automático". En consecuencia, tiene una alta probabilidad de resultar socialmente macrorracional!

Adicionalmente, asumimos que dado el carácter históricamente capitalista de la economía internacional, aunque hasta ahora no haya sido mundialmente orgánica, todos los Estados enfrentan un imperativo exógeno de eficacia y eficiencia económica estratégica: ser al menos tan funcionales respecto al desarrollo, al incremento permanente del bienestar público en sus territorios (los indicadores habituales son el incremento del ingreso nacional, del ingreso por habitante y del bienestar social), como los demás o como sus principales "competidores" (según el caso y la coyuntura), cualesquiera sea el origen y naturaleza de la competencia". De no cumplir con este imperativo al menos tan bien como el resto, esto es, en términos

comparativo-internacionales, tarde o temprano los Estados nacionales tienden a entrar en crisis de magnitud, profundidad e intensidad variables (según la coyuntura y el caso).⁶¹ A mayor carácter público del Estado, menor probabilidad de crisis catastróficas, precisamente porque la política gubernamental estratégica tiende a estar en "cuasi-automático". Esto supone además que, hasta ahora, las "ideas públicas" que le han acotado en las sociedades liberal democráticas, pueden ser consideradas técnicamente correctas,

Para dilucidar la situación diferencial de las sociedades periféricas y de las sociedades industriales en la actualidad (no nos ocuparemos aquí de la crisis de las sociedades llamadas "socialistas")⁶² utilizaremos el siguiente itinerario lógico:

Primero, describimos las características centrales del ELDy del EBA, asumiendo un modelo general de Estado, según el cual éste puede ser pensado, en cualquier par de coordenadas espacio-temporales, como una configuración de tres dimensiones sistémicamente inter-

⁶⁰ Las formas prácticas adoptadas por este imperativo económico exógeno, van desde la amenaza de conquista militar hasta la amenaza de perder algún grado de influencia diplomática, pasando por las no menos importantes de perder liderazgo tecnológico o mercados de todo tipo (internos o externos) o incluso población (emigrantes: votantes "con los pies"), en caso de quedarse económicamente atrás.

⁶¹ Esto es imputable a que ningún Estado puede escapar, a la larga, de la "prueba del ácido" de su megarracionalidad respecto al desarrollo: la comparación entre los precios en su territorio y los internacionales, tanto de los productos de los tres grandes mercados (bienes y servicios, capitales y trabajo) como del comportamiento del nivel general de precios. Deficiencias comparativas por largos periodos en ambos casos indican ineficacia e ineficiencia del Estado o de la gestión estatal y alta probabilidad de presencia de males públicos buropolíticos: al menos, proteccionismo y sobreendeudamiento externo. Y este último necesariamente tiene límites temporales más bien cortos.

⁶² Véase Bazua y Valcú (1992b, *op. cit.*).

articuladas: la estructura jurídica, que establece los derechos de los individuos miembros de la sociedad y los del gobernante en turno, así como los procedimientos para hacer valer los primeros, en caso de violación de los mismos; el sistema político, que designa el conjunto de relaciones formales e informales que, con base en la estructura jurídica, se establecen entre gobernante y gobernados; y el estilo institucionalizado de gobierno o de toma de decisiones de política gubernamental que, con base en las características del sistema político y la cultura sociopolítica que éste vuelve predominante, se constituye en cada caso.

Segundo, describimos lo que llamamos el modelo de política gubernamental estratégica que en términos generales fue efectivamente seguido en el periodo de referencia por los gobiernos de tales sociedades.⁶³ Se asume que las áreas de política más significativas desde el punto de vista del desarrollo en el largo plazo, son la política de comercio exterior o comercial, la política de finanzas pública, o fiscal, la política industrial y la política social (transferencias a individuos cuya situación económica es considerada digna de ser mejorada con recursos públicos). La política comercial es clave porque define el tipo de inserción en la dinámica económica internacional; la política fiscal-moneteria, porque de ella depende centralmente la estabilidad macroeconómica; la política industrial, por su impacto en el perfil tecnológico y productivo del

aparato industrial, que a su vez es decisivo para el crecimiento económico en el largo plazo; y la política social, porque de ella depende, dentro de ciertos márgenes definidos por las otras, el grado en que el mejoramiento de la distribución individual y familiar del ingreso acompaña al crecimiento económico.

y tercero, efectuaremos algunas reflexiones generales sobre el significado de la crisis que explotó en los 80 en las sociedades periféricas y que aún no supera prácticamente ninguna de ellas (incluido México). Estas reflexiones tratarán de mostrar por qué es importante el desarrollo de un enfoque amplio de política pública, sobre todo en países como el nuestro, y la indispensabilidad de ocuparse de los complejos problemas de la estructura jurídica y del sistema político de las configuraciones estatales periféricas.

1. El estado liberal democrático (capitalismo industrial)

El Estado liberal democrático, en tanto modelo o tipo de configuración estatal, se puede describir de la siguiente manera:

A) Estructura Jurídica

En esta dimensión, los rasgos fundamentales de este tipo de Estado son:

⁶³Algunos casos especiales que tendrían que analizarse por separado.

1) Consolidación del sistema constitucional basado en los tres grupos de derechos individuales públicos, que caracterizan al occidente moderno: derecho a la propiedad individual, derecho a la libertad de acción; expresión y asociación y derecho a la elección periódica del gobernante, de los miembros del poder legislativo o de los miembros del poder judicial.

2) Establecimiento y consolidación de la división de poderes y de mecanismos de control de la constitucionalidad de las decisiones y acciones gubernamentales y estatales en general.

Estos dos grandes rasgos de la estructura jurídica, especialmente el segundo que conduce al imperio de la ley, elevan la probabilidad de que el funcionamiento general del Estado resulte funcional al desarrollo, aunque por sí solos no lo aseguran.

B) Sistema Político

Sobre la base de los dos rasgos anteriores, los que caracterizan a esta dimensión son cuatro fundamentalmente:

1) Consolidación de la democracia en tanto mecanismo de selección social genuina del gobernante en turno, del Congreso o de la judicatura (respeto fetichista del voto del público ciudadano).

2) Consolidación de un mercado sociocomunicacional competitivo y libre, en el que el negocio genuino consiste en la publicitación permanente de información confiable sobre los asuntos ir-

portantes públicos, especialmente la gestión gubernamental en general (interdependencia sistémica de las empresas mediáticas respecto del gobernante en turno). Esto produce y garantiza la existencia de debate público, minimiza la secreción buropolítica, en particular sobre el manejo de los recursos públicos y los contubernios buroempresariales y pone a disposición del ciudadano los insumos intelectuales mínimos necesarios para la formación de juicios argumentales sobre el estado de cosas en el mundo en general.

3) Consolidación de un mercado político competitivo, libre y "justo" (*fair play*), basado en la igualdad de condiciones y oportunidades de las organizaciones o individuos oferentes de proyectos de gobierno al público. Esto genera, por un lado, el desarrollo de competencia sociopolítica genuina impidiendo los monopolios permanentes, porque obliga a la "clase política" a depender absolutamente, en último término, de la opinión del público; y por el otro, convierte a la profesión política en una profesión abierta (con bajas "barreras de entrada"), elevando la calidad promedio de sus exponentes típicos. Adicionalmente, sobre la base de la vigilancia permanente de la legalidad de todas las decisiones jurídicamente públicas y de sus tomadores, los distintos grupos de políticos dedican buena parte de su tiempo a vigilarse mutuamente, lo que reduce sistémicamente la probabilidad de violentar el imperio de la ley por el establecimiento buropolítico.

4) Normalidad de la alternancia de sujetos y organizaciones políticas diversos en la ocupación del poder estatal. Esto induce el desarrollo exponencial de la cultura política ciudadana, basada en la desmitificación del "totem estatal" y sus modernos "hechiceros", los buropolíticos; en la dignidad personal frente a la autoridad y en la absoluta primacía valorativa del individuo y del público sobre el Estado y, en especial, sobre el gobernante en turno.

Estos cuatro rasgos sistémicopolíticos conducen, en grados diversos según el caso, a la existencia permanente de un importante nivel de control sociopolítico; 1) sobre la efectiva producción del imperio de la ley y la legalidad de la acción gubernamental en general; 2) sobre el comportamiento de la "clase" buropolítica y los grupos de grandes **empresarios**, así **como sobre sus contubernios**; 3) sobre la calidad de los servicios proveídos por el gobierno y en general sobre la calidad de la gestión gubernamental; y 4) implícitamente, sobre el tamaño absoluto y relativo de las *megarrenras buropolítica y empresarial*.

Consideradas en su articulación sistémica, la dimensión anterior y ésta, suponen un mayor grado de probabilidad comparativa de que el funcionamiento general del Estado sea funcional al desarrollo en el largo plazo. Sobre todo en comparación con la probabilidad que existe cuando no se dan estos cuatro rasgos en el sistema político. Sin embargo, tampoco lo aseguran.

C) Estilo institucionalizado de gobierno o de toma de decisiones gubernamentales (*policymaking style*).

En relación con los rasgos principales de esta dimensión, puede aseverarse que con **base** en las características de las **dimensiones anteriores, son en general tres:**

1) Desarrollo y consolidación de una cultura de gobierno cuyo núcleo está en torno de la preocupación del gobernante en turno por la opinión del público, acerca de los problemas o áreas de la vida nacional a los que dedica su **atención, así como acerca de si los efectos públicos netos imputables comparativa o prospectivamente a sus decisiones son o no positivos.** En especial en las **áreas estratégicas mencionadas.**

2) Desarrollo y consolidación de un tipo de microrracionalidad buropolítica típica que, en virtud de lo anterior, incorpora como condicionante fundamental la racionalidad técnico-científica en el proceso de toma de **decisiones, especialmente en las áreas estratégicas.** Esto acota sustancialmente la influencia decisional de la racionalidad ideológico-política de los buropolíticos y sobre todo su racionalidad meramente **económica, pero no las anula.**

3) Desarrollo y consolidación de una tradición de análisis técnico-científico en materia de problemas de gobierno y toma de decisiones, en especial en el **área económica,** que eleva la probabilidad de que se tomen decisiones y adopten políticas gubernamentales consistentes y en general funcionales respecto

al desarrollo en el largo plazo.

Estos tres rasgos, en grados diversos según el caso, conducen: 1) a garantizar el núcleo de la funcionalidad de la acción gubernamental para el desarrollo **económico y sociopolítico en general:** la provisión eficaz del servicio estatal básico imperio de la ley; 2) a elevar la probabilidad de tal funcionalidad en el resto de las áreas de política del gobierno, **especialmente en la económica, a lo largo del tiempo y con relativa independencia del ocupante coyuntural del poder ejecutivo;** 3) **en consecuencia, a** reducir la probabilidad de la producción de cualquier combinación catastrófica de los males públicos *buropolíticos* a lo largo del tiempo.

En suma, las características de la *Polis* liberal democrática, en tanto tipo de configuración estatal, implican de partida **que la toma de decisiones estatales, jurídicamente públicas, especialmente** las gubernamentales, tiende a ser **permanentemente macrorracional respecto** al incremento del bienestar público en el largo plazo, porque habiendo Estado público, se produce sistémicamente gobierno y no sólo gobernante en turno.

Veamos ahora si esto ha sido efectivamente así, analizando lo que llamamos modelo de política gubernamental **estratégica que en general les es imputable** haber seguido, en lo que va de la segunda mitad del siglo, a las sociedades con configuraciones estatales liberal democráticas. Le denominamos "modelo central" por la circunstancia histórica de

que tales sociedades pueden ser consideradas como el "centro" del sistema **económico internacional, en el sentido** preciso de que sus economías no sólo constituyen juntas un porcentaje muy considerable del producto mundial, sino que en ellas se generan los impulsos dinámicos fundamentales de la **civilización capitalista contemporánea.**

Nuestro objetivo aquí es mostrar cómo este modelo responde, fundamentalmente, a la lógica sistémica de la *Polis* liberal democrática. Tal modelo se describe en el Cuadro 1 de la siguiente página.

En esta descripción modelística general, la conceptualización estratégica de las políticas idóneas para el desarrollo está centrada en la convicción libre-cambista en materia de política comercial, **en la convicción acerca de la indispensabilidad de la salud financiera pública y en la convicción de que el activismo industrial del gobierno debía ser limitado.** Lo que convierte a las políticas correspondientes en el eje dinámico **de todo el modelo, pues una vez asumidas,** el resto de las áreas de política gubernamental quedan sustancialmente acotadas.

La primera estuvo de inicio condicionado por la percepción pública generalizada o predominante: a) de que la "protección del productor", en sí misma, implica la "desprotección del consumidor", **esto es, de que implica** "rentas monopólicas" para algunos, pagadas por todos y, en consecuencia, difícil-

mente puede ayudar al bienestar público, salvo **casos** especiales, dentro de los que no puede estar la "protección permanente" (economía cerrada); b) de que las políticas aperturistas de economía abierta o semiabierta, eran las adecuadas para el **desarrollo**, en buena parte por la consideración retrospectiva de que la "economía cerrada" había contribuido en buena medida al desencadenamiento de dos grandes guerras en unas cuantas décadas; y c) de que el "libre comercio mundial", además de estimular el **desarrollo** universal, podía ser la

base material de la paz internacional, transformando a los "enemigos geopolíticos" en competidores o socios comerciales. Vieja convicción de política estratégica defendida por Adam Smith, David Ricardo, 1000 Stuart Mill e incluso por Carlos Marx.

En concordancia con estas "ideas públicas" liberal democráticas y cosmopolitas, las élites buropolíticas de los Estados liberal democráticos produjeron, después de la segunda guerra mundial, un nuevo sistema internacional de

Cuadro 1

Características del Modelo Central de Política Gubernamental Estratégica para alcanzar el desarrollo

Desarrollo = Economía Abierta + Industria exportadora + Salud Financiera Pública + Equidad Social

Donde:

1) El signo (=) quiere decir "se alcanza con".

2) Cada uno de los argumentos de la función define el objetivo general explícito de política y los medios básicos de cada una de las cuatro políticas que aquí se consideran claves:

Política comercial: tendencia al libre cambio comercial y financiero y uso de protección comercial de manera selectiva y coyuntural, para inducir la eficiencia comparativa general de la economía nacional, especialmente de la industria.

Política industrial: intervenciones gubernamentales acotadas por el objetivo de corregir "fallas de mercado" interno y por el imperativo de salud financiera pública.

Política financiera: regulación monetaria no inflacionaria y control permanente sobre el déficit fiscal, para garantizar estabilidad macroeconómica en el corto y largo plazos.

Política social: transferencias de recursos públicos genuinos (no inflacionarios) a individuos o familias, con acotaciones y especificaciones claras de selectividad y con reducido intermediarismo corporativo, para garantizar una distribución del ingreso considerable adecuada.

instituciones pluriestatales de regulación económica (BM, FMI Y GATT) Y se protagonizó la liberalización comercial más importante de la historia conocida.

En consecuencia, la aceptación sociopolítica de las medidas proteccionistas en general siempre estuvo condicionada a que fuesen "temporales" y a los compromisos de reinversión de las rentas implicadas de parte de sus "beneficiarios". Explícitamente, pues, la concesión de "protección contra la competencia externa" ha tendido **siempre a ser vista, en estas sociedades, como un instrumento coyuntural para elevar la capacidad competitiva internacional futura de la economía nacional, en plazos preestablecidos.**^P

Por ello, la política industrial tendió a basarse en una conceptualización de "promoción eficiente" de la producción industrial, básicamente mediante instrumentos financieros y regulatorios y, en especial, mediante proyectos de coinversión gobierno-empresas en investigación y desarrollo (R&D).

Por lo que se refiere a la convicción acerca de lo indispensable de la salud financiera pública, ella estuvo también de partida condicionada por la percepción pública predominante: a) de la intrínseca peligrosidad pública del déficit y el sobreendeudamiento gubernamentales, porque implican siempre infla-

ción y el empobrecimiento de grandes sectores de la población; y b) de que la política fiscal no inflacionaria resultaba la adecuada para el bienestar público, en buena parte por la consideración retrospectiva del importante impacto de la inflación en la terrible experiencia de entreguerras.

Así, ha habido desde entonces una constante preocupación pública al respecto que, en términos generales, ha acotado sustancialmente tanto el espacio de política en la política social, haciendo que la transferencia de recursos públicos a individuos y familias sea más o menos paralela al creciminuto del producto, la productividad o los ingresos tributarios y, sobre todo, con la menor intermediación corporativa posible (casi todo mundo entiende que a mayor intermediación mayor gasto y menor beneficio para los que se busca beneficiar), como el espacio de política en la política industrial "empresarial" (producción de bienes o servicios), limitándola en general a los bienes y servicios genuinamente públicos o haciéndola muy selectiva en caso de los bienes privados y, sobre todo, respetuosa del imperativo de salud financiera pública.

Las características de la configuración estatal del ELD Y el modelo central de política gubernamental estratégica, tendieron pues a generar:

⁶⁴ Porello no puede sorprender que la creación de la Comunidad Económica Europea haya enfrentado tan poca resistencia sociopolítica "nacional-proteccionista". El mencionado caso de los agricultores franceses es más bien la excepción. Una resistencia de naturaleza completamente distinta es la del pueblo danés contra la unificación política y monetaria.

Primero, una estructura sistémica de fuertes restricciones politioeconómicas al comportamiento maximizador buropolitico, empresarial y proletario típicos, por la que sus ingresos tendieron a depender más del crecimiento, a nivel micro y macro, de la productividad y eficiencia comparativas de la economía, del progreso científico-técnico (incluida la tecnología administrativa y de relaciones industriales), que de rentas mono u oligopólicas, permanentes o coyunturales. Esto es, una estructura de restricciones que efectivamente impidió la producción de cualquier combinación catastrófica de los males públicos buropoliticos y, en consecuencia, el que las eventuales rentas buropolitica y empresarial detuvieran el crecimiento del potencial productivo de la sociedad.

En el caso de rentas monopólicas internacionales, ellas fueron producto precisamente de la mayor eficiencia comparativa nacional o de alianzas transnacionales que la suponían y no implicaron una disminución del potencial de crecimiento económico nacional, sino más bien al contrario.

Segundo, en el contexto del Estado democrático y de la economía abierta o semiabierta mencionados, cuatro **elementos se volvieron necesariamente estratégicos** para el conjunto del establecimiento buropolitico y empresarial, de cara al mantenimiento o incremento de sus ingresos: 1) **La consolidación de una cultura proletario-sindical productivista y políticamente autónoma.** 2) **La consolidación de un sistema de bienes-**

tar social que, en buena parte con recursos públicos, satisficiera grados mínimos de eficacia y eficiencia. 3) **El desarrollo de un sistema de negociaciones politioeconómicas para flexibilizar 1 y 2, hacia el alza o la baja según la coyuntura económica, manteniendo el crecimiento económico nacional con competitividad internacional.** 4) **La inversión permanente en investigación y desarrollo.**

En suma, en el contexto del Estado **democrático y de la economía abierta**, el establecimiento estatal tuvo, por estricta racionalidad teleológica, política **y económica, que armar y mantener, permanentemente, un proyecto nacional de legitimidad sociopolítica democrática, en lomo de la macroeficiencia comparativa de la economía nacional en el contexto internacional.**

y tercero, con base en los dos elementos anteriores, las sociedades que se dieron este tipo de Polis, tendieron a protagonizar una trayectoria de crecimiento autosostenido (en el ahorro interno de la economía), no inflacionario (por el equilibrio de las finanzas públicas), con orientación manufacturera y exportadora (dada la política industrial y comercial) y con la mejor distribución factorial, familiar y personal del ingreso conocida. O mejor: por ser capaces de darse este tipo de Polis, tales sociedades se volvieron "avanzadas" o avanzaron aún más desde 1945... respecto a otras que no se lo dieron.

2. El Estado burocrático autoritario (capitalismo periférico)

La denominación de "periférico" responde en primer lugar a la circunstancia histórica de que en las sociedades en el que este tipo de *Polis* se ha *constituido*, por estar en la periferia de la civilización capitalista, ésta llegó a ellas "de afuera". El desarrollo moderno de estas sociedades fue de partida exógenamente inducido. Y en segundo lugar, a que pese al poderoso magnetismo internacional tanto del Estado liberal democrático occidental como del Estado burocrático totalitario oriental, en general los Estados nacionales de tales sociedades periféricas no adoptaron ninguno de los dos modelos de política gubernamental estratégica para el desarrollo promovidos por aquellos, pero tampoco crearon, construyeron o delinearon un modelo alternativo explícito propiamente dicho. Más bien tendieron a comportarse en tal materia de manera pragmática y muy diferenciada, sobre todo en el periodo que estamos tomando (1945-1992).

Sin embargo, se puede considerar que los establecimientos burocráticos periféricos tendieron a pensar estratégicamente el desarrollo socioeconómico de sus países con un modelo de política que contenía al menos dos elementos básicos: el estatismo industrial y el so-

breproteccionismo comercial (economía cerrada), sobre todo en América Latina, que por sus características históricas específicas, puede ser considerada paradigma en la época del Estado periférico y de tal "estilo" de desarrollo.

También en este caso, como veremos en seguida, la lógica estratégica de tal "estilo" de desarrollo e industrialización se remite a las características sistémicas del tipo de Estado que en general se construyó en tales sociedades periféricas.

El Estado burocrático autoritario, en tanto modelo o tipo de configuración estatal, se puede describir de la siguiente manera:

A) *Estructura Jurídica*, los rasgos sobresalientes de esta dimensión de la configuración estatal periférica, son dos:

1) Instauración parcial del orden jurídico moderno. Por razones diversas según el caso, en estas sociedades se han establecido limitaciones o condicionamientos formales e informales al derecho universal a la propiedad individual, asignándole al gobierno, implícita o explícitamente, poderes discrecionales para "reconocerlo" o para "regular" su ejercicio. Especialmente respecto a la propiedad individual de la tierra. Ello ha conducido a la débil consolidación social del sistema de derechos de propiedad característico de las sociedades modernas, que en general puede ser considerado macroeficiente desde el punto de vista del desarrollo. En virtud

de tales poderes discrecionales, particularmente en la economía agraria, crucial para el desarrollo en estas sociedades, se consolidó y mantuvo el "latifundismo" nacional y extranjero, así como los monopolios gubernamentales sobre aspectos claves de su funcionamiento, bloqueando el proceso de modernización económica y sobre todo sociocultural del mundo agrario.

2) Inexistencia formal o funcional de la división de poderes y sobre todo de control sobre la constitucionalidad de los actos estatales. Tanto por el inmenso poder jurídico del gobernante en turno implicado en el rasgo anterior, como por los rasgos del sistema político, que veremos en seguida, este decisivo aspecto de la ~~estructura~~ estructura jurídica del Estado Público es virtualmente ~~inexistente~~ inexistente en estas sociedades.

Estos dos rasgos, por sí solos, implican un carácter público sustancialmente bajo del Estado, o implican la presencia de males públicos y jurídicos en la estructura constitucional.

B) *Sistema Político*. Sobre la base de lo anterior, los rasgos fundamentales de esta dimensión, estrechamente articulados entre sí, son básicamente cuatro:

1) Consolidación de un sistema político basado en grados diversos, según el caso, en el monopolio del *establecimiento buropolítico* sobre el conjunto del aparato estatal y gubernamental, dado el poder del que está investido el gobernante en turno. Este monopolio se hace valer mediante todo tipo de mecanismos extralegales, ilegales o violen-

tos, confiriéndole un lugar especial al gran empresariado nacional y extranjero en el usufructo del mismo. El público ciudadano no está *de Jacto*, aunque no necesariamente *de jure*, constituido como propietario colectivo del Estado.

2) Inexistencia virtual de competencia sociopolítica e *interburopolítica* libre y pública. La tendencia a la irrelevancia del público ciudadano en la toma de decisiones políticas, lleva a que la eventual competencia *inierburopolítica* tienda a su vez a ser normalmente **cruceta en un gran número de** casos, pues la detentación del monopolio político sobre el Estado "paga altos dividendos".

3) Anormalidad de la alternancia ~~pe~~ periódica y pacífica en el poder constitucional de distintas organizaciones políticas. Normalidad de la dictadura en gran número de casos.

4) Inexistencia virtual de cultura sociopolítica y ciudadana modernas, de mercado *sociocomunicacional* libre y sobre todo de mercado político de proyectos de gobierno abierto y plural. Esto es, virtual indefensión política e informativa del ciudadano frente al gobernante en turno y cultura sociopolítica típica sin valoración significativa de la dignidad ciudadana y sobre todo del "imperio de la ley" e indiferencia o ignorancia de la peligrosidad potencial intrínseca del Estado y el gobierno.

Los cuatro rasgos anteriores conducen, en grados diversos según el caso, a una considerablemente baja capacidad

sistémica de la ciudadana para ejercer el control sociopolítico: 1) sobre la efectiva producción del imperio de la ley y la legalidad de la acción gubernamental en general; 2) sobre el presupuesto gubernamental, sobre el comportamiento de la "clase" *buropolítica* y sobre sus contubernios con los grupos *granempresariales* nacionales y extranjeros; 3) sobre la calidad del servicio Estado y en general sobre la calidad de la gestión gubernamental; 4) en consecuencia, sobre el tamaño absoluto y relativo de las rentas *buropolítica* y *granempresarial* y, en especial, sobre sus respectivas trayectorias de crecimiento.

C) Estilo institucionalizado de gobierno o de toma de decisiones gubernamentales (*polycymaking style*).

Dadas las características de las dos dimensiones anteriores, los rasgos centrales de esta dimensión del EBA son cuatro:

1) Consolidación de una mentalidad y una práctica de gobierno estatistas y autoritarias, en las que la burocracia gubernamental tiende a asumirse, por **virtud del carácter monopólico del sistema político**, como "representante del Estado y la nación", a predominar sobre los segmentos judicial y legislativo del *establecimiento buropolítico* y a "intervenir", **con escasos límites, en todos los aspectos de la vida social**. La dominación burocrática socialmente incontralada así organizada, marca la vida del Estado, del gobierno y de la sociedad.

2) Arraigo de una tradición técnica y administrativa de gobierno, de diseño e

implantación de políticas y de prácticas **gerenciales**, nucleada **en los intereses rentistas** y de ascenso del *buropolítico típico*. **En consecuencia**, "cortoplacista" **y con tendencia a ignorar o despreciar** no sólo el bienestar público presente neto sino también el análisis cienífico-técnico de los problemas de gobierno, **así como criterios elementales de eficiencia y eficacia tanto a nivel micro como a nivel macro**. Esto es **imputable**, básicamente, al irrelevante peso de la opinión de la ciudadanía sobre la idoneidad, consistencia y efectos de las políticas, decisiones y acciones gubernamentales, dado el carácter rnonopólico del sistema político y las considerables dificultades para la organización de la protesta sociopolítica, implicadas tanto en la cultura sociopolítica típica como en la proclividad del establecimiento estatal a la violencia, atrás mencionadas.

3) Rohustecimiento de una microrracionalidad buropolítica típica, que en su dimensión económica tiende a ser "depredadora", dada la inexistencia virtual **de restricciones sistémicas al rentismo sobre todo burocrático, por las características rnonopólicas del sistema político**, la cultura sociopolítica típica y los incentivos implícitos en la mentalidad de gobierno estatista.

4) Adopción y consolidación de una retórica nacionalista y sobre todo estatista como marco ideológico de referencia de todas las políticas, decisiones y **acciones gubernamentales, que presenta el siempre inocultable y nunca supe-**

rado atraso socioeconómico nacional, como producto de expoliaciones históricas por parte de "hegemonías internacionales", por parte de sectores **"rapaces" internos como simple "acumulación" de "rezagos" históricos, a su vez imputados al ambiente internacional siempre "poco propicio" por su naturaleza capitalista e imperialista. Se asigna, en consecuencia, al Estado "nacional" la tarea fundamental de "proteger a la nación" de los múltiples "peligros" externos e internos que la acechan, para garantizar su "efectivo" desarrollo por una vía que defienda el "interés nacional" y los intereses de "las grandes mayorías".**

Una serie de operaciones ideológicas instauran además el monopolio sociopsicológico del gobernante en tumo sobre "lo público", complementando su monopolio sistémicopolítico sobre el Estado, y peor, aún, volviéndolo impune: primero, la debilidad sociopolítica de la "sociedad civil", hace que la representación de "la nación" por el Estado se convierta en identidad: el Estado es la nación, pues ésta sólo puede hablar por aquél (componente estatista); segundo, la misma debilidad conduce además a la identificación entre "Estado" y "gobierno", con exclusión de las otras autoridades estatales (pues son decorativas), y del "gobierno" con el gobernante: la nación, el Estado y el gobierno sólo existen en tanto referentes discursivos del gobernante en tumo, que funciona como propietario privado del Estado (componente burocrático y patrimonialista); tercero, se identifica "lo privado"

con ganancia individual y "lo público" **con ganancia "social", pero no como incremento de la agregación de las ganancias individuales de los miembros de la sociedad, sino como metafísicamente distinta de ellas; y cuarto, se identifica "lo gubernamental" con "lo público", con "ganancia social", pero se deja al gobernante la decisión acerca de en qué puede consistir tal ganancia "social", volviendo sistémica la fantasía premoderna del "padre-déspota benevolente".**

No sorprendentemente el instrumento central para la obtención de todo tipo de **"ganancias sociales", en esta visión,** es la intervención "del Estado" en la economía, en especial mediante la producción y provisión gubernamentales de bienes y servicios privados presuntamente vitales para el desarrollo nacional (industria estatal o paraestatal) y mediante la protección permanente del **empresariado "nacionalista", de la "injusta y desleal" injerencia de capitales extranjeros y sobre todo de la competencia de bienes y servicios producidos en el exterior (economía cerrada).**

Con la aceptación social generalizada de esta ideología nacionalestatista, sumada a las anteriores características del Estado burocrático autoritario, la ciudadanía queda indemne frente al gobernante en tumo. El establecimiento *buropolítico* y *granempresarial* obtiene las condiciones ideales para realizar con éxito su "afán de rentas" sin obstáculo interno alguno: las "ideas públicas" asociadas a tal aceptación genera-

lizada, lejos de acotar su espacio de política lo hacen cuasi-infinito, porque para el creyente en esta ideología está cancelada la posibilidad de preguntarse acerca del carácter público de la acción gubernamental y, sobre todo, porque precisamente por ello, la sociedad tenderá a importar cualquier efecto negativo de la acción gubernamental siempre "al exterior". **En consecuencia, en esa medida, los costos sociopolíticos internos, para el gobernante en tumo, de la producción de males públicos buropolíticos eventualmente catastróficos, tienden a ser inexistentes.**

Las cuatro características anteriores conducen: 1) a dotar de un carácter errático y aleatorio al núcleo de la racionalidad social de la acción gubernamental. Esto es, implican la no producción del imperio de la ley ("mercado negro" de justicia, atropellos militar-policiacos sistemáticos pero selectivos de "opositores políticos" en sus bienes o en sus personas, criminalidad policiaca organizada, colusiones extra e ilegales entre *buropoliticos* y empresarios, etcétera); 2) a elevar la probabilidad de irracionalidad de la acción gubernamental en virtualmente todas las áreas de política a lo largo del tiempo, con relativa independencia del gobernante en tumo, dadas la microrracionalidad buropolítica típica, la cultura técnico-administrativa de gobierno y el predominio de la ideología nacional estatista; y 3) en especial, conducen a elevar la probabilidad de que se produzcan todas las combinaciones posibles de los males públicos a lo largo del tiempo y, por tanto, de que el

volumen global de las rentas *buropolíticas* y *granempresariales*, adquiera una dinámica expansiva y catastrófica.

En suma, en la antípoda del Estado **liberal democrático, las características del Estado burocrático autoritario, especialmente las de su estilo institucionalizado de gobierno, implican que la toma de decisiones estatales tiende a ser pennantemente macroirracional para el incremento del bienestar público en el largo plazo. Porque no habiendo Estado público, no se produce sistémicamente gobierno, sino sólo gobernante en tumo.**

Veamos ahora si esto ha sido efectivamente así, analizando lo que llamamos modelo de política gubernamental estratégica que en general les es imputable haber seguido a las sociedades con configuraciones estatales burocrático autoritarias, hasta la irrupción de la crisis financiera periférica de los 80. Nuestro objetivo aquí es mostrar en qué medida este modelo responde fundamentalmente a la lógica sistémica de tal tipo de configuración estatal. Tal modelo se describe en el Cuadro 2 de la siguiente página.

En esta descripción general del **modelo, la conceptualización estratégica** de las políticas idóneas para el desarrollo, en la antípoda del modelo central, **está centrada en la convicción estatista** endogámica tanto en materia de política comercial (proteccionismo generalizado) como en materia de política industrial (activismo gubernamental indiscriminado). Es notoria además la ausencia

CUADRO 2

Características del Modelo Periférico de Política Gubernamental Estratégica para el Desarrollo

Desarrollo = Economía Cerrada + Estatismo Industrial

Endogámico + Igualdad Social

Donde:

1) El signo (=) quiere decir: "se alcanza con".

2) Cada uno de los argumentos de la función define el objetivo general explícito de política y los medios básicos de cada una de las políticas que aquí se consideran claves:

Política comercial: proteccionismo indiscriminado y permanente para generar un "mercado cerrado" que sea la base de una "industria nacional".*Política industrial:* intervenciones generalizadas para inducir la constitución de una "industria nacional" volcada hacia el mercado interno que "sustituya importaciones".*Política social:* transferencias indiscriminadas de recursos públicos a individuos o familias, pero con máxima intermediación burocrático-corporativa, para "compensar" a los "desfavorecidos por el mercado" y avanzar hacia la "igualdad social".

de una consideración significativa acerca de la indispensabilidad estratégica de la salud financiera pública. Lo que convierte a las políticas correspondientes en el eje dinámico de todo el modelo, pues una vez asumidas, el resto de las áreas de política gubernamental quedan sustancialmente definidas.

Consideramos innecesario discutir el que este modelo de política gubernamental, basado en tal convicción estatista endogámica, haya conducido a la

catástrofe financiera externa periférica que explotó en agosto de 1982, pues a estas alturas resulta evidente que, en nuestros términos, efectivamente produjo combinaciones en cada caso diferentes de al menos los siguientes males públicos *buropolíticos*: precariedad del imperio de la ley, impuestos excesivos, inflación, proteccionismo y sobreendeudamiento gubernamental.^f

Nos parece más relevante discutir por qué las élites periféricas adoptaron

⁶⁵ Ciertamente puede decirse que en la génesis de tal catástrofe financiera jugaron algún papel elementos coyunturales internacionales, como el incremento sustancial de la tasa de interés y el relajamiento de las políticas crediticias de las principales agencias de financiamiento, privadas y gubernamentales, sobre todo en los 70. Pero no es menos cierto que tales factores, junto a otros, no pueden ser traídos a colación más que como circunstancias coadyuvantes, pero no propiamente como factores causales.

tal modelo y sobre todo, por qué lo sostuvieron aun a pesar de las innumerables evidencias de que no conducía a nada que pudiera ser calificado como "desarrollo nacional".

En términos generales, se ha tendido a considerar, sobre todo en los ambientes **intelectuales latinoamericanos**, que esta convicción estatista de los tomadores de decisiones respondía a una genuina pretensión político-estratégica de **generar un "desarrollo capitalista autónomo"** que fuese la base de una vida nacional "independiente, soberana y justa". Sin embargo, existen algunos rasgos decisivos de los gobernantes periféricos que **permiten** dudar seriamente de que haya sido así.

En materia comercial e industrial, por ejemplo, fue muy inusual la formulación de planes o estrategias de industrialización de mediano o largo plazos, que se definieran las áreas y los tiempos de la protección contra la competencia externa, así como los compromisos de reinversión de los monopolistas beneficiados con la misma. En los casos excepcionales en que se formularon tales planes o estrategia" o fueron meras **expresiones de "buenos deseos" sin mayor consistencia técnica o no se implantaron** ni nunca se evaluaron públicamente.

Por otro lado, la célebre "industrialización sustitutiva" periférica **se concentró** en la casi totalidad de los casos en los bienes de consumo finales (más fáciles, de menor riesgo comparativo y sobre todo más rentables en el corto

plazo), aun después de saturar esta fase del proceso de industrialización. De manera adicional, en virtualmente todos los casos, las "estrategias de industrialización" **se caracterizaron por el** hecho de que después de un cierto periodo inicial en que pudo haber sido **técnicamente deseable la protección**, el establecimiento *buropolítico* no sólo **la mantuvo sino además la incrementó** y la volvió permanente, eliminando con ello el estímulo sistémico microeconómico **para la inversión en investigación y desarrollo tecnológico y, en consecuencia**, haciendo que el crecimiento económico fuese aún más precario y "dependiente" del exterior.

Así mismo, virtualmente todas las empresas "públicas" periféricas creadas presuntamente para garantizar la consolidación de la industria "nacional", **terminaron siendo "productoras" de déficit público**. y cuando como resultado agregado inevitable de todo lo anterior se produjeron desequilibrios financieros estratégicamente graves, en lugar de corregir el rumbo, las élites *buropolíticas* optaron por generar pauperizaciones **inflacionarias de la sociedad** y por el sobreendeudamiento gubernamental que finalmente condujo a **la famosa crisis financiera externa de los 80**.

¿Es entonces posible atribuir retrospectivamente a las burocracias periféricas alguna genuina pretensión estratégica de generar algo que tuviera que ver con el "desarrollo nacional?" ... Cuando no presentaron públicamente ni clabo-

raron ningún tipo de estrategia consistente de largo plazo; confirieron mercados cautivos y *megarrentas* monopólicas indiscriminadamente al capital nacional y sobre todo extranjero, precisamente en las áreas menos estratégicas para el desarrollo nacional (bienes de consumo final), permitiendo la expoliación del público consumidor y deteriorando gravemente el bienestar público; contra toda indicación ya no digamos de la ciencia económica sino incluso del sentido común, volvieron tales *megarrentas* permanentes; expoliaron directamente al público contribuyente mediante todo tipo de depreciaciones de las empresas y el erario públicos y, peor aún, generaron expoliaciones inflacionarias de sus ya empobrecidas sociedades y sobreendeudaron a sus países conduciéndolos a la crisis de pagos externos más catastrófica de la historia conocida.

Nosotros pensamos que no es posible atribuirles ninguna pretensión de "desarrollo nacional"⁶⁶ salvo imputándoles simultáneamente un alto grado de **ignorancia** científico-técnica, **lo que no es** plausible. Al menos desde finales de los **sesenta** hubo evidencias empíricas innegables de que el proteccionismo generalizado combinado con el estatismo industrial indiscriminado no estaba llevando por ningún camino que condujera a donde se decía que se quería llegar. ¿Por qué entonces en virtualmente casi todos los casos se mantuvo el rumbo en la direc-

ción que condujo a la crisis financiera externa que se inició en agosto de 1982 con el "hundimiento" del paradigmático "milagro mexicano", después de lo cual un centenar y medio de países arribaron a situaciones similares?

En la vasta literatura al respecto se ha solido hacer énfasis en dos aspectos del problema: a) el carácter erróneo o socialmente irracional de las políticas, decisiones y acciones tomadas con base en dicho modelo de políticas, explicando **teóricamente o analíticamente** las razones de por qué deben ser consideradas irracionales y no repetibles sin costos graves para el bienestar público. Ello con el propósito de fundamentar recomendaciones alternativas de política y presumiblemente mejores (más eficaces y eficientes respecto al desarrollo); y b) la funcionalidad de tal estilo decisional para los intereses empresariales, especialmente los extranjeros, explicando sus **consecuencias como efectos necesarios** de tal funcionalidad y atribuyendo ésta al supuestamente histórico "carácter de clase" del Estado.

En el primer caso, han brillado naturalmente los **economistas**, dada su tradicional, potente y fecunda orientación de política. Al segundo han sido en general proclives los **politólogos** propensos a explicar los procesos decisionales y sus resultados por las "relaciones de poder" y los sociólogos que privilegian las

⁶⁶ A diferencia del caso del Estado burocrático totalitario, en el que, a pesar de no ser un Estado público, si se le puede imputar al establecimiento burocrático tal pretensión estratégica, aunque con una conceptualización del desarrollo cualitativamente heterogénea (oriental), que terminó conduciendo también a una crisis catastrófica, aunque de causalidad distinta.

explicaciones estructurales generales.

En nuestra opinión, estos enfoques han puesto poca atención en la conexión sistémica entre estructuras estatales, lógica de los tomadores de decisiones y procesos decisionales, imponiéndole **con ello costos a sus explicaciones o prescripciones técnicas. En el primero**, de hecho no se explica por qué se tomaron las decisiones que condujeron a la crisis. Se está más interesado en sugerir **medidas o acciones para resolver los problemas**, que en explicar por qué ha pasado lo que ha pasado, más allá de las consecuencias económicas de las decisiones que hicieron que pasara lo que efectivamente pasó. Por ser un enfoque **más de ingeniería gubernamental económica** subordina la explicación comprensiva de la génesis de los problemas del presente a las exigencias técnico y **prácticas de su solución económica, en el sentido estrecho. El costo en este caso, consiste en el riesgo de producir un conocimiento causal parcial de las dimensiones técnicamente relevantes del problema, con grave perjuicio de la fecundidad de las sugerencias de política en el largo plazo. En particular, por descuidar la causalidad sistémica de la crisis (el bajo o negativo carácter público del Estado), se suele caer en la fantasía de que para resolverla basta cambiar la política económica, dejando básicamente intacto el carácter burocrático autoritario del Estado.**⁶⁷

y en el segundo, el enfoque estruc-

tural **generalizador** se suele pasar por alto el hecho de que lo que sucedió es también y sobre todo producto de **decisiones, no reducibles tout court a las estructuras. En consecuencia, el costo en este caso es que las hipótesis causales suelen resultar insuficientes comprensivamente y, en consecuencia**, aunque por lo general no se tienen pretensiones técnico gubernamentales, ello usualmente dificulta cualquier intento **de tomarlas como insumo en el proceso de diseño de estrategias de solución de los problemas, en el proceso de formulación y diseño de políticas.**

Por razones distintas ninguno de los **dos enfoques nos permite analizar la** lógica estratégica que le es imputable al tomador de decisiones cuyas acciones generaron el macroproblema histórico que se quiere explicar o resolver, ni tampoco la medida en que ella fue la **respuesta racional su contexto** sistémicoestatal.

Esto es, ninguno de los dos enfoques permite dilucidar hasta qué punto es tal **contexto sistémicoestatal el elemento explicativo central del macroproblema, ni hasta qué punto constituye en sí mismo el genuino problema a resolver.**

En cambio, una perspectiva amplia de política pública parece responder **adecuadamente a éstos y otros interrogantes.** Nos centraremos, por economía de espacio, en el proteccionismo y el estatismo industrial.

⁶⁷ Que es precisamente el caso, en nuestra opinión, de la tecnoburocracia internacional del BMYPMI, por lo menos hasta hace unos pocos años. Y, por supuesto, también el de los "tecnócratas" periféricos que creen que es indispensable "más mercado en la economía peroninguona en la política" y que, por desgracia, pasan por "liberales".

Nuestro punto de partida es que las políticas proteccionista, y el "empresarismo gubernamental", ejes del modelo periférico e instrumento central de la llamada política de industrialización sustitutiva, en los hechos garantizaron la acumulación de **gigantescas rentas empresariales** monopólicas a lo largo de todo el periodo de 1946 a 1982 y en muchos casos hasta la fecha, en particular para el empresariado extranjero, que casi por definición de inicio era y es el que menos necesita la protección y los precios subsidiados de las empresas estatales, para desarrollar sus procesos industriales".

Es importante subrayar que en ningún momento de este periodo de supuesta "alianza industrializadora" *buroempresarial*, las elites *buropolíticas* exigieron **compromisos estratégicos de inversión** de las **gigantescas rentas** así obtenidas por el empresariado, Y tampoco hubo formulaciones indicativas al respecto.⁶⁹ En consecuencia, como vimos, difícilmente puede hablarse de que tales elites se comportaron de conformidad con algún proyecto estratégico de desarrollo nacional.

De la misma manera, también difícilmente puede hablarse de errores genuinos de política, en el sentido de efectos negativos de las decisiones que el toma-

dor de las mismas por alguna **deficiencia técnica, de información o de criterio** estratégico, no previó ni calculó. Pero aun si se aceptase que fueron errores genuinos, quedaría por explicar la sorprendente persistencia de los mismos al menos hasta 1982 y en muchos casos hasta la fecha.

Tampoco creemos que pueda tener aquí alguna utilidad analítica el énfasis en la "naturaleza imperialista" del **sistema mundial, pues como vimos los organismos pluriestatales de regulación económica internacional, creados por las potencias "imperialistas", han promovido precisamente el otro modelo de política y no éste.**

En nuestra línea de análisis, la hipótesis más plausible es la siguiente:

1) Los macroefectos estratégicos negativos de las decisiones relativas al mantenimiento de la economía cerrada y del estatismo industrial, así como de su indisolublemente asociada ruta de endeudamiento público creciente, previstos o no, no resultaban relevantes para los decisores *buropolíticos*, porque quedaban fuera del horizonte temporal de su **lógica estratégica, dado su contexto sistémico-estatal y sociopolítico de impunidades múltiples y cuasiabsolutas, Especialmen-**

⁶⁸ **Un caso paradigmático**, en nuestros países, **de este tipo de rentas monopólicas pagadas por el consumidor, cuya concesión buropolítica fue otorgada en evidente contradicción con el discurso gubernamental e incluso con la legislación, es el de la Ford y la General Electric. Éstas trajeron al país productos completamente estandarizados y a pesar de ello las autoridades las consideraron como "industrias nacientes" que debían obligatoriamente ser protegidas en aras del desarrollo nacional. Lo más significativo es que tal sobreprotección se mantiene hasta la fecha.**

⁶⁹ **Salvo quizá en algunos casos, en los últimos años del periodo (demasiado tarde pues) y en el lenguaje hiperburocrático y obtuso que siempre tuvo la "plareaclón" periférica. Esos, más con propósitos de "lucimiento técnico" del planeador, presumiblemente para incrementar su poder en el "sistema", que de planear efectivamente el desarrollo.**

te en el caso del sobrecndeamiento gubernamental externo.

2) La concesión de rentas rnonopólicas mediante sobreprotección y subsidios, así como el estatismo industrial resultaron para cada nueva élite que llegaba al poder un mecanismo más que idóneo: a) En primer lugar para obtener permanentemente rentas *corruptócratas* extraídas a los empresarios beneficiados o directamente de la "administración" de las empresas "públicas"; b) En segundo lugar para mantener permanentemente incorporado al empresariado y a los diversos grupos políticos en el "sistema patrimonial-clientelista de expoliación del público consumidor o contribuyente; c) En tercer lugar para alimentar permanentemente en tal público la fantasía ideológica nacionalestatista "made in Horne = desarrollo" y, **en consecuencia, el mito de la "industrialización nacional.**P

La extraordinaria permanencia, en la inmensa mayoría de los Estados periféreos, de las macrodecisiones de política gubernamental relativas al mantenimiento del esquema "economía cerrada + estatismo industrial", a pesar de que ello generaba déficit público y endeudamiento externo crecientes, puede pucs imputarse, en primer lugar, a que los efectos

negativos de tal esquema en el nivel presente de bienestar público, no fueron contabilizados como costos para el gobernante en turno, simplemente porque no eran socialmente percibidos. Dadas las culturas socioeconómica y sociopolítica implicadas en la ideología nacionalestatista, los expoliados no daban seña alguna de percibir ni su expoliación pública ni sobre todo a sus expoliadores. En segundo lugar a que los efectos negativos del déficit y el sobreendeudamiento crecientes en el bienestar público futuro tampoco fueron contabilizados como costos para los gobernantes, precisamente porque los gigantes pasivos gubernamentales externos e internos que se iban generando no serian nunca pagados por ellos, los expoliadores, sino por los expoliados, por la ciudadanía en el futuro. Cosa que ésta tampoco daba seña alguna de percibir.

En tercer lugar a que la indefensión del público por el hechizo nacionalestatista implicaba la invisibilidad social y por tanto la impunidad de la depredación buropolítica del bienestar nacional presente y futuro. Además, los gobernantes podían esperar que en caso de que los depredados protestaran al llegar "la hora de pagar la factura", no lo ha-

⁷⁰ Mito porquese efectuo "comendosc" los mrgesos externos futuros de la nación, ampliando su de ndencia tecnológica del exterior y profundizando el peso estructural del capital extranjero. Por el primer elemento fue cuasificticia, y por los otros dos, perdió crecientemente su carácter "nacional", en el sentido dado a esta expresión por a mencionada ideología.

rían tanto contra ellos, sino contra algún "chivo expiatorio" oportunamente pre-construido por los hechiceros de tal ideología⁷¹. Tratose casi siempre, pues, de una depredación de la sociedad con costo sociopolítico presente neto tendiente a cero para los depredadores.

Así, los gobernantes periféricos se han comportado en consecuencia con extrema racionalidad al maximizar los múltiples y sustanciales beneficios privados inmediatos, económicos y políticos, que la economía cerrada y el estatismo industrial les reportaron, dada la coyuntura internacional de abundancia relativa de crédito y sobre todo el contexto sistémico estatal en que se movieron. Tanto por las impunidades múltiples propias de la configuración estatal periférica, como por las características socioculturales de la sociedad que ha soportado tal configuración por ignorancia, indiferencia o aceptación interesada.

En tales condiciones, hubiese sido irracional para el buropolitico periférico típico actuar de una manera distinta a la depre-

dación cortoplacista del indemne ciudadano consumidor o contribuyente.⁷²

Ello explica que las macrodecisiones de política gubernamental relativas al **mantenimiento del esquema**, "economía cerrada + estatismo industrial + déficit público y endeudamiento externo crecientes" dejaran de tomarse sólo hasta que apareció el único elemento que podía pararlas en seco: el elemento externo, el cancelamiento del crédito internacional y la exigencia perentoria de "cambiar para pagar", cuando la bola de nieve del sobreendeudamiento externo chocó finalmente con el muro de la realidad mundial.

De esta manera, lo que denominamos determinantes sistémico-sociopolíticos del "estilo de desarrollo periférico", esto es, las racionalidades estratégicas que los tomadores de decisiones casi necesariamente adoptan en el contexto del Estado burocrático autoritario, en nuestra opinión explican centralmente de manera más consistente y satisfactoria, por qué asumieron tal modelo de políticas o por qué lo sostu-

El **Cosa** que efectivamente ha sucedido desde 1982 hasta el presente en virtualmente todos los países periféricos. "Chivos expiatorios" han sido naturalmente elementos exógenos al Estado y al gobierno: una supuesta "crisis mundial". la ideología neoliberal supuestamente "enemiga de los sectores populares". fes políticas "imperialistas" del FMI, el BM y demás. que precisamente exigen a los gobiernos periféricos acabar con el proteccionismo y con los déficit que generan el sobreendeudamiento gubernamental. El discurso presuntamente crítico de la así llamada "izquierda", en todas partes exige, en cambio, que permanezcan: cuestiona al gobierno por "dejarse imponer" tales políticas, pues considera a tales organismos como los "enemigos externos" causantes de la crisis o utilizadores de la misma para los "íntereses imperialistas" y, por definición, en perjuicio de "los intereses nacionales y populares". En paralelo, salvo sonados casos, los depredadores gozan de plena salud, disfrutan de la inmensa riqueza así acumulada e incluso continúan expoliando, adecuadamente "protegidos" de la percepción del Público ciudadano por el inmenso poder hechicero de la ideología nacida en la estana.

⁷² Sólo estadistas modernos hubieran podido, quizá, resistir la tentación de enriquecerse en tan opimas condiciones. Sin embargo, el anilmodernismo cultural asociado a la ideología nacional estana y las impunidades múltiples del gobernante en turno en el Estado burocrático autoritario, vuelven altamente improbable el surgimiento de (tal) tipo de buropolitico.

vieron literalmente hasta el último segundo posible, así como por qué tal "estilo" ha tenido un carácter exponencialmente ineficiente y finalmente catastrófico para dichas sociedades.

Así, puede concluirse que las características de la configuración estatal del EBA Y del modelo periférico de política gubernamental estratégica, tendieron a generar:

Primero, una estructura sistémica de nulas restricciones políticoeconómicas al comportamiento rentista buropolítico y empresarial, por la que sus ingresos dependieron no del crecimiento a nivel micro y macro de la productividad y eficiencia comparativas de la economía, del progreso científico técnico, sino de rentas mono u oligopólicas permanentes concedidas por decisiones de política mantenidas a lo largo del tiempo. Esto es, una estructura de restricciones que efectivamente indujo la producción de prácticamente todas las combinaciones catastróficas de los males públicos *buropoliticos* y, en consecuencia, el que las *megarrentas* buropolítica y empresarial adquirieran una dinámica que pauperizó a la sociedad y bloqueó su desarrollo. El Estado mismo terminó convirtiéndose en un mal público, en un Estado literalmente antimoderno.

Segundo, por el contexto situacional de Estado autoritario y economía cerra-

da, el establecimiento estatal pudo desarrollar una racionalidad socialmente depredadora que, adecuadamente encubierta bajo un "proyecto nacional" de legitimidad estatista, implicó la creciente macroineficiencia comparativa de la economía nacional en el contexto internacional y condujo directamente a la crisis financiera externa de la que aún hoy, después de 10 años, prácticamente ninguno de los países periféricos ha logrado salir, aunque la situación general haya sido en los últimos años bastante **menos grave en muchos casos.**

y tercero, con base en los dos elementos anteriores, las sociedades que vivieron bajo este tipo de Polis, tendieron a protagonizar una trayectoria de crecimiento precario y dependiente (del ahorro externo), marcado por pauperizaciones inflacionarias de la sociedad (por el desequilibrio permanente de las finanzas públicas), con estrangulamiento externo cuasi-permanente (por la inexistencia de orientación exportadora, dada la política industrial y comercial) y con la peor distribución factorial, familiar y personal del ingreso conocida. O mejor: por ser incapaces de sacarse de encima un Estado privado y depredador, antimoderno, y de darse una Polis, pública, liberal democrática, tales sociedades se volvieron **"atrasadas" o se atrasaron aún más** desde 1945... respecto de las que sí se la dieron.

3. A manera de conclusión: breves reflexiones sobre los problemas públicos actuales de las sociedades periféricas

El análisis anterior parece confirmar nuestra tesis teórica general que postula la conexión causal sistémica entre el carácter estatal público y la minimización de la probabilidad de producción de combinaciones catastróficas de los males públicos *buropolíticos* y desarrollo en el largo plazo. El Estado liberal democrático sería así el "marco institucional", la "máquina estatal", la tecnología de organización del Estado más poderosa de la historia conocida para incrementar sistémicamente el bienestar público y el "problema del desarrollo" en las sociedades periféricas, especialmente en las latinoamericanas, no sería un problema "económico" de "falta" de capital, de "falta" de recursos o de cualquier otra "falta" de naturaleza "económica". La falta genuina, relevante y decisiva estratégicamente, el problema público central, sería precisamente la falta de esa "máquina estatal" o, en los pocos casos donde puede considerarse que existe, la falta de carácter público de la misma comparativamente indispensable en el mundo actual. Todas las demás "faltas", sin duda existentes e incluso dramáticamente reales, son las distintas formas en que los costos

socioeconómicos y culturales de aquella se han acumulado a lo largo de décadas y lo seguirán haciendo en las mismas o distintas formas mientras ella persista. Por ello, modernización es el proceso sociopolítico de asumir la falta y resolverla disolviendo la antimodernidad estatal e instaurando el Estado público, la *Polis* liberal democrática.

Esto implica que la ideología economicista, tecnocrática, es tan negativa y peligrosa para el bienestar público como la nacionalestatista, pues instaura una fantasía sustituta: "nada de lo que ha sucedido en el mundo en desarrollo a partir de 1982, hubiera sucedido si los gobernantes hubiesen aplicado políticas económicas correctas". Ergo, "teniendo políticas económicas correctas, no importa que el Estado siga siendo autocrático".

Tratase pues de otra forma de la misma "lógica del amo" precapitalista que se resiste a morir, a asumir la vieja tesis de los *levellers* ingleses, según la cual la única garantía posible de la permanencia del "bienestar común" es el derecho individual público a elegir periódicamente a los ocupantes de los poderes estatales... aunque ahora nosotros, hijos de nuestro tiempo, sepamos que tal garantía es ciertamente incompleta e insuficiente, pero no por ello **menos decisiva.**

En consecuencia, aunque desde 1982 el grueso de los gobiernos periféricos están exógenamente intervenidos y obligados a pagar su sobreendeuda-

miento, no es en absoluto esperable que la crisis histórica de desarrollo se resuelva, como hasta ahora lo han pretendido el FMI y el BM, sólo con "nuevas y mejores" políticas gubernamentales, salvo si puede argumentarse que implican un incremento en el carácter público sistémico del Estado o la abolición de la impunidad y discrecionalidad del gobernante, la disolución de la antimodernidad estatal y el avance hacia Polis liberal democrática. Criterio general que de partida permite considerar con extremo escepticismo estratégico los cada vez menos casos en los que la "racionalización" de las políticas gubernamentales, sobre todo en materia **macroeconómica, coexiste con la mantención** de los atavismos despóticos en materia política, en especial en lo referente a la violentación sistémica de los derechos del ciudadano a decidir quién gobierna, así se trate del orden municipal, del orden estatal o del federal. Como todo indica que sigue siendo el caso mexicano aún hoy.

Si por "maquiavelismos periféricos" de la élite gobernante, el costo público de una presunta "modernización" del estilo y la política gubernamental es el bloqueo de la instauración del ciudadano como propietario colectivo real del Estado, de la instauración de la democracia, tarde o temprano se descubrirá que los beneficios así conseguidos, en el caso en que los hubiese, serán con mucho rebasados por la acumulación de

los múltiples efectos negativos de tal costo inicial, en el mediano plazo o incluso antes. Sólo la pretensión de continuar cosechando "mientras se pueda", mediante algún cambio del modelo de políticas, los beneficios privados sistémicamente asociados a la antimodernidad estatal y la indefensión perceptiva del ciudadano, así como la permisividad externa, podrían explicar tal sincretismo técnico-político.

Por ello nos parece que un enfoque estrecho de política pública no es adecuado a la complejidad que reviste el problema del desarrollo en las sociedades periféricas y en especial en Latinoamérica⁷³ Precisamente porque en ellas el problema estatal dista mucho de estar resuelto, los gobernantes disponen de campo de maniobra suficiente para transformar un tal ingeniería gubernamental en el medio idóneo para encubrir ante la ciudadanía todo tipo de cambios técnicos "gatopardistas" y bajo formas nuevas, seguir infringiendo lesiones al bienestar público presente neto en condiciones de "estabilidad política". En el corto plazo es posible que así pueda **generarse, como en nuestro caso, una racionalización** incluso profunda de diversos aspectos importantes de la política gubernamental tradicional. Sin embargo, en ausencia de Estado liberal democrático, o de un salto relevante en el grado comparativo de carácter **público estatal, según el caso, tales "avances"** tienden a ser en el mejor de los casos

73. Aunque esta argumentación también puede sostenerse consistentemente, en sus rasgos esenciales, en el caso de las sociedades liberal-democráticas. Véase al respecto el excelente texto de Wagner el. al 1991.

coyunturales y aun si resultaren sustanciales en el mediano plazo el saldo neto, como dijimos; será negativo o sustancialmente menos positivo del que sería si no se mantuvieran los atavismos despoticos en materia política.

Un enfoque estrecho de política pública, por su propia naturaleza e incluso con la mejor intención de sus cultivadores por promover la eficiencia gubernamental, tendería pues a apoyar y sumarse a las fantasías de la ideología nacionalestatista o de la economicista. Más aún, podría convertirse rápidamente en el guante de seda de la mano depredadora tradicional pues tendería a "olvidar" que en el mundo periférico, poco, muy poco se puede hacer realmente, si el ciudadano no asume que por la peligrosidad potencial que tiene para su bienestar individual y colectivo todo gobernante, la condición *sine qua non* de su desarrollo es su propia instauración como Estado liberal democrático. No primariamente por juicio de valor, sino simplemente por interés económico individual, pero ilustrado y estratégico.

Sin embargo, si bien la democracia puede argumentarse como el *quid pro quo* del incremento permanente del bienestar individual y público precisamente por su potencialidad sistémico económica, ello no significa que con ello sea esperable *ipsolacto* que se acceda a una trayectoria de desarrollo. En particular, no es esperable que pueda resolver en el corto plazo el grave problema de las "ideas públicas" aso-

ciadas al poderoso hechizo de la ideología nacionalestatista, que validaron la depredación buropolítica que condujo a la crisis, en muchos casos siguen predominando. Lo que vuelve improbable que tal depredación desaparezca. Desde el punto de vista del bienestar público **presente neto, una "izquierda"** nacionalestatista tiende a ser, por su propia **naturaleza**, significativamente **más negativa** que una derecha autoritaria pero racional en materia de política económica estratégica.

Tampoco la instauración de la democracia puede resolver *ipsolacto* el gravísimo problema público, complementario del anterior, que constituye la tradición cultural depredadora de los buropolíticos periféricos. La producción sociopolítica de una clase política moderna, no es esperable sino en décadas. Aunque puede acortarse sustancialmente con castigos públicos ejemplares.

Por otro lado, es de considerarse con sumo cuidado, el que iniciar un "tránsito a la democracia", desde un Estado autocrático, totalitario o autoritario, sin en paralelo adoptar una política económica estratégica macrorracional, puede resultar catastrófico y lo inverso no **necesariamente, como muestran *mutatis mutandis*** los paradigmáticos casos de la hoy ex URSS, por un lado, y el caso de China y el nuestro, por el otro.

Así mismo, después de décadas de despotismo burocrático autoritario las estructuras constitucionales y legislativas en general pueden considerarse en

sí mismas males públicos jurídicos. Difícilmente puede esperarse la generación sistémica de carácter público estatal, de maerorracionalidad gubernamental y, en **consécuencia**, de desarrollo manteniendo intactas tales estructuras.

En el contexto de una sociedad hiperpauperizada, violentamente dividida sociopolíticamente e indemne a su percepción, como buena parte de las sociedades latinoamericanas, todo lo anterior plantea graves problemas técnicos y sociopolíticos.

En consecuencia, la extrema complejidad del macropromblema del desarrollo en las sociedades periféricas, convoca a una combinación **inédita** de saber técnico, cultura sociopolítica moderna y lucidez política estratégica. Se trata en verdad de la invención histórica de formas singulares y factibles de Estado liberal democrático. Máxime en un horizonte prospectivo mundial marcado por una inédita internacionalización orgánica de virtualmente todas las dimensiones de la vida social. Esto es, por la creciente naturaleza pública mundial de "los problemas fundamentales del hombre en nuestra civilización", como diría Lasswell.

Tal extrema complejidad exige, creemos, **un** enfoque amplio de política pública que, desde el punto de vista del público ciudadano, sea capaz de proveerlo con las herramientas técnicas necesarias para resolver políticamente los problemas constitucionales y legislativos, los sistéricopolíticos, los socio-

culturales y los propiamente gubernamentales, implicados en la disolución de la antimodernidad estatal. Los cultivadores de tal enfoque lo harían, también, no primariamente por juicios de valor, sino por Ser "gente grande", por **interés económico individual, pero** ilustrado y estratégico. Incluso habríamos quizá algunos pocos que lo haríamos **además por instinto puramente estético.**

Referencias Bibliográficas

Aguilar, L. F., 1986, "La democracia como exigencia de **un** gobierno que **ofrezca razones**", en *Sociológica*, año 1, No. 2, UAM-A, México.

-----1988, *Weber: La Idea de Ciencia Social*, 2 v., Miguel Angel Porrúa, México.

-----1992, "Estudio introductorio", en Aguilar, L. (ed), *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrúa, México.

Arrow, K. YRaynaud, H., 1986, *Social Choice and Mulücruerion Decision-Making*, MIT, Boston.

Arblaster, A., 1991, *Democracia*, Nueva Imagen, México.

Bazúa, F. Y Valenti G., 1992, *La Amimodernidadde México*. UAM, México,

Parte 1 (en prensa).

-----1992c, *La Configuración estatal Mexicana: un diagnóstico de Política Pública*. COPACSOH-POLIS, Colección de Politología, Economía Política y Política Pública, Vol. 3, México (en prensa).

Bhagwati, J., 1989, *Protectionism*, MIT, Boston.

Bodin, J., 1980, *Los seis libros de la República*, UNAM, México.

Buchanan, J., Tollison, R y Tullock, G., 1980, *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas A & M University Press, College Station.

Buchanan, J., Rowley, Ch. y Tollison, R., 1987, *Deficits*, Basil Blackwell, New York.

Buchanan, J., 1990, "Europe's Constitutional Future", en *Europe's Constitutional Future*, IEA, London.

CEPAL-UNESCO, 1992, *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, CEPAL, Santiago.

Cowen, T., 1988, "Public Goods and Externalities: Old and New Perspectives", en Cowen, T. (00), *The Theory of Market Failure*, George Mason University Press, Fairfax.

Coughlin, R (ed.), 1991, *Morality, Rationality and Efficiency, New Perspectives on Socio-Economics*, M. E.

Sharpe, New York.

Dahl, R., 1971, *Polyarchy, participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven.

De Jasay, A., 1989, *Social Contract, Free Ride*, Clarendon Press, Oxford.

Dréze, J., Y Sen, A., 1989, *Hunger and Public Action*, Clarendon Press, Oxford.

Etzioni, A., 1988, *The Moral Dimension. Toward a New Economics*, The Free Press, New York.

Grindle, M., Y Thomas, J., 1991, *Public Choices and Policy Change*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Hardin, R., 1982, *Collective Action*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Lal, D. Y Myint, H., 1991, *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth*, World Bank, Washington,

Lasswell, H. D., 1992a, "La orientación hacia las políticas", en Aguilar, L. (ed.), *ibidem*.

-----1992,b, La concepción emergente de las ciencias de políticas, en Aguilar, L. (00), *ibidem*.

Luhman, N., 1978, La Pianificazione Política, en Luhman, N., *Stato di Diritto e Sistema Sociale*, Guida Editori, Napoli.

-----1979, Potere e Complessità Sociale, Il Saggiatore, Milano.

- Majone, D., 1989, *Evidence, Argument and Persuasion*, Yale University Press, NewHaven.
- North, D., 1984, *Esrrucrua y cambio en la historia económica*, Alianza Universidad, Madrid.
- 1990, *Institutions, Instinaional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Olson, M., 1982, *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven.
- Opp, K., 1989, *The Rationality of Political Protest*, Westview Press, Boulder.
- Rcich, R., (ed.), 1988, *Tile Power of Public Ideas*, Ballinger Publishing Co., Cambridge.
- Smith, A., 1983, *La Riqueza de las Naciones*, 3 v., Ediciones Orbis, Barcelona.
- Thurow, L., 1992, *La Guerra del Siglo XXI*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires.
- Tullock, G., 1987, *Autocracy*, Kluwer Academic Puhlishers, Dordrecht.
- Varian, H., 1978, *Microeconomic Analysis*, W. W. Norton & ce., New York.
- Weber, M., 1969, *Economia y Sociedad*, 2 v., FCE, México.
- Wcimer, D. y Vining, A., 1992, *Policy Analysis, Concepts and Pracrice*, Prcntice Hall, Englewood Cliffs.
- White, J., Y Wildavsky, A., 1989, *Tile Deficit and the Public Interest*, Rusell Sage Foundation, New York.
- Wildavsky, A., 1990, "Introduction: Administration without Hierarchy'? Bureaucracy without Authority?"; en Lynn, N. y Wildavsky, A. (ed.), *Public Administration, The State of the Discipline*, Chatham House Publishers, Chatham.
- Wolfe, D. M. (ed.), 1944, *Leveller Manifestoes of the Puritan Revolution*, Thomas Nelson ed., New York.
- Woodhouse, A.S.P., 1938, *Puriranism and Liberry*, J.M. Dent, London.
- Los autores son** investigadores de la UAM Y desèan mencionar que buena parte de este trabajo fue elaborado durante su estancia como Research Fellows 91-92 en The Harry. S. Truman Institute for the advancement of peace, the Hevrew University of Jerusalem, Israel.

Políticas Públicas: Interrogantes

Omar Guerrero

El cultivo de las políticas públicas, hoy en día con gran desarrollo en México, invitan a la elaboración de reflexiones y, más allá incluso, al planteamiento de **interrogaciones sobre su concepto, función y futuro.**

¿Cuál es el concepto estricto de las políticas públicas?

Las políticas públicas, por lo general, han sido destacadas como un campo del saber que denota un significado pluridisciplinario. En muchos aspectos, **la convergencia en su seno del análisis de sistemas, la investigación de operaciones, la cibernética y las ciencias sociales** aplicadas, otorgan a las políticas públicas un significado de articulación, cobertura y congruencia pluridisciplinario, ciertamente difícil. Además, en el

entendido que esta compleja combinación de saberes comprenden disciplinas sujetas al debate, la selección de temas, aspectos o enfoques de estas ciencias y conocimientos sugiere la aplicación de una selección tácitamente arbitraria; y riesgosa ...

Quizá esto explique por qué, gradualmente, las políticas públicas han propendido a convertirse gradualmente en una disciplina especializada o, **más bien, en una ciencia social especializada, como la sociología, la ciencia política y la administración pública.** En este sentido, en la medida en que es en los Estados Unidos donde su cultivo es más intenso y que la tónica del desarrollo de las ciencias sociales ha sido la vía de la especialización, es posible que las políticas públicas gradualmente se transformen, de pluridisciplina, en especialidad **y, como las ciencias sociales,** perfeccio-

y con el apoyo del derecho administrativo, la actividad del gobierno ha sido abordada en la normalidad que forja la experiencia histórica, por un lado, y la normativa actual que estimula y cuida la ley vigente.

Quizá la diferencia específica de las Ciencias de las Políticas sea, ante la Ciencia de la Administración, el tipo concreto de actividad de gobierno a que se orienta, y que como explica Frohock, es estimular la cooperación social o desestirnar el conflicto. Esta proposición, que hice en un artículo publicado recientemente, parte del principio que el gobierno no sólo se desempeña ante escenarios nonnados y normales, como dicta el espíritu del Estado de derecho y tiene como misión la administración pública perpetuar, sino ante **escenarios caracterizados por la complejidad, la incertidumbre, los riesgos y las contingencias**. García Pelayo ha explicado que, en contraste al mundo ordenado y pacífico donde se desenvuelve la administración pública, pues **su vocación es estimular la concordia**, la previsión y la continuidad, la política (*Politics*) se desenvuelve en los fragores de la competencia, en el combate de los oponentes.

Si, como sabemos, el gobierno es política y es administración... y es *Policy*, opera por tanto dentro de escenarios inestables, inciertos, imprevisibles, para los cuales los instrumentos de la planificación resultan estrechos. Si algún valor tienen las políticas públicas es, **precisamente, producir** conociemien-

tos y métodos de acción para que los gobiernos se desenvuelvan con resultados crecientes de calidad, dentro de **estos escenarios**.

¿Flujo o cauce?

Aquí hemos optado por definir a la política pública como un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto. Sin embargo, estrictamente quien propone esta aproximación conceptual se refiere, textualmente, al "patrón de conducta" del gobierno, es decir, el trazo por el que corte **la acción, más o además, de la acción** misma. Es el cauce que determina y orienta el curso a seguir por la actividad gubernamental. Hay que recordar, a modo de ejemplo, que Dye se refiere a lo que el gobierno opta por hacer, o no hacer, es decir, el acto de elegir más que la elección hecha y en curso.

Éste, en mi opinión, constituye un problema epistemológico fundamental para la política pública, pues orientada sólo al cauce o la elección del cauce, traslapa sus aportes con la teoría de las decisiones y, más en lo general, con la teoría del comportamiento administrativo propuesta por Herbert Simon desde 1944, cuando apareció su artículo "Los Proverbios de la Administración". De ser así, las políticas públicas quedarían **encerradas dentro de uno de sus varios afluentes**, la teoría de las decisiones, con soslayo de los demás.

ne sus asociaciones académicas, su curricula universitaria, sus perfiles de desempeño profesional, sus revistas, sus diccionarios, sus idiomas, sus profesores, sus alumnos...

¿Políticas públicas?

Otro problema central es la palabra *Política* misma, que procede del inglés como *Policy*. Hay que recordar que para los anglófonos la voz *Politics* es lo que Weber definiría como la dirección del Estado o el esfuerzo de influir en quien lo dirige. En contraste, *Policy* evoca, según Fred Frohock, el patrón de acción gubernamental que estimula la cooperación social o desestimula el conflicto; o como lo refiere Thomas Dye, *Policy* es lo que el gobierno opta por hacer o no hacer. Es evidente, además que *Politics* es el objeto de la Ciencia Política y *Policy* de la Ciencia de las Políticas. Por tanto, cuando en español escribimos *Política*, como traducción del inglés, a qué nos referimos: ¿a *Politics* o *Policy*?

Tanto Lasswell, como Dror, en antiguos trabajos -ya publicados en español por Luis Aguilar- advierten de la necesidad de cuidar el término y el concepto *Policy*.

¿Qué es la política pública?

Arriba nos hemos referido a dos definiciones de política pública. Hay más,

muchas más, tantas como los enfoques que destacan discrecionalmente algún aspecto de la política pública. y sin embargo, tratándose de un campo del saber, sea como pluridisciplina o disciplina individual, su cultivo debe congregar un interés común de los académicos y profesionales dedicados a ella. Por tanto, debe entrañar un objeto, campo o estudio definido. o al menos relativamente definido.

Ese objeto o materia es, según muchos de sus tratadistas, el **gobierno**. Y más en concreto, un aspecto del gobierno: su acción, pues el espíritu vital de las políticas públicas es perfeccionar esta acción, hacerla más racional. Por ello, se han establecido centros de investigación y desarrollo de metapolíticas, es decir, de "las políticas de las políticas", y desarrollado una variedad de técnicas de control, evaluación y dirección; amén de complejas metodologías para su elaboración y análisis.

y sin embargo, en las políticas públicas todo es gobierno, pero en gobierno no todo es políticas públicas. La cuestión es, en efecto, que no resulta claro. en qué aspectos la acción del gobierno ha dejado de ser un campo de interés inherente a la Ciencia de la Administración, y cuando lo empieza a ser, inherentemente, de las Ciencias de las Políticas. Aquella tiene más de 200 años de cultivar a la actividad del gobierno como su objeto o materia de estudio, por cierto de manera aplicada.

¿Privada, la política?

El padre mismo de las políticas públicas, Harold Lasswell, las imaginó como un medio para mejorar al gobierno, y sin embargo distingue a las políticas públicas y las políticas privadas. Según lo expresa, las corporaciones privadas y aun los individuos tienen políticas, es decir, *Policies*. Si fuera de tal modo, la noción misma habría perdido toda **significación, pues como afirmaba Adam Smith** hace muchos años, la diferencia en Inglaterra entre la *Pollee* y la *Policy*, es que la primera se refería a la administración de la ciudad como **congregación cívica, en tanto que la *Policy* era el arte del gobierno, el conocimiento de las reglas, principios y máximas destinadas al buen gobierno.**

No hay que olvidar que para los anglofonos *Polity* significa, literalmente, régimen o Constitución política, y *Policy* el curso de acción colectiva referente a la misma. Ambas son inherentes a la ciudadanía, a la política como oficio de civilidad de los miembros del Estado, y por tanto *Policyno* puede referirse a lo privado.

¿Quiénes fundaron a las políticas públicas?

Es aceptado, por méritos propios, que Lasswell fundó a las políticas pú-

blicas. Méritos similares se ofrecen a Lindblorn y Oror. Pero, dentro de la noción misma de las políticas públicas, en el sentido que las cultivan estos **autores** y sus discípulos, existen precedentes históricos apenas pincelados en los textos modernos del tema. En muchos aspectos, las políticas públicas ofrecen un asombroso acto académico de **restauración o reanimación de** antiguas disciplinas, que se creían sepultadas o estaban olvidadas. Pero de esto no trataremos, mejor llamaremos la atención sobre antecedentes más próximos.

Nos referimos a la teoría de la política pública que, desde 1926 y hasta mediados de los cincuenta se constituyó en los Estados Unidos como principal intento de ruptura epistemológica, frente a la dicotomía política- administración. Precursores de la administración pública estadounidense, como Leonard White, Marshall Oimock y John Gaus, además de John Pffifner, y más recientemente Félix Nigro e Ira Sharkansky, están cultivando a la política pública desde entonces y de manera continua. **En muchos sentidos, sus contribuciones adelantan las ideas de Lasswell, pero se ciñen a la administración pública y carecen de un prospecto pluridisciplinario,**

Falta, dentro de la actual tradición de la política pública, ofrecer un lugar a **estos autores y, más en lo general, otorgar a la administración pública el reconocimiento que merece como nutriente**

de su estudio. Al respecto hay avances significativos, pues cultivadores de uno y otros campos están laborando en terrenos comunes, de modo que Barry Bozeman está trabajando las relaciones entre la gerencia pública y el análisis de políticas; W. Rhodes, por su lado, y Myung Park, por el suyo, se han adentrado en el terreno de los vínculos entre administración pública y política pública; y Arnold Meltsner, finalmente, ha profundizado sobre el papel de los analistas de políticas en la burocracia, recordándonos que la primera contribución de Yehezkel Oror al tema, sobre los analistas de políticas, se refería a su profesionalización **como funcionarios del gobierno.**

¿Y el aporte Iberoamericano?

Finalmente un comentario relativo a las **contribuciones iberoamericanas al cultivo de las políticas públicas**, pues aunque la disciplina es anglosajona, y principalmente estadounidense, no debemos soslayar los trabajos muy destacados de académicos y profesionales de **nuestro** subcontinente.

En primer lugar, hay que subrayar el papel desempeñado por Luis Aguilar para animar el estudio de las **políticas públicas en México, tanto en la cátedra, como por medio de la imprenta. Su reciente obra sobre el tema es ya un**

libro indispensable para quienes desean enterarse de las políticas públicas. Hay que mencionar el papel actual del ITAM, con su diplomado y su Maestría en Políticas Públicas, así como el del Colegio Nacional en Ciencias Políticas y sus dos cursos sobre Política Gubernamental, **en colaboración con el INAP;** Y la UAM-Xoehimilco y sus **contribuciones docentes muy significativas.**

No podemos omitir los trabajos precursores de Samuel Schmitt, que produjeron la edición de la obra de Yehezkel Oror por el Fondo de Cultura Económica; y el libro de José Galván Escobedo titulado *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*, aún sin salir de la imprenta.

En otros países destaca el Programa de Gestión Gubernamental y Políticas Públicas desenvuelto en la Escuela Nacional de Administración Pública de **Brasil, único en su género, y que ha dotado a Brasil de la primera generación de hacedores de políticas dentro de su servicio civil de carrera, a pesar de las limitaciones a que se ha enfrentado.** Hay que resaltar el papel de Héctor **Coutinho, cuya pasantía en la Escuela Nacional de Administración francesa se tradujo en la institución de aquella otra Escuela y la formación del mencionado Programa, y su propia tesis de posgrado sobre estos significativos hechos.**

No podemos olvidar el **Curso de Alta Gerencia previsto para los servidores públicos de carrera argentinos, dentro de los programas de formación del**

INAP de aquel país, y los trabajos similares que se han realizado en la Escuela Graduada de Administración Pública de Puerto Rico.

Finalmente, debemos mencionar el Curso de Políticas Públicas organizado por el Centro Latinoamericano de Administración Pública verificado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y que congregó a una gran cantidad de **catedráticos iberoamericanos seleccionados** para introducir y fortalecer los

cursos sobre el tema en sus respectivos **países; además del programa de modernización** curricular en la región, y entre cuyos objetos destaca el proyecto de **introducción de materias y seminarios** sobre políticas públicas, y en el cual he tenido el honor de participar.

El cultivo de las políticas públicas es prometedor en México, pero en la medida en que no seamos simples **transmisores de los progresos de otros países**, sino protagonistas del avance.

La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas

Gonzalo Robles Tapia

Introducción¹

La evaluación de políticas públicas dentro del enfoque racionalista es el principal tema que trataré en la presente ponencia, al término de la cual espero haber comunicado la gran importancia y potencial que a mi juicio tiene en la práctica actual del análisis de políticas.

En el desarrollo que sigue -una vez resumido y contrastado el enfoque racionalista y especificados nuestros puntos de partida- situaremos el paso de la evaluación dentro del proceso racio-

nalista de análisis de políticas; a continuación describiremos los tipos de criterios de evaluación y haremos algunos señalamientos sobre la generación de **alternativas**.

Después, repasaremos con gran detenimiento en qué consiste la evaluación, qué son los modelos y cómo los utilizamos para predecir impactos de alternativas de política para resolver problemas públicos, en función de la técnica de modelado a que se recurra. En seguida, abordaremos brevemente la complejidad de la selección de **alternativas**.

Para terminar la exposición, haremos referencia a algunas limitaciones de es-

El autor agradece al Instituto Nacional de Administración Pública por su amable invitación para participar en este Seminario de Políticas Públicas y, por otro lado, al Lic. Óscar Margáin y al Profr. Janathan Molinet por sus comentarios, sugerencias y discusiones sobre las primeras versiones de este documento. Por supuesto, el producto final es de mi exclusiva responsabilidad.

ta aplicación del método racionalista y, en conclusión de todo lo anterior, delinearé dos de las tareas fundamentales que en mi opinión debemos realizar en México para la evolución de esta joven área de las políticas públicas.

El enfoque racionalista para el análisis de políticas

Entrando en materia, considero conveniente primero situar en su contexto al enfoque racionalista dentro de la literatura del área para explicar la elaboración de políticas públicas y la toma de decisiones.

Dicho enfoque se sitúa en la corriente de pensamiento que se centra en los productos o efectos de política pública, es decir, en las políticas **mismas**,² a diferencia de la orientada a describir interacciones de actores o elementos que intervienen en el proceso de definición de políticas.!

Dentro de la primera corriente se encuentran dos enfoques además del racionalista. Para fines expositivos, comenzaremos por describir el *incrementalista*, que surgió en respuesta a aquél, sintetizaremos el enfoque que más nos ocupa y cerraremos esbozando

² Véase Henry (1992). pp. 294-296.

³ Henry clasifica los modelos descriptivos de esta otra corriente en: de élite/masa, de grupos, de sistemas, institucionalista, neo-institucionalista, y de "corrientes y ventanas" (op. cit., p. 288). Considero que este último es de particular interés, por lo que recomiendo se consulte la síntesis del propio Henry (pp. 292-294) o su desarrollo original en: John W. Kingdon. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Co.

⁴ Véase Quade (1988). pp. 29-31, Y Aguilar (1992b), pp. 46-55

⁵ Véase House y Shull (1988), pp. 148-149.

el esfuerzo reconciliador de la "exploración mixta".

El enfoque incrementalista describe el proceso político y considera que los productos del análisis de políticas ayudan al tomador de decisiones más a fortalecer su posición negociadora en el marco de un complejo juego de fuerzas políticas, que como elemento de toma de decisiones. Por tanto, el grado de viabilidad política de propuestas es determinante para la adopción de políticas que, como resultantes de la negociación, son (ligera o marginalmente) *incrementales* a las ya existentes. En conclusión, el contenido de las políticas es relevante por su impacto en el proceso de transacción política, es decir, en la influencia que pueda tener para afectar el resultado, aunque no represente en buena medida la acción pública que se decida implantar."

En contraste, el enfoque *racionalista* propone que se puede mejorar la toma de decisiones a partir de un análisis comprensivo y cuantitativo (en lo posible) de los factores que afectan la decisión dentro de un medio ambiente restrictivo.⁵ Como el objetivo es decidir óptimamente en estas circunstancias, es decir, hacer mejor política pública, el método para analizar propuestas de po-

lítica resulta de particular importancia. Por ello, este enfoque hace énfasis en el *procedimiento para llegar a mejores contenidos de políticas*. Incluso se han llegado a delinear las características de una "metapolítica", esto es, de una "política para hacer políticas" que contenga reglas prescriptivas de análisis y decisión.⁶

Por último, se ha propuesto un tercer enfoque de toma de decisiones que mezcla o combina elementos de los extremos representados por los dos modelos precedentes. La llamada "exploración mixta" [*C'mixed scanning*] consiste en un monitoreo general del sistema para localizar áreas críticas y un análisis detallado de las áreas que lo ameritan." Más recientemente se ha llamado a este enfoque "administración, planeación o toma de decisiones estratégica". debido a que, para hacer avanzar a organizaciones individuales en su conjunto dentro del medio ambiente que las rodea, el administrador *proactivo* debe sintetizar recursos *incrementalistas* y *racionalistas* en la toma de decisiones.⁸

Con lo anterior simplemente he pretendido introducir los diversos enfoques para que, a partir de ellos y sobre una base común de entendimiento al

respecto, pueda enunciar ahora los puntos de partida de esta ponencia.

Los tres puntos de partida

En primer lugar, quiero hacer énfasis en el aspecto *práctico* del análisis de las políticas públicas. Sin duda, reconozco de inmenso valor la contribución de investigaciones que realicemos para describir elementos y modelar sus relaciones dentro del proceso de elaboración de políticas públicas y toma de decisiones en nuestro país. Sin embargo, creo que por lo pronto esto será un ejercicio de mediano y largo plazos para el ámbito académico de México que crecientemente se interesa en el área.

Por tanto, el aspecto que más me preocupa es el de la formación de cuadros de profesionales capaces de mejorar los contenidos, los productos de las políticas públicas. Me parece particularmente crucial contar con este tipo de personas en el contexto del actual esfuerzo del país para avanzar hacia la modernidad en los diversos frentes de acción pública y, como parte de esto, hacer más eficiente al Estado en la satisfacción de las demandas de la sociedad.^f

⁶Sobre la propuesta de Y. Dror véase a Aguilar (1992a), pp. 57-58, Y para una discusión sobre lo planteado en este párrafo consúltese Henry, *op. cit.*, pp. 296-306.

⁷Para una descripción general de enfoque véase Aguilar (1992b), pp. 55-56; para una detallada, refiérase al artículo en que fue propuesto por A. Etzioni que aparece en esta segunda antología de Aguilar, pp. 265-282; Y para una descripción más operacional, consúltese House y Shull, *op. cit.*, pp. 151-152.

⁸Basado en Henry, *op. cit.* pp. 306-308. Este autor reconoce por cierto que la planeación estratégica es sobre todo una forma de *implementar* política pública (p. 308).

⁹Esta es una de las principales preocupaciones del ITAM que lo han llevado a ofrecer la Maestría en Políticas Públicas y a promover docencia e investigación en el área.

Como se mencionó antes, la corriente a la que corresponde el enfoque racionalista es la que provee el marco más adecuado para especificar cómo debe (así, planteado en forma prescriptiva) proceder un analista para lograr producir "buena" política pública. Dentro de esta línea; el enfoque incrementalista hace patente la necesidad de habilidades negociadoras del tomador de decisiones y, por otro lado, el de administración estratégica destaca requerimientos de visión y capacidad sintetizadora. Pero, como no es de sorprender, el enfoque racionalista es el que más énfasis pone en la preparación analítica para elaborar y decidir sobre las políticas públicas.

Así, en segundo lugar, quiero centrarme en el método *racionalista*. El *incrementalismo* y las derivaciones de la "estrategia mixta" tienen, sin duda, su lugar en la investigación para el caso mexicano, pero me parece que el paradigma racionalista ha cobrado gran importancia en la gestión pública actual debido a las formaciones y ascenso de las nuevas generaciones de servidores públicos. Por lo anterior, vale la pena conocer el método con algo de detalles y mencionar algunas de las limitaciones más significativa. del enfoque racionalista. Además, en mi opinión dicho en-

foque muestra en particular un mérito muy relevante: promueve la proactividad analítica para obtener resultados prácticos.

En tercer lugar, me concentraré en la *evaluación ex-ante* de las políticas públicas. Para la toma de decisiones y para el diseño de políticas se requiere como **insumo una cuidadosa evaluación de los resultados de cada curso de acción bajo distintos escenarios, por lo que se hace necesaria la utilización de herramientas evaluatorias antes (de ahí ex-ante) de la implantación de las políticas.** Por la importancia de la aplicación de este instrumental para lograr efectividad en la práctica, les daremos particular atención.

En suma, en lo que resta de esta ponencia nos centraremos en la *aplicación práctica del método racionalista para la evaluación ex-ante de políticas públicas*

El proceso racional de análisis de las políticas

A lo largo del proceso de análisis de políticas públicas se genera información de calidad para la toma de decisiones gubernamentales. En este proceso el analista formula alternativas y recolecta evidencia para proporcionar consejo fundamentado al que decide las

políticas (llamado el "cliente" en la literatura)!".

El objetivo es que este tomador de decisiones del sector público sea más efectivo en su gestión, es decir, que los impactos o consecuencias de los cursos de acción que seleccione logren aliviar en su implantación los problemas públicos. Éstos se definen como aquellas situaciones o estados del mundo que grupos de la sociedad o servidores públicos perciben como indeseables; esta definición destaca la oportunidad de acción pública para elevar el bienestar social.

Existe un buen número de propuestas en la literatura para describir los pasos del proceso.¹¹ En forma simplificada éste puede presentarse de la siguiente manera:

PRIMER PASO: Definición del problema. Ésta consiste en la identificación de las características del estado inde-

seable del mundo y de sus causas y complicaciones.

SEGUNDO PASO: Especificación de criterios de evaluación. A partir de la definición del problema se hacen explícitas las metas (objetivos globales de largo plazo), los objetivos derivados de las metas (estados concretos y específicos del mundo) y así los criterios de evaluación (dimensiones específicas con las que se evaluarán las alternativas de política). Los criterios son todas las reglas, medidas, estándares y atributos de las alternativas que habrán de guiar la toma de decisiones en la selección entre políticas, ya que miden el grado en que cada una de ellas cumple con los objetivos planteados.¹²

TERCER PASO: Eliminación de alternativas de acción.¹³ Las alternativas son todas las acciones públicas que se formulan para aliviar el problema (esto

¹⁰Para fines de esta ponencia, el "cliente" se define como el tomador de tiempo de decisiones del sector público que contrata los servicios del analista de políticas públicas para la producción de reportes de diagnóstico y recomendaciones que le sean útiles para lograr una gestión efectiva. El término se ha utilizado especialmente en el contexto norteamericano para referirse a la clientela de los servicios de consultoría que ofrecen empresas de consultoría, académicas, "think tanks" (o centros de análisis de política pública) y otras instituciones de investigación de política. Dicha clientela no se limita al gobierno (de cualquier nivel), sino que también incluye a asociaciones de grupos, cámaras de industrias, sindicatos, etcétera, que aunque no toman las decisiones públicas, sí las influyen mediante la negociación apoyada en estos análisis y en el "lobbying" ("cabildeo") que se da en el proceso político de definición de políticas. La relación del analista con el cliente le plantea al primero interrogantes sobre aspectos de metodología, comunicación y comportamiento ético. (Basado en Weimer y Vining (1992), p. 12) Para el caso de México se ha advertido en los últimos años un crecimiento de la oferta de los servicios de consultoría relacionados con política pública, pero debió señalarse que son necesarios estudios al respecto para documentarlo.

¹¹Toda la discusión que sigue sobre el proceso y sus pasos es una síntesis de las definiciones, planteamientos y propuestas que se hacen en Bardach (1992), Patton y Snwicky (1986), especialmente cap. 2; Quade, *op. cit.*, especialmente cap. 4; Stokely y Zechauser (1978), especialmente ceps. 1 y 15; Y Weimer y Vining, *op. cit.*, cap. 8.

¹²Basado en Patton y Sawicki, *op. cit.* pp. 139-140.

¹³La gran mayoría de los autores sigue este orden, Bardach, en contraste, propone inicialmente construir alternativas y Juego seleccionar criterios (aunque reconoce que el orden no es forzoso) con el objeto de incentivar la generación de una buena gama de opciones *top. cu.í.*

es, resolverlo al menos en parte). Típicamente involucra generación y manipulación de políticas y, por cierto, siempre se debe formular la opción *statu qua*, ya que sirve de caso base para comparar los diversos impactos de las otras alternativas.

CUARTO PASO: *Evaluación de políticas alternativas.* El objeto de este paso crucial es proyectar, *auxiliándose de modelo de evaluación*; los resultados, impactos o consecuencias de las acciones propuestas bajo distintos escenarios.

QUINTO PASO: *Selección de alternativas.* En este paso se presenta y se analiza la forma en que las alternativas consideradas cumplen con cada uno de los objetivos planteados, medido esto a través del respectivo resultado para cada uno de los criterios. Cuando no hay claro predominio de una alternativa, es necesario que el tomador de decisiones defina los llamados "trade-offs" (o intercambios de una cosa por otra) entre objetivos, lo que es bastante difícil e involucra valores personales.

El proceso descrito anteriormente es iterativo, ya que en la práctica se van haciendo aproximaciones a medida que se recolecta y procesa mayor cantidad

de información. Por cierto que, además de la recopilación de datos, es muy importante la comunicación efectiva dirigida al tomador (o tomadores) de decisiones, tanto verbal como escrita, tanto textual como gráfica, relativa al proceso seguido específicamente para cada caso:¹⁴10s problemas, las alternativas posibles, los criterios para evaluarlas, sus consecuencias proyectadas, el cumplimiento de objetivos, etcétera. 15

Posterior a la toma de decisiones, que bien puede involucrar a varios actores y para los cuales hay que emprender un proceso de convencimiento para su adopción, vendría la implantación (después de un diseño detallado de la política) y, una vez emprendida, la evaluación *ex-post* de la política. Estos aspectos, sin embargo, escapan a los alcances propuestos al principio de esta ponencia.

A continuación trataremos con mayor detalle los pasos señalados de este proceso, excepto el primero. Por esto último, supondremos que el problema público ha logrado ser estructurado en un grado razonable como para formular metas y objetivos de acción gubernamental. Cabe agregar que, debido al carácter iterativo del proceso, la defini-

¹⁴Para un tratamiento sobre el papel de la adecuada comunicación en el proceso de análisis de políticas públicas se recomienda Patton y Sawicki, *op. cit.*, cap. 3 especialmente pp. 71-97; Y Weimer y Vining, *op. cit.*, cap. 8, especialmente pp. 237-241.

¹⁵ La mayoría de los autores acepta o favorece que el analista haga recomendaciones directas a su cliente fundememadas en la invcstigacion efectuada. Entre los relativamente escépticos se encuentra Quudc, quien considera que el analista debe proveer la mayor cantidad de evidencia lo mas objetiva posible y tener mucho cuidado en la formulación de recomendaciones para que el cliente pueda tomar decisiones después de ponderar él mismo dicha evidencio. (*op. cit.*, especialmente pp. 58-63).

ción del problema se puede (y debe) ir refinando continuamente en los pasos subsecuentes.

Tipos de criterios y generación de alternativas

Antes de la evaluación de alternativas debemos contar con los criterios y con las opciones de política propuestas para corregir los problemas"

La especificación de criterios" proviene de la formulación de metas. Éstas son los objetivos globales y de largo plazo relacionados con los problemas en cuanto a que representan las percepciones de lo que debe ser la labor pública para resolver las situaciones indeseables. En general, esta labor debe procurar el incremento en el bienestar social, neto de los costos asociados con cada política.

Ahora bien, a partir de las metas se definen los *objetivos*, que son intenciones de acción pública más específicas que las metas en lo referente a tiempo, espacio y población *objetivo*. Así, los *criterios* indican las diversas dimensiones de dichos objetivos que interesan para evaluar las alternativas; es decir, la selección de criterios es un paso crucial para la operacionalización de la evaluación de políticas, la cual consiste en *poder comparar* alternativas bajo las

mismas reglas. Éstas incluyen: "costo, beneficio, efectividad, riesgo, viabilidad política, facilidad administrativa, legalidad, incertidumbre, equidad, tiempo de realización".¹⁷

El último nivel de *operacionalización* es la selección de *medidas* (cuantitativas en lo posible) asociadas con cada criterio y para las distintas dimensiones a evaluar.

Hasta el momento hemos dicho que los criterios sirven para evaluar el grado con que cada alternativa cumple los objetivos planteados, en función de los resultados que obtiene de las proyecciones de resultados. Ahora es necesario plantear en qué ámbitos aplican los criterios.

Se han propuesto cuatro categorías complementarias de criterios.¹⁸ La primera, llamada de *viabilidad técnica*, mide la efectividad real para el logro de los propósitos de los resultados de la ejecución de las políticas. Por ejemplo, en el caso de ciertas políticas anticontaminantes, la pregunta sería si en realidad se reduce (en forma significativa) la generación de ozono, sin incrementar los niveles de otros contaminantes.

En un segundo grupo se encuentra la *factibilidad financiera y económica*. Aquí interesa, por un lado, la forma en que puede financiarse una política, incluyendo obviamente los recursos fiscales que hay que destinarle, y por otro,

¹⁶ La siguiente discusión sobre los criterios está basada en Pauon y Sawicki. *op. cit.*, cap. 5.

¹⁷ Tomado de Partron y Sawicki, *op. cit.*, p. 140.

¹⁸ *Idem*, pp. 156-167.

el grado de eficiencia económica con que se puede lograr esa política. Específicamente, se trata de criterios de costo-beneficio financiero y económico en **sus diversas variantes.**

En tercer lugar, se encuentra la *viablez política* de las alternativas. La preocupación es si los grupos de poder relevantes harán posible una implantación exitosa de la política o la bloquearán. Por otro lado, es importante considerar si el marco legal permite las **acciones o si será necesario promover iniciativas** de reforma de Ley.

Por último, y no menos importante, es necesario considerar la *operabilidad administrativa* para determinar si realmente es ejecutable la política con los recursos humanos y materiales, capacidad organizativa de la burocracia y compromiso institucional disponibles para tal efecto, y de acuerdo con las áreas de competencia legales establecidas para la ejecución de políticas en los diversos sectores.

En cuanto a las *alternativas* que habrán de formularse y evaluarse, cabe destacar que hay ciertos tipos que no debe olvidarse incluir. Uno de ellos es el del caso *hase*, es decir el de "no acción" o *statu qua*. Lo que se hace es proyectar el estado del mundo con las tendencias actuales, en la ausencia de intervención pública correctiva de problemas. Para fines de comparación, esta alternativa es particularmente útil, porque permite medir la contribución de cada una de las *otras* políticas en cada

uno de los criterios con respecto al caso de inercia actual.

Tampoco hay que descartar experiencias previas, aunque hayan sido en otro lugar o contexto, para resolver problemas similares, ajustándolas por las fallas que mostraron en su ejecución.

De igual manera, deben considerarse las alternativas que los mismos actores involucrados en el problema proponen para resolverlo, así como **-en un espíritu incrementalista-políticas incrementales** distintas (en uno o varios aspectos relevantes) a las que están en marcha.

Por último, sobra decir que debe esperarse que las alternativas que con precisión se formularon y que se van a evaluar puedan cumplir razonablemente con los criterios planteados. De lo contrario, es claro que no son opciones realmente relevantes y que su evaluación probablemente costará más en términos de tiempo y otros recursos de lo que pueda beneficiar en la toma de decisiones. La combinación de políticas no mutuamente excluyentes en "paquetes" o estrategias puede ayudar en estos **casos, o al menos, enriquecer también** la lista de políticas.

Evaluación de políticas y los modelos

El contexto del método racionalista es obtener la mejor alternativa (maximizar lo deseable o minimizar lo indeseable)

para resolver un problema dado bajo las restricciones del contexto. En una palabra, se trata de optimar. Es evidente que, para saber cuál es la alternativa más apropiada, el paso de la evaluación es crucial.¹⁹

La tarea de la *evaluación* consiste en *predecir* el estado del mundo bajo el escenario de la implantación de una alternativa de política.

La forma más usual de proceder es la construcción de modelos para predecir las consecuencias o impactos de cada política.²⁰ Los modelos son abstracciones o representaciones simplificadas que describen las relaciones entre las variables más relevantes que interactúan en el mundo real. Sus resultados sirven para *prescribir* cursos de acción (recordemos que los modelos normativos parten de la descripción de causas y consecuencias).

que arrojen resultados." En una palabra, los modelos deben ser prácticos, manejando por tanto sólo lo esencial y estructural a un nivel apropiado de detalle para dar respuestas útiles.

Para hacer manejables los modelos, es necesario hacer supuestos sobre los tipos de relaciones entre las variables relevantes para predecir, y entre éstas y los **parámetros** básicos del contexto. El ejercicio de especificar estas interrelaciones contribuye a la mejor comprensión de la situación del problema y posiblemente a la formulación de nuevas soluciones. Es decir, los modelos pueden proporcionar retroalimentación respecto a las concepciones o ideas iniciales de los participantes en el proceso de análisis de políticas. Además, sobre esta línea, otro beneficio de la construcción de modelos es que éstos ayudan a comunicar el razonamiento para recomendar políticas, porque hacen explícita la conexión entre cursos de acción alternativos y los respectivos impactos resultantes.²¹

No es objeto de esta ponencia repasar las ventajas y limitaciones de los modelos.²² Por otro lado, aunque tampoco es propósito entrar en detalle en las *técnicas de modelado*, creo que vale la pena describir sus características generales en cuatro grandes categorías, en fun-

¹⁹ La discusión general que se presenta a continuación es una sucesión de Panony Suwicki, *op. cit.*, cap. 7; Quade, *op. cit.*, caps. 9, 10 y 11; Y Stokey y Zeckhauser, *op. cit.*, cap. 2.

²⁰ La finalidad es de modelar la resolución de problemas, en contraste con el propósito científico de modelar para desarrollar y probar conjeturas.

²¹ Aquí nos referimos básicamente al procesamiento en la computadora y al posterior análisis de resultados.

²² Planteamientos básicos en Quade, *op. cit.*, pp. 146-147.

²³ Para una discusión al respecto puede consultarse, por ejemplo, Stokey y Zeckhauser, *op. cit.*, pp. 19-21, y en general, Quade, *op. cit.*, cap. 9.

ción de su enfoque para resolución de problemas" uso de cálculo, uso de experimentación, uso de representación gráfica o física, y modelado implícito. Como podrá apreciarse, no todos los modelos son cuantitativos o se basan en relaciones explícitas entre los elementos del medio ambiente en que se implantarán las políticas.

La primera categoría incluye las técnicas de modelado de situaciones generales por medio de expresiones matemáticas que describen las relaciones entre variables. Por tanto, en estos modelos *analíticos* las proyecciones de los resultados de las alternativas, se obtienen mediante el uso del *cálculo*. Dentro de esta categoría se agrupa un buen número de técnicas cuantitativas, incluyendo entre ellas métodos de investigación de operaciones y de econometría.²⁵

Cabe destacar la importancia en la práctica del *análisis costo-beneficio* como criterio para determinar eficiencia en el uso de recursos, ya sea desde el punto de vista financiero -basado en

flujos de caja- o desde el económico, basado en beneficios y costos para la economía en su conjunto y que incluye aquellos que no están reflejados en los mercados en los beneficios y costos privados.²⁶ Las medidas que comúnmente se calculan son el valor presente neto, la tasa interna de rendimiento y la razón beneficio-costos-? y cada una de ellas tiene reglas para decidir si un proyecto es eficiente porque los beneficios sociales son mayores a los costos sociales y cuáles hay que emprender en caso de satisfacer esta primera condición. El valor presente neto -que es la diferencia entre el valor presente²⁸ de los beneficios y el de los costos- es la medida que ofrece mayor consistencia práctica en el ordenamiento de alternativa, de inversión.é?

Como generalmente existe otra meta, además de la eficiencia, que con frecuencia es la equidad, entonces en lo posible debe utilizarse un costo-beneficio "modificado" con pesos distributivos asignados a los respectivos costos y beneficios de los grupos de la sociedad sobre los que recaen. Por supuesto, es

²⁴ Esta clasificación y su descripción en las páginas siguientes es una síntesis de las propuestas de Quade, (*op. cit.* pp. 148-152, en forma predominante, así como de Stokey y Zeckhauser. *op. cit.* Cap. 2; Nagel (1990). pp. 431-433, Ylversen (1985), en general.

²⁵ Véase el libro de Ylversen, (*op. cit.*) para descripciones de la aplicación, apoyada con ejemplos, de un buen número de estas técnicas cuantitativas para resolución de problemas de administración pública en países en desarrollo.

²⁶ A las diferencias entre los beneficios (o costos) privados y los sociales se les conoce como "externalidades".

²⁷ Adicionalmente se puede mencionar la del "periodo de recuperación". Esta medida, sin embargo, castiga en especial a los proyectos de larga maduración en favor de los de más inmediata recuperación de la inversión. Esto último puede causar inconsistencias con el valor presente neto.

²⁸ El valor presente consiste en la expresión precisamente en valor actual de unidades monetarias que ocurren en distintos momentos del tiempo.

²⁹ La tasa interna de rendimiento y la razón beneficio-costos pueden mostrar inconsistencias con el valor presente neto, el cual, correctamente calculado, es siempre confiable para ordenar proyectos en función de su eficiencia.

difícil y controvertida la asignación de estos pesos, que está basada en valores personales. ¿?

Ahora bien, cuando los impactos de la otra meta son igualmente cuantificables pero —a diferencia de los casos anteriores— no son expresables en unidades monetarias, entonces se utiliza el *análisis cosco-efectividad*. Éste no nos dice, a diferencia del costo-beneficio, si un proyecto debe realizarse o no, sino si cumple esa otra meta en la forma más eficiente. ³¹ Aplicaciones de costo-efectividad de gran actualidad son las evaluaciones de políticas de protección del medio ambiente y de programas sociales.

Otros métodos analíticos para situaciones generales son: la programación lineal (para la optimización en la asignación de recursos escasos partiendo de modelos matemáticos lineales), la programación dinámica (para la optimización en problemas no lineales), la teoría de colas (para soluciones analíticas de reducción de tiempos de espera), la teoría de juegos (para optimar en situaciones de conflicto), la teoría de redes (para determinar secuencias y rutas críticas más convenientes), y la estimación de coeficientes de la recta de regresión a través de mínimos cuadrados o por máxima verosimilitud, estimadores con los cuales se pueden pronosticar estadística-

mente valores futuros de variables de interés.

La segunda categoría de técnicas sirve para modelar situaciones *particulares* por medio del uso de la *experimentación*. Aquí podemos identificar dos divisiones. En una de ellas se hacen esfuerzos para cuantificar resultados a partir de representaciones numéricas del proceso real, es decir, se generan *simulaciones* del mundo. Dentro de este grupo pueden destacarse simulaciones de juegos, de colas, el análisis de sensibilidad —donde discrecionalmente se mueven variables relevantes correspondiendo a escenarios del contexto— y el análisis de riesgo, que es un método mucho más poderoso, aunque requiere de más información.

Explicemos brevemente este último método: en el análisis de riesgo se realiza una simulación —llamada "Monte Carlo"— para obtener la distribución de probabilidad de una variable. Así pueden generarse, por ejemplo, distribuciones de cada uno de los valores presentes netos de proyectos alternativos. En cada corrida de esta simulación se obtiene un resultado de proyecto en forma aleatoria. Lo anterior es una forma de incorporar riesgo (esto es, incertidumbre que se puede medir) al análisis costo-beneficio. ³²

so Véase al respecto Gramlich (1990), cap. 7. Por cierto que este libro constituye un excelente texto introductorio a la teoría y la práctica del análisis de costo-beneficio en el contexto de las políticas públicas. véase House y Shull. *op. cit.*, cap. 3, para una discusión general sobre la aplicación de costo-beneficio en el análisis de políticas públicas. ³¹ Buena parte de la discusión anterior esta basada en el planteamiento esquemático sobre los métodos de solución (o evaluación) que se presentan en Weimer y Vining. *op. cit.*, pp. 218-222.

³² Para una discusión más amplia con ejemplos sobre la aplicación de análisis de riesgo en el análisis de políticas públicas véase House y Shull, *op. cit.*, cap. 4.

La segunda división contiene las técnicas de experimentación que involucran seres humanos que actúan en representaciones de situaciones reales de interacción y toma de decisiones públicas, llamados "juegos operacionales".³³ Una de sus grandes **ventajas** es que incorpora aspectos intangibles - obviamente no cuantificables, pero de gran importancia práctica - tales como el juicio o el sentido común de los actores. Estos modelos cualitativos se utilizan en la academia, por ejemplo en cursos de negociación, pero su uso en la práctica del análisis público - más allá del "¿tú que harías si estuvieras en su lugar?" - es muy raro hasta donde tengo conocimiento, posiblemente por la disponibilidad de información y las condiciones de organización que se requieren para su aplicación.

En la tercera categoría **podemos** incluir las técnicas de modelado que integran en *representaciones gráficas o físicas* los elementos relevantes que componen el contexto de implantación de las políticas. Por ejemplo, un diagrama de flujo esquematiza **gráficamente** un proceso con la secuencia de pasos que lo conforman. En ocasiones una maqueta u otra representación física pueden ser de utilidad para visualizar dicho contexto en la toma de decisiones.

Cabe destacar en esta categoría los diagramas llamados "árboles" en el **análisis de decisiones**. Estos esquemas

³³ Véase Quide. (*Op. cit.*, cap. 11. en especial pp. 201-202.

³⁴ Para una explicación con ejemplos de aplicaciones de análisis de decisión en el contexto de políticas públicas véase House y Shull. *op. cit.*, cap. 5; Iversen. *op. cit.*, cap. 5; Panon y Sawicki. *op. cit.*, pp. JJ3-118 y 241-246; y Stokey y ZECKHAUSER. *op. en.*, cap. 12.

resumen el proceso de toma de decisiones en un ambiente de incertidumbre. Esta última consiste en enfrentar múltiples estados del mundo posibles y mutuamente excluyentes que se derivan de cada una de las elecciones de política que se va efectuando a lo largo del proceso. Como información se requiere estimar las probabilidades de ocurrencia de todos los estados o escenarios relevantes, así como los impactos (beneficios netos) de cada una de las consecuencias que resultan de la combinación (en secuencia) de decisiones sobre cursos de acción y de eventos aleatorios (fuera del control del tomador de decisiones, pero previstos).

Por tanto, la utilidad de estos árboles de decisión es que ilustran el resultado final de cada cadena de decisiones en un ambiente incierto (es decir, de cada escenario terminal), de tal manera que sea posible identificar las mejores alternativas. Cabe destacar que la forma de determinar el valor que el tomador de decisiones dará a un beneficio monetario incierto depende de su actitud respecto al riesgo, i.e. si es adverso, neutral o amante del riesgo.¹"

Por último, la cuarta categoría es la del "*modelado implícito*", Aquí se encuentran los modelos "mentales" o "conceptuales", que son *conceptos* que se mantienen en la mente de analistas y tomadores de decisión y que ayudan en la predicción no cuantitativa del com-

portamiento que mostrarán individuos u organizaciones. La forma más sencilla de estos modelos es la de las analogías o metáforas. Otro ejemplo es la descripción de escenarios ("*scenario writing*"); esto es, de las condiciones y consecuencias de la ejecución de políticas públicas- ya que son modelos mentales expresados verbalmente.

Y en tercer lugar, puede mencionarse el llamado "proceso Delphi", que consiste en obtener, en forma iterativa y retroalimentadora, los juicios o estimaciones refinadas de un grupo de expertos acerca de interrogantes relevantes para la toma de decisiones, idealmente procurando llegar a un consenso. En realidad se trata de un método para aprovechar la intuición de los expertos o personas conocedoras, de la naturaleza de los problemas y las posibles soluciones.³⁵

De la exposición precedente -que no ha pretendido ser exhaustiva- resalta el amplio campo de opciones disponibles para evaluar alternativas de política. Es importante destacar que las técnicas de modelado mencionadas no necesariamente se excluyen unas a otras en la práctica; de hecho, en varios casos modelos de una categoría incorporan elementos de otras. Por tanto, las

categorías anteriores nos han servido para entender los modelos, pero no pretenden ser una clasificación definitiva.

Es importante señalar además que la práctica del análisis de políticas públicas exige la utilización de más de un modelo en un momento dado. Esto no es nada nuevo: por definición, todo modelo toma en cuenta un número limitado de elementos de la realidad. A veces, la aplicación de modelos cuantitativos no es posible o no es suficiente por la complejidad de los problemas a resolver. Por ejemplo, los modelos analíticos en muchas ocasiones no pueden representar suficientemente el contexto organizacional, político y social en que se implantan las políticas^{37y} para lo cual se puede recurrir, para complementarlos, a modelos no cuantitativos. En forma similar, estos modelos no cuantitativos con mucha frecuencia requieren de la generación de información cuantitativa para alimentarlos. Así cabe tener presente la importancia de la combinación de modelos, en la medida de lo posible, para lograr una adecuada evaluación de alternativas de política.³⁸

Sin embargo, el ambiente de trabajo del sector público se caracteriza en cualquier lado por grandes limitaciones

³⁵ Ésta es la utilidad de estos modelos según Stokey y ZECKHAUSER. *op. cit.*, pp. 11-12, quienes los llaman "conceptuales" a diferencia de QUADE. *op. cit.*, pp. 150-152, quien los denomina "mentales" o "de juicio" (judgmental models).

³⁶ Para una descripción más amplia de todos estos modelos conceptuales o "mentales" véase QUADE. *op. cit.*, cap. 11. En PEUON y SAWICKI. *op. cit.*, pp. 220-222, se propone una versión (abreviada) del "proceso Delphi" más adecuada a las necesidades del sector público, como parte de las "técnicas de pronóstico intuitivo".

³⁷ Paráfrasis de QUADE. *op. cit.*, p. 191.

³⁸ *dem.* p. 142. Por cierto que la combinación de métodos ayuda a evitar la utilización simultánea de las mismas herramientas para todos los problemas, sin tomar realmente en cuenta sus distintas naturalezas.

de tiempo, información, recursos financieros, humanos y materiales. Por tanto, no es posible, en general, utilizar métodos complejos que normalmente se pueden aplicar para la investigación en condiciones menos apremiantes. Es por ello que se han comenzado a proponer para el análisis de política versiones de los métodos referidos arriba y que se caracterizan por la posibilidad de su rápida aplicación, pero sin sacrificio de la solidez teórica requerida para tomar efectivas decisiones de política. A estos métodos de análisis se les ha denominado "básicos" (*researched methods*) que requieren mayores recursos para dar resultados.³⁹

Para terminar, es indispensable hacer mención del gran apoyo que actualmente ofrecen las computadoras y paquetes especializados de *software* en la práctica de la evaluación de políticas, especialmente cuando se maneja un gran número de variables o demasiada información, por ejemplo, para las simulaciones/''

Así, como se señaló en un inicio, la evaluación es el paso previo para poder realizar la comparación de las alternativas de política; esto con el propósito de seleccionar la más apropiada de acuerdo con los objetivos trazados. Proceden-

mos entonces a continuación a describir brevemente el proceso de selección.

Selección de alternativas

Una vez que hemos proyectado los resultados, impactos o consecuencias de cada política para cada uno de los criterios especificados, nos enfrentamos a la tarea de seleccionar o elegir la alternativa que mejor cumpla con el conjunto de los criterios y, por tanto, con los objetivos y meras.⁴¹

Cuando existe una alternativa dominante en todos los criterios, es decir, que en cada uno de ellos es superior a las demás, en realidad no hay problema: el tomador de decisiones (racional) optará por ella.

Pero en los muy frecuentes casos en que las alternativas no muestran predominio porque son superiores al resto sólo en algunos de los criterios, entonces nos enfrentamos a un problema de *trade-offs*.⁴² Este consiste en definir cuáles son los intercambios entre unos y otros atributos de las alternativas y a

39 Estas propuestas y definiciones provienen de Panco y Sawicki, *op. cit.* cap. 1. Este libro describe métodos básicos para todos los pasos del análisis de políticas públicas. Desde definición del problema hasta evaluación *ex-post* de políticas. En el capítulo 7 se describen dichos métodos para la evaluación *ex-ante* de alternativas de política.

40 Véase Quade, *op. cit.*, pp. 149-150 y cap. 10, especialmente pp. 179-181, para una discusión sobre el papel de las computadoras en el análisis de decisiones públicas y los alcances y limitaciones de los llamados "modelos de computadoras".

41 La discusión siguiente sobre la selección entre alternativas se basa en Bardach, *op. cit.*; Palian y Snwicki, *op. cit.* cap. 8; Quade, *op. cit.*, cap. 12; y Stokey y Zeckhauser, *op. cit.*, caps. 3 y 8.

42 Normalmente en la práctica se establecen márgenes de error (o flexibilidad) para considerar los resultados de la evaluación. En reconocimiento de que toda estimación -tanto cuantitativa como cualitativa-, es imperfecta. Esto debe hacerse sólo con el consentimiento del cliente, ya sea antes o después de la evaluación.

qué tasa deben efectuarse dichos intercambios. Claramente, de lo que se trata es de formular una regla descriptiva de elección (o decisión).

Reconozcamos por lo pronto que este problema derivado de la propiedad de "atributos múltiple" de las políticas alternativas merece un tratamiento particular que no cabe en esta presentación. Su complejidad nos lleva a tratar de definir la "función de utilidad" de un tomador de decisiones "racional",⁴³ es decir, a hacer un esfuerzo por modelar sus preferencias (y valores) con respecto a cada atributo, tomando en cuenta su actitud respecto al riesgo.

A partir de esto último se podrían asignar ponderaciones de importancia relativa a cada uno de los criterios - como calificadores de los atributos de las alternativas- y así clasificar (o, como se le llama, dar un *ranking*) a las alternativas de acuerdo con sus resultados. Un procedimiento propuesto en la literatura que involucra la resolución de *trade-offs* es el de "alternativas equivalentes". que consiste en reducir todos los resultados de cada alternativa a un solo criterio cuantificable, por ejemplo, en términos monetarios.

Existen además otras complicaciones. Por ejemplo, las decisiones se toman en la práctica por un grupo de servidores públicos más que por una sola persona. El conflicto entre raciona-

lidad individual y colectiva o los arreglos institucionales que fragmentan la toma de decisiones conducen a inconsistencias o a la especificación de criterios múltiples conflictivos.

Algunas limitaciones del método racionalista

Los temas de la evaluación y la selección de alternativas ya nos han introducido a las limitaciones prácticas de la aplicación del método racionalista en el análisis de políticas públicas.

Podemos destacar que los individuos tienen capacidades limitadas para manejar tanta información y que ésta es de por sí costosa de obtener, porque hay que invertir tiempo y recursos (humanos, materiales y financieros) para ello. En muchas ocasiones, incluso no es posible obtener los datos requeridos. Por todo lo anterior, se tiende a simplificar en la práctica pública y, por ejemplo, se corre el riesgo de no definir apropiadamente los problemas. Cabe agregar que los juicios de valor individuales afectan constantemente el proceso; que los métodos de evaluación no necesariamente son los más apropiados en cada caso; y que, en opinión de muchos, los intereses políticos desempeñan un papel más importante de lo que se reconoce.⁴⁴

⁴³ Esto implica, por ejemplo, que existe transiividad en sus preferencias y, por tanto, que se pueden obtener ordenamientos consistentes de criterios.

⁴⁴ Basado en House y Shull, *op. cit.*, pp. 148-149.

Por otro lado, si tomamos en cuenta que en la literatura de políticas públicas el *incrementalismo* fue una respuesta al racionalismo. P entonces podríamos adicionar a la lista muchos otros cuestionamientos que se le han hecho a éste último enfoque en cuanto a su efectividad. Por ejemplo, que ignora el papel de los "emprendedores de política"; que no toma en cuenta el factor humano de las organizaciones; y que se equivoca en sus predicciones, por ejemplo de los costos de planes gubernamentales.⁴⁵

En realidad, el enfoque racionalista cada vez se ha hecho mas complejo para considerar la factibilidad política y administrativa como parte de un proceso evolutivo hacia la labor multidisciplinaria. F Por supuesto que el trabajo y la experiencia recientes han ayudado a mejorar la práctica en diversos aspectos.⁴⁸

Conclusión

En todo caso, las evaluaciones sobre los distintos enfoques corresponden a la práctica de otros países, muy en especial de los Estados Unidos. Por tanto, en

⁴⁵ Véase Aguijar (1992b) pp. 42-56.

⁴⁶ Basado en Henry, *op. cit.*, pp. 304-305.

41 Véase el planteamiento de Nagel. *op. cit.*, pp. 425-426, quien precisamente lo atribuye en buena medida a un mayor trabajo interdisciplinario. Por cierto que Parten y Sawicki, *op. cit.*, incorporan los elementos administrativo y político desde la definición de criterios, como se ha hecho aquí siguiendo su metodología. Por su parte, Quade, *op. cit.*, ha destacado varios de estos elementos en su análisis de sistemas en el ámbito de las políticas públicas. Véase también Bobrow y Drysek (1987), pp. 189-190.

⁴⁸ El mencionado artículo de Nagel en la nota anterior provee una interesante discusión sobre las evaluaciones de los análisis mismos de políticas.

conclusión considero, primero: que es urgente que continuemos en el estudio de la práctica de las políticas públicas en México para entender qué y cómo funciona en nuestro contexto. Para ello, los enfoques desarrollados en la literatura son punto de partida obligado, pero me atrae la idea de llegar a formulaciones propias para la realidad mexicana que, además, sean ampliamente difundidas y debatidas.

Y en segundo lugar, que es indispensable que impulsemos la superación de esta práctica, pasando del plano descriptivo al prescriptivo y proponiendo mejores métodos de trabajo (por ejemplo, en lo que respecta a modelos de evaluación de alternativas) que lleven a mejores políticas y, así, a mejores niveles de bienestar de nuestra población. Para ello, creo que en estos esfuerzos un enfoque racionalista interdisciplinario tendrá un papel protagónico.

Bibliografía

Aguijar V., Luis F. 1992a. Estudio introductorio y edición. *El Estudio de las*

Políticas Públicas. México: Grupo Editorial Migue! Ángel Porrúa.

-----, 1992b. Estudio introductorio y edición. *La Hechura de las Políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Bardach, Eugene. Rev. 06/1992. "Problem-Solving in the Public Sector". Mimeo, Graduate School of Public Policy, University of California at Berkeley.

Bobrow, Davis B. y John S. Dryzek. 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Gramlich, Edward M. 1990. *A Guide to Benefit-Cost Analysis*, 2a ed. Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall.

Henry, Nicholas. 1992. *Public Administration & Public Affairs*, 5a ed. Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall.

House, Peter W. y Roger D. Shull. 1988. *Rush To Policy: Using Analytic Techniques in Public Sector Decision Making*. New Brunswick NJ: Transaction Books.

Iverson, Scott C. 1985. *Quanuuuive Methods for Public Administration in Developing Countries*. New York: John Wiley & Sonso

Nagel, Stuart S. 1990. "Conflicting Evaluations of Policy Studies", Cap. 17 de *Public Administration: The State of the Discipline*, ed. Naomi Lynn y Aaron Wildavsky, 421-461. Chatham NJ: Chatham House.

Patton, Carl V. y David S. Sawicki. 1986. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall.

Quade, E. S. 1989. *Analysis for Public Decisions*, 3a ed. rev. por Grace M. Cartero New York: North-Holland.

Stokey, Edith Y Richard Zeckhauser, 1978. *A Primer for Policy Analysis*. New York: W.W. Norton.

Weimer, David L. y Aidan R. Vining. 1992. *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 2a ed. Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall.

Elementos Teóricos para un Análisis más Integral de las Políticas Públicas (con referencia a algunas investigaciones concretas)

José Luis Méndez

Introducción

Este trabajo tiene varios objetivos. Uno es contribuir a una mayor precisión analítica en el campo de las políticas públicas. Para esto se busca desarrollar el objeto de estudio de este campo -las políticas públicas- como "variable dependiente", es decir, como un concepto cuyo contenido específico varía a lo largo de una o varias dimensiones.

Un segundo objetivo es mostrar, con varios ejemplos de investigaciones con-

cretas, cómo esta escala ha servido para el análisis de algunas políticas públicas y para la fundamentación empírica de ciertos enfoques teóricos, más específicamente del que he llamado "enfoque ecológico".

La primera parte de este ensayo desarrolla una escala de políticas públicas que va de una política pasiva a una activa y presenta cinco enfoques recientes para el estudio de las políticas públicas en relación con dicha escala, especialmente el ecológico. La segunda parte presenta brevemente la naturaleza y metodología de algunos análisis que

han usado la escala o el enfoque abajo descritos para la explicación de las políticas públicas. Finalmente se ofrecen algunas conclusiones, en las que se argumenta a favor de una visión más desagregada y precisa del Estado y sus políticas.

I. Variables dependientes e independientes en el estudio de las políticas públicas

A mi parecer, el campo de estudio de las políticas públicas ha estado avanzando "desequilibradamente", es decir, con una "pierna" bien desarrollada -1a del estudio de las causas de las políticas- y una mucho más pequeña y subdesarrollada -1a del estudio del comportamiento en sí de estas políticas.

De esta forma, si bien existen varios enfoques para explicar a las políticas públicas, estas últimas no han sido usualmente vistas como variables dependientes de una manera explícita o sistemática. Una definición más clara de dichas escalas es una tarea ambiciosa pero urgente. Sin dicha definición es muy **difícil** comparar (y por lo tanto **explicar**) las políticas públicas a lo largo

de diferentes países; periodos y áreas de política pública.

Esta primera sección presenta una versión parcial de un artículo que desarrolla una escala de variación de las políticas públicas como variables dependientes y que vincula dicha escala a las escalas de variación de algunas variables independientes¹. En otras palabras, como lo muestra el cuadro 1, señala la predicción o "rango de predicción" de cinco enfoques en relación con una escala de variación de las políticas públicas como variables dependientes. Este cuadro se explicará más detalladamente en la siguiente página.

1. A. Hacia una definición de las políticas públicas como variables **de**pendientes. El desarrollo de las políticas públicas como variables dependientes es una tarea compleja, que requiere una discusión más amplia de la que puedo ofrecer aquí (ver Méndez 1993). Me limitaré entonces a presentar una serie de elementos que considero necesarios para desarrollar una escala de variación de las políticas públicas como variables dependientes.

Acercarnos a un listado de los elementos básicos de una política pública implica considerar lo que la hace una "política" y lo que la hace "pública". El tipo de escala que me interesa explorar

¹ Véase José Luis Méndez, "Las políticas públicas como variables dependientes; hacia un análisis más integral de las políticas públicas". número **especial sobre** administración pública de *Foro Internacional*, enero-marzo de 1993. El lector encontrará en este artículo un desarrollo más amplio de las ideas de esta primera sección, así como algunas advertencias en tomo a dichas ideas.

Cuadro 1

ALGUNOS ANALISIS RECIENTES PARA EL ANALISIS DE LAS POLITICAS PUBLICAS Y SUS PREDICCIONES

Enfoques	Predicciones sobre el tipo de política pública		
	Política	Política	Política
	Pasiva	Semi-activa	Activa
MACROENFOQUES			
<i>Estatista</i>		XXXXXXXXXXXXX	
<i>Pluralista</i>	XXXXXXXXXXXXX		
ENFOQUES DE ALCANCE MEDIO			
<i>Estilos Nacionales</i>			
Estilo estatista		XXXXXXXXXXXXX	
Estilo pluralista	XXXXXXXXXXXXX		
<i>Arenas de política</i>			
Arena distributiva		XXXXXXXXXXXXX	
Arena redistributiva	XXXXXXXXXXXXX		
Arena regulatoria	XXXXXXXXXXXXX		
Arena mayoritaria		XXXXXXXXXXXXX	
<i>Ecológico</i>			
Coalición+Crisis+Solución			x
Crisis + solución o			
Crisis + coalición		x	
Crisis coalición o			
solución	x		

NOTA: "x" indica el lugar en que las políticas públicas tenderían a situarse en la escala de acuerdo a cada enfoque.

inicialmente me inclina a concentrarme por el momento en la política pública como "política" (para más, ver Méndez 1993).

A mi parecer, una política pública tendría, como "política", cuando menos seis elementos básicos, a saber: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución. En general, toda política pública se relaciona con un problema percibido o presentado como público. Por otro lado, las políticas públicas implican un diagnóstico (aunque sea político) de cuando menos algunas

de las causas del problema y algunas de las medidas que lo pudiesen "resolver" o mitigar. Este diagnóstico está detrás de dos de los otros elementos de las políticas públicas: la solución y la estrategia. Así, tales políticas implican uno o varios objetivos globales, que se consideran o se presentan como la "solución" al problema, así como una estrategia o programa de acción dirigido, al menos en términos políticos, a alcanzar dichos objetivos generales; esta estrategia está constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con un cierto orden temporal. Las políticas pública, también impli-

can la distribución de ciertos "recursos", **con el fin de ejecutar las acciones** propuestas por la estrategia.

La escala que propongo incluirá tres puntos o tipos de política pública: "activa", "semi-activa" y "pasiva".

El punto más alto, el de una política pública "activa", se podría definir "heurísticamente" como aquél en el que:

1) La legitimidad del problema es alta para la mayoría de los funcionarios públicos "normativos" (staff). La mayoría de los funcionarios públicos "operativos" y la mayoría de los grupos sociales relacionados con el problema. En este punto de la escala el problema sería considerado un problema dentro de la agenda inmediata o "decisoria" (es decir, que requiere una acción inmediata por parte del Estado) (Kingdon 1984:4). También implicaría una definición del problema clara y legítima.

2) Los supuestos del diagnóstico detrás de la definición de la naturaleza o tipo de problema, y detrás de la relación del problema con una solución y estrategia específicas, son claros y legítimos para la mayoría dentro de cada uno de los tres tipos de actores arriba indicados.

3) La solución al problema es clara y legítima. Además, dicha solución es bien conocida por la mayoría dentro de cada uno de los tres tipos de actores. Este último aspecto se **podría opera-**

cionalizar vía la existencia o no de un "plan" formal. De hacerse así, este punto de la escala implicaría por ejemplo la publicación y distribución de un "plan" formal donde se presenta y justifica la solución propuesta,

4) La estrategia propuesta es también clara, legítima y bien conocida por los actores. Este punto de la escala implicaría la publicación y distribución de un "programa" estatal formal. **Además, esta estrategia prevé un nivel comparativamente alto en:** a) la coordinación de los actores estatales y sociales involucrados en la política; b) el número o la importancia de las acciones estratégicas y e) la publicidad conseguida para estas acciones en los medios de comunicación. El grado de coordinación se podría **operacionalizar con base en el funcionamiento o no** de instancias formales de coordinación o un cuestionario; el nivel de acción se **podría** especificar con base en los puntos 5) y 6) que se describen a continuación. El grado de publicidad se **podría** especificar con el número de notas publicitarias en los medios.

5) Los recursos organizacionales, presupuestales y legales son adecuados o suficientes para la ejecución del nivel de acción previsto por la estrategia. Este punto de la escala implicaría que: la(s) organización(es) encargada(s) de la política pública se encuentran en esferas gubernamentales comparativamente altas o autónomas, tiene(n) a la mayoría de sus instancias inferiores directamente bajo su mando (es decir, éstas no están desconcentradas o des-

centralizadas), que los recursos presupuesta les asignados son suficientes para ejecutar la estrategia propuesta (y por lo tanto son comparativamente altos) y que la política y la organización están sustentadas en leyes o decretos propios y específicos.

6) La ejecución de la serie de acciones programada por la estrategia es llevada a cabo de una manera cercana a la prevista, Por ejemplo, los recursos son gastados y sus receptores realizan las actividades encomendadas.

El punto intermedio de la escala, el de una política pública "semi-activa", se podría definir "heurísticamente" como aquél en el que:

1) La legitimidad del problema es mediana (esto es, el problema es considerado un problema en la agenda gubernamental o sistémica, mas no en la "decisoria") (Kingdon 1984:4); la definición del tipo del problema es un poco confusa y no del todo legítima para varios de los actores al interior de cada uno de los tres tipos de actores ya indicados.

2) Los supuestos del diagnóstico detrás de la definición de la naturaleza o tipo de problema, y detrás de la relación del problema con una solución y estrategia específica, no son del todo **claros y legítimos**.

3) La solución propuesta por la política no es del todo clara, legítima y conocida.

4) La estrategia propuesta tampoco es del todo clara, legítima y bien conocida. La estrategia prevé sólo una cierta coordinación entre los actores involucrados en la política, un nivel de acción que se consideraría como intermedio o una cierta búsqueda de publicidad para **estas acciones**.

5) Los recursos organizacionales, presupuestales y legales se encuentran sólo al nivel intermedio de acción previsto por la estrategia.

6) La ejecución del grado intermedio de acción propuesto por la estrategia es llevada a cabo de la manera prevista.

El punto más bajo de la escala, el de una política pública "pasiva", se podría definir "heurísticamente" como aquél en el que:

1) La legitimidad del problema es baja (esto es, el problema está situado al último de la agenda gubernamental); la definición del tipo del problema es confusa y poco legítima para muchos **actores**.

2) Los supuestos del diagnóstico detrás de la definición de la naturaleza o tipo de problema, y detrás de la relación del problema con una solución y estrategia específicas, son confusos y poco legítimos para muchos de los actores.

3) La solución propuesta por la política es confusa, poco legítima y poco conocida para muchos de los actores

(esto último tiende a implicar la difusión de la política vía declaraciones públicas más que la publicación de un "plan" formal).

4) La estrategia propuesta también es confusa, poco legítima y poco conocida para muchos de los actores (esto último tiende a implicar una estrategia difundida vía oral más que vía la publicación de un "programa" formal). La estrategia implica niveles **comparativamente bajos de coordinación, acción y publicidad.**

5) Los recursos organizacionales, presupuestales y legales son sólo suficientes para la ejecución del nivel de acción previsto por la estrategia. Esto podría implicar que la(s) organización(es) encargada(s) de la política pública se encuentra(n) en esferas bajas, tiene(n) poca autoridad, cuentan con recursos presupuestales sólo al bajo nivel de acción previsto y no están basadas en leyes o decretos específicos que les den un sustento legal amplio.

6) La ejecución del bajo grado de acción propuesto por la estrategia es llevada a cabo de una manera cercana a la prevista (aunque también se podría esperar que no fuese llevada a cabo).

I.B. El enfoque ecológico. Una vez definida una **escala** de variación de la política pública como variable dependiente, es mucho más fácil establecer el vínculo de nuestro objeto de estudio con diversos enfoques. Los enfoques para el estudio de las políticas públicas se pueden dividir en dos grandes gru-

pos. Por un lado, los que he llamado "macro-enfoques", que resaltan algún tipo predominante de relaciones sociales para explicar la naturaleza de las políticas públicas. Los enfoques del segundo grupo se pueden denominar "enfoques de alcance medio" y argumentan que la naturaleza de las políticas variará de acuerdo con algún factor específico. Aunque no tienen que verse como necesariamente excluyentes (Frceman 1986), a partir de los supuestos de estos enfoques es posible deducir diferentes predicciones respecto a **las políticas públicas.**

El cuadro 1 presenta una visión panorámica de la relación entre la política pública como variable dependiente y diversos enfoques y variables independientes. Por limitaciones de espacio no puedo aquí explicar cada uno de **estos enfoques y sus predicciones** respecto a las políticas públicas. No me queda más que remitir de nuevo al lector al artículo ya mencionado (Méndez 1993). En este ensayo me voy a limitar a explicar el enfoque ecológico, ya que **éste tiene una relación más directa con** algunos de los ejemplos que usaré para mostrar la utilidad de la escala de variación aquí propuesta.

En general, el enfoque ecológico considera los efectos del tipo de *medio ambiente* o contexto coyuntural en las políticas públicas. Esta referencia al medio ambiente fue lo que me llevó a denominarlo "ecológico". El argumento básico es que ciertas coyunturas conducirán a ciertos tipos de políticas públicas, independientemente de si la-

les políticas se encuentran en contextos cultural-institucionales o en sectores de política pública diferentes. Sin embargo, como las anteriores, esta corriente ha sido desarrollada de diferentes maneras.

Un primer ejemplo de este enfoque sería Hampson, quien argumenta que, en contextos de "normalidad", los actores no tienen incentivos para cooperar con políticas activas, ya que éstas implican una mayor coordinación que afectaría sus intereses particulares o inmediatos. Sin embargo, cuando se da una crisis que amenaza el *statu qua*, surge un interés generalizado entre los actores por programas de acción directa y coordinada dirigidos a solucionar tal crisis. En estos contextos -se indica- el Estado goza de una amplia autonomía y los actores cooperan con programas de largo plazo o de interés común. Así, habrá una tendencia a la emergencia de políticas públicas de mediano o largo plazo que implicarán **una mayor coordinación entre** actores. Con todo, después del "choque" inicial, y una vez que se ha respondido al mismo con la formulación de una política activa, la sensación de crisis tenderá a disminuir (o a convertirse en una nueva "formalidad") y los actores tenderán nuevamente a defender sus intereses particulares (Hampson 1986). La política pública será menos activa, aunque, hasándose en lo dicho por Peters y Hogwood (1985:246), en mi opinión raramente volverá al punto de partida al mismo ritmo con que llegó a la cús-

pide. Esto porque para ese entonces los intereses y organizaciones creadas para implantar la política pueden haber "cavado" un nicho en la estructura burocrática. El planteamiento general de Hampson es similar al de los autores que han estudiado el "ciclo de atención" de las políticas públicas (Downs 1972; Peters y Hogwood 1985). Este ciclo se reforzaría: si lo que se analiza es un periodo específico de gobierno, ya que un gobernante suele establecer sus nuevos programas a principios y mediados de su administración, bajando el ritmo de crecimiento de los mismos hacia el final del gobierno.

Un segundo grupo de autores en esta misma línea de investigación va más allá en tanto que indica que la relación entre una crisis y las políticas públicas no es "mecánica". Si no hay una coalición capaz de organizar una respuesta, una crisis no tiene por qué conducir necesariamente a políticas más activas (Gourevitch 1986; Gitlil 1990).

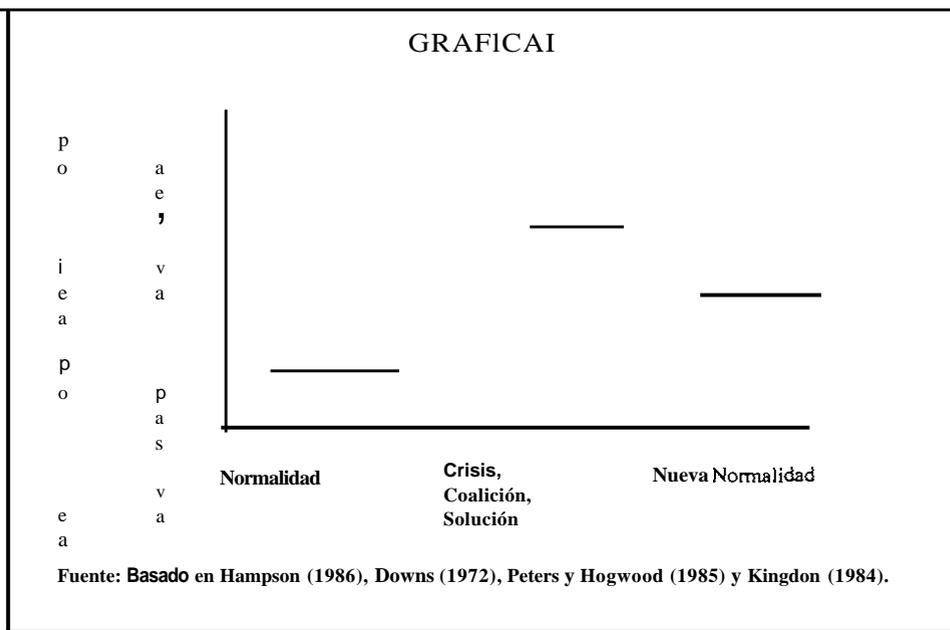
Kingdon (1984) por otra parte elabora un modelo todavía más complejo. A partir de su análisis sobre el proceso de formación de la agenda pública, bien se podría deducir que una política pública activa sólo surgirá cuando una crisis, una solución a la misma y una coalición política sean explícitamente ligadas por un "empresario político". Cuando sólo uno o dos de estos procesos existan la política tenderá a ser menos activa.

Si retomamos los planteamientos de Hampson, Downs, Peters y Hogwood

y Kingdon en tomo a las políticas públicas, diríamos que éstas pueden seguir una curva en forma de campana, que en mi opinión, por las razones ya indicadas, quedaría sin embargo abierta del lado derecho. Esta evolución se puede observar en la gráfica 1.

arriba descritos pueden ser usados, en esta sección presentaré brevemente algunos ejemplos de investigaciones que los han utilizado.

Los diversos elementos para el desarrollo de la escala aquí propuesta sur-



II, La escala de variación y algunos análisis de política pública

A fin de dar una mejor idea de cómo la escala de variación o el enfoque teórico

gieron en gran medida de una investigación comparativa de políticas de fomento industrial en Nuevo León (1985-1991) y Pennsylvania (1979-1987) que actualmente me encuentro desarrollando/. Esta investigación busca argumentar que en los dos estados arriba indicados se dio en ciertos años una transición de una política de fomento industrial "pasiva" a una "acti-

2 J.L. Méndez, *Public policies and organizations for economic development in Nuevo León, México (1985-1991) and Pennsylvania, United States (1979-1987)* (Proyecto de tesis de doctorado para la Universidad de Pittsburgh), 1991 (mimeo); Y "Políticas públicas para el desarrollo industrial en Nuevo León y Pennsylvania, 1979-1991", ponencia presentada en el XVD Congreso Internacional de LASA, Los Angeles, septiembre 24-27, 1992.

va". Ésta implicó el reconocimiento de **una crisis económica como** problema público, la elaboración y difusión de planes y programas de acciones para "resolver" dicho problema, así como el **surgimiento de nuevas organizaciones** y la asignación y ejercicio de mayores **recursos presupuestales para ejecutar** tales planes y programas.

Así, en Nuevo León la administración de Jorge Treviño (1985-1991) comenzó a formular y ejecutar una política industrial activa a partir de 1985. Esta política se diferenció claramente de la política más bien pasiva seguida por el gobernador anterior. En otra parte he descrito con mayor detalle **la evolución de esta política activa** (Méndez 1992). Aquí sólo mencionaré **algunas de las principales acciones tomadas** por Treviño, como:

1) la publicación en 1986 del primer plan estatal en la historia del estado, el *Plan Nuevo León*;

2) la creación de una variedad de **organizaciones para el fomento industrial** como a) FOMICRO, un fideicomiso dirigido a fomentar el desarrollo de las microempresas; b) El Consejo Regional de Financiamiento, dirigido a coordinar y facilitar el otorgamiento de créditos a las empresas; c) PROMOFIN, un fideicomiso para promover la agro-industria; y d) PROEXPORT, un fideicomiso para fomentar la inversión extranjera y las **exportaciones en el estado**;

3) el aumento hasta un cierto punto de los recursos para el fomento industrial.

En los últimos años del sexenio el nivel de activismo de la política industrial parece haberse reducido, a juzgar por la importancia dada a este problema en la agenda gubernamental, **la cantidad de recursos asignada, etcétera**. Sin embargo, no puede decirse que la **política se haya convertido de nuevo en una política pasiva**.

La emergencia de una política industrial activa parece haberse debido sobre todo a la confluencia de tres factores: 1) la percepción por parte de la administración de Treviño de una **fuerte crisis económica**; 2) **la existencia de una "coalición desarrollista"**; y 3) la emergencia de "soluciones" a la crisis **que alcanzaron un consenso a nivel local**. A su vez, bien puede decirse que el desarrollo de estos elementos y la liga entre ellos se debió en importante **medida a una suerte de "empresario político" local**.

Un fenómeno muy semejante se dio en el estado **norteamericano de Pennsylvania**. En este estado, el gobernador Thornburgh (1979-1982; 1983-1987) **comenzó también a formular y ejecutar** una política industrial activa a partir de 1979. Hacia 1984-1985 esta política llegó también a diferenciarse claramente de la política **menos activa del gobernador anterior**. Una descripción más detallada de esta política puede encontrarse también en el trabajo ya mencionado (Méndez 1992), por lo que me **limitaré a mencionar sólo algunas de las principales acciones tomadas** por Thornburgh, como:

1) la publicación en 1981 del primer plan estatal en la historia del estado, denominada *Opciones para Pennsylvania*;

2) la creación o revitalización de una variedad de organizaciones para el fomento industrial como a) el Consejo de Planeación Estatal, dirigido a la planeación del desarrollo; b) el Comité de Desarrollo Económico, dirigido a coordinar y facilitar la atención a los problemas del desarrollo; c) la Autoridad de Pennsylvania para el Desarrollo Industrial, que canaliza créditos para la industria; d) la Sociedad Ben Franklin, que coordina y facilita el desarrollo de pequeñas empresas y tecnología avanzada;

3) el aumento hasta un cierto punto de los recursos para el fomento industrial.

En forma parecida a Nuevo León, en los últimos años de cada uno de los dos periodos del gobernador Thornburgh, el nivel de activismo de la política industrial parece haberse reducido, a juzgar por la importancia dada a este problema en la agenda gubernamental, la cantidad de recursos asignada, etcétera. Sin embargo, la política industrial tampoco regresó a los niveles más bajos de antes.

En Pennsylvania esta política también parece haberse debido sobre todo a la confluencia de los tres factores ya mencionados: 1) la percepción por parte de la administración de Thornburgh de una fuerte crisis económica; 2) la existencia de una "coalición desarrollista"; y 3) la emergencia de solucio-

nes que alcanzaron un consenso a nivel local. Como en Nuevo León, también hay un acuerdo entre la mayoría de los participantes y observadores de esta política respecto a que la emergencia de estos factores y la liga entre ellos se debió en importante medida a una suerte de "empresario político" local.

Esta investigación sigue la lógica científica del llamado "diseño de casos más diferentes" o "comparación remota" (Teune y Przeworski 1972; Duverger 1983). Este diseño busca fundamentar empíricamente una relación **causal entre una o varias variables independientes (causas) y una variable dependiente (efecto)**, vía la comparación de casos que sólo tienen en común la presencia de ciertas causas y efectos muy **específicos**, siendo diferentes en todo lo demás. Bajo esta lógica se puede decir que si dos Casos sólo tienen en **común la presencia de alguna variable independiente (o variables) y una variable dependiente en particular** pero son diferentes en todo lo demás, **es** altamente probable que exista una relación causal entre ambas variables (es **decir, que ese factor causal sea la causa principal del hecho que se busca explicar**), ya que es muy poco probable que **el** comportamiento diferente en una Variable independiente (por ejemplo diferentes culturas, grados de desarrollo **económico, etcétera**) lleve a un mismo comportamiento en la variable dependiente (por ejemplo el surgimiento de un mismo tipo de política pública).

Es así que, al comparar Nuevo León y Pennsylvania, esta investigación bus-

ca fundamentar empíricamente el enfoque ecológico. Esto porque en dos estados bastante diferentes se dio, por un lado, la confluencia de una percepción de crisis, de soluciones para esa crisis y de una coalición política, y, por el otro, el paso de una política pasiva a una activa y luego a una semi-activa.

Es interesante notar asimismo que en ambos estados las organizaciones encargadas de la política fueron entidades descentralizadas del gobierno estatal (fideicomisos, "partnerships" o consejos semi-públicos). En ambos casos, los actores decisivos parecen haber sido el Estado y los empresarios, la participación del movimiento obrero fue bastante menor. Además, en ambos casos se decidió abandonar una estrategia basada en la industria pesada (acercra) en favor de la promoción de la pequeña empresa, la tecnología o las exportaciones. Finalmente, en términos generales los porcentajes de las partidas industriales fueron similares a lo largo de casi todos los años estudiados. No puedo proporcionar aquí una explicación fundamentada de estas semejanzas. Baste mencionar que el enfoque de "arenas de política" podría ofrecer buenas pistas (ver Méndez 1993).

Otra investigación que sigue un diseño de investigación de "casos más diferentes" es la de Hampson (1986), ya que este autor estudia la política

energética en México (fines de los setenta) y Canadá (principios de los ochenta). Él señala que, como respuesta a **crecientes crisis nacionales, los gobiernos de estos dos países formularon nuevas políticas energéticas dirigidas a controlar la situación económica** ya garantizar la sobrevivencia del sistema económico y político. En ambos casos, **nuevos planes energéticos identificaron ciertos cambios para atacar las crisis. También se buscó cambiar la gestión de la política energética, en un intento deliberado para cambiar las reglas del juego en esta área. Sin embargo, los beneficios de las reformas fueron de corto plazo en los dos países, tanto porque grupos de presión se resistieron al cambio como porque la evolución del escenario internacional afectó negativamente las estrategias adoptadas.** Como puede verse, Hampson trata también de explicar el surgimiento de una política (energética) **activa con base en una versión un poco más simple del modelo ecológico**³.

Un tercer ejemplo de una investigación que estudia el surgimiento de una política pública activa es la de Ojeda (1976; 1986). De hecho, hasta cierto punto la escala arriba desarrollada **partió del trabajo de este autor, sobre todo en lo referente al nivel de "actividad" de una política.** Ojeda estudia el paso **en México de una política exterior "pasiva" a una "activa" a partir de los años**

³ El que tanto Hampson como yo hayamos encontrado semejanzas importantes entre las políticas públicas de dos estados diferentes. no significa que no haya diferencias importantes en algunos aspectos de estas políticas (ver por ejemplo Méndez 1992).

setenta. En este sentido, describe cómo **en ciertos momentos hay un incremento notable en el número de giras y misiones internacionales, así como de recepciones de delegaciones extranjeras, relaciones y sedes diplomáticas en el exterior. nuevas y diferentes iniciativas internacionales, entre otras Cosas.** Otros investigadores han utilizado el **concepto de política "activa", tanto en el área de política exterior como en otras áreas** (véase Orcen 1977; Shapira 1978; Pellier 1980; y Mátlar 1991). Esta **investigación está utilizando un diseño de casos más semejantes, ya que se están estudiando dos casos de política pública que se dan en tiempos diferentes pero en un contexto que en términos generales es muy parecido** (por tratarse del mismo país).

Comentarios finales

Para terminar sólo quisiera hacer algunas **consideraciones generales en tomo a la agenda de investigación sobre el Estado y las políticas públicas, así como sobre una de las investigaciones aquí descritas.**

La recomendación teórica principal de este trabajo es que debemos ser más precisos al analizar el Estado. Esto se

puede conseguir si tomamos mas en cuenta el hecho de que un mismo Estado puede tener diferentes tipos de políticas públicas, para lo cual debemos ver a estas últimas como "variables" y no sólo como conceptos. Asimismo, si nos movemos de la etapa de los conceptos a las de las variables en lo referente a nuestro objeto de estudio, debemos hacer lo mismo en cuanto a los instrumentos con que estudiamos dicho objeto. Es decir, debemos pasar de macro-enfoques que buscan explicarlo todo con un planteamiento básico a enfoques de alcance medio (ver Merton 1957). En este sentido no creo que debamos seguir discutiendo si un macro-enfoque o el otro es el "mejor", sino cómo los enfoques de alcance medio se pueden complementar en la explicación de casos concretos de politicus.

Dichos enfoques de alcance medio nos podrían ayudar a "hilar más tino" **en cuando menos dos áreas. Primero, nos podrían orientar hacia clasificaciones más precisas de los tipos de política. Segundo, con base en estas clasificaciones, la investigación podría orientarse a esclarecer las causas o condiciones principales que eslarían detrás de la emergencia de cada tipo (lo cual, siguiendo a Weber, sería lo mismo que decir cómo podemos arribar, de así desearlo, a algunos de ellos).**

En cierto sentido, parecería que es esto **precisamente lo que autores como Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985:14), u Oszlak y O'Donnel (1984:376), han propuesto para la agenda futura de las ciencias sociales. Dado que para ellos**

el grado de "autonomía" dentro de los Estados tiene una distribución desigual **en tiempo y espacio, no favorecen una** visión de Estados "fuertes" y "débiles" **sino una que vea dicha autonomía en** función de sectores o momentos específicas. Este consejo sin embargo no ha sido muy tomado en cuenta hasta ahora **en el debate teórico nacional e internacional.**

Por supuesto la discusión en tomo al desarrollo tanto de las variables dependientes como de las independientes en **las ciencias sociales no estará exenta de** dificultades y discrepancias conceptuales y metodológicas. Este trabajo solamente ha esbozado una clasificación "heurística" de tipos de política pública de acuerdo con un criterio que **en mi opinión, y la de otros autores que** implícitamente lo han utilizado, es conceptualmente útil. El objetivo ha sido facilitar la comparación de políticas públicas a lo largo de diferentes periodos, países o tipos de políticas.

Por otro lado, el debate sigue siendo intenso en tomo a qué variables independientes (culturales, "ecológicas", etcétera) **debemos considerar, cómo** debemos definir las y qué estrategias metodológicas debemos utilizar para diferenciar sus "pesos causales" relativos. A este respecto, este trabajo se ha **concentrado en presentar algunos enfoques** que han llamado la atención recientemente, **especialmente uno de ellos** (el ecológico) y reseñar algunas investigaciones que han buscado fundamentar empíricamente a este último enfoque. Esto no implica sin embargo

que éste o los otros enfoques mencionados en el cuadro 1 sean los únicos importantes.

Por ultimo, quisiera hacer un comentario con referencia a la investigación que actualmente me encuentro desarrollando. En este sentido., hay que destacar que si bien la política industrial a nivel de estados como Nuevo León y Pennsylvania no ha sido crucial en términos de gasto, ha adquirido relevancia por el alto nivel de importancia y activismo que dicha política ha adquirido en esos estados. Por lo tanto, el papel del Estado sub-nacional en la formulación **y ejecución de ésta** y otras políticas no debe dejar de considerarse **si se quiere tener una visión adecuada** de las relaciones entre ámbitos de gobierno en nuestro país. Esto máxime cuando es probable que algunos **estados mexicanos y estadounidenses aumenten significativamente el activismo de sus políticas industriales, como** consecuencia de la mayor apertura y **competencia externas.**

Al decir esto obviamente no pretendo negar el centralismo que aún existe en México. Simplemente se quiere ofrecer **un contrapunto a la visión tradicional de las relaciones** intergubernamentales **en nuestro país, la cual en mi opinión ha** tendido a subestimar la importancia de los estados sub-nacionales en la formulación o ejecución de muchas políticas públicas (ver Méndez 1991b).

Bibliografía citada

- Brown, L. (1983), *New Policies, New Politics*. Washington, O.e.: Brookings Institution, 1983.
- Buzzel, R. (1966), "Competitivo Behavior and Product Life Cycles", en John S. wright and Jac L. Goldstucker, *The New Ideas for Succesful Marketing*. Chicago: American Marketing Association (1%9, pp. 46-68).
- Downs, A: (1972), "Up and down with ecology-The issue-attention cycle", en *The public interest*; No. 28.
- Duverger, M. (1983), *Métodos de las Ciencias Sociales*, México, O.F. 1983, ed. Ariel,
- Oye, Th. (1976), *Policy analysis*. University of Alahama, University of Alabama Press.
- Evans, P., Rueschemeyer, O. y Skocpol, Th. (eds,) (1985), *Bringing the state back in* Nueva York, Cambridge University Press.
- Freeman, G. (1986), "National styles and policy sectors: Explaining structured variation", en *Journal of Public Policy*, Vol. 4.
- Gittel, R. (1990), "Managing the development process: Community stratcgics in econornic reviialization", en *Journal ofpolitical analysis andmallagement*, otoio de 1990.
- Green, R. (1977), "México, la política exterior del nuevo régimen", en *Foro Internacional*, 69, julio-septiembre de 1977.
- Gourevitch, P. (1986), *Politics in hard times*. Ithaea, Nueva York, Cornell University Press,
- Hampson, F. (1986), *Forming economic policy; the case ofenergy ill Callada and Mexico*. New York, SI. Martin's Press.
- Hayes, M. (1992), *llcreme lITalism and public policy*. Nueva York, Longman.
- Kingdon, J. (1984), *Agendas, alternatives and public policies*. Boston, Little, Brown.
- Máttar, J. (1991), "Algunas consideraciones acerca del impacto del tratado de libre comercio de América del Norte **sobre la pequeña industria en México**", en *Idea Economica*, marzo-abril de 1991.
- Méndez, J. L. (1991), *Public policies and organizaüions for economic development in Nuevo León, Mexico (1985-1991) and Pennsylvania, United States (/979-/987)* (Proyecto de tesis de doctorado para la Universidad de Pittsburgh).
- (1991 b), "Nuevo León y Pennsylvania; la coordinación del desarrollo a nivel estatal", en *Umbral XXI, 1991*.
- (1992), "Políticas públicas para el desarrollo industrial en Nuevo

León y Pennsylvania, 1979-1991", ponencia preparada para el XVII Congreso Internacional de LASA, Los Ángeles, septiembre 24-27, 1992.

----- (1993), "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", por aparecer en *Foro Internacional*, enero-marzo de 1993.

Merton, R. S. (1957), *Social theory and social structure*. Glencoe, Ill., Free Press,

Ojeda, M. (1976), *Alcances y límites de la política exterior de México*. México D.F., El Colegio de México.

----- (1986), *El Surgimiento de la Política Exterior Activa*. México, Secretaría de Educación Pública, 1986.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984; originalmente publicado en 1976), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investi-

gación", en Flores, H. y Nef, J. *Administración pública: perspectivas críticas*. San José, Costa Rica, ICAP.

Pellicer, O. (1980), "Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980", en *Foro Internacional* 82, octubre-diciembre 1980.

Peters, B. G. y Hogwood, B. (1985), "In search of the Issue-Attention cycle", en *The Journal of Politics*, Vol. 47, 1985.

Polli, R. y Cook, V. (1969), "Validity of the Product Life Cycle", en *The Journal of Business*. Octubre 1969, pp. 385-400.

Shapira, Y. (1978), "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva", en *Foro Internacional* 18, julio-septiembre 1978.

Teune, H. y Przeworski (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York. Wiley Interscience. 1970.

Los desafíos que enfrenta el campo en México

Félix Vélez ¹

1. Descripción del sector

1.1 Tierra y población

En México estalló un conflicto armado en 1910, uno de sus determinantes fundamentales fue la lucha por la tierra. Si bien es cierto que en el porfiriato hubo un gran crecimiento económico, no se puede negar que existió una gran concentración de la tierra. En esa época la economía mexicana era predominante

agraria y comercial. Aproximadamente 10.8 de los 15.2 millones de habitantes ² del país obtenían su ingreso de las actividades que forman parte del sector primario.

En 1990, según el censo de ese año, 23.2 millones de los 81.1 millones de mexicanos vivían en el campo. Se puede ver que, pese a que el país es cada vez más urbano, la población que vive en el campo ha crecido considerablemente. Es el doble de la existente al finalizar la primera década de este siglo. Como el tamaño del país es el mismo, en la actualidad la presión demográfica

¹ Agradezco enormemente a Gloria Rubio por su colaboración en la realización de este trabajo. Sin su apoyo no hubiera habido nada. **Debe** ser considerada coautora del ensayo.

² Nacional Financiera. S.N.C., *La Economía Mexicana en Cifras*, 1990, página 22.

³ INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1992. En la población rural se incluye a aquellos habitantes que viven en localidades de menos de 2,500 habitantes. siempre y cuando no sean cabeceras municipales. Por supuesto, dicha definición es objeto de controversia.

sobre la tierra arable es mayor que al inicio de la Revolución.

México es un país con una superficie de 195 millones de hectáreas. De ese total, se estima que sólo 30 millones tienen potencial agropecuario. Hay que tomar en cuenta que la mitad del territorio nacional es desértico y que existen grandes cordilleras y serranías en varias regiones del país. De la tierra arable, sólo 4 millones de hectáreas⁴ cuentan con infraestructura de riego. Se calcula que la superficie irrigada puede crecer, en el mejor de los casos, en dos millones de hectáreas más.

La población económicamente activa (PEA) del sector, representó aproximadamente 20% del total al inicio de los noventa." En números redondos, 5 millones de los 25 millones de mexicanos que integraban la PEA ese año, conformaban la fuerza de trabajo rural. Por consiguiente, por cada persona ocupada en el sector primario, existían 6 hectáreas de tierra arable.

Dicha densidad es alta cuando se compara con la existente en los Estados Unidos de América, país en que a cada granjero le corresponden cerca de 200 hectáreas." Es, en cambio, similar a la de países como Japón, Corea del Sur y Taiwán, donde la densidad es de menos

de 10 hectáreas por agricultor. En Europa, la densidad es cercana a 15 hectáreas por persona, lo que equivale a 2 veces y media la densidad prevaleciente **en México.**

1.2 Importancia relativa del sector primario

En cuanto al producto interno bruto, en 1910 la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca representaban el 27.7% del total nacional. Dicha participación se ha reducido a lo largo de este siglo, el año pasado fue 7.5 por ciento. Aunque la disminución es dramática, la participación sigue siendo alta cuando se compara con las tasas observadas en los países industrializados. Por ejemplo, en Estados Unidos es de aproximadamente del 3 por ciento.

¿Por qué disminuye la importancia relativa de la agricultura y otras actividades primarias en el proceso de desarrollo? La respuesta se encuentra en la elasticidad del ingreso de la demanda por alimentos y en el cambio tecnológico. Por un lado, en la medida que el ingreso por habitante de un país crece, el gasto en alimentos crece a un ritmo menor. La proporción en que aumenta el ingreso de los habitantes es mayor a

⁴ INEGI. Atlas Ejidal Nacional, 1991.

⁵ Comisión Nacional del Agua.

⁶ INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1992.

⁷ Encuesta Nacional de Productividad Agropecuaria, documento interno ITAM, 1991.

⁸ INEGI; Estadísticas Históricas de México, 1985.

la proporción del incremento del gasto destinado a la satisfacción de necesidades básicas.

Por otro, el cambio tecnológico es una fuerza que propicia que se reduzcan los costos medios de producción. Para un cierto nivel de producción, si los **costos se reducen y existe competencia**, el precio del producto final baja. En este caso se reduce el precio de los alimentos, por lo que para un nivel de producción, el ingreso generado en el sector primario cae.

La conjunción de los dos efectos mencionados, ha propiciado que la agricultura y otras actividades colaterales pierdan importancia relativa en las economías del mundo. La mexicana no es excepción, sin embargo el peso relativo del sector primario sigue siendo **relativamente alto, ante todo en términos de empleo generado.**

1.3 Productividad del trabajo rural y pobreza

Aunque el campo genera mucho trabajo, la mayor parte de dichos empleos están remunerados inadecuadamente. El campo genera 7 centavos de cada peso del valor de la producción nacional, pero emplea a uno de cada 5 integrantes de la fuerza de trabajo. Por consiguiente, la productividad media por hombre ocupado en la actividad, es

menos de la mitad del promedio de la **economía.**

Dicha cifra implica también, que en muchos casos, la productividad del trabajo es incluso reducida. **LO** que es más preponderante, el nivel de vida es sustancialmente menor al promedio de la **economía.**

De acuerdo a la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares de 1989, el ingreso promedio en el campo es el 25.6% del que se registra en las ciudades. **LO** anterior no debe causar extrañeza considerando la baja productividad de la mano de obra y el menor nivel educativo de la población campesina. Santiago Levy estima que de 100 individuos que viven en la pobreza extrema 76 radican en el campo.?

1.4 Pobreza rural y urbanización

Por las razones mencionadas, un mayor nivel de desarrollo implicará un mayor nivel de urbanización. No es viable, con la limitación de tierra existente, eliminar la pobreza rural sin que disminuya considerablemente la participación de la población que vive en el campo en el total nacional.

La perspectiva de un México aún más urbano, preocupa a muchas personas. Surgen predicciones catastróficas de una macrocefalia aún más dañina, en ciudades como Monterrey, Guadalajara, y por supuesto la ciudad de México.

Afortunadamente, las cifras censales indican que las ciudades medias son las que están creciendo más rápido, específicamente las que tienen una población de 100 mil a 500 mil habitantes.¹⁰ En dichas ciudades no existen los costos de un tamaño reducido, ni los costos de congestión que se presentan en ciudades mayores. Su disminución es, por ende, adecuada para lograr el desarrollo económico.

Hay además un problema de excesiva dispersión de la población, que ocasiona conflictos serios a la estrategia de desarrollo. El número de localidades que no rebasan los 2,500 habitantes representó el 98.4% del total en 1990.¹¹

El costo de proveer servicios a comunidades aisladas con pocos habitantes es muy elevado, también se complica y encarece el abasto de productos básicos. La mayor opción para tales estratos de la población, y para el país en su conjunto, es migrar hacia asentamientos más grandes. Sólo así esas personas pueden aspirar a elevar su nivel de vida en forma permanente.

Para tener una visión global de la producción del sector agropecuario en México, es conveniente ubicar la posición de nuestro país en el mundo. La superficie arable total del planeta es de 1,478,190,000 hectáreas, de las cuales en México se concentran 24,710,000,

que representan el 1.67% del total mundial.

El siguiente cuadro muestra el nivel de producción agropecuario de México en relación con el del mundo. En la primera columna se indica cuál fue la participación del volumen de producción nacional en el total mundial.¹²

Se puede apreciar que en legumbres secas (por ejemplo haba y frijol) y frutas se registran las tasas de participación más elevadas. En contrapartida, en el rubro de raíces y tubérculos (papas, nabos), la contribución de México al total producido mundialmente es mínima.

PRODUCCION AGRÍCOLA EN 1991

(miles de toneladas métricas)

	%	Total Mundial	México
Cereales	1.22	1'883,889	23,056
Oleaginosas	0.56	76,603	42.
Hortalizas	1.07	452,336	4,840
Fruta	2.76	348,140	9,605
Raíces/ Tubérculos	0.20	576,644	1,127
Legumbres secas	2.77	59,902	1,661

Fuente: FAO, Informe Anual. 1991.

¹⁰ INEGI, XI Censo Geeral de Población y Vivienda.

¹¹ INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda.

¹² FAO. Anuario de Producción 1991.

Finalmente, el análisis regional de las tendencias de producción en los últimos 5 años (1986-1991) indica que los estados de Jalisco y Veracruz son los que más contribuyen al valor agregado total de la producción agropecuaria nacional. Sonora, el Bajío y Sinaloa son importantes pues disponen de una infraestructura de riego relativamente grande.

La distribución regional de los principales cultivos es la siguiente: En maíz, por mucho el más importante, los principales estados productores son, en orden de importancia: Jalisco, México, Chiapas, Puebla y Veracruz; en arroz destacan Sinaloa y Campeche, mientras que en trigo, son importantes Sonora y Guanajuato. En cuanto al sorgo, la producción de Tamaulipas es muy significativa. En frijol, Zacatecas aporta alrededor de la tercera parte de la cosecha nacional.

En la producción de café destacan Chiapas, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Guerrero. En caña de azúcar, Veracruz, Jalisco, San Luis Potosí y Morelos, En materia de tabaco, Nayarit y en la producción de plátano, Chiapas, Tabasco y Colima. Este último estado tiene el liderazgo nacional en la producción de limón.

La ganadería es importante en prácticamente todo el territorio nacional. Destacan los estados fronterizos del Norte y los del SUreste. La silvicultura se lleva a cabo principalmente en los

estados en que se ubica la Sierra Tarahumara (Chihuahua y Durango), en Oaxaca, Michoacán y Chiapas.

1.5 La necesidad de una mayor eficiencia en el sector primario

Que México se vuelva progresivamente un país más urbano, no implica que la agricultura y la ganadería no puedan elevar sus niveles de eficiencia productiva. Ello es posible y además un imperativo por las condiciones de marginación existentes en el ámbito rural.

Sin eficiencia no será posible garantizar mayores niveles de ingreso a las familias campesinas. Dicho sea de paso, el gobierno estima que al menos dos millones de campesinos¹³ carecen de tierra en la actualidad. Son los llamados jornaleros que, junto con sus familias, representan el sector más pobre de entre los pobres de México.

El concepto de eficiencia económica implica al menos dos cosas: 1) producir la mayor cantidad posible de un bien con la menor cantidad de insumos y 2) seleccionar los cultivos e insumos, tomando en cuenta sus precios, de manera que la diferencia entre ingresos y costos sea la más grande posible.

Una agenda de eficiencia económica, puede ser también una de equidad social. Sólo con la elevación de la **productividad** del trabajo y la tierra, es posible garantizar crecimiento económico sostenido en el sector, y en forma

asociada, mayores ingresos de naturaleza permanente a la población rural.

Sin embargo, alguien podría preguntar: ¿Puede implicar la eficiencia una menor ocupación de mano de obra campesina? La respuesta depende de las circunstancias.

La eficiencia propicia inversiones rentables que traen aparejadas innovaciones tecnológicas. Ése es el camino más viable para lograr el crecimiento económico. El cambio tecnológico puede favorecer o no la contratación de mano de obra, dependiendo de sus características. En algunos casos ahorra tierra, en otros trabajo, y en un tercer tipo, capital.

En México, la productividad de la mano de obra campesina es sumamente baja, incluso en actividades que por sus peculiaridades son intensivas en mano de obra. En consecuencia, lo más probable es que en muchos casos se reduzca el empleo por hectárea, como resultado de la modernización agraria.

Se podría sostener que por ocasionar tal desplazamiento, la tecnología nueva es una fuerza tiránica, atentatoria del bienestar campesino. Sin embargo, cuando se ve la economía en su conjunto, la implicación puede ser otra, si el excedente de mano de obra ubicada en el campo se traslada a otros sectores y regiones de la economía, donde su productividad sea mayor.

Aquí puede surgir otra crítica: **¿Qué tal si en los próximos años, se combina una expulsión del campesinado de las zonas agrícolas, con tendencias recesivas en el resto de la economía?** La respuesta más sincera es reconocer que existen riesgos asociados a un **escenario económico con esas características**. Hay una apuesta implícita en tomo al futuro. Sin embargo, lo más probable es que la economía mejore.

Los cambios estructurales realizados a lo largo de la última década, permiten contar con una economía mucho más apta para crecer. Sobre todo en un ambiente de inflación reducida, como el que comienza a registrarse en México, sustituyendo a dos décadas de crecimiento desbocado del nivel general de precios,

Si la economía crece más en los próximos años, será posible que la industria y los servicios absorban productivamente a la mano de obra que provenga del campo. En ese sentido, las políticas de alivio a la pobreza extrema rural deben tener un importante componente educativo. Sólo así, se hará menos doloroso el proceso de proletarización de los campesinos, aunque en muchos casos, el choque con la gran ciudad siga siendo brutal.

¿Cómo puede aumentar la eficiencia económica en la actividad agropecuaria? La respuesta depende de factores institucionales, jurídicos y programáticos. En la siguiente sección se aborda lo que concierne a la estructura de derechos de propiedad en la actividad.

11. Marco institucional de la actividad agropecuaria

2.1 Formas existentes de exploración de la tierra

Cuatro son las formas de propiedad de la tierra existentes en México: la propiedad privada, conocida constitucionalmente como pequeña propiedad; la propiedad ejidal; la comunal; y finalmente, los terrenos nacionales y baldíos.

La propiedad de la tierra en los ejidos es colectiva, sin embargo su uso puede ser individual o colectivo. La mayoría de los ejidos están, al menos en parte, parcelados. Los que se trabajan en forma colectiva son los menos. Existe una instancia intermedia, son los ejidos que aunque originalmente funcionaban colectivamente, ahora se trabajan en pequeños grupos, independiente entre sí.

Otra forma de tenencia de la tierra es la comunal. Jurídicamente es muy similar a la tierra ejidal, la diferencia primordial obedece a razones históricas. Las comunidades se derivan de los *calpullis* indios, mientras que los ejidos se originaron en España, como terrenos de las villas y aldeas.

Hasta 1992, en los ejidos y en las comunidades, existió una serie de restricciones a las transacciones con la tierra. Desde la Revolución, estuvieron prohibidos los contratos de asociación, aparcería, compraventa y arrendamiento. La tierra fue en ese lapso inembargable e imprescriptible.

Existen también terrenos baldíos, son aquellas tierras que no tienen derechos de propiedad excluyentes, generalmente selváticas. Cuando pasan a ser propiedad del Estado, se convierten en terrenos nacionales, constituyendo un cuarto tipo de propiedad agraria.

Aproximadamente la mitad de la tierra total en México es ejidal y comunal. Los ejidatarios representan el 60 por ciento de la población económicamente activa en el campo, 3.1 millones de productores rurales.¹⁴ La pequeña propiedad abarca cerca del 40% de la tierra total. El resto del territorio se distribuye entre asentamientos urbanos (6 por ciento) y terrenos nacionales (otro tanto).¹⁵

2.2 Cambios principales en el marco legalagrario

Ante la complejidad de los problemas del campo: pobreza, baja productividad, falta de inversión e incertidumbre jurídica, se hizo evidente la necesidad de realizar reformas estructura-

14 INEGI • Atlas Ejidal Nacional. 1991.

¹⁵ La participación de cada forma de tenencia en el total nacional no se conoce con exactitud. Las cifras aquí referidas son estimaciones de la SARH. Los datos del censo agrícola ejidal, efectuado en 1991, permitirán un conocimiento más certero. Por el momento, no se han publicado.

les. El año de 1992 pasará a la historia agraria mexicana como un parteaguas. En él, el llamado Constituyente Permanente aprobó la reforma constitucional más radical en materia agraria desde la promulgación de la Constitución de 1917. Los cambios legales repercutirán decisivamente sobre la eficiencia, la preservación del medio ambiente y la equidad en el sector primario.

Las reformas al artículo 27 constitucional y la formulación de la nueva Ley Agraria, tuvieron como objetivos: 1) alentar la capitalización del campo; 2) introducir relaciones de libre mercado en el agro; 3) expulsar a la burocracia de la vida ejidal; y 4) lograr una mayor eficiencia en la producción.

El nuevo marco jurídico incorpora una serie de modificaciones al *sraruquo* preexistente:

a) *Terminación del reparro de tierras*: Se derogó el derecho de los núcleos de población sin tierra a ser dotados de ella. El gobierno federal ya no tiene la obligación de afectar propiedades inmediatas al núcleo solicitante para dotarlo de tierras.

b) *Rango constitucional del ejido y de la propiedad comunal*: Además de **reconocerles constitucionalmente**, ahora se permite a los ejidos la libre asociación, el arrendamiento. Ia aparee-

ría, la venta de tierras entre ejidatarios y la posibilidad de que por su libre decisión, puedan transformarse su forma de tenencia en propiedad privada.

e) *Seguridad jurídica a la renencia de la tierra*: Desaparecen las restricciones para que los pequeños propietarios promuevan recursos legales, incluyendo el juicio de amparo, en defensa de su propiedad.

d) *Límites a la tenencia de la tierra a nivel estatal*: Para los individuos se mantienen los límites que estaban vigentes a nivel federal. Sin embargo, su observancia será vigilada a nivel estatal. Por consiguiente, para efectos prácticos, el límite es de 100 hectáreas de riego o su equivalente¹⁶ en cada estado de la República.

e) *Tratamiento flexible a los excedentes de la pequeña propiedad*: Se otorga un plazo de un año para que los propietarios de predios que rebasen los límites legales, fraccionen y subasten los excedentes sin ser afectados. El procedimiento administrativo quedó bajo jurisdicción de los gobiernos estatales.

f) *Respeto a los límites aplicables en ganadería, en situaciones en que dicha actividad se combina con la agricultura*: Ahora se respetan los coeficientes de agostadero iniciales, cuando se realizan mejoras a la tierra. Con la condición de que el alimento producido en el predio se emplee, mayoritariamente, para alimentar el ganado.

¹⁶ Los límites estipulados son: 100 hectáreas de riego; 200 hectáreas de temporal; 400 hectáreas de agostadero u 100 hectáreas de bosque.

g) *Eliminación de prohibiciones a la participación de sociedades mercantiles en el campo:* Las sociedades por acciones podrán poseer o administrar explotaciones agrícolas. El límite establecido a la sociedad es de 2,500 hectáreas de riego o sus equivalentes. El número de socios debe garantizar que no se rebasen los límites agrarios establecidos para individuos.

h) *Justicia Agraria Independiente:* El Ejecutivo perdió la capacidad de ser juez en los litigios agrarios. Se estipuló la creación de tribunales agrarios como órganos federales dotados de plena **jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos.**

2.2.1 Impacto en eficiencia y equidad

¿Cómo inciden en el campo las modificaciones a la Constitución y las disposiciones de la nueva Ley Agraria?

La legislación anterior, en su búsqueda de justicia social, propició el surgimiento **de una burocracia excesiva, corrupción,** baja productividad y deterioro del medio ambiente. El nuevo mareo jurídico pretende dar respuesta a los problemas mencionados, sin que se agrave la desigualdad social en el campo.

La redefinición de los derechos de propiedad busca introducir relaciones de mercado, como mecanismo fundamental de asignación de recursos en el campo. Un mercado eficiente, en un entorno institucional adecuado, **podría garantizar un mayor crecimiento económico** en la actividad, sin que se pre-

senten procesos perversos de concentración de la tierra y el ingreso.

No toda concentración de tierras es indeseable. Incluso es conveniente una operación más grande cuando existen economías de escala. Sin embargo, **la tierra se puede concentrar en forma socialmente inaceptable, cuando no existe una base institucional adecuada y suficiente.** Tal es el caso de México.

Si no se renuevan las instituciones de fomento agropecuario y no se dinamiza la inversión en infraestructura agropecuaria, transporte y comunicaciones, existe el riesgo de que la tierra se concentre. Dicho sea de paso, la tierra ya **está bastante concentrada.**

Por cllado de la oferta, un campesino **pobre tiene incentivos a vender su tierra en condiciones de infortunio. Por ejemplo, cuando la cosecha es escasa, como resultado de situaciones climatológicas inadecuadas, y en forma asociada, para pagar deudas.** En zonas temporales dichos predicamentos son habituales.

En un mercado libre de tierras dichas ventas se pueden realizar sin riesgos. Si la situación que enfrenta el campesino es apremiante, **estará dispuesto a recibir un precio relativamente bajo por su tierra.**

Por el lado de los compradores, el desempeño imperfecto de los mercados de crédito, asistencia técnica y aseguramiento generan una demanda por tierra, **mayor a la que existiría con fines meramente tecnológicos.**

En palabras sencillas, algunas personas compran **tierra** porque de lo contrario no les presta el banco, no tienen acceso a tecnologías modernas o no pueden asegurar su cosecha. Nótese que en estos casos, el agricultor no adquiere la **tierra** para incrementar la eficiencia de su operación. En cambio, los costos de equidad son evidentes.

¿Por qué se rehusan los bancos comerciales, los tecnólogos y las aseguradoras a prestar sus servicios a los campesinos pobres con viabilidad productiva? Porque existen costos de transacción en la prestación de dichos servicios, asociados al entorno físico y al marco jurídico.

Como se menciona **más** arriba, la dispersión de la población rural es muy grande. El acceso a muchas comunidades es complicado por la compleja orografía del territorio nacional. Además, los campesinos pobres tienen poca **tierra** y producen poco. En tales condiciones, no son atendidos por los intermediarios financieros y los proveedores de tecnología. No ofrecen **SUS** servicios en **esas condiciones porque no les resulta rentable**, a pesar de que sus clientes **potenciales** tienen viabilidad productiva.

Sí ocasiona en cambio, por un lado, la concentración del recurso y por otro, que crezca el número de campesinos sin tierra. En consecuencia, el mercado puede ocasionar que el tamaño promedio de las parcelas en la economía no sea el óptimo y se incremente el número de desposeídos.

El precio de mercado de la tierra **refleja usos no agropecuarios**. Por ejemplo: 1) obtención de poder; 2) búsqueda de *status*; 3) protección contra la inflación; 4) refugio fiscal; 5) recreación. La existencia de estos determinantes de su demanda ocasiona que el precio de la tierra **sea** mayor al que prevalecería si sólo sirviera para la agricultura.

A ese precio los campesinos pobres no pueden comprar **tierra**. En cambio, como se mencionó, pueden deshacerse de ella en situaciones adversas. La evidencia económica mundial muestra **muchos casos en que la existencia simultánea de un mercado libre de tierra e instituciones insuficientes, propicia la concentración del factor**.

2.2.2 *Impacto en seguridad jurídica*

Sin duda alguna, uno de los problemas **más** graves del campo mexicano **es** la situación de incertidumbre jurídica, que se ha reflejado en falta de inversión y baja productividad. Antes de las reformas, existía una disposición constitucional que hacía que los predios privados mayores de 100 hectáreas de riego (o su equivalente) fueran afectables. Era la forma en que el gobierno cumplía con su obligación de dotar de **tierra** al campesino sin ella.

Por razones políticas, después del gobierno de Miguel Alemán, ningún presidente descalificó una petición de tierra. Tuvo lugar una acumulación de 34 mil expedientes pendientes de resolución o ejecución, que amparan cerca de 17 mi-

llones de hectáreas e incluyen a más de 600 mil campesinos solicitantes.

La existencia de procedimientos agrarios abiertos desalentó la acumulación de capital en el campo. Los agricultores, ante la posibilidad de una afectación a su propiedad, invirtieron poco. Hubieran acumulado más capital **en un escenario de certidumbre jurídica**.

Otra de las desventajas que generó el reparto agrario fue el minifundismo. No en todos los casos **un** predio pequeño es ineficiente. Sin embargo, es muy difícil que **un** funcionario público sepa cuál debe ser la dimensión óptima de **un** predio por región, cultivo y tipo de tecnología. El mercado, cuando funciona adecuadamente, lo hace mucho mejor.

Hoy, el proceso de dotación de tierras está concluido. Sin embargo, la terminación del reparto genera costos de corto plazo: habrá de indemnizar a aquellos campesinos que han adquirido derechos sobre la tierra pero todavía no la reciben. De igual manera, es evidente la necesidad de actualizar el padrón agrario lo cual implicará resolver disputas sobre tierras y así poder definir y titular los derechos de propiedad.

2.2.3 *Impacto en autonomía y libertad ejidal*

La libertad de elección de transacciones con la tierra es básica para lograr

una eficiente asignación de recursos. La legislación anterior prohibía las **transacciones de uso y enajenación de la tierra** en ejidos y comunidades; se prohibían los contratos de compraventa, **asociación, renta, aparcería y la** contratación de mano de obra. Ahora al haber una mayor libertad es factible **un** incremento en la productividad derivado de la más conveniente administración de los factores empleados en el campo.

Dentro del marco de una mayor libertad de acción cabe destacar que la reforma autoriza a los ejidatarios la obtención del dominio pleno de sus parcelas, esto es, optar por la propiedad privada. Por mayoría de dos terceras partes, la asamblea ejidal puede modificar el régimen de la propiedad de la tierra.

La descapitalización es otro serio problema que enfrenta el agro. El ejido era inembargable, marginando al ejidatario del crédito comercial. Su financiamiento se limitaba a la poco eficiente banca estatal de fomento, lo cual se prestaba a todo tipo de manejos venales y manipulación política. En una palabra, corrupción.

La nueva legislación elimina la inembargabilidad de la tierra ejidal. Ya puede servir de garantía de pago. Para evitar una pérdida generalizada de tierra por falta de pago, se adoptó un esquema de anticrisis. Consiste en que el **banco toma la tierra del campesino** rno-

roso durante un tiempo determinado para cobrarse la deuda. LO puede hacer rentándola a un tercero o trabajándola directamente. Cuando termina de cobrarse el adeudo, el banco le devuelve la parcela al ejidatario.

Los ejidos se integran por el comisariado ejidal, el consejo de vigilancia y la asamblea. Uno de los objetivos de las reformas fue la expulsión de la burocracia de la vida ejidal, por lo cual la nueva ley refuerza el poder de decisión de los ejidatarios mediante el fortalecimiento de las facultades de la asamblea y el consejo de vigilancia. Así es posible evitar los abusos del comisariado.

Anteriormente, la Secretaría de la Reforma Agraria tenía facultades legales para intervenir en la elección de autoridades en los ejidos. Ahora no, los ejidatarios pueden votar legalmente sin la intromisión de terceros.

Al respecto, un ejemplo de los efectos de los aspectos positivos de la nueva legislación es el del ejido Paraíso. Paraíso es un centro ejidal, históricamente significativo, pues es la tierra de Lucio Cabañas, el ya fallecido guerrillero. Ahí, los ejidatarios habían padecido por décadas los estragos de un cacicazgo ejidal ligado a las autoridades estatales y federales. En la primavera de 1992, la situación cambió. Por primera vez la elección del comisariado fue secreta y libre. **Perdió el cacique y se democratizó el ejido.**

Se establece la operación de los ejidos de acuerdo con un reglamento que libremente adopten los ejidatarios. Entre las facultades que se concede a la **asamblea se encuentran: autorizar a un ejidatario para que adopte el dominio pleno sobre sus parcelas (propiedad privada); autorizar la aportación de las tierras de uso común a una sociedad mercantil y decidir la desaparición de todo el ejido.** Para que se entienda mejor, aprobar la propiedad privada de la tierra que formaba parte del ejido.

Hay que remarcar que no se pueden **esperar efectos espectaculares** derivados de la nueva legislación en el corto plazo. La desconfianza largamente inculcada en el campo retardará su impacto. Además, existe el riesgo de que se concentre la tierra debido a las imperfecciones del mercado de capitales y el desigual acceso a los insumos. **LO que sí es un hecho, es que el esquema anterior ya no funcionaba.**

Algunas de las **ventajas** de las modificaciones realizadas a la Constitución y a la Ley Agraria, son: la mayor libertad que se otorga a los productores y la certidumbre jurídica que permitirá un **aumento de la inversión y la eficiencia** agraria..

Las ganancias en productividad serán **heterogéneas. Las reformas no** constituyen un antídoto contra la pobreza extrema. Para elevar la productividad del sector, será necesaria la participación del Estado a través del crédito de fomento bien dirigido, inversiones

en riego, comunicaciones, capital humano y asistencia técnica.

Para disminuir la pobreza extrema de los campesinos en regiones sin viabilidad productiva, se debe privilegiar la ayuda alimenticia, educativa y sanitaria. Dicha ayuda implica canalizar sub-

sidios que eleven la productividad del **trabajo y, en forma derivada, su ingreso.** El problema es que los subsidios no siempre llegan a quienes verdaderamente los necesitan.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización

Luis Guillermo [barra

- **Introducción**

El día 1^o de julio de 1992 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Esta ley fue elaborada por la Unidad de Desregulación Económica y la Subsecretaría de Industria e Inversión Extranjera de la SECOFI.

La nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización cuenta con aspectos radicalmente distintos a su antecesora. Es importante destacar que la aplicación de esta ley ya no es exclusiva de la SECOFI sino que su aplicación y vigilancia compete a las depen-

dencias de la administración pública federal de acuerdo a sus respectivas atribuciones.

Problemática de la normatividad en México

La reforma de la LFMN, en materia de normalización, fue motivada principalmente por las siguientes razones:

lo. Diferentes dependencias tienen competencia para regular los mismos procesos, productos, servicios o materias.

20. La expedición de normas por parte de las dependencias de la administración pública federal no estaba sujeta a reglas claras. Cada dependencia tenía

La Política Pública de la desincorporación de Entidades Paraestatales

Álvaro Rebollo López

"El punto central en la reforma del Estado es resolver, a favor del pueblo, el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispersar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo."

Carlos Salinas de Gortari
Primer Informe de Gobierno

1. Génesis de la privatización en México

Antes de 1982, el Estado mexicano tuvo numerosos motivos para el crecimiento de su participación en el sector paraestatal, entre otros:

-Administrar empresas que, de acuerdo con el mandato constitucional, contribuyeran a dar estabilidad a la economía nacional, así como a promover el desarrollo.

-Controlar la explotación de ciertos recursos naturales, los cuales en algún momento fueron considerados como industrias estratégicas para la nación.

-Conservar fuentes de trabajo, por medio de adquirir empresas, simplemente para evitar sus quiebras y salvarlas del cierre definitivo.

-Desarrollar proyectos a gran escala y plantas productivas, bajo el principio de que el gobierno es más emprendedor que el sector privado y que puede ser también más confiable.

-Facilitar la administración de los "monopolios naturales" que representaban importantes economías de escala.

Principales Objetivos de la Desincorporación de Entidades Paraestatales

- A) Fortalecimiento de las finanzas públicas.
- B) Eliminación de gastos y subsidios económica y socialmente injustificados.
- C) Incremento de productividad en la economía por medio de asignar las tareas de producción al sector privado, a efecto de alcanzar una nueva estrategia para la reconversión industrial y abrir mercados a la **competencia internacional**.
- D) Mejoramiento de la eficiencia del sector público por la reducción del tamaño de la estructura del gobierno.

II. Objetivos del proceso de desincorporación en México

El proceso de desincorporación de entidades paraestatales forma parte de un conjunto de acciones tendientes a la **modernización no sólo de la economía** sino de la sociedad mexicana en su conjunto, con el fin de incorporar al país a los cambios que se gestan tanto a nivel nacional como mundial.

El proyecto de modernización se inició a finales de 1982, después del estallamiento de la **recesión económica más severa** que ha afectado al México moderno.

El origen de esta crisis estuvo relacionado con el funcionamiento global **de la economía mexicana, tanto en su ámbito interno como externo, ambos íntimamente relacionados**. Hasta 1982, México se caracterizaba por ser una economía cerrada en términos de comercio internacional que tendía precipitadamente hacia la rnonoexportación de los hidrocarburos, y que por lo mismo tenía que adaptarse a los precios establecidos internacionalmente, lo que le generaba una gran vulnerabilidad en su crecimiento. Si bien el país había gozado de un proceso de industrialización y contaba con una actividad manufacturera interna de relativa importancia, ésta carecía de la capacidad para penetrar en los mercados internacionales debido a que la articulación general de la economía no lo permitía: por un alto nivel de protección y sus respectivos **mercados cautivos, lo que además se reflejaba en la baja calidad de los productos fabricados; una excesiva regulación de las actividades productivas y sobrevaluación de la moneda** producto de las condiciones rnacroeconómicas imperantes.

Además de las condiciones que se presentaban en el aparato productivo, el llamado "boom" petrolero había generado que la presencia de la actividad estatal en la economía se expandiera en distintos ámbitos, muchas veces de for-

ma poco planeada y organizada, generando duplicidad de actividades e ineficiencias. Uno de los reflejos del **funcionamiento estatal consistió en el aumento de la deuda externa sobre todo en 1980 y 1981, la elevación del déficit público y su consiguiente impacto en emisión monetaria e inflación.**

El contexto internacional fue determinante; la elevación de las tasas de interés internacionales, que presionaron sobre la deuda externa y sus intereses, así como la disminución del precio de los hidrocarburos, **que reducen una fuente valiosa de recursos para el país, se conjugaron con las rigideces estructurales de México y ocasionaron el proceso de estrangulamiento de nuestra economía.**

Ante este panorama, la sociedad mexicana demandó un cambio, se diagnosticaron adecuadamente las causas de **nuestro estancamiento, se implantaron soluciones que cambiaron nuestras condiciones globalmente, para poder insertar a la economía nacional en el dinámico cambio mundial que se avecinaba.**

Los programas de gobierno, aunque nominalmente distintos, son la expresión de un proceso común. Entre las principales políticas implantadas se encuentran: a) El control de las finanzas públicas y la reforma fiscal; b) El control de los precios y otras variables claves de la economía, en las distintas concertaciones que ha tenido el pacto de estabilidad y crecimiento económico, y anteriormente en el pacto de solidaridad económica; e) La desincorporación de

entidades no prioritarias ni estratégicas; d) La admisión en el GATI y la apertura comercial; e) El proceso de desregulación de la economía.

Entre los objetivos más importantes planteados desde el inicio de la presente administración destacan, en materia económica, el saneamiento de las finanzas públicas así como la renegociación de la deuda externa. En este sentido, el **avance es significativo, en marzo de 1990 el paquete financiero que consiguió negociar el país implicó una reducción de aproximadamente 21,500 millones de dólares con respecto al saldo de diciembre de 1988.**

En el transcurso del presente año todos los recursos provenientes de las desincorporaciones han sido transferidos al fondo de contingencia, creado a finales de 1990, con la finalidad de enfrentar posibles "shocks" inesperados a la política económica del gobierno mexicano y cuyos recursos son manejados independientemente de los captados por la Tesorería de la Federación.

Por instrucciones del Presidente de la República, se amortizaron importantes montos de la deuda pública interna, **con los que se cancelaron pasivos del gobierno federal con el Banco de México; además la operación permitió incorporar a las reservas internacionales los recursos en dólares que se encontraban en el fondo. De la mencionada amortización, el 66.4% provenía de la venta de Teléfonos de México, el 31.1% de la venta de instituciones bancarias, el**

0.6% de la venta de empresas y el 1.9% de los intereses generados en el fondo.

La liquidación de este pasivo en la deuda interna bruta permitió una reducción aproximada del 12% de la misma, que tendrá como consecuencia un ahorro en los intereses que paga el gobierno federal de casi 3.2 billones de pesos anuales, lo cual profundiza las medidas de saneamiento financiero del sector público emprendidas por la presente administración.

Los resultados obtenidos confirman la eficacia de la estrategia. La inflación se ha reducido, al tiempo que se recupera el crecimiento económico en forma gradual y sostenida. El producto mantiene un crecimiento superior al de la población, por cuarto año consecutivo. El crecimiento promedio anual entre 1989 y 1992 será de 3.6 por ciento, después de un periodo de crisis y estancamiento. La inflación por su parte, muestra su nivel más bajo en 20 años. En el último trimestre de 1987 la inflación anualizada alcanzó cifras cercanas al 200 por ciento. A partir de abril de 1992, la inflación mensual es inferior al 1 por ciento y se espera un crecimiento de precios cercano al 11 por ciento durante el año.

México muestra los resultados fiscales más favorables en el transcurso del presente siglo. En 1992 el superávit financiero del sector público, aquel que incluye los intereses totales, representará el 3.4 por ciento del PIB. Al cierre de 1988 presentó un déficit del 12

por ciento del PIB. Aun si se excluyen los ingresos extraordinarios por la venta de la participación de Teléfonos de México y los bancos comerciales enajenados, el déficit financiero resultante sería de 0.4 por ciento del PIB.

El presupuesto federal muestra desde 1992 un superávit financiero para el sector público, aun excluyendo los ingresos extraordinarios por las desincorporaciones. El superávit financiero presupuestal será positivo por segundo año consecutivo. Ello ha sido posible gracias al aumento de los ingresos y al control del gasto público.

Por su parte, en materia social, el gobierno ha fomentado y participado con la población más afectada en programas que están logrando mejorar los niveles sociales de la mayoría marginada en el territorio nacional, como es el programa nacional de Solidaridad; la ampliación de la vida democrática en el país, se consolida como un reflejo de la vocación plural que priva en el país, a pesar de la recesión económica de la década pasada. Además se han promovido los intereses de México en el exterior, síntoma de los cambios globales que se han dado en el interior del país.

La administración presidida por el Lic. Carlos Salinas de Gortari estableció dentro de sus programas prioritarios continuar con el proceso de desincorporación de entidades paraestatales. Consideró que un Estado extenso y disperso termina siendo un Estado débil. La desincorporación responde así a un princi-

pio de fidelidad con el carácter nacional y nacionalista del Estado. "El punto central en la reforma del Estado es resolver, a favor del pueblo, el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispersar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo" (Primer informe de gobierno).

III. Marco jurídico del proceso de desincorporación

El sustento normativo y jurídico del proceso de desincorporación de entidades paraestatales parte de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los artículos 25 y 28 constitucionales reformados en 1983, señalan las áreas estratégicas y se establecen los lineamientos para que el Estado, en participación con los sectores social y privado, impulse y organice las actividades prioritarias del desarrollo.

El artículo 28 constitucional establece lo siguiente: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado **ejerce de manera exclusiva en las áreas** estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación via satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidro-

carburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la **Unión."**

Ante la problemática de la empresa pública resultó indispensable modernizar el sistema jurídico que regula su gestión, adecuándolo a las condiciones imperantes en el país. Para ello era necesario que las empresas públicas contaran con un estatuto legal que las regulara con el propósito de promover el desarrollo integral de la nación.

Es así como surge la Ley Federal de las Entidades Paraestatales promulgada en mayo de 1985 y orientada a señalar las premisas fundamentales que regulan las relaciones entre el sector central y paraestatal, en un marco de mayor autonomía de gestión.

Posteriormente, en uso de su facultad reglamentaria el Presidente de la República expidió el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicado en enero de 1990, que abarca la **constitución, organización, funcionamiento, control y extinción** de las entidades paraestatales.

Las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal se establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 90 constitucional.

El proceso de enajenación de entidades paraestatales, además de fundamentarse en las leyes y reglamentos antes mencionados, debe apegarse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En particular, el artículo 134 constitucional señala que el proceso de enajenación debe llevarse a cabo invariablemente a través de licitaciones públicas a fin de asegurar las mejores condiciones de venta para el Estado en cuanto a precio, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cabe precisar que existen procedimientos para la venta de empresas establecidos por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento (cuerpo colegiado integrado por las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Comercio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión Social, así como por el Banco de México). Estos procedimientos regulan la **enajenación a título oneroso en favor de** los sectores social o privado de los títulos del gobierno federal (septiembre de 1990).

Es así como el gobierno ha realizado una intensa revisión de los preceptos legales, ha modificado algunas leyes y ha actualizado por medio de reformas y adiciones algunas leyes anteriores y que siguen permaneciendo vigentes, tales

como la Ley General de Sociedades Mercantiles.

IV. Estrategia de desincorporación

Ésta se inicia con los planteamientos y análisis de empresas y organismos que dependen de cada secretaría, basándose en los criterios de: **rentabilidad, subsidios, actividad económica, estructura sectorial, financiera, laboral y de reestructuración financiera e industrial.** Posteriormente **se presentan las propuestas de desincorporación** a los cuerpos colegiados de decisión.

V. Técnicas y métodos para desincorporar por la vía de la venta (enajenación de empresas paraestatales)

Los procedimientos para la venta de **empresas paraestatales en nuestro país evolucionaron con base en las experiencias** obtenidas y responden a la estructura, funciones y marco jurídico de la administración pública, a las necesidades de la coordinación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a las modalidades particulares del propio sector paraestatal y a **las prácticas y necesidades** con que se ha mani-

festado la participación de los sectores social y privado en el proceso.

Estructura del proceso de venta de empresas

Descripción General

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la responsabilidad de **coordinar, supervisar y ejecutar la venta** de empresas paraestatales.

Con el objeto de fortalecer las acciones del gobierno federal para la venta de entidades paraestatales, por acuerdo del Presidente de la República se creó la Unidad de Desincorporación al inicio del año de 1990. Esta unidad está integrada por el Coordinador General, el Subcoordinador General, cuatro direcciones generales, ocho direcciones de área y por el personal de apoyo.

A continuación se describen brevemente los procedimientos generales utilizados en la enajenación de entidades paraestatales. (Ver gráfica del proceso).

Procedimientos para la enajenación de entidades paraestatales

1. Propuesta de la dependencia coordinadora:

El procedimiento se inicia formalmente cuando: la Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta de la coordinadora de sector correspondiente, obtendría el acuerdo del ejecutivo federal para proceder a la enajenación de la participación estatal de referencia, comunicándolo a la propia coordinado-

ra de sector y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. Acuerdo de la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento para la desincorporación,

Para efectos de lo anterior las propuestas que en ejercicio de sus atribuciones legales formulaba la Secretaria de Programación y Presupuesto para liquidar, extinguir, transferir a los estados y municipios, enajenar la participación estatal y fusionar entidades paraestatales, se basaban en los dictámenes de la Comisión Intersecretarial Gasto **Financiamiento**.

3. Oficio de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En relación con el comunicado por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (punto 1) solicitaba a ésta designar a la sociedad nacional de crédito que fungiría como agente encargado de la enajenación.

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público mantendría, a partir de este punto y a lo largo de todo el proceso, la facultad de coordinar, supervisar y **ejecutar la venta de las empresas propuestas** para tal efecto, siendo la responsable única del desarrollo del mismo.

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Unidad de Desincorporación, **designa al banco** agente. La decisión sobre el banco que en particular llevará la venta está en

función de su experiencia y sus cargas de trabajo.

La Unidad de Desincorporación en coordinación con el banco agente diseñarán los lineamientos generales para instrumentar la venta, como lo es el prospecto de venta, monto del depósito, **etcétera, una vez que éstos han sido** aprobados por la Unidad de Desincorporación, podrán fundirse por el banco de acuerdo a las bases de venta y el calendario autorizado entre aquellos interesados con derecho a recibirla, siendo éste el único facultado legalmente para proporcionar información a los interesados.

El banco designado promoverá por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del enlace correspondiente de la coordinadora de sector una reunión con los niveles directivos de la empresa sujeta a enajenación para exponer las características del proceso y definir los requerimientos de **información necesarios.**

4. Perfil informativo y prospecto descriptivo

Esta primera información permite al banco elaborar dos documentos: el perfil informativo y el proyecto descriptivo.

El perfil informativo es un documento reducido en el que se incluyen los aspectos generales de la empresa **respecto a su naturaleza, estructura accio-** naria y administrativa y principalmente datos de la operación y financieros de la empresa. Simultáneamente publica

en los diarios de mayor circulación **nacional una convocatoria en la que se** informa a los interesados que la empresa está en venta y que pueden obtener esta información preliminar y las bases que regirán el proceso de venta.

El segundo documento es el prospecto descriptivo, en el que se incluyen todas las características que para una operación de compraventa es necesario **conocer de la empresa, entre otros: es-** tados financieros auditados y dictaminados por los auditores externos de la empresa, el informe del comisario de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, síntesis o copias de los contratos de crédito, laborales y otra documentación importante o relevante de la empresa, así como una serie de anexos que incluyen documentación tal **como:**

1. Acta constitutiva;
2. Escrituras de terrenos y facturas de eqUIpos;
3. Información sobre patentes y **marcas;**
4. Información sobre proceso de producción, productos finales, materias primas, bienes intermedios y otros **insu-** mos;
5. Contratos colectivos e individuales de trabajo;
6. Perfil del personal (antigüedad, escolaridad y currícula de los directivos);

7. Contratos con clientes, instituciones, comerciales o individuales;
8. Relación de proveedores de equipo, **procesos, servicios e insumos**;
9. Canales de distribución y estrategia de mercadotecnia incluyendo política de precios y descuentos;
10. Pasivos incluidos en la licitación incluyendo el laboral contingente;
11. Juicios y demandas pendientes;
12. Estados financieros dictaminados (cinco años);
13. Avalúos vigentes de plantas, edificios, **viviendas y terrenos**;
14. Especificaciones sobre activos y pasivos circulantes y en su caso de capital contable;
15. Planos relevantes de las plantas;
16. Comprobantes del cumplimiento de obligaciones fiscales, del IMSS, INFO-NAVIT, seguros, etcétera.

Se tuvo especial cuidado que en el prospecto descriptivo no se revelaran datos que se consideraban confidenciales o relacionados con la estrategia comercial o de producción de la empresa, para evitar que los posibles compradores o competidores obtuvieran dicha información en detrimento y perjuicio de la empresa sujeta al proceso.

El prospecto descriptivo constituye la postura oficial del vendedor, de ahí la

importancia de la fidelidad con que refleje la situación real de la empresa, toda vez que no sólo constituye la base para la evaluación del inversionista sino que delimita los alcances de las responsabilidades del propio gobierno federal como vendedor.

Para recibir el prospecto se exige, en la mayoría de los casos, un depósito cuya magnitud varía de acuerdo al tamaño de la empresa. También se requiere una carta de confidencialidad en la que se estipula que la información recibida no se va a divulgar. **Adicionalmente, los interesados serán invitados a realizar una visita técnica a la empresa.**

5. Bases

Éstas son elaboradas por el banco agente debidamente sancionadas y autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Unidad de Desincorporación, mediante las cuales se instrumenta la venta, constituyen el marco jurídico en el que se desarrolla el proceso de venta y son de carácter obligatorio para los participantes en el mismo.

6. La convocatoria de venta

Es el documento que elabora el banco agente cuyo contenido requiere de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Unidad de Desincorporación, y de la Comisión Nacional de Valores (para su publicación). Una vez autorizado procede a su publicación en los periódicos de mayor circulación nacional y local,

así como en revistas especializadas del ramo.

A los inversionistas interesados en el proceso de venta se les invita a enviar al banco agente una carta de intención en la que manifiesten de manera oficial su interés en adquirir la participación **accionaría o activos en venta**.

La convocatoria pública marca formalmente el inicio del proceso de venta, sujeto en sus fechas al calendario y a las bases de la venta aprobadas previamente por la Unidad de Desincorporación.

7. Evaluación técnico-financiera

El banco agente, contando con la información recabada de la empresa, realiza un estudio minucioso denominado **evaluación técnico-financiera**, entre los métodos que utiliza están: valor presente y de flujos futuros, valor contable, valor de liquidación y valor de mercado. Todo este análisis da como resultado un valor mínimo de referencia, el cual se puede tomar como base ya que es un indicador del precio de la empresa y con él se pueden efectuar comparaciones para poder evaluar las ofertas recibidas; sin embargo, con ello no se quiere decir que ése deba ser el precio de venta de la empresa ya que puede venderse a un valor distinto, dependiendo de las condiciones del mercado, pudiendo ser este precio superior al que resultó.

Se trata de uno de los documentos y elementos más importantes del proceso y se consideró que los bancos cuentan

con expertos nacionales e internacionales para realizar esta evaluación dentro de los mejores criterios de rentabilidad y eficiencia.

8. Recepción, homologación de ofertas

El banco agente recibe las posturas de compra conforme a los lineamientos contenidos en las bases de venta. Se entregan en sobre cerrado de manera individual. Este acto se realiza con la mayor transparencia, en presencia de un notario público, de representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de la Contraloría y de Representantes de la empresa tenedora de las acciones.

Derechos de terceros

Éste es un punto importante a tratar. La sociedad nacional de crédito vigilará en el transcurso del proceso el respeto a los derechos que existían a favor de terceros, en adición a los que se establecen en la Ley General de Sociedades Mercantiles, que podían estar establecidos en los estatutos mismos de la sociedad. Asimismo, el sector social representado por los trabajadores organizados de la empresa y de conformidad al artículo 32 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales tiene derecho de preferencia para la adquisición en igualdad de condiciones y respetando los términos de las leyes y estatutos correspondientes.

9. Autorización y resolución de venta

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expide oficios de autorización y

resolución de venta en favor de la oferta que garantice las mejores condiciones de venta para el Estado, igualmente lo envía al banco agente para que proceda a la formalización legal de la venta.

10. Formalización de la compraventa

Se acuerda entre los representantes legalmente autorizados del vendedor y del comprador cuáles serán los **términos de la venta**. Posteriormente con la suscripción del respectivo contrato de compraventa se formalizará la operación, pactándose dentro del clausulado del contrato todas las obligaciones y derechos, tanto del vendedor como del comprador. Después el comprador realiza una auditoría de compra, que somete a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien determina previo análisis la procedencia **de sus reclamaciones y, en su caso, autoriza el reembolso correspondiente**, con ello se constituye la etapa final del proceso.

11. Entero a la Tesorería de la Federación

La Tesorería de la Federación es el órgano interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio del cual se depositan los ingresos del Estado, **obtenidos por diferentes conceptos** tales como: impuestos, derechos, multas, recargos, **venta de empresas, etcétera**.

12. Recomendación banco agente

Acto seguido se procede por parte del banco agente a la homologación de

las ofertas recibidas con el objeto de analizar cada una de ellas y poder determinar cuál representa un mayor beneficio para el Estado, en monto ofertado y **condiciones de pago, así como los proyectos del comprador con respecto a la empresa**.

El banco agente presentará su recomendación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la propuesta **que garantiza las mejores condiciones de venta para el Estado**.

Cuando las propuestas se encuentren por debajo del precio mínimo de referencia o sólo una esté por encima, pero siendo ésta poco favorable para el Estado, **se procederá a efectuar otra licitación**. Si la propuesta se sitúa por encima del precio mínimo de referencia se procede a asignar la empresa.

En general se licitan hasta en tres ocasiones y de no obtenerse resultados favorables se procede, con autorización expresa de la Comisión Intersecretarial **Gasto Financiamiento, a negociar con el (los) interesado(s)**.

En todo caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentará el caso a la Comisión Intersecretarial **Gasto Financiamiento para definir la acción a seguir**.

Una vez ya resuelto el caso, la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento emitirá un dictamen en donde plasmará su decisión respecto a si se **licita nuevamente la empresa, se asigna a aquel grupo cuya propuesta repre-**

senta mayores beneficios para el Estado o se cambia el proceso de venta por el de liquidación de la empresa.

En resumen tiene como función primordial la recepción y custodia del fondo del erario federal, así como también se encarga de los egresos propios del Estado. Cabe mencionar que una vez formalizada la operación el banco agente deposita los recursos obtenidos en la Tesorería de la Federación.

13. Desincorporación

Una vez agotados todos los procedimientos anteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público enviaba el finiquito acompañado de toda la documentación legal del proceso, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para la desincorporación formal de la entidad del padrón de entidades paraestatales; a su vez se notifica a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que de acuerdo con sus atribuciones dé fe de la transparencia y legalidad del proceso concluido, quedando con ello cerrado el expediente de cada entidad.

14. Integración del libro blanco

Una vez que el proceso de enajenación ha concluido, el banco agente tiene la responsabilidad de elaborar el denominado "libro blanco" que consiste en la recopilación de todos los documentos oficiales relacionados con el proceso de venta. El Coordinador General de la Unidad de Desincorporación envía copias a la Presidencia de la República, a

las secretarías de Programación y Presupuesto, antes de su extinción, y de la Contraloría General de la Federación y a la coordinadora sectorial, a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, y conserva un ejemplar adicional en la Unidad a su cargo.

VI. Auditoría del proceso de venta y evaluación de los mecanismos de control y supervisión del mismo

- I. Dictamen del auditor externo designado por la SECOGEF.
- II. Informe del comisario al consejo de administración de la entidad.
- III. Auditoría de venta solicitada por el banco agente a la SECOGEF.

IV. Revisión y, en su caso, autorización de la SHCP de las reclamaciones presentadas por el comprador como resultado de la auditoría de compra.

V. Revisión del proceso de venta, desde su inicio hasta su conclusión, por parte de la SECOGEF y de la Contaduría Mayor de Hacienda.

VII. Conclusiones

Evaluación del efecto de la enajenación.

Al inicio de la presente administración se plantearon dos objetivos básicos: **crecimiento económico y consolidación de la estabilidad de precios.** Para tal efecto, se estableció como lineamiento fundamental la **modernización económica.**

Uno de los aspectos más relevantes de esta modernización es, como se ha descrito anteriormente, la modernización del Estado mexicano.

El avance en materia de desincorporación es considerable: en 1982 el Estado contaba con más de 1100 empresas y a la fecha esta cifra se reduce a 221. Adicionalmente, durante 1982 el Estado participaba en 45 ramas de actividad económica y actualmente su intervención se ha concentrado en 27 ramas.

Otro de los efectos del proceso de desincorporación se observa a nivel del saneamiento de las finanzas públicas. La privatización de empresas ha generado que el gasto de gobierno por concepto de transferencias disminuya significativamente.

En cuanto a la participación en el producto interno bruto de las empresas que dejaron de formar parte del sector público puede afirmarse que el efecto no ha sido significativo. El PIB de la empresa pública con respecto al PIB nacional fue de 14.3% durante 1982 y en 1990 esta participación fue de 12.7%. A pesar de que el Estado participa menos de manera directa en la economía,

en el primer trimestre de este año la inversión privada ha mostrado un fuerte dinamismo ya que aumentó a niveles superiores del 13% en términos reales, señalando los resultados del cambio estructural que ha tenido lugar en México por su programa económico.

Por lo que respecta al proceso de enajenación de empresas en particular, puede mencionarse que en algunos casos la evaluación de sus repercusiones se complica debido al poco tiempo que tienen las entidades privatizadas. No obstante, puede mencionarse que dicho proceso ha generado, a nivel de la empresa, los siguientes efectos: aumento en la inversión, aumento en la capitalización de la empresa, integración horizontal y vertical de las empresas, **avance tecnológico, aumento en el uso de la capacidad instalada, mejoramiento de las condiciones y prestaciones de los trabajadores, penetración en mercados internacionales, entre otras.**

Los recursos que se han captado por concepto de venta de paraestatales se han canalizado a renglones prioritarios, se han utilizado para financiar programas gubernamentales como el Pronasol, la desincorporación ha contribuido a los propósitos de modernización de la industria y al ejercicio adecuado y eficaz de la rectoría del Estado.

Los grandes objetivos planteados por la presente administración se están cumpliendo, la economía **está** creciendo y el aumento en los precios se ha reducido considerablemente. Durante

1982 la tasa de crecimiento del producto fue de 0.6% con una inflación del 98.8 %; el año pasado la economía en su conjunto creció 3.9% y los precios al consumidor aumentaron un 29.9%; en el primer semestre de este año la tasa de crecimiento del PIB fue de 4.8% Y la inflación acumulada a septiembre era de únicamente 11.9%

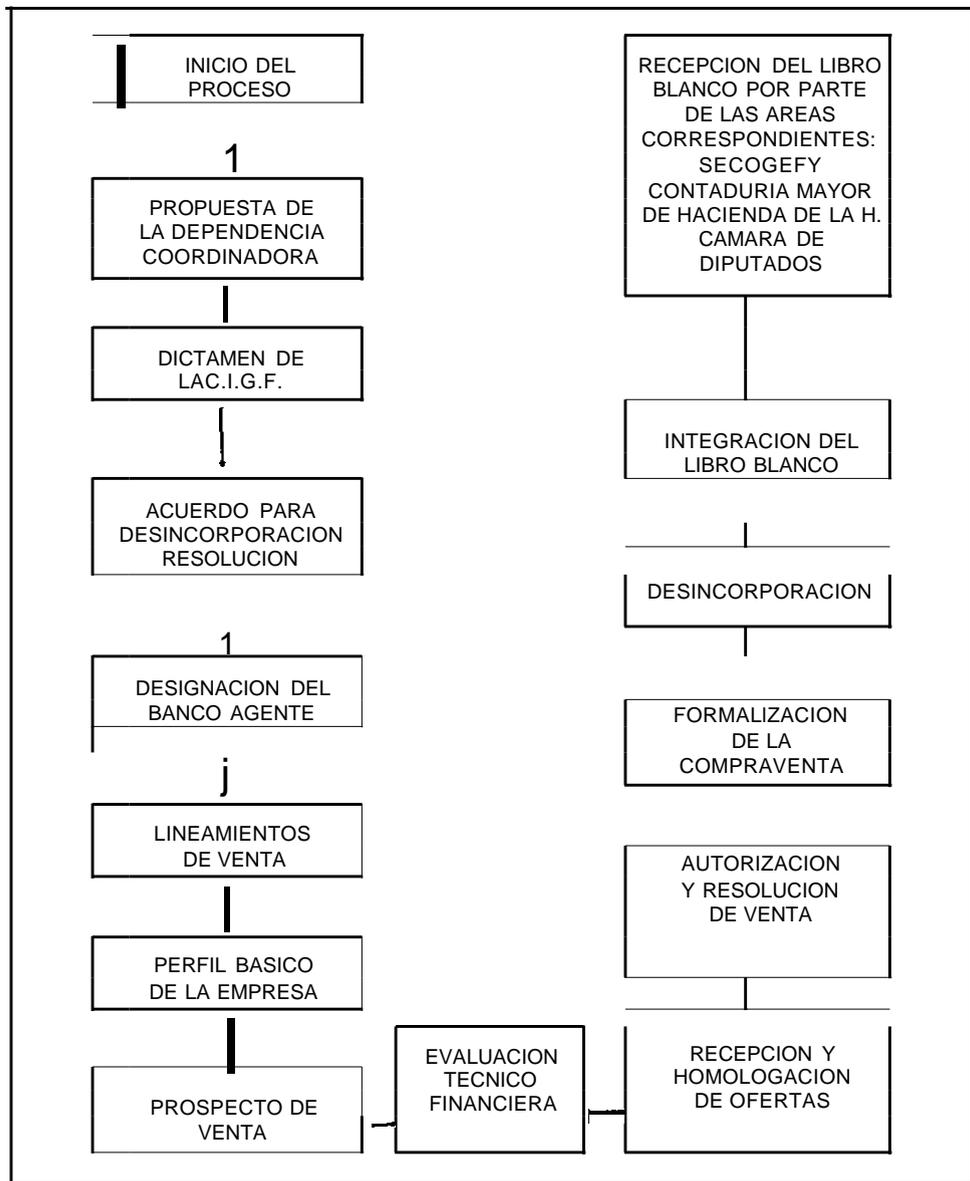
En el transcurso de los últimos cuatro años la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Unidad de Desincorporación, ha concluido 200 procesos que incluyen a empresas de participación estatal mayoritaria, minoritaria y venta de activos, generando recursos que ascienden a más de 26.7 billones de pesos en términos nominales.

Actualmente se encuentran incluidas en el proceso de desincorporación, vía venta, grandes empresas cuya enajenación reviste ciertas complejidades. No obstante, la experiencia adquirida en los casos más sencillos ha establecido las bases para llevar a cabo eficientemente estos procesos.

Finalmente se puede afirmar que la **experiencia mexicana a la enajenación** de entidades paraestatales ha sido satisfactoria dentro del marco internacional. Contamos con un Estado que se encuentra no sólo concentrado en lo básico, sino que se consolida y cumple sus obligaciones constitucionales colocando en primer término el desarrollo nacional para generar condiciones de vida para los habitantes del país.

RESUMEN

EL PROCESO DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES POR LA VIA DE VENTA



La política pública del Tratado de Libre Comercio

Jaime Zabudovsky

La exposición se compone de dos partes:

1. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) como parte de la política económica actual.
2. El proceso interno de organización del sector público y del sector privado para la negociación, y su importancia para la administración y las políticas públicas.

El TLC en la política económica actual

El TLC es el siguiente paso lógico de lo que ha ocurrido en México durante

los últimos años. Es un esfuerzo que continúa y profundiza el cambio estructural que estamos viviendo. La diferencia entre este proceso y las medidas pasadas radica en que el TLC no es un cambio unilateral. El TLC permite una reciprocidad en este esfuerzo interno de cambio, ya que al mismo tiempo que nos transformamos, Estados Unidos y Canadá nos otorgan acceso a sus mercados y adoptan medidas que fortalecen los esfuerzos de México.

Durante la década de los ochenta, el gobierno mexicano inició un movimiento hacia la liberalización, la desregulación y la modernización. El caso más ilustrativo de este proceso es la liberalización del mercado de bienes, que comenzó en 1983.

Para ejemplificar lo anterior mencionaré algunos indicadores. A fin de 1982, la economía mexicana estaba **totalmente cerrada al comercio exterior**. Por un lado, todas las importaciones estaban sujetas al requisito de permiso previo, trámite administrativo y burocrático que se realizaba ante la SECOFI. Dicho trámite, que representaba un permiso para importar en condiciones monopólicas, era de carácter discrecional, y en algunos casos, fuente de corrupción. Por otro lado, los aranceles eran muy elevados, en algunos casos de 100%. La protección arancelaria, con las señales que daba la política económica, **provocó que la producción nacional se enfocara hacia el mercado interno** y que se descuidaran las exportaciones; resultaba más rentable vender en el mercado nacional.

Uno de los objetivos de la apertura es resolver los problemas de falta de competitividad. La apertura elimina los permisos y **promueve mecanismos más transparentes y generales para la importación**. Mediante la reducción de aranceles se abaratan los costos de producción, lo que permite a los empresarios **mexicanos obtener acceso a materias primas y bienes de capital de calidad a precios internacionales**. Por ello, además de reducir el arancel máximo de 100% a 20%, actualmente sólo el 2% de los productos está sujeto a permisos previos.

El éxito de la política de apertura se refleja en un aumento en las exportaciones de productos no petroleros. Éstas

pasaron de 3 mil millones a 20 mil millones de dólares. México, que era un país casi monoexportador, se transformó y ahora dos terceras partes de sus exportaciones son de productos no petroleros.

El Tratado es un instrumento que le dará continuidad a la política comercial de México, cuyo objetivo final es llegar **a ser una economía totalmente abierta**. Por ejemplo, a partir de la entrada en vigor del TLC y en el transcurso de 10 años, se eliminarán los permisos previos, por lo menos respecto de Estados Unidos y Canadá, países que adquieren alrededor del 70% ó 75% de nuestras exportaciones.

Además, a través del Tratado obtenemos reciprocidad. Es decir, Estados Unidos y Canadá realizan esfuerzos similares en la eliminación de sus aranceles y barreras no arancelarias a las exportaciones mexicanas. Esto es muy importante porque hace 10 años teníamos poco conocimiento de los problemas de acceso al mercado estadounidense. Desde entonces el sector industrial mexicano ha comenzado a exportar y lo ha hecho con tal éxito que actualmente somos el tercer socio comercial de Estados Unidos, después de Canadá y Japón. El comercio con nuestro vecino del norte suma 70 mil millones de dólares y en muchos productos manufacturados somos los principales proveedores del mercado estadounidense. Sin embargo, al mismo tiempo que el productor mexicano descubrió los beneficios de acceder al mercado de ex-

portación más grande del mundo, se enfrentó a los problemas derivados de la competencia internacional, las **barre-ras arancelarias y no arancelarias al co-mercio**. El Tratado elimina esos problemas. Establece reglas claras que, a mediano y largo plazo, le brindan certidumbre a los productores de los tres países.

A continuación presentaré algunos ejemplos de cómo con el Tratado se resuelven algunos de estos problemas y se obtiene reciprocidad. Uno de los **sectores de la economía mexicana con mayor potencial de crecimiento y cuyos productos han alcanzado competitividad internacional es el de la confección**. Esta industria ha logrado exportar, pero no ha alcanzado los niveles óptimos de inversión debido a que sus exportaciones enfrentan dos tipos de problemas al acceder al mercado estadounidense. El primero son los aranceles elevados que Estados Unidos aplica a los productos textiles. Para ciertos productos el arancel supera el 30%, lo que hace prohibitiva la exportación. El segundo son las cuotas de importación que aplica ese país. Éstas provocan una gran incertidumbre en el productor, pues dependen de una serie de variables sobre las que el productor no tiene control.

El Tratado suprime esa incertidumbre para la toma de decisiones por factores que no están ligados a la actividad empresarial. A partir del primer día en que entre en vigor el TLC, todas las **cuotas para las exportaciones mexiea-**

nas desaparecerán y el máximo arancel será de 20%, mismo que se eliminará en el transcurso de diez años. Esto significa que el productor sólo tendrá que preocuparse de elaborar un producto bueno y competitivo, ya que el acceso al mercado de Estados Unidos será irrestricto,

El Tratado complementa el esfuerzo de cambio estructural interno al **proporcionar a las exportaciones mexicanas de productos agrícolas acceso a un mercado atractivo pero altamente protegido**. En el sector agropecuario se han realizado, a nivel nacional, esfuerzos muy importantes de reconversión. En este sentido, la modificación al artículo 27 de la Constitución que da viabilidad y seguridad a la inversión productiva en el campo.

En lo referente a la inversión, es importante subrayar que México posee una economía en desarrollo. El ahorro interno no es suficiente para financiar una tasa de crecimiento como la que necesitamos para dar mejores oportunidades de empleo a nuestra población. Por ello, la presente administración ha tomado medidas para hacer de México **un lugar atractivo para la inversión nacional y extranjera**. Por ejemplo, el **Reglamento de Inversiones Extranjeras** en general, y el TLC en particular, **responden a la creciente competencia en los mercados financieros internacionales y ofrecen un marco de reglas claras y permanentes para atraer inversionistas y generar oportunidades de inversión.**

En materia de servicios financieros el Tratado viene a **reforzar** el proceso de liberalización que se inició con la privatización de la banca. El TLC contiene la posibilidad de que, después de un periodo de transición, intermediarios internacionales comiencen a participar en el **mercado financiero mexicano**.

En 10 que se refiere a la propiedad intelectual, la legislación sobre este tema, aprobada por el Congreso en 1991, reconoce que la piratería disminuye los incentivos para el desarrollo tecnológico y cultural, por lo que establece un régimen claro para la protección de **obras literarias, marcas e invenciones**, entre otras. En este caso, el TLC también complementa los esfuerzos nacionales al establecer una serie de disciplinas para sancionar la piratería y asegurar los derechos de propiedad intelectual.

Así, el Tratado ofrece un conjunto de reglas estables y previsibles para ordenar y encauzar la relación comercial existente entre los países. A través de **este instrumento jurídico, aumentarán** las oportunidades para la exportación y **la inversión, lograremos una mayor competitividad, nuestra economía** se fortalecerá y se generarán más y mejores empleos, lo que en última instancia es el objetivo final de la política económica. El TLC, sin embargo, no debe considerarse como un proyecto aislado, ya que es la continuación de un proceso de apertura que se ha llevado a cabo

especialmente durante la administración del Presidente Salinas.

El proceso de negociación del TLC en la sociedad mexicana y la administración pública

Si bien es cierto que el país ya estaba encaminado hacia una apertura comercial antes de la negociación del Tratado, también es cierto que el presentar un paquete integral y comprensivo requirió de un gran esfuerzo por parte de toda la sociedad. Las experiencias derivadas del PECE, en términos de concertación entre el Estado y la sociedad civil, fue un ejercicio importante que facilitó el proceso de consulta con los diferentes sectores, antes y durante el proceso de negociación del Tratado.

El TLC implicó la negociación de muchas cosas al mismo tiempo. Las distintas dependencias del gobierno se coordinaron con sus expertos para conformar el equipo negociador. El Presidente instruyó al secretario Serra Puche y al equipo negociador para que iniciaran el proceso de consulta con los sectores productivos de México un año antes del inicio de la negociación trilateral. La negociación formal entre los tres países comenzó el 12 de junio de 1991.

Los trabajos preparativos y los que se llevaron a cabo durante la negociación se realizaron por conducto del

Consejo Asesor del TLC, la Comisión Intersecretarial y la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE). El Consejo Asesor del Tratado, presidido por el secretario Serra Puehe, está integrado por representantes del sector laboral, empresarial, agropecuario y académico. La Comisión Intersecretarial del TLC, a cargo del doctor Herminio Blanco, cuenta con la presencia de varias entidades de la administración pública, entre ellas la Secretaría de Relaciones Exteriores, que mantiene informado al resto del sector público del proceso de negociación. Finalmente, la COECE ha sido el vínculo del sector privado con el sector público desde los trabajos preparatorios de la negociación del Tratado.

Durante la etapa para preparar la negociación del Tratado la COECE creó *ISO* grupos de asesoría, equivalente a un equipo de 1200 empresarios, para realizar diagnósticos sectoriales. De esta manera, para el 12 de junio de 1991, fecha de inicio de la negociación, ya

contaba con monografías de 140 sectores importantes. A partir de ese momento, el sector productivo mexicano se reorganizó en 18 mesas de trabajo que correspondieron a los 18 grupos de negociación designados para el Tratado. Mediante el llamado "cuarto de aliado" el gobierno y el sector productivo compartieron información técnica y discutieron las opciones para resolver los problemas planteados en la negociación.

Independientemente de los logros del Tratado como instrumento que traerá grandes oportunidades de inversión y empleo, es importante destacar el esfuerzo y trabajo conjunto entre el sector público y el sector privado. El éxito de esta importante negociación se debió a la asesoría y colaboración del sector privado. Desde el punto de vista de la administración pública, esta experiencia refleja una de las grandes aportaciones de la presente administración: la concertación.

La Evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones

Myriall Cardozo Brum

1. Necesidad de la evaluación

Las políticas constituyen productos de los procesos de toma de posición del Estado frente a determinadas problemáticas. Las mismas se componen de **decisiones, acciones y omisiones de los organismos gubernamentales** responsables.

Los procesos de decisión implican la selección entre diferentes políticas o programas de aquellos que se ajusten mejor a los objetivos perseguidos con base en los criterios definidos. Para ha-

cer la selección es necesario evaluar las alternativas de acuerdo con sus resultados previstos. Si sólo existiera una posible solución, ésta será evaluada frente a la alternativa de "no hacer nada", de manera de elegir la mejor o más aceptable también en este caso.

Las acciones y omisiones del Estado provocan consecuencias en la sociedad. Pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar al problema que les dio origen. Para saberlo y retroalimentar el proceso decisorio es necesario evaluar los efectos provocados, planeados o no.

En el primer caso hablamos de **evaluación a priori o ex-ante**, en el segundo de **evaluación a posteriori o ex-post**. En ambos casos la evaluación implicará

una comparación y un juicio valorativo final.

La búsqueda de la eficiencia en los procesos decisorios dio inicio a los estudios estadounidenses de *public policy analysis* que, como la mayoría de los métodos cuantitativos aplicados a la administración se desarrollaron posteriormente a la segunda guerra mundial. **Más tarde, nuevos autores cuestionaron** la pertinencia de este enfoque, aportando a la evaluación elementos políticos burocráticos o análisis de sistemas. De **todas maneras la evaluación cuantitativa** continuó siendo preponderante en Estados Unidos. A pesar de ellos se desarrollaron algunos esfuerzos por integrar enfoques como los de Allison o Steimbruner.

La tendencia latina (franceses, mexicanos y sudamericanos) ha puesto más énfasis en la revisión *a posteriori* del impacto de la política aplicada y la búsqueda de explicaciones las mismas.

2. Lógicas, criterios y objetivos!

El esfuerzo consciente para que las **decisiones cumplan con sus** objetivos parte ya sea de la racionalidad técnica o de la política. La racionalidad técnica predomina en los estudios de factibilidad y en los análisis para la toma de decisiones

de carácter cuantitativo. La racionalidad política predomina en las decisiones y análisis de carácter cualitativo.

Los *estudios de factibilidad* indican la posibilidad técnica que lleva a cabo un proyecto (por ejemplo, un estudio de ingeniería para la construcción de una empresa) de acuerdo con las características del contexto en que se desarrollaría.

Los análisis cuantitativos para la toma de decisiones incluyen fundamentalmente variables económico-financieras para evaluar, desde este punto de vista, el **grado de conveniencia de ejecutar un proyecto** que ya se demostró es factible.

En cambio, en la racionalidad política se analizan tanto el logro de objetivos políticos (consenso, poder político, etcétera), **como los costos inherentes de las acciones a instrumentarse**. Entre estos costos deben apuntarse aquellos **relacionados con los compromisos o alianzas políticas. La comparación entre logros y costos políticos** da como resultado el grado de viabilidad de una respuesta.

Cualquier decisión relevante dentro del sector público amerita un análisis en estos dos planos. De la misma manera, el estudio de los resultados obtenidos sólo se puede explicar y evaluar integralmente atendiendo a ambos, pues en la práctica estas dos racionalidades se **complementan o compiten hasta concretarse en acciones** específicas.

Gran parte de los estudios y modelos de evaluación técnica provienen de un enfoque de administración privada. Esta administración persigue como objetivo fundamental el logro de la rentabilidad máxima. Si bien esto puede parecer demasiado esquemático, pues vemos empresas privadas que renuncian a este objetivo para desplazar un competidor o maximizar su crecimiento, esto sólo se realiza en el corto o mediano plazos, pues se persigue como objetivo final la obtención de mayores ganancias en el largo plazo. Las organizaciones del sector público se plantean el logro de objetivos diferentes. Aquí no sólo no hay posibilidad de una esquematización (salvo que pensemos en objetivos tan generales como la reproducción del sistema), sino que se presenta un escenario complejo donde compiten objetivos múltiples, la mayor parte de las veces contradictorios entre si. Por lo tanto, ninguna evaluación podrá ser integral y apropiada si no se elarifican y jerarquizan en cada caso los objetivos organizacionales. Seis tipos de objetivos pueden identificarse, sin pretender la presentación de un listado exhaustivo:

- a) *Objetivos microeconómicos y financieros.* Un ejemplo de ellos podría ubicarse en las empresas públicas que, si bien no buscan maximizar sus utilidades, si persiguen la autosuficiencia financiera o ausencia de los llamados "números rojos."
- b) *Contribucion al logro de objetivos macroeconomicos; como es el caso de la producción de un articulo ex-*

portable que, al generar divisas para el país colabora al logro del equilibrio de la balanza comercial y de pagos.

- e) *Objetivos tecnológicos.* Los más comunes en este campo son el desarrollo de tecnología de punta en un área de producción estratégica para el Estado o de una tecnología intensiva en mano de obra que coadyuve al logro de los objetivos de empleo para hacer un uso racional de los recursos humanos disponibles en el país.
- d) *Objetivos sociales,* relativos al bienestar de la comunidad en sus aspectos fundamentales como empleo, vivienda, salud, educación, transporte, etcétera.
- e) *Objetivos de equidad* en la distribución de los logros totales alcanzados en materia económica y social, referida tanto a la apropiación realizada por los diferentes grupos o clases sociales que componen la sociedad, como a la realizada por los habitantes de distintas áreas geográficas.
- t) *Objetivos políticos,* relativos a la búsqueda de consenso y legitimación para mantener el sistema económico y político vigente.

Esta lista, no necesariamente exhaustiva, de objetivos tan diferentes del planteado para las empresas privadas induce inmediatamente a pensar que los criterios y técnicas de evaluación empleados en la administración pública también deberían diferir.

Las acciones estatales tendientes al logro de objetivos necesitan, para ser llevadas a la práctica, la utilización o el consumo de recursos (económicos, **financieros, materiales, humanos, de información, etcétera**). La correcta asignación de los mismos de acuerdo con las prioridades establecidas en la jerarquización de finalidades perseguidas permitirá en su ejecución, un impacto sobre el problema que se intenta resolver. Evaluar estas variables implica definir algunos criterios que permitan comparar diferentes proyectos para tomar una decisión que seleccione el mejor o las diferentes gestiones de organizaciones similares o la misma **organización en sus gestiones referidas a periodos distintos**.

Entre los criterios más comúnmente utilizados figuran: eficiencia, eficacia, efectividad y productividad. Amplios debates han tratado de definirlos. Principalmente, el concepto de eficiencia amerita una redefinición al ser trasladado del ámbito privado al público.

Se considerará *eficiente* en el sector público el logro del conjunto de objetivos perseguidos con los mismos costos económicos, sociales y políticos. En el sector privado, al reducirse el conjunto de objetivos, esta definición se simplifica a la búsqueda de rentabilidad.

Se calificarán de *eficaces* las acciones que alcanzan los objetivos sin hacer ninguna medición sobre los costos en ellos implicados.

Por otra parte, se convendrá en considerar *efectiva* una medida cuyo impacto global produzca un resultado positivo en la realidad independiente de que aquél formara o no parte del conjunto de finalidades perseguidas de acuerdo con la planeación organizacional.

Si el criterio de eficiencia lo aplicamos con exclusividad al área de **producción de una empresa, se tendrá una** relación que mide la cantidad de artículos o servicios producidos en relación con el volumen de insumos empleados. Esto es lo que se denomina criterio de *productividad*.

Estos criterios se refieren fundamentalmente a aquellos casos en que la medición cuantitativa es posible. Corresponde aclarar, siguiendo a Hofstéde, que esto sucede en un mínimo de casos cuando trabajamos con organismos públicos o no lucrativos en general.

Hofstéde² plantea desde un enfoque de control de gestión una tipología de **evaluación de acuerdo con cuatro características** de las actividades desarrolladas: 1) grado de claridad de los objetivos, 2) posibilidad de medir los resultados obtenidos, 3) grado de conocimiento que se tiene respecto de las **consecuencias de una intervención en la gestión** y 4) el carácter de repetitivo o no de la actividad desempeñada. Del análisis de algunas de las posibles combinaciones de respuestas llega a la selección de seis situaciones a las cuales aplica también sus tipos distintos de

²Hofstéde, Gen, "Management Control of Public and Non-Profit Activities", International Institute for Applied Systems Analysis, Austria. 1980.

control. Sólo cuando los objetivos son claros y los resultados medibles es válido pensar en una evaluación cuantitativa. Esto se da en los controles que Hofstéde llama "de rutina", "por expertos", "por medio de pruebas" e "intuitivo". En cambio, el control "a criterio" lo plantea como el ajustado a situaciones de objetivos claros pero con resultados no medibles, y el "control político" cuando aún los primeros son ambiguos. Estas dos evaluaciones son de carácter estrictamente cualitativas y fundamentadas en criterios personales, subjetivos.

Gran parte de la actividad estatal cae en el último caso donde los conflictos de interés, la falta de claridad en las relaciones medios-fines y la turbulencia del contexto provocan confusión en los objetivos perseguidos, cuestión que imposibilita la aplicación de las técnicas que se detallan y hacen imprescindible el "control político".

3. Reconceptualización del criterio de eficiencia?

El criterio de eficiencia ha sido enunciado de manera muy sintética, pero su aplicación a la actividad del sector pú-

blico amerita su revisión teórica para recuperar la complejidad relativa del mismo,

Etzioni," desde un enfoque sociológico del estudio de los sistemas organizacionales en general, define la eficiencia como el monto de los recursos empleados para lograr una unidad de producción. O sea, que la eficiencia aumenta al decrecer los costos o recursos empleados. Dicho autor señala que un excesivo énfasis en la eficiencia económica puede limitar la amplitud de la evaluación de las actividades de la organización por la dificultad de la mensurabilidad en otros campos, situación que se agrava si la organización no tiene una producción material.

Por su parte, Jorge Barcnstein" hace un estudio del tema desde un enfoque estructural-funcionalista. Plantea que el resultado neto de los intercambios entre la organización y el sistema de orden mayor, dan contenido a la eficiencia, y en este resultado se refleja el grado en que el sistema resuelve los imperativos funcionales. Estableciendo relaciones lógicas ente estos últimos afirma que la eficiencia depende directamente del logro de objetivos, y de las funciones de integración y mantenimiento y se vincula de manera inversa con la función adaptativa.

1 Cerdozo, Myriam y Moreno, Pedro. "Eficiencia y Evaluación de la Gestión de las Organizaciones", Serie Material Docente No. 4. Administración Pública. CIDE A.C. • México. 1983.

4 Etzioni, Amitai. *Organizaciones*. ed. Uthea, México. 1972.

s Barenstein, Jorge, *Estructura de las Organizaciones* ed. Macchi, Argentina. 1975.

Evan" propone medidas concretas para evaluar la eficiencia en distintos tipos de organizaciones, partiendo también de un enfoque sistemático del problema.

Nos habla de cuatro procesos sistémicos que se producen en toda organización al vincularse ésta con su contexto.

Se trata de los procesos de: insumas, transformaciones, producción y retroalimentación, que combinados dan lugar a *ratios* específicos para distintos tipos de organizaciones (negocios, educativos, de salud, religiosas, etcétera).

Georgopoulos y Tanernbaurn⁷ critican la posibilidad de elaborar *ratios* de eficiencia válidos para cualquier clase de organización y se proponen derivarlos del análisis específico de cada una de ellas, lo que intentan a partir de un trabajo de investigación empírica en un escenario industrial. Afirman que el criterio ha sido equivocadamente tratado como sinónimo de productividad o rentabilidad y proponen una definición más amplia: el alcance que una organización tenga de sus objetivos, sin inhabilitar sus medios y recursos, y sin colocar una indebida presión sobre sus miembros.

Simon. desde el positivismo lógico, marca un hito en esta discusión desde la

perspectiva de la toma de decisiones eficiencias, o sea, en el marco de lo que llamamos evaluación *a priori*.

Él plantea que una alternativa de decisión es eficiente si logra los resultados máximo posibles con costos de oportunidad determinados, o si logra un nivel dado de resultados con los menores costos de oportunidad posibles. En su trabajo de 1947 y aplicando el concepto a organizaciones lucrativas plantea que: "El criterio de eficiencia dicta, en tales organizaciones, la elección de aquella alternativa, entre todas las que dispone el individuo, que proporcione mayor rendimiento neto (en dinero) a la organización",

Consideramos que las razones de simplicidad didáctica hicieron que comenzara su análisis de la eficiencia a partir de su aplicación en organizaciones de negocios, sin embargo, no dejó de advertir que existen organizaciones que persiguen objetivos diferentes, con mayores dificultades de medición. Entre ellas se ubica justamente el conjunto de organizaciones pertenecientes al sector público y la evaluación de las políticas públicas, en cuyas decisiones debe combinarse una lógica técnica y una política. De ahí la importancia de ampliar y redefinir el concepto de eficiencia para estas organizaciones, cues-

6 Evan, Wtlliam, " Organisation Theory and Organisation Efectiveness: an Exploratory Analysis", mimeo, Universidad de Pennsylvanía, EVA. 1973.

7Georgopoulos, B. y Tanenbaum, A. - "A Study of Organisational Bctectlvness" en A. Etzioni (ed.) *Reading 011 Modern Organisations*. Prentice Hall Inc., N. Jersey. 1959.

8 Simón. Herbert. *el. al. Administracón Pública*. ed, Letras, México. 1968.

tión sugerida en Simon, a través de la necesidad de relacionar logro de objetivos de toda clase con costos de toda índole asociados para la consecución de los primeros.

En el marco restringido de este tipo de organizaciones públicas conviene revisar algunos autores que aclaren aún más este planteamiento de Simon.

Musto.⁹ por ejemplo, propone que la eficiencia no puede reducirse exclusivamente a un concepto económico sino que consiste en "...valorar las consecuencias sociales positivas y negativas, cotejando las unas con las otras, y lomar una decisión por aquella alternativa de acción que prometa la máxima utilidad social neta".

Esta misma idea de eficiencia como criterio pluridimensional aparece en Weisbrod¹⁰ a propósito de resaltar el objetivo de la equidad distributiva de la siguiente manera: "la distinción entre eficiencia y equidad resulta a menudo útil en el terreno analítico, pero, sin embargo, arbitraria. Si la eficiencia se concibe en términos generales como algo mensurable por la diferencia entre todas las ventajas (beneficios) y todas las desventajas (costos) de un programa, los efectos de equidad o los efectos distributivos de un programa de gastos podrían contemplarse como un subconjunto de los efectos de la gran eficiencia... En la medida en que los efectos de

equidad fuesen favorables, en principio podrían incluirse en los beneficios del programa, y en la medida en que fuesen desfavorables podrían incluirse en los **costos**".

Por último, para resaltar los aspectos políticos que una definición tan general como la de Simon incluye, corresponde señalar los peligros de olvidar estos aspectos al hacer análisis costo-beneficio. Nos habla de una racionalidad política **que es necesario combinar con la racionalidad técnica**, cuyo objetivo fundamental es el logro de consenso, de apoyo y poder político y cuyos costos son, por ejemplo, los acuerdos y compromisos entre grupos, partidos, etcétera.

En resumen, a partir de la idea de Simon, podemos hablar tanto de eficiencia económico-financiera (generalmente considerada "la eficiencia"), social o política y, sobre todo, al tratar organizaciones públicas y evaluar políticas públicas, que persiguen objetivos múltiples, referimos a un concepto de eficiencia amplio, similar al explicitado por Weisbrod, en que se incluyan todos los logros de objetivos y todos los costos implicados para ello, cualquiera sea su naturaleza.

9 Muste, Stefan, *Análisis de Eficiencia*, ed. Tecno, España, 1975.

10 Weisbrod, O.A., "Derivación de un conjunto implícito de ponderaciones gubernamentales para las clases de ingreso", en Layard, Richard (comp.) *Análisis Costo-Beneficio*, ed. FCE, México, 1978.

4. Evaluación para la formulación de políticas

La evaluación *a priori*, de carácter técnico y sobre todo cuantitativo se enmarca en el Modelo 1 o Racional de Allison.¹¹ Él mismo acepta la existencia de una racionalidad ilimitada que le permite **tener en cuenta todas sus consecuencias** y que, suponiendo que las organizaciones se comportan en bloque como si fueran individuos, puede seleccionar siempre la solución óptima para el problema planteado.

Siguiendo los planteos de Dror,¹² se identifican distintos niveles en la formulación de políticas:

- 1) La determinación de los objetivos **sociales, en que el análisis cuantitativo** provee elementos para la medición del ordenamiento de las preferencias individuales y discute la posibilidad de agregarlas en una función de bienestar social dentro de una sociedad pluralista. Para ello es necesario medir sus intensidades relativas y hacer comparaciones interpersonales para lo que se emplea la teoría de la utilidad subyacente en los análisis económicos de corte **neoclásico**. Un fuerte cuestionamiento a la posibilidad de efectuar

estas mediciones está planteado en el conocido "Teorema General de la Posibilidad" de Arrow, donde se demuestra la imposibilidad de respetar en esta agregación los cinco postulados y dos axiomas que garantizarían un funcionamiento **democrático**.

En este nivel, el análisis cuantitativo queda relegado por el enfoque político y organizacional que facilita la comprensión de los problemas de poder y negociación que permiten llegar a un acuerdo sobre los objetivos sociales.

- 2) La definición de megapolíticas o "políticas maestras" que **determinan las características más amplias** con las que pretende alcanzar los objetivos propuestos (ejemplo: cambios incrementales vs. transformaciones profundas y rápidas) y que tampoco constituyen un campo privilegiado por el análisis **cuantitativo**.
- 3) La determinación de políticas específicas por áreas, en que el juego político-burocrático sigue siendo dominante.
- 4) El análisis de proyectos específicas con los que se sustentan las políticas anteriores. Por tratarse de decisiones públicas concretas constituyen el mayor espacio de aplicación de las técnicas cuantitativas. Su uti-

¹¹ Allison. Oreham, *Essence of firecision. Explaining of Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Co., Boston. 1971.

¹² Dror, Yeheskel, *Aplicaciones del Mirado de Sistemas y Técnicas Cuantitativas en la Formulación de Políticas en G. Campero y H. Vidal (comp.), Teoría General de Sistemas y Administración Pública*. Universidad Centroamericana, Costa Rica, 1971.

lización se enmarca bajo el concepto de racionalidad y eficiencia, redefinidos a nivel del sector público, pero propios de la adecuación de los **"medios a fines"** aunque estos últimos resulten múltiples y, a menudo, contradictorios entre sí. Sin embargo, será requisito indispensable de la aplicación de técnicas cuantitativas el tener objetivos claramente definidos y jerarquizados. También es importante resaltar que la eficiencia en este nivel sólo ayudará a la resolución de la cuestión problemática que desencadenó la **política, si los anteriores tres niveles** han sido adecuadamente definidos. Si no fuera así, la eficiencia en la evaluación de proyectos contribuirá al logro de resultados distintos de los formulados en los objetivos, megapolíticas o políticas específicas.

Considero que no hay riesgo en asegurar que es en este último nivel donde se han aplicado más técnicas cuantitativas y donde sus aportaciones han sido más útiles en términos de introducción de orden, eliminación de contradicciones, **sistematización de la información**, estructuración de los problemas, etcétera.

Responden a este enfoque los siguientes métodos de evaluación: árboles de decisión, análisis financiero, análisis costo-eficacia, análisis de costo-beneficio y teoría de juegos. También algunos métodos útiles para generar datos para la evaluación como

las ecuaciones en diferencias, la teoría de colas, los modelos de simulación o las cadenas de Markov y finalmente métodos que al optimizar la asignación de recursos pueden complementar la evaluación realizada como la programación lineal, entera y dinámica.

Cualesquiera de ellos trabaja con datos estimados respecto de la situación futura que pueda presentarse.

a) Árboles de decisión

Esta técnica no es específica del sector público. Los requisitos para poder aplicarla son:

- Clarificar los objetivos perseguidos y sus jerarquías.
- Identificar el conjunto de alternativas (proyectos) disponibles para alcanzar los anteriores.
- **Conocer los eventos no controlables** que podrían acontecer.
- Calcular la probabilidad de presentarse de cada uno de los **eventos anteriores**.
- Identificar las consecuencias de cada una de las combinaciones de alternativas y eventos no controlables.
- Valorar cada combinación **anterior**.
- Aplicar un criterio predefinido de **selección**.

Las alternativas y eventos se grafi-

can en forma de árbol, de ahí su denominación y se aplica el criterio del valor esperado para seleccionar el proyecto que maximice los beneficios netos esperados.

Se puede aplicar a la decisión de ampliar o no una infraestructura cuyo resultado (beneficio o pérdida) varía según los distintos niveles posibles de demanda que reciba la misma, a los cuales es posible aplicarle una distribución de probabilidad, ejemplo: **incorporación de un servicio nuevo en un hospital.**

b) Análisis financiero

El análisis financiero se basa en los flujos de ingresos y egresos de caja provocados por el proyecto en análisis. Utiliza herramientas estadísticas como la estimación probabilística, matemáticas financieras para la actualización de flujo que ocurren en diferentes periodos, análisis económicos, psicológicos, etcétera, para la determinación de las tasas de actualización y confía en la posibilidad de seleccionar siempre el mejor proyecto de acuerdo con un criterio predefinido (mayor valor actual neto positivo, máxima tasa interna de rendimiento superior al costo de capital, etcétera). Cubre exclusivamente el objetivo de máxima rentabilidad para la organización, dejando fuera las restantes facetas que se hallan presentes en el sector público.

e) Análisis Costo-Eficacia

Los análisis costo-eficacia permiten

comparar proyectos alternativos que persiguen un mismo objetivo, generalmente de carácter social como podría ser mejorar el nivel de alimentación de la población. A menudo debido a las dificultades para medir de manera directa este tipo de variables, se utilizan indicadores indirectos como por ejemplo la población cubierta por los nuevos proyectos de alimentación que combinados mediante cocientes (C/E) con sus **respectivos costos arrojan un indicador único** para cada proyecto. Con criterio optimizador, como en el análisis financiero, **se seleccionará el que tiene el menor ratio.**

El método costo-eficacia tiene la limitación de que no permite comparar proyectos que persigan objetivos diferentes o múltiples.

d) Análisis Costo-Beneficio

El análisis costo-beneficio pretende resolver el problema anterior. Se trata de una técnica que consiste en la homogeneización por medio de una unidad de medida común como las unidades monetarias, **de los costos y beneficios de toda índole (financieros, económicos, sociales, distributivos, etcétera) relativos de cada proyecto.** Con criterio, una **vez más, de optimización se selecciona la alternativa que presente el mayor beneficio neto positivo.**

Formalmente es un análisis similar al financiero pero sustancialmente difiere debido a: 1) que hay costos y beneficios que no coinciden con egresos e ingresos de caja, por ejemplo, contaminación

ambiental; 2) que la tasa de actualización social puede diferir de la tasa de interés del mercado o el costo de capital para la organización y 3) los efectos que repercuten sobre diferentes grupos pueden ponderarse de manera diferente debido a los objetivos de equidad redistributiva que puedan estar presentes.

La aplicación del método ha sido muy criticada debido a: 1) dificultades y arbitrariedades en la cuantificación de beneficios y costos cuando no existe valorización en el mercado y se adjudican los denominados precios sombra; 2) subjetividad y falta de criterios claros para determinar la tasa de actualización social y los coeficientes de ponderación, 3) tendencia a incluir en el análisis sólo las variables más fáciles de cuantificar (económicas y financieras) a pesar de su objetivo manifiesto; y 4) excesiva confianza en que un complicado análisis, inaccesible para muchos de los interesados y basado en cuantificaciones muy discutibles, puede conducir a una selección óptima.

e) Teoría de juegos

La teoría de juegos permite analizar situaciones en que se enfrentan intereses en conflicto (al igual que en los juegos de estrategia) y las decisiones se toman en condiciones de incertidumbre, debido a las dificultades para enlistar las alternativas y adjudicarles probabilidades a los eventos no controlables. Las mismas se basan en el criterio de MINIMAX o MAXIMIN, que implica minimizar las pérdidas máxi-

mas esperadas o maximizar los **beneficios mínimos esperados**.

Existen intentos por aplicar la teoría de juegos en análisis de políticas públicas, cuando éstas implican tomar **decisiones en economía, administración y comportamiento social**. Sin embargo, las mayores aplicaciones se han realizado en el campo de la política, por ejemplo para definir estrategias electorales. Las dificultades con las que se encuentra **su aplicación radican en que, generalmente, la realidad no se comporta de acuerdo con los juegos más sencillos** que son los que suelen desarrollarse en los manuales que exponen el tema (juegos de sólo dos personas en conflicto, en que una de ellas gana lo que otra pierde o "suma cero" y número finito de estrategias a considerar) ya que el levantar cualquiera de estos tres supuestos implica una complicación **matemática muy superior a la que suelen manejar los analistas de políticas públicas**.

Existen también una serie de **técnicas cuantitativas, que aquí le denominamos de apoyo** debido a que no son en sí métodos para tomar decisiones relativas a la selección de proyectos o alternativas de políticas pero que pueden servir como herramientas que permiten alimentar los modelos anteriores. Entre estas técnicas podemos citar las **ecuaciones en diferencias, la teoría de colas**, los modelos de simulación y las cadenas de Markov, mismas que describiremos de manera muy breve.

Las ECUACIONES EN DIFEREN-

CIAS se utilizan para estimar comportamientos futuros a partir de series discretas en que, generalmente el tiempo es la variable independiente. Ejemplo: puede calcularse el consumo de un bien en un año cualquiera, conociendo el correspondiente a años anteriores, los cuales se encuentran ligados por una ecuación. Constituye también la base de las matemáticas financieras que se utilizan para la actualización de los flujos de distintos periodos en el análisis financiero y costo-beneficio.

La TEORÍA DE COLAS permite analizar situaciones en las que las personas que demandan un servicio (por ejemplo: servicios médicos en los hospitales) están sometidos a un proceso de espera, que se materializa en las "colas", mismas que podrían eliminarse disponiéndose de mayores recursos. Permite trahajar con modelos determinísticos o probabilísticos y su utilidad radica en facilitar la comparación entre **los recursos adicionales que serían necesarios para evitar las "colas" y el tiempo ahorrado por los usuarios.**

Los MODELOS DE SIMULACIÓN se componen de un conjunto de relaciones matemáticas que representan simplificadaamente una realidad, lo que permite por ejemplo: probar las respuestas del modelo a las distintas alternativas de decisión consideradas, lo que **en el medio social generalmente no es factible de ser realizado o resulta muy costoso.**

Las CADENAS DE MARKOV per-

miten anticipar un estado futuro a partir del estado actual, independientemente de otros anteriores. Considerar el conjunto de estados posibles, sus posibilidades iniciales y una matriz de transición que permita, por ejemplo: estimar la probabilidad de que los enfermos hospitalizados sanen o se mueran, así como la probabilidad de que los sanos enfermen y así determinar si los recursos disponibles en el hospital serán suficientes para atender la demanda de **servicios.**

Finalmente, los modelos de programación lineal, entera y no lineal si bien **no son estrictamente técnicas cuantitativas de evaluación de proyectos, son** muy utilizados para realizar combinaciones eficientes de los mismos cuando éstos han sido evaluados positivamente y son factibles de ser realizados en parte. En estos casos se trata de maximizar el beneficio social neto, sujeto a todas las restricciones de índole técnica, financiera, redistributiva o incluso política, en la medida en que éstas puedan ser cuantificadas, por ejemplo: mejorar tramos de carreteras maximizando el **beneficio social neto total y sujeto a la disponibilidad de recursos.**

Esto **exige tener una gran precisión** en la cuantificación de los parámetros, lo cual es difícil de lograr pero puede ser resuelto en parte mediante la **incorporación del análisis de sensibilidad.**

Un enfoque cuantitativo pero no optimizador, diferente de los anteriores podemos encontrarlo en los métodos de

análisis multicriterio, fundamentalmente el ELECTRA, desarrollado por los franceses como reacción por las críticas realizadas al análisis costo-beneficio. Puede decirse que es una forma elaborada de trahajar con resultados de encuestas de opinión.¹³

Este método también considera objetivos múltiples, incluso aquellos de carácter más cualitativo como el grado de simpatía provocado por un proyecto. Todos los proyectos se ordenan con base en cada objetivo de acuerdo con una escala predeterminada, evitando la evaluación con fundamento en la adjudicación de valores y la homogeneización hecha de acuerdo con un sistema de unidades comunes.

Los pesos que se atribuyen a cada criterio son negociados por los grupos de afectados participantes o sus representantes. La selección se realiza abandonando la optimización, mediante la aplicación de criterios de satisfacción de condiciones mínima: aquellos que presentan los mejores puntajes en la mayoría de los objetivos, sin tener, al mismo tiempo, fuertes oposiciones. Así se llega a la selección de un pequeño número de los proyectos analizados (sólo en extremo puede ser un proyecto único) mediante la simulación cuantitativa del regateo social. Sobre este pequeño subconjunto se llevará adelante un proceso de negociación real, que a menudo acaba en una decisión política.

A pesar de la consideración de elementos cualitativos en el método ELECTRA existen formas de evaluar y diseñar políticas totalmente diferentes a las anteriores, como la formulada desde el incrementalismo de Lindblom¹⁴ y los análisis organizacionales de Sjrnon, March y Cyert que corresponden a los modelos II y III de Allison,

El modelo II se basa en el análisis del proceso organizacional, pone el énfasis para explicar una decisión en los conjuntos de programas vigentes en las organizaciones en las que fue tomada, parte de una idea de racionalidad individual limitada, que tiende a ser sustituida por una racionalidad organizacional y por el intento de alcanzar niveles satisfactorios en lugar de tratar de optimizar. En cambio, el modelo III desarrolla un enfoque basado en el proceso político, profundizando el análisis de los elementos de poder, influencia, intereses en conflicto, etcétera, que se hallan presentes en toda negociación y plantea un cambio incremental de políticas por considerar imposible y, no necesariamente deseable, el análisis optimizador del modelo I.

Tratando de equilibrar la aportación de los enfoques, reconocemos en esta etapa de evaluación la presencia del análisis técnico de comparación de las alternativas a través de sus consecuencias previstas, pero también percibimos

¹³ Cardozo, Myriam. *Exposición de Métodos de Evaluación no tradicionales*, Serie Mnterial Docente No. 9. Administración Pública. CIDE A.e., México. 19R6.

¹⁴Lindblom, Charles. "The Science of Muddling Through" en *Public Administration Review*, Vol. 19. EUA, 1959,

las presiones de los grupos de interés, las negociaciones con ellos y entre sectores burocráticos con opiniones divergentes, que responden a los enfoques II y III, ya citados.

Al respecto Roth y Wilson¹⁵ después de descomponer este proceso en el estudio de las metas (radicales o reformistas), los actos y los resultados, clasifica la toma de decisiones de políticas en marginales y racionales. Las primeras tendrían al carácter de respuestas políticas a necesidades y demandas inmediatas y en las segundas es donde se podrían emplear técnicas optimizadas. Sin embargo, plantea una serie de limitaciones para la elaboración de estas respuestas racionales (de tiempo, capacidad intelectual, criterios de satisfacción, políticas, etcétera). Finalmente, caracteriza la elaboración de políticas a partir de quien (funcionarios públicos, burócratas, grupos de interés), cómo (formal o informalmente) y dónde (en la élite, en ésta, pero con negociación cerrada, o en negociación abierta con gran número de participantes) se elaboran las políticas. Su análisis *conjuga* así la *lógica de las políticas marginales* que persiguen el aumento de la legitimidad de gobierno con la de las políticas racionales cuya finalidad es *opumar* el bienestar social mediante Incrementos en eficiencia y equidad

distributiva.

Por su parte, Anderson¹⁶ analiza la forma en que se identifican y definen los mismos problemas en áreas diferentes (legal, económica, política, etc.), y en distintos países (EEUU, Francia, Inglaterra, etcétera) y sus consecuentes diferentes soluciones, que permiten enriquecer con el conocimiento de las experiencias de otros países, la toma de decisiones interna. Le interesa también el planteo de las lógicas técnicas y políticas ya presentadas por Roth, ahora en el contexto de la formación de los formuladores de políticas porque considera que son encaradas desde disciplinas y posturas distintas que los planes de estudio no se preocupan por integrar (estudios puros, racionales y normativos de tomas de decisiones políticas vs. estudios comprensivos de políticas positivas, con énfasis en **equidad**. En los **primeros se usan técnicas históricamente** descontextualizadas y en los segundos se estudia *ústoria* y se desconocen los problemas actuales).

La perspectiva de estudios internacionales *comparados reaparece en una* ponencia de *Michalski* y *Ergas*¹⁷ y se fundamentan sus ventajas por: 1) **considerar más alternativas o medir mejor** su impacto, 2) considerar metodologías nuevas y 3) identificar las instituciones

encargadas de la evaluación, sus relaciones entre ellas y vinculación con el público. Reaparecen también las dos lógicas ya planteadas (técnica y política) ahora expresadas en términos de racionalidad en el uso de los recursos para el logro de rentabilidad y de incrementos en el control democrático para obtener legitimidad. Analiza también, la imprescindible necesidad del estudio del impacto de políticas nacionales en otros países integrantes de un mismo organismo internacional (OCDE, GATI, FMI, etcétera), las ventajas de la transparencia y las dificultades para comparar datos.

Resulta también interesante un análisis de Wildavsky¹⁸ en que define el concepto de eficiencia y sus distintos tipos y revisa a la luz de los mismos, tres métodos concretos (análisis costo-beneficio, análisis de sistemas y presupuestos por programas), dos de los cuales están fuertemente emparentados con la evaluación *a priori* en políticas públicas. Respecto del análisis costo-beneficio opina que no es la panacea que se ha considerado. Para fundamentarlo revisa: 1) Los supuestos económicos y políticos implícitos en este tipo de análisis; 2) Los límites de su utilidad y 3) Su fundamentación en el concepto de eficiencia mixta. En relación con el análisis de sistemas plantea su falta de claridad para ser diferenciado de la investigación de operaciones, su dificultad para ser enseñado por basarse en la creatividad sin reglas ni principios

fijos, y su interés relevante en la revisión del conjunto de objetivos perseguidos. Intenta describir las sucesivas **aproximaciones que componen este tipo** de estudios que caracteriza de sub-optimizadores.

Nuevamente Dror retoma el tema, en el artículo citado, analizando el grado de utilidad de los métodos cuantitativos para la formulación de políticas. Encuentra que éste es muy limitado para políticas amplias y más apropiado en **proyectos y áreas muy específicas**. Postula de mayor utilidad los métodos de sistemas que reconocen la alta complejidad y la interconexión de los problemas a considerar en políticas. Propone como más urgentes para los países en desarrollo, la modificación de los sistemas mismos que formulan políticas y su funcionamiento, más que el empleo de **recursos para mejorar decisiones concretas**. **Estudia los requisitos necesarios para llevarlo a cabo**, destacando la **formación de recursos humanos con enfoque multidisciplinario**,

El trabajo de Roth y Wilson, ya citado, también encara la forma en que se lleva a cabo la elaboración de políticas en los países del Tercer Mundo entre los que se presentan varios casos sujetos a comparación que incluyen a México. **A éste se le caracteriza como un sistema** dominado por una elite que diseña políticas originadas en canales formales (iniciativa presidencial, de comisiones *ad hoc*, muchas veces bajo la influencia

de los empresarios) e informales (peticiones secundarias, generadas de abajo a arriba y que, a menudo, involucran la relación patrón-cliente); una amplia injerencia del Estado en la economía por medio de las empresas públicas (situación que ha cambiado aceleradamente en los últimos años posteriores al trabajo que se revisa) y que le facilita implantar políticas por conducto de ellas, y un proceso jerárquico de elaboración de políticas con escasa participación de las masas y un fuerte poder concentrado en el ejecutivo tanto a nivel nacional como estatal.

Consideran que la diversidad de influencias explica la poca compatibilidad de las políticas mexicanas, que se están realizando esfuerzos importantes **de racionalización pero que, rara vez,** los programas gubernamentales son realmente aplicados.

El documento de OPS-CpSSI9 nos aporta una propuesta técnica del proceso de diseño de políticas. Incluye el análisis de la viabilidad política tratando de anticipar las reacciones que provocaría en cada grupo de intereses, **incluyendo las reacciones externas al país, plantea en consecuencia la** formalización de dos tipos de políticas: la reservada y la pública y los documentos que habrán de incluirse: 1) de orientación y conducción; 2) técnico-administrativo; y 3) de formalización jurídica.

Se especifican los contenidos a presentar en cada uno de ellos.

Mario Fernández²⁰ retoma el planteo de Roth refiriéndose a la política social para analizar sus componentes técnicos y políticos. Concluye haciendo énfasis en los últimos y centrando su análisis en las decisiones que conforman el proceso, para lo cual resalta la importancia de la información. En relación con la institucionalidad de la información de políticas sociales distingue **tres aspectos:**

- **La estructura del sistema político**
- **Las características del proceso político**
- Las propiedades de los recursos humanos

Dentro del primer aspecto destaca el insuficiente grado de descentralización en América Latina, las limitaciones en la participación, organización y concentración social y la necesidad de interrelacionar los sectores.

En cuanto a las características del proceso político plantea su inestabilidad, falta de capacidad para combinar adaptación y flexibilidad y las características de los proyectos nacionales y estilos o planes de desarrollo.

En el último punto plantea la falta de

¹⁹ OPS-CPPS, "Formulación de Políticas de Salud". Organización Panamericana de la Salud - Centro Panamericano de Planificación de la Salud. Chile. 1975.

²⁰ Fernández, Mario. "Aspectos institucionales en la formulación de políticas de salud", en *Políticas de Salud en América Latina*. Gomcz, D. (ed.). CLAD-OPS, Venezuela, 1988.

continuidad política para desarrollar **un servicio civil de carrera, la carencia de modernización en los sistemas de reclutamiento, organización de funciones y evaluación, disminución en cantidad y calidad de la capacitación y baja remuneración de la burocracia.**

En conclusión, ésta es una etapa metodológicamente difícil pero en la que existe una gran riqueza de propuestas en las que se conjugan disciplinas muy diversas. Podemos encontrar análisis predominantemente políticos para definir una función de bienestar social en que se determinan los objetivos a perseguir por el Estado y sus jerarquías, de manera generalmente implícita. También el análisis político clarifica la selección de megapolíticas, al facilitar la comprensión de los problemas de poder y negociación.

En el análisis de proyectos específicos, por tratarse de decisiones públicas concretas, además de los aportes ya **mencionados, surgen con una enorme fuerza racionalizadora la utilización de métodos cuantitativos provenientes de la teoría de las decisiones, la investigación de operaciones, el análisis financiero, etcétera.** Entre los más conocidos figuran: los árboles de decisión, los análisis costo-eficacia, costo-beneficio, los métodos de análisis multicriterio como el ELECTRA, la programación lineal, entera y dinámica, la teoría de juegos y una serie de técnicas cuantitativas de apoyo a las anteriores como las **ecuaciones en diferencias, la teoría de colas, los modelos de simulación y las cadenas de Markov.**

Todos los métodos antes señalados se proponen adecuar los "medios" a los "fines" de manera de incrementar la racionalidad y eficiencia del sector público para el logro de sus múltiples objetivos, a menudo contradictorios entre sí, mediante la introducción de orden, **eliminación de contradicciones, sistematización de la información, estructuración de los problemas, etcétera.** Tener claros los objetivos perseguidos y sus jerarquías así como el conjunto de **proyectos alternativos para alcanzarlos, es un prerrequisito de la aplicación de cualquiera de los métodos cuantitativos de la evaluación.**

Existen también propuestas, como las planteadas en el libro de CLAD-OPS ya citado, para medir cuantitativamente las respuestas políticas que los afectados por una nueva política pública pudieran presentar. Incluyen la identificación de los grupos impactados, sus principales características y estrategias, coincidencias y conflictos con el Estado, actitud frente al tema, disponibilidad de recursos y capacidad de influencia.

Un elemento de carácter político fundamental a tener en cuenta es la necesidad de contextualizar cualquiera de **los análisis anteriores en el marco del régimen vigente en el país en estudio,** puesto que muchos planteamientos estadounidenses como el de Lindholm **suponen que existe un funcionamiento democrático que permite a cualquier grupo expresar su opinión, lo cual no siempre ocurre en América Latina.**

5. Evaluación de efectos de las políticas aplicadas

La mayor parte de los métodos cuantitativos citados para hacer evaluación de proyectos (análisis costo-eficacia, costo-beneficio, método ELEcrRA) pueden adaptarse también para evaluar resultados sustituyendo lo que antes eran previsiones sobre costos y beneficios por los datos históricos realmente obtenidos. Sin embargo, aquí se pierde ya la filosofía optimizadora del análisis costo-eficacia o costo-beneficio porque generalmente sólo tenemos un proyecto realizado y no hay alternativas con qué comparar.

La mayor parte de las evaluaciones cuantitativas de resultados consisten en mecanismos de medición de la eficiencia alcanzada. Se basan en la meta programada y se limitan a medir en qué porcentaje fue lograda. Las técnicas estadísticas, por su parte, permiten dar tratamiento cuantitativo a las evaluaciones realizadas mediante encuestas de opinión.

Algunos mecanismos específicos de carácter cuantitativo que intentan hacer una medición más amplia del impacto o efectividad alcanzada serían los análisis de excedentes de productividad, los balances sociales y los estudios cuasiexperimentales **a los que nos referimos a continuación:**

a) Análisis de Excedentes de Productividad

Como su nombre lo indica, el método fue creado para analizar la evolución de la productividad de una organización a través del tiempo y la forma en que ésta es generada y apropiada por los diferentes grupos que se vinculan a ella (clientes o usuarios, proveedores, trabajadores, accionistas, etcétera), **y se basan en los estados económico-financieros de una organización, correspondientes a, por lo menos, dos ejercicios contables consecutivos.**

El método permite, entre otras cosas, clarificar las transferencias que, a través del sistema de precios y tarifas, las empresas públicas realizan hacia el sector privado; utilizar los análisis para planear el excedente que se desea generar y cómo se va a distribuir; y finalmente, lo que puede ser de mayor interés en la **evaluación de política económica, permite trabajar todos estos aspectos revisados, no sólo a nivel de empresas individuales, sino de toda una rama de producción.**

b) Balances sociales

El balance social tiene por objetivo complementar la información presentada por el balance económico-financiero **tradicional, agregando información,** cuantitativa o cualitativa sobre los esfuerzos realizados y los logros obtenidos en el campo social.

Es un documento periódico, generalmente anual, que se elabora de manera

voluntaria en países en que la conciencia de la responsabilidad social de las organizaciones ha crecido (Alemania, España, etcétera) y que ha llegado a volverse obligatorio en algunas legislaciones como la francesa.

Los balances sociales constituyen estrictamente un sistema de información basado en un conjunto de indicadores, que posteriormente permitirán la realización de una evaluación. Los **datos incorporados con estos indicadores** tienen por objetivo medir el impacto y difieren según el interés primordial de cada país u organismo que lo aplica. Suelen estar relacionados con:

- Situación de los trabajadores al **interior de la organización en relación con: remuneración, capacitación, ausentismo, condiciones de trabajo, etcétera.**
- Grado de conformidad de los **grupos externos relacionados con la organización de manera voluntaria (proveedores, consumidores, etcétera)** o involuntaria (vecinos que pueden, por ejemplo resultar afectados por la contaminación provocada por una empresa).
- Intentos de medición del impacto global logrado por la organización en su comunidad (ejemplo, cambio en los patrones de **consumo alimentario, en las conductas higiénicas, etcétera**),

El valor del balance social no se debe al uso exclusivo de indicadores cuantitativos sino al enriquecimiento de éstos con información cualitativa que **permite una mejor comprensión del proceso** sujeto a evaluación. La utilidad de los indicadores cuantitativos estandarizados consiste en la posibilidad de hacer **comparaciones entre organizaciones similares**, perdiendo la riqueza de sus diferencias.

e) Estudios euasiexperimentales

Consisten en una adecuación de los estudios experimentales a las ciencias sociales. Se aplican cuando es posible contar con poblaciones sujetas a la política que se pretende evaluar (casos) y **otras, similares en todas las características** pero a las que no se ha aplicado la política anterior (controles). Si la condición de similitud anterior es grande (cosa difícil de lograr en el campo social) podría pensarse que es muy probable que las diferencias halladas en los resultados de los dos tipos de poblaciones se deben a la presencia o ausencia de la política. Sin embargo, hay que ser muy cuidadosos para deslindar **otras variables fundamentalmente contextuales**, que puedan estar afectando los resultados.

Es útil combinar dichos trabajos con análisis "antes-después" de los dos tipos de poblaciones de manera de comparar las evoluciones de ambos y no correr el riesgo de que los resultados finales diferentes provengan de situaciones iniciales también diferentes.

²¹Weis, Carel. Investigación evaluativa. ed. Trillas. México. 1975.

Estos estudios se están utilizando mucho para la medición del impacto de programas de vacunación, nutrición, alfabetización, etcétera.

En el marco de enfoques de énfasis más explicativo encontramos:

Bohe²² analiza dos grandes temas: la relación entre la evaluación de políticas y la investigación en ciencias sociales y la inserción administrativa del proceso.

Plantea que evaluar una política es poner en evidencia los efectos directos e indirectos (o la ausencia de efectos) de una acción sobre ciertas variables o grupos. Para ello se necesita una teoría o esquema que se prueba en el estudio evaluativo.

La evaluación teórica necesita de la elaboración de modelos sociales complejos, a menudo limitados por el restringido avance de las ciencias sociales.

Propone conducir a la vez una evaluación externa e interna para aprovechar las ventajas de cada una: independencia de criterio en la primera y acceso a la información en la segunda.

Plantea el problema del frecuente rechazo de la evaluación por quienes han participado en la política evaluada y propone se les integre desde el momento de formular el plan de evaluación, al aplicarlo y utilizar los resultados preliminares como instrumento de diálogo con los actores de la política y con las pobla-

ciones afectadas o sus representantes.

En conclusión, concibe la metodología de evaluación como un instrumento de diálogo social.

En relación con la inserción administrativa del proceso de evaluación plantea la necesidad de que sus responsables tengan la libertad de aplicar la metodología que les parezca más pertinente y evaluar la misma y sus resultados.

Para el autor todas las metodologías. (**correlaciones, experiencias, cortes** transversales, estudios longitudinales, etc.) son aceptables en la medida en que sean adaptados al objeto de estudio, al sistema de información disponible y a la naturaleza y tipo de hipótesis explicativa.

Sus conclusiones incluyen: que la evaluación se vuelve contractual, implica el acuerdo de distintas instituciones (secretarías) y la participación de los ejecutores de la política, y por lo tanto, debe analizar las modificaciones de las conductas de los actores y no sólo establecer relaciones "causa-efecto", sino **tener en cuenta las numerosas interacciones** que se desarrollan en el campo social, incluyendo los efectos perversos de la política y los esquemas de representación de los agentes del Estado que implantan o evalúan la política.

Franco analiza el problema de los indicadores sociales y de la evaluación realizada con base en ellos. En relación con los primeros plantea los problemas

²² Bohe, B.. Comentario a la ponencia "Les Methodes de L'évaluation" de Algemar, R. • Coloquio "L'évaluation des politiques", Pans, diciembre, 1983.

de: obtener la información que necesitan como insumo, la fidelidad de los indicadores diseñados y la imposibilidad de homogeneizar las variables sociales para efectuar comparaciones de resultados.

En relación con la evaluación misma, identifica el problema de definir sus objetivos específicos y analiza el estado incipiente de las técnicas disponibles.

Nioche²³ clasifica los tipos de evaluación en:

- Evaluación de medios, que relaciona éstos con los objetivos perseguidos.
- Evaluación de realizaciones, que compara éstas con los efectos previstos y lo no previstos.
- Evaluación de eficiencia, que vincula todos los efectos provocados con los medios utilizados para ello.
- Evaluación de satisfacción, donde los efectos logrados se relacionan con los problemas, necesidades y aspiraciones de la población,

Visualiza distintos tipos de obstáculos para el desarrollo de la evaluación de políticas públicas de orden socio-político, metodológico y administrativo.

Entre las metodologías disponibles se-

ñata los estudios econométricos, los estudios de caso y la cuasiexperimental,

Finalmente, plantea que el análisis de políticas se compone de elementos políticos y técnicos, y ambos han de ser tenidos en cuenta al momento de evaluar.

Sloan y Tedin²⁴ realizan un estudio en 20 países en que buscan entender los resultados alcanzados con las políticas con base en dos variables explicativas: tipo de régimen (democrático, burocrático, autoritario, comunista, tradicional autoritario y en transición) y número de años que éste lleva en el poder (menos de un año, de 1 a 4 años, de 5 a 9, de 10 a 20 y de 21 en adelante). Los resultados correlacionados con las variables explicativas son: 1) El desempeño económico a nivel nacional (producto interno bruto -PIB- inflación); 2) La producción agrícola; 3) El gasto militar; 4) La deuda externa (deuda externa per cápita y la razón de servicio anual de la deuda), exportación anual de bienes y servicios para cada país; 5) El desempeño social a nivel nacional.

Logran demostrar la utilidad de las variables explicativas que otros autores habían descartado al sacar conclusiones como, por ejemplo, que los mejores PIB corresponden a los regímenes burocrático-autoritarios.

Los doctores Fernando Bustament

²³ Nioche. Jean P.. "De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques", *Revista Francesa de Ciencias Políticas* No. 2. Francia, febrero. 1982.

²⁴ Sloan, J. y Tedin. K., "The consequences of regime type for public policy outputs", *Comparative Political Studies*. mimeo, 1987.

y Carlos Portales también plantean la vinculación de evaluación de políticas de salud y tipo de régimen en el libro de CLAD-OPS.

Brachet, por su parte, se refiere brevemente, aunque de manera muy interesante a la evaluación que puede hacerse de la política de planificación **familiar** en México cuestionándose si los resultados alcanzados hayan sido provocados por la política correspondiente. La conclusión general del trabajo es que los programas oficiales no crearon las condiciones pero llegaron en el momento oportuno y aceleraron el proceso.

Anderson, en su **segundo** trabajo citado, analiza las implicaciones y supuestos de la investigación evaluadora en políticas. Considera que las **premisas** de la evaluación deberían ser totalmente explicitadas, debido a que la **misma** se hace desde distintos enfoques ideológicos y, por lo tanto, cada quién plantea distintas posturas (modelos, valores, opiniones) a analizar. Los problemas se resuelven de diferentes maneras según los contextos y enfoques, las políticas son distintas y, por lo tanto, tiene que serlo la evaluación. Por esto, el conjunto de indicadores a emplear en la evaluación debe responder a los objetivos de las políticas.

Plantea que las políticas han sido analizadas desde cuatro vertientes:

- Corno producto del estado.

- Corno variable dependiente.
- Corno producto de una estructura de clases sociales (Marx).
- Como proceso (Lindblom, Dror, Wildavsky, etcétera).

Gastón Oxman, en el libro citado de CLAD-OPS, se refiere a los principales actores que realizan evaluación (la misma organización ejecutadora, el ministerio o secretaria al que pertenece, la comunidad o usuarios del servicio, los proveedores de financiamiento, etcétera) y enlista las razones que mueven a cada uno de ellos para realizarla.

Finalmente, se hace referencia a esfuerzos concretos de elaboración de indicadores. Uno es el de Cardozo,²⁵ quien intenta resumir el conjunto de elementos a tener en cuenta en la evaluación de una organización que persigue objetivos sociales. Así pretende plantear indicadores tanto para las variables financieras y económicas como para las sociales y políticas. Plantea los indicadores financieros y de productividad que resultan clásicos y cuyos datos se obtienen casi en su totalidad de los estados financieros (balance y estado de resultados) e indicadores de carácter global y específicos del sector público, como puede ser el grado de dependencia de las transferencias del gobierno federal. Agrega indicadores de impacto económico, psicosocial y político, los que desglosa según los grupos que afectan (empresa misma, su personal, clien-

²⁵Cardozo. Myriam, "Diseño de indicadores de evaluación", México, mimeo. 1987.

tes reales y potenciales, proveedores).

El doctor Oxman, ya citado, hace también una lista de los principales indicadores para los apartados de: política sanitaria, sociales y económicos de prestación de atención en salud, de cobertura de atención primaria y de estado de salud.

En síntesis, la mayor parte de las evaluaciones de resultados sociales se hace aplicando el criterio de eficacia para comparar las metas alcanzadas con las planteadas mediante un conjunto de indicadores que pueden integrarse en un documento denominado balance social. Este documento complementa la información económico-financiera del balance tradicional con datos cuantitativos o información cualitativa sobre los esfuerzos realizados y los logros obtenidos en el campo social.

También se pueden utilizar encuestas de opinión para la evaluación de resultados.

Finalmente, un estudio más afinado, puede implicar un diseño de investigación cuasiexperimental que ya fue comentado. Estos estudios contienen variables que no se pueden controlar totalmente; sin embargo, con conciencia y buen manejo de estos problemas, constituyen una buena metodología de evaluación de resultados.

6. Ejemplo de aplicación de un estudio cuasiexperimental-

La política de descentralización de servicios de salud se puso en marcha en México mediante la expedición de una serie de decretos presidenciales, los primeros de los cuales están fechados el 30 de agosto de 1983 y el 18 de marzo de 1984.

Los objetivos expresos de este proceso han sido: 1) redistribuir las competencias sanitarias entre la federación y los estados, regresando a estos últimos determinadas competencias; y 2) aumentar la eficiencia y la racionalidad operativa, conformando sistemas de salud estatales que acercaran los procesos de toma de decisiones al lugar donde se generan los problemas, evitaran omisiones, duplicidades, etcétera.

Para hacer viable el proceso anterior fue necesario introducir una serie de reformas jurídicas y elaborar mecanismos de planeación *ad hoc*.

La ejecución de esta política permitió que 14 de los 31 estados del país pasaran a funcionar de manera descentralizada conformando sistemas estatales de salud mediante la integración de los servicios a cargo de la Secretaría del ramo, del Programa de Solidaridad

IMSS-COPLAMAR y de los gobiernos estatales dirigidos todos a población abierta. A partir de 1987 no ha habido nuevas incorporaciones de estados al proceso, si bien la planeación había planteado su total generalización para 1986. En el presente sexenio el nuevo "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994" Y el nuevo "Programa Nacional de Salud 1990-1994" mantienen la estrategia, *sin* que hasta el presente sean visibles los esfuerzos por llevar a cabo su implantación.

Los criterios que explican los casos descentralizados son, fundamentalmente, la cobertura amplia de los servicios y los bajos costos de homologación salarial, seguidos de la abundancia de recursos locales, la *situación* política y la capacidad de gestión, antes que las necesidades de salud de sus poblaciones.

Las características con que se desarrolló el proceso establecieron un conjunto de restricciones (de presupuesto, propiedad de bienes muebles e inmuebles, etcétera) que dificultan la posibilidad de tipificarlo conceptualmente como una verdadera "descentralización". La dependencia financiera se agravó incluso en los años 1985-1987 en que los porcentajes de aportación de los gobiernos estatales y las cuotas de recuperación, que constituyen las fuentes en que el manejo de recursos es independiente de la federación, tendieron a disminuir su participación en el presupuesto, contrario a la previsión realizada.

Considero necesario hacer investigación en el tema para, desde una perspectiva interdisciplinaria, explicar el proceso desarrollado y, en ese contexto, realizar la evaluación de los resultados logrados.

Existen muchos documentos de la Secretaría de Salud que realizan evaluaciones parciales del proceso: cuantifican la disponibilidad relativa de recursos **humanos, materiales y financieros**, la cobertura potencial de los servicios, algunos incluyen varios indicadores de la situación de salud de la población como mortalidad general, mortalidad infantil y esperanza de vida **al nacer, etcétera.**

Estas evaluaciones plantean una serie de problemas:

10. La no inclusión de los mismos indicadores en las evaluaciones referidos a diferentes momentos y la inconsistencia de los datos reportados, dificultan la posibilidad de analizar tendencias.
20. Las modificaciones encontradas en los indicadores pueden provenir de causas distintas a la descentralización misma, como puede ser la mayor disponibilidad de recursos en lugar de una toma de decisiones que haga más eficiente y equitativa su distribución.
30. Las comparaciones que a menudo **se realizan entre los datos reportados** por los estados descentralizados y no descentralizados pueden

estar mostrando situaciones diferenciales anteriores al proceso de descentralización como sucede con **la cobertura de servicios.**

40. Es muy difícil evaluar los efectos que el proceso tiene sobre la situación de salud de la población en tan corto plazo, pero si es posible analizar el impacto de la descentralización en la cantidad, calidad, accesibilidad y distribución de la oferta de servicios.
50. **Es necesario que las evaluaciones** que se realicen se hagan dentro de un marco teórico que considere las **determinantes sociales, económicas, políticas y culturales** que afectan los resultados.
60. Conviene realizar estudios comparados de las experiencias de las diferentes entidades federativas y **países latinoamericanos de manera** de recuperar los puntos fuertes de cada proceso para retroalimentar el proceso decisorio.

Para resolver los problemas planteados por las evaluaciones institucionales, se procedió a comparar las **evoluciones de recursos disponibles**, servicios brindados y estado epidemiológico de la población. En una muestra de estados descentralizados (Tlaxcala, Querétaro y Nuevo León) con un grupo de control compuesto por estados no descentralizados (Chiapas y Zacatecas). la información fue obtenida de fuentes estadísticas, entrevistas a **informantes-clave** y encuestas a **usuarios.**

Las principales opiniones que se desprenden de la evaluación preliminar de los datos obtenidos, incluyen:

Los estados descentralizados son más pequeños pero su territorio está doblemente poblado, teniendo menos problemas de población dispersa y **mejores comunicaciones. Son estados más industrializados y económicamente** más productivos, lo que se traduce en mejores niveles de educación y disponibilidad de servicios en sus viviendas. Es de esperar, por lo tanto, que la situación de salud de sus poblaciones sea mejor aún desde antes de desarrollarse el proceso de descentralización. Al interior del grupo de estados descentralizados **destaca Nuevo León por su mayor desarrollo económico y social.** Entre los no descentralizados Chiapas tienen una situación social mucho más grave que la de Zacatecas y una población **2.5 veces mayor que atender,** dispersa y con profundas diferencias culturales debido a los grupos étnicos que lo habitan.

El proceso de descentralización **preveía un incremento relativo de las aportaciones** de índole estatal al financiamiento de los servicios de salud. Sin **embargo, no se hizo una reforma a la legislación fiscal** que le permitiera a los **estados contar con mayores recursos propios.** Es así que los estados descentralizados mostraron aun en 1987 una mayor dependencia de recursos federales, ya que además, iniciaron este proceso en plena crisis económica del país, lo que afectó a las tres entidades federales.

rativas incluidas en el estudio de manera más fuerte que al promedio nacional, sobre todo en el caso de Tlaxcala. En 1989 el porcentaje de aportación federal al presupuesto disminuye en forma considerable desconociéndose el dato en años posteriores, en los que se reporta en los tres estados, una disminución en sus presupuestos per cápita en precios constantes. En el caso de Nuevo León en que este proceso de sustitución gradual de fuentes federales fue más fuerte, el periodo 1985-1991 deja un deterioro de aproximadamente un 40% en su presupuesto per cápita. Ésta es la primera consecuencia negativa de la descentralización para un estado que asumió una responsabilidad creciente en el financiamiento de la salud sin que fiscalmente pudiera obtener recursos adicionales y todo esto a pesar de que es el estado más rico de los incluidos en el estudio y cuyo producto interno sufrió menos en el periodo.

Las limitaciones financieras provocan a su vez restricciones en el adecuado crecimiento de los recursos físicos y humanos, situación que se presenta claramente en el caso de Nuevo León. En cambio, Querétaro parte de presupuestos per cápita muy bajos en 1985-1987 y presenta en 1991 un incremento en precios constantes de aproximadamente 50% con respecto de 1985, en buena parte mediante la duplicación de la parte financiada mediante cuotas de recuperación, muy superior a la de los otros dos estados. Esto le permite presentar el crecimiento más equilibrado de los tres estados estudiados en recursos físicos y

humanos, sin que los usuarios lleguen a manifestar fuertes críticas debido al precio de los servicios.

Como ya fuera comentado, es en las características de los servicios (cobertura, utilización, accesibilidad, productividad, calidad y equidad) donde se deberían notar, en el corto plazo, los beneficios de una administración descentralizada cuya gestión se apega a un mayor conocimiento de la realidad económica, social y cultural del estado y de los servicios de salud y permite tomar decisiones que ataquen los problemas de manera más rápida.

Los mayores incrementos en recursos financieros, físicos y humanos en los estados descentralizados, al compararlos con el grupo de control, deberían servir para reforzar aún más los resultados de la gestión, permitiendo incrementos en cobertura, utilización y calidad que, a mediano plazo, incidieran en las condiciones de salud de sus poblaciones. Sin embargo, salvo en calidad donde la situación se percibe por los usuarios de manera muy similar, en cobertura y productividad médica, los indicadores favorecen a los estados que no se han descentralizado.

Los datos disponibles muestran a Zatecas como el estado que presenta mayores incrementos en sus indicadores de salud pero con recursos restringidos, sobre todo en unidades de segundo nivel, que provocan altísimos índices de ocupación hospitalaria. Probablemente, sus esfuerzos en capacitación le

han permitido mantener una calidad medianamente aceptable a pesar de los enormes aumentos en productividad médica. En cambio, en Nuevo León, la falta de recursos financieros para construir unidades de segundo nivel, repercute en un notorio incremento en la ocupación hospitalaria y esto a su vez provoca las fuertes críticas expresadas por los usuarios en cuanto a la calidad del **servicio. Los mayores incrementos en recursos reportados por Querétaro en comparación con Tlaxcala y Nuevo León, le permiten ser mejor calificado por sus usuarios en términos de calidad. Finalmente, la accesibilidad favorece a los estados descentralizados como Nuevo León y Tlaxcala, debido a sus condiciones económicas y geográficas, pero esto era así desde antes de iniciarse el periodo de descentralización y no hay información que permita medir su evolución.**

Es importante señalar que, a pesar de la importancia que se le reconoce a la medición de la equidad en la distribución de servicios que permita ofrecer más a las poblaciones más necesitadas, no fue posible ahondar en este tema ya que se carece de información estadística al respecto, a que las autoridades estatales se limitan a decir que mejoró pero no lo fundamentan y, finalmente, a que hacer un estudio de campo para relevar la información implicaría disponer de una magnitud de recursos que no se tuvieron.

Finalmente, como también se mencionara antes, no se espera encontrar un

impacto inmediato de la descentralización en las condiciones de salud de la población, y es posible que las evoluciones encontradas y más confiables, que favorecen mucho a Tlaxcala, se deban a otras causas como la evolución socioeconómica y cultural de la población en periodos relativamente largos (este estado tiene el mejor crecimiento de su PIB en 1970-1988 entre los estados en estudio, superando fuertemente el promedio nacional, además de la mejoría en los servicios que efectivamente reporta).

En resumen, percibimos, buenas evoluciones en servicios de estados como Querétaro y Tlaxcala en que su dependencia de recursos federales hace muy cuestionable el hablar de una verdadera descentralización. Tenemos también un estado como Nuevo León, en que el proceso se ha llevado a la práctica en forma más real, que mantiene aún indicadores relativamente aceptables, debido a que fueron muy superiores en el pasado pero que fueron sometidos a un fuerte proceso de deterioro en el periodo en estudio,

Por otro lado, encontramos un estado no descentralizado como Zacatecas, que aunque aún no alcanza buenos niveles de salud, muestra avances muy importantes en relación con sus mínimos recursos, indicando que existen caminos alternativos para mejorar la gestión, a pesar de que sus autoridades consideran que la descentralización sería la panacea que resolvería todos sus problemas pendientes.

Todo lo anterior confirma la hipótesis de que las evaluaciones institucionales disponibles en que se muestra la superioridad de los resultados descentralizados comparando sólo situaciones finales, no son suficientes para emitir un juicio valorativo sobre el proceso, que evaluado en términos de evoluciones no muestra una clara incidencia de la descentralización sobre los resultados alcanzados.

Un breve análisis de los problemas que han dificultado el éxito de la descentralización de servicios de salud a población abierta, debe incluir entre otros:

a) Recursos financieros. La crisis económica por la que ha atravesado el país y las correspondientes decisiones de austeridad en el gasto público, provocaron una reducción del gasto real total y per cápita de la Secretaría de Salud que afectó a todos los estados. A través de los convenios únicos de desarrollo (CUO), los recursos aplicados en salud en relación con el presupuesto estatal ejercido pasaron de 6.8% en 1984 a 2.1% en 1988. Más drásticamente, si se comparan los recursos CUO con el gasto total de inversión de los servicios descentralizados que pasaron del 77.4% en 1984 al 10.5% en 1988, se ve un impacto mayor que el que presentan las restantes entidades federativas en que la disminución fue de 56.3% a 16.9%.

La **aportación** estatal y las cuotas de recuperación sociales, aunque en gene-

ral crecieron, no tuvieron peso suficiente para revertir este proceso.

Los recursos disponibles fueron insuficientes para enfrentar los rezagos del sector agravado por la compleja normatividad administrativa que dificulta el ejercicio del presupuesto.

b) Recursos humanos. Uno de los principales problemas planteados en los documentos elaborados por la OPS, es la falta de capacitación de los recursos humanos disponibles en los estados para absorber las tareas correspondientes a una administración descentralizada. Al respecto se han hecho esfuerzos importantes pero aún no suficientes.

En algunos estados se señala que los procesos de homologación del personal que pertenecía a la Secretaría de Salud y al Instituto Mexicano del Seguro Social realizados a nivel salarial han dejado descontentos que pueden volverse críticos en cualquier momento puesto que mantienen importantes diferencias en términos de prestaciones.

La limitación de plazas y las vacantes difíciles de reemplazar dejadas por médicos residentes y directivos del Programa IMSS-COPLAMAR, también han provocado fuertes dificultades.

Ningún estado ha podido siquiera acercarse al número de promotores de salud por mil habitantes que la norma técnica del modelo determina en 0.333 y muchas veces sus plazas se han llenado con personal médico y paramédico.

e) *Recursos materiales*. Si bien hay autoridades en algunos estados que plantean que la falta de transferencia de la propiedad de los bienes muebles e inmuebles no les afectan en su gestión, otros documentos reportan problemas importantes como la indefinición en la responsabilidad de conservación y mantenimiento de los mismos o la falta de pago al IMSS por las instalaciones transferidas. A éstos se suman dificultades en materia de abastecimiento, **almacenamiento y conservación de insumos médicos y otros suministros**.

d) *Aspectos políticos*. El proceso de negociación con los gobiernos de los estados enfrentó serios problemas en relación con la falta de voluntad política para asumir la responsabilidad de los servicios de salud a población abierta, fundamentados en la escasez de recursos o en la opinión de que el IMSS debería continuar con sus esfuerzos en el medio rural. A menudo las autoridades estatales sienten que el gobierno federal, de manera centralizada, decidió su descentralización debido a las dificultades económicas presentes y esto limita su motivación y entusiasmo para liderar el proceso. En reuniones realizadas durante 1987 y 1988, los gobernadores hablan mayoritariamente de un saldo positivo en el proceso y la necesidad de continuarlo, pero demandaban una verdadera descentralización de los recursos, **personal** mejor preparado y apoyo del gobierno federal para inversión.

También se han producido a nivel de **los estados nuevos centralismos reacios**

a delegar el poder hacia los municipios y fortalecer a los SILOS.

La creación del Programa Nacional de Solidaridad en el presente sexenio y la posterior definición de la Secretaría de Desarrollo Social, han permitido al gobierno federal canalizar fondos, fundamentalmente para obras de infraestructura **en salud, que escapan al control estatal**.

Por su parte, la población es mucho **más sensible a sentir este impacto** que el de un aspecto tan abstracto para ella, **como la descentralización, generalmente desconocida pero aplicada en un periodo** en que los efectos obtenidos son considerados desfavorables por una **parte sustantiva de los usuarios**.

En relación con las perspectivas del proceso, hay que considerar que el "Programa Nacional de Salud 1990-1994", plantea seis estrategias entre las que se inscriben fundamentalmente dos referidas al tema de estudio: descentralización de los servicios de salud y fortalecimiento de los sistemas locales de salud (SILOS). Asimismo, entre las **líneas de acción que tienen por objetivo continuar y consolidar los avances en** materia de descentralización y fortalecer los SILOS, se encuentran:

-Reforzar el carácter normativo y de control del nivel central de la SSA, a través de los sistemas de programación-presupuestación, evaluación, control e información.

-Homogeneizar la prestación de los

servicios de salud en cada entidad federativa.

-Descentralizar los recursos humanos, físicos y financieros, orientados a la prestación de los servicios de salud para la población abierta,

-Ampliar y fortalecer en el corto plazo la participación de los gobiernos estatales en la coordinación programática del sistema y en la administración y operación de los servicios integrados de salud para población abierta.

En opinión de las autoridades federales entrevistadas se desconoce si existe voluntad política para continuar con el proceso de descentralización y en la de las autoridades estatales, Tlaxcala, Nuevo León y Zacatecas se muestran favorables a su continuación; mientras que Quercétaro considera que la descentralización no ha sido real y Chiapas que sería perjudicial para su estado.

Si bien la SSA, con apoyo de la Organización Panamericana para la Salud (OPS) a través de programas como Operación Impacto, han realizado actividades tendientes a apoyar a los estados descentralizados y a consolidar los SILOS, se continúa desde 1987 con 14 estados descentralizados y el resto concentrados, situación desigual que no pensamos se mantenga indefinidamente. Creemos que es probable que en los dos años del periodo presidencial que restan se adopten nuevas decisiones en

este campo y para ello es muy importante contar con evaluaciones de avances bien fundamentadas que recuperen no sólo las situaciones finales comparativas en materia de recursos, servicios y situaciones de salud entre estados descentralizados y no descentralizados, sino como ya hemos fundamentado, sus evoluciones durante el periodo en que han estado sujetas a modalidades administrativas diferentes, incorporando opiniones sobre aspectos cualitativos de difícil medición, e integrando este conjunto dentro de un contexto de variables que inciden en el proceso: económicas, culturales, políticas, geográficas, etcétera.

El último documento de la SSA analiza los estados en que podría continuarse el proceso de descentralización es de 1987.²⁷ En él se analizaba una propuesta de cinco estados a descentralizar en 1987 (Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Quintana Roo y Zacatecas) y cuatro en 1988 (Baja California Norte, Hidalgo, Tamaulipas y Yucatán). De esta propuesta, como ya se comentó, sólo se concretaron los casos de Aguascalientes y Quintana Roo en 1987. Ateniéndonos a los criterios allí planteados (voluntad política y financiera del gobierno, reducido costo, amplia cobertura y capacidad de gestión estatal), muy similares a los empleados en la selección de los 14 primeros estados sometidos al proceso, consideramos que de los restantes tres propuestos en 1987 el es-

27 SSA.. "Consolidación de la estrategia de descentralización 1987-1988. Estados a Descentralizar". Subsecretaría de Planeación. Dirección General de Descentralización y Modernización Administrativa y de Planeación y Presupuesto, 3 de marzo de 1987.

tado con mayores posibilidades es Zatecas por su voluntad política, impulso al desarrollo social, capacidad de gestión y bajo costo de descentralización. Chihuahua y Durango tienen problemas de cobertura y ameritarían un reordenamiento de sus servicios.

En el grupo propuesto para 1988, las mayores posibilidades serían para Hidalgo, propuesto como candidato al proceso desde 1985 y desconociéndose las razones precisas de su postergación (probablemente sus fuertes costos de homologación salarial) y Baja California Norte que presenta mejores condiciones de cobertura que Yucatán y **menores costos que Tamaulipas.**

Dada la situación económica y política, el proceso de descentralización se considera irreversible, aunque de por sí no garantice una gestión más eficiente. Tampoco pueden mantenerse de manera indefinida dos grupos de entidades federativas con diferentes niveles de autonomía y criterios de asignación de recursos por parte de la federación. Por estas razones y, en el marco de la presente investigación, se recomienda:

a) Generalizar a todas las entidades federativas el proceso de descentralización homogeneizando así sus formas de administración y relación con el Centro.

b) Profundizar y consolidar el avance de la descentralización desde los estados hacia los municipios y SILOS.

c) Terminar de descentralizar realmente a los 14 estados que iniciarán el

proceso. Para ello es necesario:

- Modificar la legislación tributaria de manera que los estados puedan contar con mayores recursos propios.
- Adjudicar las aportaciones federales bajo la forma de subsidio y **en proporción a los esfuerzos realizados por los gobiernos estatales** ya las necesidades de salud de sus poblaciones.
- Transferir la propiedad de los bienes muebles e inmuebles entregados a los SESAs en calidad de comodato.

d) Desarrollar programas de capacitación y adiestramiento de personal en áreas administrativas y de la salud, así como formación de promotores, a nivel regional y en función de sus necesidades, de manera de mejorar la productividad y calidad de los servicios.

7. Conclusiones

Los métodos matemáticos de evaluación son una herramienta importante para el desarrollo del proceso si se conocen bien sus aportaciones pero también sus supuestos y limitaciones. Sin embargo, siempre resultarán impotentes para considerar la complejidad de la gestión de políticas públicas por lo que resulta fundamental su complementación con enfoques de carácter **explicativo.**

La Revista de Administración Pública número 84
Políticas Públicas,
se terminó de imprimir en el mes de mayo de 1993.
por Winko Impresores, S.A. de C.V.,
la edición en tiro de 1000 ejemplares
estuvo al cuidado del Comité Editorial del INAP.