

EXPRESIÓN ECONÓMICA

SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2001 / NÚMERO 10



CUCEA

El mejor lugar para el talento

EXPRESIÓN ECONÓMICA. Año 4, No. 10, Septiembre-Diciembre 2001, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad de Guadalajara, a través del Departamento de Economía, por la División de Economía y Sociedad, del CUCEA. Av. Periférico Norte 799, Col. Núcleo Universitario Los Belenes, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México, Tel:33 3770 3300 Ext. 25213 y 25361, <http://expresioneconomica.cucea.udg.mx>, expresioneconomica@cucea.udg.mx, Editor responsable: Salvador Peniche Camps. Reserva de derechos al uso exclusivo del título No. 04- 2017-120818583500-102, E-ISSN: en trámite, otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de éste número: Departamento de Economía, por la División de Economía y Sociedad, del CUCEA. Av. Periférico Norte 799, Col. Núcleo Universitario Los Belenes, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México, Pedro Chávez Gómez. Fecha de la última modificación 28 de octubre de 2022.

La propiedad intelectual y responsabilidad de las opiniones expresadas es de sus autores, no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se permite la reproducción de las ideas siempre y cuando se cite la fuente.

Los derechos de publicación son de la Universidad de Guadalajara, por lo tanto, sin su previa autorización queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes.

Expresión Económica aparece listada o indexada en: Catálogo del sistema de información en línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), CLASE Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, DOAJ (Directory of Open Access Journals) y Econbiz (German National Library of Economics).

Los artículos presentados en esta publicación han sido evaluados por pares de manera anónima por académicos de prestigio en cada una de sus áreas. Con esto se pretende mantener y garantizar la calidad de los trabajos inéditos aquí presentados. Así mismo se pretende con esto cumplir con los estándares de calidad exigidos por programas académicos y de investigación como el PRODEP (Programa de Desarrollo Profesional Docente de la Secretaría de Educación Pública) y del SNI (Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt).

Producción: Ediciones de la Noche.

Contenido

Presentación	3
<i>José Lorenzo Santos Valle</i>	

TEORÍA ECONÓMICA

De la economía de la información a la economía del conocimiento . . .	11
<i>Jordi Vilaseca, Joan Torrent Josep Lladós</i>	
James M. Buchanan y la teoría de la elección pública	27
<i>José Casas Pardo</i>	

ESTUDIOS SOBRE ECONOMÍA Y EDUCACIÓN

El problema del rendimiento escolar: ¿un asunto de incentivos? . . .	41
<i>José Antonio Yunes Salomón y José Héctor Cortés Fregoso</i>	
Una reflexión sobre la complicada relación entre educación y trabajo	71
<i>Pablo Sandoval Cabrera</i>	

ESTUDIOS ECONÓMICOS SOBRE COMERCIO EXTERIOR Y GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

El déficit comercial como una restricción externa al crecimiento . . .	79
<i>Juan Ramiro de la Rosa Mendoza y Josefina León León</i>	
La integración regional en América y en la Cuenca del Pacífico Asiático: ¿un mismo proceso de globalización con futuro?	101
<i>Antonio Mackintosh Ramírez</i>	

ESTUDIOS ECONÓMICOS SECTORIALES

Políticas tecnológicas de la industria azucarera en México	117
<i>Mario Sánchez Silva y Héctor Allier Campuzano</i>	
La banca comercial, el crédito empresarial y la economía mexicana. Veinte consideraciones para la reflexión	133
<i>Juan Fernando Guerrero Herrera</i>	

RESEÑA

Revisión bibliográfica: <i>Polarizing Mexico: the impact of liberalization strategy</i> , de Enrique Dussel Peters	151
--	-----

Lic. José Trinidad Padilla López

Rector General

Mtro. Ricardo Gutiérrez Padilla

Vicerrector Ejecutivo

Mtro. I. Tonatiuh Bravo Padilla

Rector del CUCEA

Dr. Jesús Arroyo Alejandre

Director de la División de Economía y Sociedad

Mtro. J. Abelino Torres Montes de Oca

Jefe del Departamento de Economía

Mtro. Marcos Antonio Ramírez Martínez

Director del Centro de Investigaciones Sociales y Económicas

EXPRESIÓN ECONÓMICA

Consejo Editorial:

José Héctor Cortés Fregoso, Carlos Curiel Gutiérrez, Jaime López Delgadillo, Enrique Rojas Díaz, José Lorenzo Santos Valle (Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, CUCEA, UdeG), Alejandro Dávila Flores (Universidad Autónoma de Coahuila), Horacio Sobarzo Fimbres (Colegio de México), Robert Rollinat (Université D'Artois), José María Labeaga Azcona (Universidad Nacional de Educación a Distancia, de España-UNED) y Josefina León León (Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco)

Editor:

José Lorenzo Santos Valle

Difusión:

Jorge Barba Chacón y Juan Francisco Durán González

Presentación

Teoría económica

Iniciamos esta sección de teoría económica, que consta de dos artículos, con uno que trata de los economistas George Akerlof, Michael Spence y Joseph Stiglitz, quienes se hicieron acreedores al Premio Nobel de Economía 2001. “De la economía de la información a la economía del conocimiento: algunas consideraciones conceptuales y distintivas” es su título. Hacen los autores del mismo un claro y pertinente análisis que distingue entre economía de la información y economía del conocimiento. Parten de las aportaciones de los tres laureados con el Premio Nobel al primero de los conceptos antes señalados. Sin embargo, es de precisar que el principal aporte de los autores del artículo en comentario (también son tres en este caso): Jordi Vilaseca, Joan Torrent y Joseph Lladós, profesores todos de Economía de la Universidad Abierta de Cataluña, se centra en la segunda y última parte del artículo: “La economía del conocimiento: la incorporación del saber a la actividad económica”, en donde hemos de entender, entre otros aspectos esenciales, que la información es más bien un *input* (insumo) en el conocimiento.

Además del trabajo de análisis y contraste entre el par de conceptos: economía de la información y economía del conocimiento, aportan los tres profesores catalanes una concienzuda y razonada síntesis del trabajo de estos tres economistas galardonados.

A manera de resumen, los tres autores señalan en sus conclusiones:

[...] en este artículo hemos visto cómo el conocimiento es un recurso y una mercancía de progresiva importancia en la actividad económica. De hecho, y a partir de la visión epistemológica, nos hemos adentrado en las interioridades de su producción. Este análisis nos ha permitido señalar que la producción de conocimiento es algo peculiar, ya que para el acto humano y dinámico de conocer utilizamos la información y dos tipos básicos de conocimiento: el fácilmente reproducible en formato digital y el que no lo es. Con todo, si hubiésemos cerrado aquí nuestro análisis habríamos realizado una descripción parcial de la realidad, ya que en la actividad económica diaria se acumula un importante número de transacciones de mercancías conocimiento. Por este motivo, se han estudiado las propiedades económicas de estas mercancías en función de su facilidad de reproducción, lo que nos lleva a afirmar que en la actualidad hay dos tipos de mercancías conocimiento: las mercancías conocimiento observable y las mercancías conocimiento tácito. Por tanto, hemos visto cómo las tecnologías digitales han asentado las bases no sólo de una mayor utilización del conocimiento como recurso, sino que también han definido un conjunto de nuevos bienes y servicios, que agrupamos

bajo el denominador común de mercancías conocimiento observable y mercancías conocimiento tácito.

Es preciso aclarar que se optó por mantener en esta edición algunas expresiones y términos propios del español (castellano, dirían los autores) que se habla en España, y también dadas las particularidades del bilingüismo que caracteriza al pueblo catalán. ¿Algunos ejemplos de las opciones ante las que nos encontramos para decidirnos por lo señalado? En España acostumbran decir *financiación*, en tanto que en América Latina usamos de preferencia *financiamiento*; o bien, allá se dice *costes* en lugar de *costos*. Y lo mismo con el anglicismo *input*, cuando de este lado del Atlántico decimos por lo regular *insumo*.

El trabajo que le sigue es una contribución del profesor José Casas Pardo. Como discípulo y divulgador de la obra del maestro James M. Buchanan, Casas Pardo describe de manera sucinta y concisa la obra intelectual de más de 50 años del acreedor al Premio Nobel de Economía 1986.

José Casas contribuye una vez más en las páginas de *Expresión Económica*. Es catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia, España, además de profesor visitante en el Departamento de Economía de la Universidad de Guadalajara. Con la particularidad, nos dice el autor del artículo "James M. Buchanan y la teoría de la elección pública", que Buchanan llegó a afirmar, de sí mismo, que difícilmente se reconocía como un economista convencional. Tal es apenas una muestra mínima del esfuerzo poco o nada convencional u ortodoxo que caracterizó tanto a Buchanan como a su obra intelectual.

Nos dice Casas Pardo que Buchanan tiene un papel central "en la transformación gradual que se ha producido en la forma en que los economistas y los científicos políticos conciben y estudian las relaciones de los gobiernos con los gobernados", y que en el presente artículo serán pasadas en revista las "principales contribuciones de Buchanan en su elaboración teórica de un método lógicamente convincente de integrar los procesos económicos y políticos, situándose así su obra dentro de lo que podemos llamar economía no ortodoxa o no convencional".

Dentro del octavo y último apartado del artículo que aquí nos ocupa, "Síntesis de su obra", Casas Pardo describe el tipo de esfuerzos y motivaciones que desde su enfoque tuvo como peculiaridad la obra de Buchanan. Así, nos dice de dicho autor que "no se considera a sí mismo como un economista en el sentido restringido o estricto de la persona que dedica sus esfuerzos intelectuales a elaborar una teoría económica en abstracto, sino que su interés por comprender el proceso de interacción económica ha sido siempre instrumental para el objetivo más amplio de entender cómo los individuos pueden aprender a convivir sin embarcarse en una guerra hobbesiana y sin someterse a los dictados del Estado. Tampoco se considera un científico puro ni entiende que su obra es "ciencia pura". A este respecto, prosigue Casas Pardo, Buchanan indica:

No he estado embarcado en algún tipo de investigación encaminada a descubrir una realidad que existe independientemente de nuestra propia creación. He sentido profundamente la embriaguez de las ideas que es compartida por todos los científicos en el sentido más amplio, pero las ideas que cautivan mi atención son aquellas que, directa o indirectamente, explican cómo, eligiendo libremente, los individuos pueden conseguir objetivos deseados conjuntamente.

Su discurso de aceptación del Premio Nobel termina con la siguiente frase:

Ambos (se refiere a John Madison y a K. Wicksell) intentaron recoger todos los análisis científicos disponibles que les ayudaran a resolver la perenne pregunta acerca del orden social: ¿cómo podemos vivir juntos en paz, prosperidad y armonía, conservando al mismo tiempo nuestras libertades como individuos autónomos que podemos y debemos forjar nuestros propios valores?

Sin duda Buchanan ha contribuido considerablemente a formular una poderosa concepción analítica general del orden social que ofrece nuevas posibilidades para elaborar una ciencia social integrada a nivel teórico o, lo que podría llamarse, una moderna economía política.

Economía y educación

Esta sección se forma por dos artículos acerca de la economía y la educación. En el primero, los profesores José Antonio Yunes Salomón y José Héctor Cortés Fregoso nos ofrecen un muy interesante ejercicio acerca del rendimiento escolar entre los alumnos de educación básica en el estado de Jalisco, el cual se auxilia de la econometría. (José Antonio Yunes Salomón es profesor de tiempo completo adscrito al Departamento de Métodos Cuantitativos del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara y egresado del doctorado en Negocios y Estudios Económicos de la misma universidad. José Héctor Cortés Fregoso es profesor de tiempo completo adscrito al mismo Departamento de la Universidad de Guadalajara, doctor en Economía por la Universidad de Texas en Austin, Texas, y coordinador del doctorado en Negocios y Estudios Económicos de la propia Universidad.)

El artículo lleva por título “¿Es el problema del rendimiento escolar un asunto de incentivos? Evidencia empírica cuantitativa en el caso del programa de carrera magisterial”.

No debe escapársele al lector el hecho de que, como bien precisan los dos autores:

[...] el método aquí tratado se ha utilizado en innumerables ocasiones, pero en el estado de Jalisco es un acercamiento emergente, el cual se considera que los encar-

gados de la política educativa necesitarán enfrentar si van a justificar la necesidad de apoyo a programas educativos en los próximos años.

Otros aspectos novedosos del trabajo que nos ocupa, nos dicen sus autores, fue que se optó por:

[...] hacer uso del análisis de insumo-producto, particularmente lo que concierne al desarrollo de una función de producción tentativa para la educación primaria. Éste es el tema central del artículo en general. Se presenta un modelo econométrico mejorado que demuestra empíricamente que el rendimiento escolar es una dimensión, que lejos de ser explicada por variables económicas como el salario del maestro (tenga éste incluidos incentivos o no), depende de muchos más factores interactuantes, y que los incentivos económicos no son el catalizador para producir efectos positivos importantes en el rendimiento escolar.

No obstante el enfoque cuantitativo que es adoptado, los autores han tenido el cuidado de advertir que los aspectos cualitativos no deben ser desdeñados por ello. Si bien se echó mano de los exámenes, ello obedeció a su carácter de medida del aprovechamiento escolar generalmente aceptada y estandarizada, así como una medida también del talento de grupos de estudiantes. En sus palabras, ellos explican lo anterior al decir que:

[...] se han observado habilidades cognoscitivas medidas en pruebas estandarizadas. En este artículo no se analizan aspectos cualitativos como los hábitos, valores o aptitudes de los estudiantes. Pero aun cuando este análisis sea más de carácter cuantitativo, el lector no debe inferir que se considera que los resultados de exámenes son más importantes que los valores o el carácter. La investigación lleva como finalidad primordial analizar los resultados de exámenes como medida del aprovechamiento escolar y como medida del talento de grupos de estudiantes.

Partiendo de algunos antecedentes de entre 10 y 15 años, Pablo Sandoval Cabrera ofrece una aproximación al problema que se enuncia bajo el título "Una reflexión sobre la complicada relación entre educación y trabajo".

Acerca de ésta, en efecto compleja relación entre educación y trabajo, el artículo del profesor Pablo Sandoval Cabrera, miembro de los departamentos de Economía y Turismo del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara, aporta una propuesta de reubicación en el análisis correspondiente.

En su trabajo, el autor adelanta asimismo algunos elementos tendentes a los necesarios diagnósticos sobre las diversas necesidades de formación de los recursos humanos, y aporta también algunas conclusiones.

Es digno de resaltar, en conformidad con el autor y su artículo, que la toma de decisiones acerca del tipo y modalidad de formaciones educativas que han de

ofrecerse, así como lo relativo a *cuánto* y *cuándo* en materia de gasto en inversión educativa rebasan lo meramente económico y deben ser consideradas las fuerzas políticas y sociales, como agentes también fuertemente presentes y ligados a la problemática que aquí ocupa a Sandoval Cabrera.

Estudios económicos sobre comercio exterior y globalización económica

Para el apartado siguiente hemos retenido dos trabajos. Uno es acerca del comercio exterior de México, el crónico déficit que lo caracteriza y su consideración en la actual fase de amplia apertura y fuertemente exportadora de la economía nacional. En el segundo se enfoca la globalización y se contrastan sus modalidades mediante un análisis en que se comparan las respectivas modalidades de globalización y regionalismo en sendas orillas de la Cuenca del Pacífico: al oeste, el lado asiático, principalmente; al oriente, el americano.

El primer artículo es "El déficit comercial como una restricción externa al crecimiento", y en él se proponen los autores Juan Ramiro de la Rosa Mendoza y Josefina León León, profesores del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Campus Azcapotzalco, estudiar el papel del déficit comercial en México en la actual etapa de apertura económica, la cual data ya de unos 20 años, según los autores, como una restricción externa al crecimiento. Sin duda, el proceso de apertura puede ser enfocado, como lo hacen numerosos analistas económicos, como un auténtico éxito si se considera que la economía mexicana se halla entre las 12 con mayor poder exportador en el orbe. Sin embargo, nos dicen de la Rosa y León, es preciso enfocar con mayor precisión el análisis y detectaremos algunos problemas ligados a dicha apertura, entre los cuales sobresalen los siguientes:

1. La concentración del "éxito exportador" en alrededor de trescientas empresas, en su mayoría transnacionales.
2. Al tratarse de comercio intra firma, difícilmente los efectos de arrastre pueden llegar a dispersarse entre un gran número de empresas.
3. Entre un 40 y 50% del total exportado son exportaciones de maquila.
4. Si bien el progreso tecnológico es uno de los factores que impulsan en fuerte medida el crecimiento económico, éste se concentra precisamente en ésas muy pocas empresas exportadoras con la característica, como se dice, de que son transnacionales en su mayoría.
5. El crónico vínculo entre déficit comerciales persistentes y el crecimiento económico como una constante.

Así, nos dicen, cualquiera de los aspectos problemáticos antes señalados merecería en lo individual una investigación exhaustiva. Sin embargo, nos indican en su introducción que se concentrarán "en la última cuestión referente al déficit comercial y la restricción externa". Y que, para el caso mexicano, enfocan la

cuestión en el periodo 1982-2002, en el que distinguirán un primer lapso o “etapa de transición económica, 1982-1988”, y una “etapa de economía abierta, 1989-2002”.

El documento tiene varios apartados. Luego de la introducción, en la parte 2 estableceremos una fundamentación teórica básica sobre el concepto de restricción externa al crecimiento, en la parte 3 se plantea la parte contable y macroeconómica del equilibrio en balanza de pagos y en la parte 4 hablaremos del contexto de la economía mexicana, ilustrando su desarrollo en las últimas dos décadas y destacando la relación entre déficit comercial y crecimiento económico. Finalmente, en el último punto se incluyen las conclusiones como evaluación final del estudio.

Antonio Mackintosh Ramírez, investigador del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, adscrito al Centro para la Calidad e Innovación de la Educación Superior (CECIES), en su trabajo que lleva por título “La integración regional en América y en la Cuenca del Pacífico Asiático: ¿un mismo proceso de globalización con futuro?”, indica:

Subsiste la inquietud por saber si efectivamente se trata de procesos, el de la globalización y el de los regionalismos, que van en la misma dirección, ya que de acuerdo con el significado de los términos, uno (la globalización) indica una acción de *re-uniión*, mientras que regionalismo significa división o separación de las partes de un todo.

En el estudio, el autor quiere abordar la inquietud planteada y para ello se propuso conocer con cierto detalle las características de los regionalismos que se desarrollan a un lado y otro del Océano Pacífico. Sólo así, afirma el autor desde su introducción, y mediante la comparación de ambas realidades y arribar a una conclusión acerca del carácter incluyente o excluyente de sendas modalidades.

También se interroga Mackintosh acerca del liberalismo en el marco de los procesos señalados a ambos lados de la Cuenca del Pacífico y en qué medida se avanza “en el camino correcto para establecer un nuevo orden mundial”.

De entre las conclusiones del autor, se puede destacar que, ante las manifestaciones multitudinarias que se han observado desde fines de 1999 (Seattle, Estados Unidos), tales “reacciones manifiestan claramente que la globalización y los regionalismos económicos, hasta ahora han acrecentado las desigualdades y las injusticias, del mismo modo que han creado beneficios sin medida para una minoría a escala global.” De allí que concluya señalando, en consecuencia, que “lo anterior significa que existe realmente, como lo señalan varios autores, un agotamiento del modelo económico neoliberal y que es tiempo de buscar otras opciones”.

Estudios económicos sectoriales

Dos artículos cierran el conjunto de ensayos que ahora se ofrecen al lector. En el primero se analiza al sector de la banca comercial y se aportan algunos elementos que intentan mover a la reflexión. En el segundo se presenta un interesante estudio acerca de la industria azucarera nacional mediante un estudio de 11 ingenios seleccionados como muestra de los 60 con que contaba hacia fines de los años noventa el país.

Primero se presenta un artículo del profesor Juan Fernando Guerrero Herrera del Departamento de Economía de la Universidad de Guadalajara. Trata de asuntos bancarios y financieros y lleva por título "La banca comercial, el crédito empresarial y la economía mexicana. (Veinte consideraciones para la reflexión)". Analiza en lo coyuntural la situación que atraviesa la banca comercial mexicana a mediados de 2002.

Más que un enfoque en profundidad, se pretende en este trabajo un repaso amplio de la situación de dicho sector financiero. Si se parte de considerar su función básica de intermediar entre ahorradores e inversionistas, lo cual se cumple con serias deficiencias, transita también a la consideración de las sociedades de inversión actuales, así como el muy particular de las sociedades de inversión constituidas por las Afores-Siefores, aquellas que se ocupan del manejo de los recursos que se han depositado con vistas a las pensiones para el retiro de la clase trabajadora mexicana.

Se revisan aspectos como las políticas económicas que regulan la actividad bancaria, o el incremento en el consumo, entre otros aspectos, que resultan del tipo de interacción entre la banca comercial y el conjunto de la economía mexicana.

"Se pueden agrupar los estudios más importantes sobre el desarrollo tecnológico de la agroindustria azucarera en dos enfoques: el de la tecnología moderna y el de la tecnología alternativa", según nos dicen Mario Sánchez Silva y Héctor Allier Campuzano, académicos del Instituto Politécnico Nacional, en su trabajo "Políticas tecnológicas de la industria azucarera en México".

Se trata de un muy meritorio esfuerzo al tomar como muestra 11 de los 60 ingenios azucareros con que contaba el país a fines de los noventa. En sus investigaciones no sólo enfocan al ingenio propiamente dicho sino también al entorno: el campo que le rodea, y la interacción, entonces, entre fábrica y campo de dicho sector tan relevante dentro de la agroindustria en general. En su muestra aparecen ingenios con diferentes grados de productividad y rendimientos. Para ello tomaron casos de diferentes zonas y estados de la federación, si bien destacan Mario Sánchez y Héctor Allier el papel de Veracruz, ya que contaba con 22 de los 60 ingenios de todo el país, con lo que le correspondía el título de primer estado azucarero. Se tomaron, de Tamaulipas, dos: El Mante y Xicoténcatl, de baja productividad. Del occidente del país, aparece Jalisco, con Tamazula, y del

centro: Morelos, con el Casasano, y Puebla, con Atencingo. Los tres, nos dicen los autores, de "alta productividad". No deja de llamar la atención que, en contra de lo que podría esperarse, los de alta productividad se hallan en los estados sureños, en tanto que los del norte (Tamaulipas) son de "baja productividad". Al menos ello se puede resaltar por el énfasis que los autores nos muestran desde la introducción.

Los autores presentan algunos resultados de la investigación, así como conclusiones. Pero antes explican lo que ha de entenderse por tecnología moderna y alternativa; los antecedentes históricos de esta agroindustria, remontándose a la época posterior a la conquista española. En seguida ofrecen una sección acerca del marco teórico de las políticas tecnológicas, para después enfocarse en la situación actual del desarrollo tecnológico y la política que regula al desarrollo industrial.

Reseña bibliográfica

Con este rubro presentamos en esta entrega los comentarios de Willy W. Cortez (adscrito al Departamento de Métodos Cuantitativos del CUCEA de la Universidad de Guadalajara) al libro *Polarizing México: the impact of liberalization strategy*, escrito por Enrique Dussel Peters.

Ésta representa una muy interesante reseña de un libro no menos interesante y de gran actualidad como lo es el tema de la liberalización de la economía mexicana que se ha operado con marcado acento en las pasadas tres administraciones federales y que prosigue en la actual.

José Lorenzo Santos Valle

De la economía de la información a la economía del conocimiento

JORDI VILASECA,¹ JOAN TORRENT²
JOSEP LLADÓS³

They're writing songs of
love, but no for me.
George & Ira Gershwin

Knowledge is power.
Francis Bacon

Algunas consideraciones conceptuales y distintivas

La concesión de los premios Nobel 2001 a tres economistas, George Akerlof, Michael Spence y Joseph Stiglitz, que han desarrollado sus investigaciones en el campo de la economía de la información nos es de gran utilidad para distinguir entre esta rama de la ciencia económica, por una parte, y la economía del conocimiento, por la otra. Por economía de la información entendemos: “el estudio de las relaciones entre los agentes económicos en situaciones donde existen asimetrías de información y la modelización de procesos en los cuales hay que tomar decisiones cuando la información disponible es incompleta”. Básicamente, el desarrollo de esta rama de la economía se ha focalizado en cuatro temáticas. Primera, el análisis económico de las subastas. Segunda, el problema de la selección adversa y los mecanismos que han desarrollado los mercados para solucionarlo. Tercera, el problema del riesgo moral —*moral hazard*— y sus implicaciones para el diseño de contratos en el marco de la Teoría de la Agencia. Y, finalmente, una cuarta aproximación que estudia el valor de la información en un contexto de toma de decisiones con incertidumbre. Este artículo analiza desde

-
1. Profesor de Economía. Correo electrónico: jvillaseca@campus.uoc.es
 2. Profesor de Economía. Correo electrónico: jtorrent@campus.uoc.es.
 3. Profesor de Economía. Correo electrónico: jlladosm@campus.uoc.es.

un punto de vista conceptual las diferencias entre la economía de la información y la economía del conocimiento. De hecho, ya podemos avanzar que el estudio de los problemas económicos derivados de la asimetría informativa no es lo mismo que "el análisis de la incorporación del saber a la actividad económica".

¿Por qué el valor de mercado de los automóviles disminuye significativamente al día siguiente de su adquisición? La respuesta a esta paradoja fue el origen de un conjunto de aportaciones a la teoría económica, que se basan en la influencia de la información sobre el comportamiento de los mercados y algunas de las instituciones de nuestra sociedad. Algunas de estas aportaciones teóricas, referidas a los efectos de la asimetría de la información, fueron premiadas, el pasado 10 de octubre, con el Nobel de Economía. Este premio, por tanto, es un reconocimiento a la economía de la información, pero no a la economía del conocimiento. En otras palabras, es un premio a los desarrollos conceptuales y empíricos de la economía de la información (*The Economy of Information*) de la década de los setenta, pero no un reconocimiento a la nueva economía basada en el conocimiento (*The Knowledge-based Economy*) de la década de los noventa. Para el reconocimiento de este nuevo enfoque del análisis económico tendremos que esperar un cierto tiempo. Este artículo analiza, desde el punto de vista conceptual, las diferencias entre la economía de la información y la economía del conocimiento. Por este motivo, hemos dividido el artículo en dos partes. En la primera, pasamos revista a las principales aportaciones teóricas y empíricas que se han desarrollado en el campo de la economía de la información, para, en el segundo apartado, distinguirlas del concepto de economía del conocimiento.

1. La economía de la información y el problema de la asimetría informativa

En economía, la información es un elemento determinante en la toma de decisiones, aunque en la mayoría de los casos los consumidores y los productores no tienen la misma información en lo referente a las variables más importantes de su elección. Así, definimos como información asimétrica "la situación en la que el comprador y el vendedor tienen información diferente sobre una transacción". En una economía en libre competencia, se considera que los mercados actúan con información perfecta. Toda la información relevante se transmite a través de los precios y las distorsiones, si aparecen, tendrán una incidencia temporal e irrelevante, ya que el libre juego del mercado conllevará a la eficiencia productiva.

Con todo, muy frecuentemente esta hipótesis no se cumple en la realidad, ya que en la mayoría de las transacciones económicas existen diferencias en la cantidad y la calidad de información de que disponen los agentes, lo que comporta que los precios no transmitan toda la información significativa. Por consiguiente, la presencia de información asimétrica ha de ser abordada como un mal funcionamiento del mercado de libre competencia. Precisamente, el estudio de

esta anomalía es lo que ha premiado Banco de Suecia, con la concesión del Nobel de Economía.

George Akerlof fue el primero que analizó las implicaciones de la información asimétrica sobre la calidad de los productos. En 1970 resolvió, en un famoso artículo, la paradoja de la asimetría informativa analizando el mercado de los productos defectuosos —lemons—. El vendedor de un automóvil de segunda mano sabe, mucho mejor que el posible comprador, su estado real, mientras que el comprador no descubre su calidad hasta que adquiere el producto y lo conduce durante un cierto tiempo. Incluso, ni con la intervención de un mecánico de confianza, el potencial comprador no dispone de tanta información como el propietario.

El comprador, por tanto, tiene que sospechar acerca de la calidad del producto, entre otras cosas porque, con el mero hecho de estar en venta, el vehículo puede estar defectuoso. Por tanto, la consecuencia lógica a la que llega el comprador es que en el mercado de segunda mano hay automóviles de buena y alta calidad. Esta percepción nos lleva al hecho de que sus ofertas se adecuarán a un precio para una calidad intermedia, lo que provocará que la proporción de coches de baja calidad finalmente vendidos sea más elevada que los automóviles de alta calidad, con un precio de salida más alto. En la medida que se vayan vendiendo más automóviles de baja calidad, los compradores potenciales aumentarán su convencimiento de que todos los automóviles disponibles son de baja calidad. Por tanto, no estarán dispuestos a pagar un precio elevado por ellos. En el caso extremo, este proceso continuaría hasta que los automóviles defectuosos expulsaran del mercado de segunda mano a los automóviles de más calidad, que sólo se venderían si fuesen adquiridos a un precio muy reducido.

En cualquier caso, Akerlof demostró que la existencia de información asimétrica sobre la calidad de las mercancías tenía como consecuencia el hecho de que se vendieran menos productos de calidad. Aunque puede haber consumidores dispuestos a satisfacer el precio que piden los vendedores por un producto de calidad, la transacción no se lleva a cabo por la existencia de asimetría informativa. En cambio, cuando los consumidores pueden identificar la calidad del producto antes de efectuar su compra, los productos de calidad representan una mayor proporción en el mercado.

Por tanto, se trata de un proceso de selección adversa. Esta selección adversa se origina siempre que se venden productos de diferente calidad a un único precio, porque los compradores o vendedores no están lo bastante informados como para establecer la verdadera calidad de la mercancía en el momento del intercambio. Encontramos este proceso de información asimétrica y selección adversa en muchas de las actividades cotidianas de nuestra vida económica:

- ¿Por qué las personas con buena salud, pero con más de 65 años, tienen dificultades para obtener un seguro médico?

- ¿Por qué los conductores prudentes, pero muy jóvenes, pagan primas de seguros de automóvil más elevadas?
- ¿Por qué cuando los tipos de interés son muy elevados, los proyectos de inversión más arriesgados no tienen problemas para su financiación?

Michael Spence, otro de los recientemente galardonados, vio, en 1974, cómo en algunos mercados, precisamente para evitar los problemas de la información asimétrica, los compradores y los vendedores ofrecían señales sobre la calidad del producto o servicio que se quería intercambiar. Por ejemplo, en los mercados de bienes de consumo durable las empresas que fabrican un producto de mejor calidad y más fiable ofrecen una garantía generosa, con el objetivo de señalar a los consumidores que se trata de un producto mejor y, de esta manera, predisponerlos a pagar un precio más elevado. Para que funcione una señal de mercado, ésta tiene que ser mucho más costosa para los productores de baja calidad. Efectivamente, tal es el caso de las garantías porque una amplia garantía es mucho más cara para el fabricante de un artículo de baja calidad, que tiene una probabilidad más elevada de que surja la necesidad de reparación en el periodo de garantía. Dicho de otro modo, falsificar las señales es mucho más caro para los fabricantes de baja calidad.

Existen muchas otras formas de transmitir señales de un producto o servicio:

- Las empresas invierten grandes cantidades de recursos en publicidad, con el objetivo de diferenciar su producto con una imagen de calidad. Cuando el consumidor ve que la empresa destina un volumen importante de recursos en grandes campañas publicitarias, está más predispuesto a creer que la empresa satisfará sus promesas de calidad, porque si no fuera así no podría recuperar el elevado volumen de inversión realizado.
- Los profesionales tratan de convencer a los clientes de la calidad de su servicio a través de su imagen. En este sentido, la adquisición de una reputación es una potente señal de calidad.
- En otros casos, los profesionales de algunos sectores tratan de transmitir una imagen de calidad o de capacidad a través de signos externos de consumo. Por ejemplo, ¿confiarían, con toda tranquilidad, sus ahorros a un asesor financiero que condujese un vehículo de veinte años de antigüedad?
- Y, cuando no es posible alcanzar una imagen de prestigio, algunas empresas optan por transmitir una señal de estandarización que garantice la homogeneidad del producto, sea cual fuere su lugar de consumo y con independencia de su calidad. A título de ejemplo, podríamos recurrir a un McDonald's.

Sin embargo, las señales que transmiten información tienen otro efecto característico: obligan a todos los competidores a revelar información, aunque ésta les sea poco favorable. Una vez que el fabricante del producto de mayor calidad ofrece una amplia garantía, los otros productores están obligados a

ofrecer información de sus productos (por ejemplo, en forma de garantías menos generosas), con el objetivo de evitar que su silencio se interprete como una ocultación de un producto con una calidad muy baja. Por último, las publicaciones del profesor Spence ya apuntaban hacia el hecho de que la información asimétrica no sólo está presente en los mercados de bienes y servicios, sino que también lo está en el mercado de trabajo.

Por su parte, el tercer autor premiado, Joseph Stiglitz (1974; 1975), extendió al mercado del crédito el análisis de las asimetrías de información. Es evidente que un candidato sabe mucho mejor su cualificación, profesionalidad y capacidad de dedicación al trabajo que el empresario que considera su contratación. De la misma manera, la persona que se endeuda sabe mucho mejor que la entidad financiera si está dispuesto o no a retornar el crédito. En este sentido, Spence nos indica que en el caso del mercado de trabajo la señalización es muy frecuente. A las empresas les resulta muy cara —en términos de coste del despido, recursos y tiempo invertidos en la selección y dinero destinado a formación— la rotación de personal. Por tanto, el proceso de selección es crítico para las empresas, que invierten tiempo y dinero para identificar a los candidatos que pueden ser más productivos. La formación es una de las señales más potentes en el mercado de trabajo, ya que la posesión de conocimientos incide directamente en la productividad. Además, a medida que aumentan las dificultades para la consecución de un título más poderosa será la señalización, ya que no sólo demuestra las aptitudes del candidato, sino que también se pone de relevancia una actitud de superación y una predisposición hacia el esfuerzo continuado. Inclusive, el empresario puede creer que este tipo de trabajador estará dispuesto, probablemente, a recibir más formación, aunque esta educación adicional no contribuya a mejorar su remuneración.

Además, la señalización en el mercado de trabajo no sólo se limita al momento de la contratación. En aquellas actividades más intensivas en conocimiento, al empresario se le hace realmente difícil saber con exactitud las capacitaciones de sus trabajadores más cualificados, sobre todo en un contexto de rápido cambio tecnológico. Los trabajadores transmiten información sobre su capacitación, a menudo inconscientemente, por ejemplo, al trabajar más horas de lo que indica su contrato. La política salarial es otra manifestación de la información asimétrica en el mercado de trabajo. En la mayor parte de las empresas, los empresarios no saben (o les cuesta mucho saber) cuál es la productividad de cada trabajador, pero la experiencia les lleva a pensar que cuando aumentan los salarios consiguen una mejora de la productividad. De esta manera, algunas aportaciones teóricas, como la de los salarios de eficiencia, indican que los empresarios pueden optar por incrementar los salarios hasta el nivel a partir del cual el trabajador se ve obligado a mejorar su rendimiento. Esto explicaría el fenómeno de aumento de los salarios en países con altas tasas de paro. Es más rentable para las empresas una política de mejora de salarios a cambio de aumentos de la productividad, que

una costosa política de indemnizaciones a trabajadores poco productivos, con nuevos contratos a antiguos parados con capacitaciones inciertas. Bajo este enfoque, el trabajador se esforzará porque sabe que su salario está por encima del salario de mercado y porque si lo despiden le resultará difícil salir del paro.

La asimetría de información que permite que los trabajadores puedan perseguir sus objetivos propios en lugar de los objetivos de los propietarios de la empresa, es un caso de lo que se ha venido denominando "relaciones de agencia". En este tipo de relación el bienestar de un agente económico (el principal) depende de las acciones de otra persona, a la cual el principal encarga la puesta en práctica de sus objetivos (el agente). La disparidad de objetivos y de información que sobre la empresa tienen sus accionistas y sus directivos es otro caso de estudio preferente en las relaciones principal-agente, lo que conlleva la aparición de incentivos (como las primas o la participación en beneficios) para que se consigan los objetivos marcados por el propietario. A otro nivel más comercial, un ejemplo adicional de retribuciones incentivadoras son las comisiones a los vendedores.

Otro efecto de la información asimétrica indicada por un antiguo premio Nobel, John Kenneth Arrow, que identificó, en 1972, la información asimétrica sobre la evolución futura de los precios como uno de los argumentos favorables a la integración vertical entre proveedores y compradores de un *input* determinado, como podría ser una materia prima. De hecho, en este tipo de mercados, las empresas consumidoras tienen fuertes incentivos para comprar las empresas productoras. A título de ejemplo, ¿están en los Alpes las principales plantaciones de cacao y café de las grandes empresas multinacionales suizas de la alimentación?

Como hemos podido ver, la información asimétrica está presente en muchos de los ámbitos de nuestra vida cotidiana. El estudio de sus efectos ha conllevado la aparición de las garantías a los productos, los seguros de accidente y otras contingencias, programas de formación continuada, estrategias de análisis de riesgos, historiales bancarios, *stock-options* o grandes compañías publicitarias, para citar algunos de sus ejemplos más representativos. De esta manera, la información asimétrica no únicamente crea ineficiencias, sino que también altera la conducta de los agentes económicos. De hecho, la cobertura de información asimétrica puede conducir a situaciones de riesgo moral en las cuales las actuaciones de los agentes económicos pueden alterar la probabilidad de que suceda un hecho o su propia magnitud. El sector de los seguros es uno de los casos de estudio más analizados, ya que sus compañías no pueden controlar totalmente la actitud de sus asegurados. Por ejemplo, ¿los seguros a todo riesgo incentivan que el asegurado actúe con menos prudencia? ¿Hacen más visitas médicas las personas con una cobertura médica completa? En este sentido, si las empresas aseguradoras cobrasen las mismas tarifas a todos sus colectivos, los asegurados que ocultasen información desfavorable saldrían claramente beneficiados. Por este motivo, las empresas de seguros discriminan las primas según el historial del

asegurado y según su pertenencia a grupos de riesgo, con mayor probabilidad de accidente o enfermedad. Sin embargo, esta discriminación estadística no evita la aparición de injusticias.

En síntesis, se trata, pues, de un premio adecuado y que hay que celebrar. Sin embargo, no se trata de un premio a la nueva economía. Es un reconocimiento al estudio de la disponibilidad y el uso de la información, pero no es un premio a la industria de la información, ni tampoco a los desarrollos teóricos de la nueva economía basada en el conocimiento. Pero, ¿qué entendemos por economía del conocimiento? Para contestar a esta pregunta hemos de abordar, previamente, el concepto *conocimiento*.

2. La economía del conocimiento: la incorporación del saber a la actividad económica

Entendemos por conocimiento lo que nos dice la epistemología,⁴ la teoría del conocimiento: “el proceso humano y dinámico que consiste en justificar una creencia personal hacia la certeza”. Esta visión del conocimiento como “creencia verdadera adecuadamente justificada” sitúa el problema central de su teoría en la cuestión de cómo justificamos adecuadamente las propias creencias. Sin embargo, y dejando de lado estos aspectos, en la propia definición epistemológica del conocimiento hay dos elementos muy importantes que destacar desde el punto de vista económico. Primero, el hecho de que el conocimiento está relacionado con la acción humana y, segundo, el hecho de que la generación de conocimiento es dinámica, ya que se crea en interacciones entre individuos, grupos, organizaciones y sociedades. Estas dos características llevan al conocimiento a nuestro terreno. Es decir, la acción humana y dinámica de creación de conocimiento se puede interpretar, entre otras, como una actividad económica. Más concretamente, ¿podemos hablar de *producción de conocimiento*? Para saberlo hemos de adentrarnos, un poco más, en la interpretación que desde el análisis económico hacemos del conocimiento.

El primer elemento por discernir es la distinción entre el conocimiento y la información: “el flujo de mensajes a partir del cual se genera el conocimiento”. Como señalan Nonaka y Byosiere (2000), aunque los dos conceptos están muy relacionados, la visión económica ha de centrarse en el hecho de que la información es un insumo, no el único, en la generación de conocimiento:

4. Esta expresión fue acuñada por primera vez durante la primera mitad del siglo XIX en la Alemania posthegeliana. Como señalan Terricabres y otros (1998; 2001): “se trataba del bautizo de la reflexión filosófica sobre la naturaleza, los fundamentos, las condiciones de posibilidad y los límites del conocimiento”.

Aunque los conceptos de información y conocimiento se utilizan indistintamente, existe una clara diferencia entre ambos. La información es un flujo de mensajes, mientras que el conocimiento se crea precisamente mediante este flujo de información, anclado a las convicciones y el compromiso del sujeto. La información proporciona un nuevo punto de vista para interpretar acontecimientos u objetos, por tanto, la información es un medio o un material necesario para obtener y construir el conocimiento. La información influye en el conocimiento, añadiéndole algo o reestructurándolo.⁵

De hecho, podríamos afirmar que en el acto de conocer se establece un flujo acumulativo entre tres elementos: la información, el conocimiento manifestado a través de información y el conocimiento difícilmente manifestable a través de la información. Una analogía ilustrativa: supongamos que una empresa que produce un bien o un servicio con una elevada elasticidad-renta quiere lanzar una nueva línea de negocio al conjunto de países de la Unión Europea (UE), aunque, por cuestiones operativas, quiere hacer el lanzamiento en dos fases, en función de las expectativas de beneficios. Atendiendo a las características de su producto, la primera cosa que necesita saber es el nivel de renta comparable en los países en que quiere introducir su nueva mercancía. Para llevar a cabo esta investigación, el equipo responsable necesita, en primer lugar, información, que puede ser convertida o no en conocimiento.

Por ejemplo, el flujo de creencias relativas al nombre y número de países, cuáles son los principales indicadores de la renta per cápita o cuáles son los datos numéricos más adecuados para realizar la investigación, se pueden convertir en conocimiento o no, en la medida que el equipo investigador las justifique adecuadamente. Si los investigadores utilizan el razonamiento científico y justifican empíricamente que en la UE hay 15 estados, que uno de los mejores indicadores disponibles para el cálculo del nivel de renta es el PIB per cápita y que los datos numéricos más adecuados son los disponibles en organismos oficiales habrán convertido en conocimiento todas sus creencias iniciales. De hecho, toda la información utilizada para justificar su razonamiento se habrá convertido en la creación de conocimiento. En cambio, toda la información no utilizada por ser irrelevante, errónea, superflua o una combinación de las tres, no se habrá convertido en conocimiento.

Ahora bien, aunque el equipo investigador tiene más conocimiento que al inicio de la investigación, todavía no se dispone de todos los elementos necesarios para poner en marcha la nueva línea de negocio y la priorización de países. En este punto interviene un tipo de conocimiento que, una vez generado, se puede manifestar en forma de información. Por ejemplo, demostrar que la Unión

5. Nonaka, Ikujiro y Philippe Byosiére (2000), "La creación de conocimiento regional: un proceso de desarrollo social", en *Las sociedades del conocimiento*, p. 8.

Europea es un mercado de poco menos de 380 millones de personas, repartidas en quince estados, es un acto de conocimiento porque justificamos, en este caso empíricamente, una creencia. Además, el listado del número de habitantes por Estado de la UE se puede transmitir digitalmente porque es fácilmente codificable, procesable y almacenable. Podemos afirmar, adicionalmente, que este conocimiento se manifiesta a través de información en el sentido de que es un flujo de mensajes que, siguiendo con el ejemplo, los investigadores de la nueva línea de negocio pueden utilizar para calcular el PIB por habitante y aproximarse a un indicador del nivel de renta per cápita de los quince países analizados.

Con todo, si finalizásemos aquí nuestro análisis haríamos una descripción parcial de la realidad. Hay otro tipo de conocimiento, difícilmente manifestable en forma de información, que nuestro equipo investigador ha utilizado para llegar a su objetivo. Está relacionado con las habilidades o capacidades del equipo para la investigación. Entre otros, el conocimiento sobre las fuentes de información más relevantes, el conocimiento sobre la metodología de análisis numérica de datos económicos o el conocimiento sobre cuáles son las instituciones que efectúan análisis comparativos de este tipo, son algunos ejemplos de conocimiento difícilmente manifestable en información que el equipo investigador también habrá utilizado.

De hecho, con este ejemplo hemos querido manifestar que el *acto de conocer tiene relevancia económica*. Dicho de otro modo, el conocimiento "es un recurso utilizado diariamente por los agentes económicos para tomar todo tipo de decisiones de producción, consumo e inversión". Y no sólo eso, además el conocimiento es económicamente representable a través de su producción. Hemos visto, con nuestro ejemplo, cómo la producción de conocimiento cuenta entre sus recursos con la información y con el propio conocimiento. La simplicidad del supuesto así nos lo ha permitido. Ahora bien, y como destaca Thurow (2000), las actividades de producción de conocimiento cuentan con otros muchos recursos como, por ejemplo, capital para financiarlo y tecnología y trabajo para producirlo.

Esta última característica, la *facilidad de reproducción*, nos lleva a otra agrupación de la producción de conocimiento, desarrollada por Polany (1958; 1978) y, más recientemente aplicada por David (1993). Se trata de la distinción entre la producción de conocimiento explícito, observable o codificable y la de conocimiento tácito o implícito. La producción de conocimiento explícito, observable o codificable es "aquella que se puede expresar en un lenguaje formal y sistemático, de manera que es posible procesarla, transmitirla y almacenarla con facilidad". La producción de conocimiento tácito o implícito es "aquella que está asociada al factor trabajo y cuenta con elementos técnicos y cognoscitivos del tipo experiencia práctica, habilidades y calificaciones difíciles de detallar".

Una vez definidas las principales características de la producción de conocimiento, o sea, las diferentes formas relevantes del saber como recurso económico y su agrupación a partir de su facilidad de reproducción, ya estamos en disposi-

ción de abordar su incorporación al conjunto de la actividad económica. Dos elementos que subrayar en este punto. Un primer elemento que destacar es el hecho de que *el conocimiento será económicamente relevante siempre y cuando se manifieste en la actividad económica*. Un segundo elemento es la constatación del hecho que *la actividad económica siempre ha incorporado el conocimiento como recurso*. Un par de ejemplos paradigmáticos: el empresario innovador y el capital humano. En efecto, la visión del empresario innovador, que acumula conocimiento sobre la producción y el mercado de su nuevo producto, o las teorías del capital humano,⁶ vinculadas a la educación y la formación de la fuerza de trabajo, son dos ejemplos significativos de la incorporación del conocimiento a los esquemas de producción.

Sin embargo, y para finalizar esta breve descripción de la economía del conocimiento, es importante señalar que *a partir de la segunda mitad de la década de los noventa las tecnologías digitales han permitido, fomentado y ampliado notablemente la dotación económica del conocimiento*, básicamente por dos vías. La primera, ha sido *la espectacular mejora del acceso y la gestión de los flujos de información y de conocimiento*, de manera que hemos asistido a una notable relajación de las barreras a la difusión de estos dos recursos, lo que se ha traducido en *un notable incremento del conocimiento explícito*.⁷ La segunda vía, que, de hecho, está estrechamente vinculada con la primera ha sido *la mejora de las posibilidades de acceso y difusión de los elementos que inciden en el conocimiento tácito*, básicamente, los requerimientos formativos y de experiencia.⁸

En resumen, como intuían hace ya un cierto tiempo Nonaka (1991), Hatchuel y Weil (1995) y Foray y Lundvall (1996):

6. Precisamente, éstas han sido dos de las piezas fundamentales que el análisis económico ha subrayado como elementos significativos en la explicación del crecimiento económico.
7. Un ejemplo ilustrativo. Hace pocos años el gasto en tiempo para la obtención de la información y el conocimiento necesario para la elaboración de este artículo era muy superior al actual. La posibilidad de acceder a las fuentes directas de información, la consulta de conocimiento previo y las facilidades de comunicación entre los autores del artículo, que nos permiten las tecnologías digitales, eran impensables. De hecho, en la actualidad el problema es, precisamente, el contrario que hace pocos años: la cantidad de información y conocimiento disponible es tal que la probabilidad de excluir variables relevantes o de incluir variables superfluas es realmente alta. Esperamos, sinceramente, que éste no sea el caso.
8. Siguiendo con nuestro ejemplo: es indudable que para la elaboración de este artículo son necesarias un conjunto de habilidades y requerimientos de difícil medida y que agrupamos bajo el denominador común del conocimiento tácito. Por ejemplo, y entre otros, se supone que los autores incorporan un cierto conocimiento de los recursos disponibles para la obtención de la información, que tienen contactos con otros investigadores e investigaciones de la materia y que disponen de las habilidades informáticas, de análisis, de síntesis y de comunicación requeridas para un trabajo de este tipo. Con las tecnologías digitales, todo este conjunto de conocimiento tácito requerido es más fácil de incorporar, entre otras cosas porque la disponibilidad de conocimiento observable nos lo permite.

El aumento en la dotación de conocimiento observable, la transformación de conocimiento tácito en observable y el desarrollo de nuevos requerimientos y habilidades que este fenómeno comporta ha generado un círculo virtuoso en la producción de conocimiento, que se ha constituido en uno de los recursos estratégicos clave de la actividad económica en la actualidad.

Conclusiones

A lo largo de este artículo hemos visto la interpretación que del conocimiento hace el análisis económico, distinguiéndolo de la información, que no es más que un insumo de la producción de conocimiento. Sin embargo, si limitásemos nuestros resultados a este aspecto sacaríamos unas conclusiones parciales, ya que, en la actualidad, el conocimiento no sólo es un recurso implícito para la producción del conjunto de bienes y servicios, sino que también se ha convertido en una mercancía objeto de transacción económica. En este sentido, es importante señalar que los bienes y servicios o mercancías-conocimiento tienen unas características especiales, que habríamos de ser capaces de detallar. Para ello distinguiremos entre las propiedades económicas de las *mercancías-conocimiento fácilmente reproducible u observable* y las propiedades de las *mercancías-conocimiento difícilmente reproducible o tácito*.

Una aproximación a las características de las mercancías-conocimiento fácilmente reproducible es la de Shapiro y Varian (1999). Utilizando el proceso de digitalización como punto de partida, estos autores analizan las propiedades económicas de los bienes de información,⁹ con el objetivo de obtener una visión completa de la estrategia empresarial de sus mercados. A grandes rasgos, podríamos subrayar cinco grandes características. Primera, la facilidad de reproducción y, por tanto, costes fijos elevados y costes marginales prácticamente inapreciables. La información es muy cara de producir, pero muy barata de reproducir digitalmente. Segunda, los bienes de experiencia. Esto es, aquellos tipos de bienes para los cuales no se determina su utilidad hasta que no son consumidos. Tercera, la utilidad marginal decreciente en su acceso, vinculada con la idea de saturación de los bienes y servicios resultantes de la aplicación de las tecnologías digitales. Como señala Herbert Simon, premio Nobel de Economía en 1978: "La riqueza de información genera una pobreza de atención". Cuarta, las barreras de salida o los costes de cambiar (*lock-in*), resultantes de la dependencia tecnológica

9. La definición utilizada para los bienes de información es muy amplia: "fundamentalmente entendemos como tales, cualquier cosa que pueda ser digitalizada —codificada como un conjunto de bits—. Para nuestro propósito, los resultados del fútbol, los libros, las bases de datos, las revistas, las películas, la música, los índices bursátiles, y las páginas web son ejemplos de bienes de información". Es importante señalar que este análisis se circunscribe al conocimiento que presenta facilidades de reproducción. Pensamos, básicamente, en la manifestación como *output* del conocimiento observable.

de este tipo de mercancía-conocimiento. Y, quinta, la progresiva utilidad para los consumidores de un número creciente de usuarios (externalidades de red), que no es más que la aplicación económica de la ley de Metcalfe.

Sin embargo, como se destacaba anteriormente, las mercancías-conocimiento también incorporan un tipo de saber más difícilmente reproducible. ¿Cuáles son las propiedades económicas de las mercancías-conocimiento tácito?¹⁰ En primer lugar, hay que destacar, como también hemos comentado, la dificultad de proceso, almacenaje y transmisión. Esto nos lleva a una consideración económica relevante: la dificultad de reproducción.¹¹ Los costos marginales de este tipo de mercancía-conocimiento son superiores a los de las mercancías-conocimiento observable y, por tanto, la condición de rendimientos crecientes se manifiesta con menos intensidad. La segunda característica por analizar es la consideración de bienes de experiencia. En este punto existe coincidencia con las mercancías-conocimiento observable, en la medida que la utilidad para el consumidor se determina a partir de su consumo. Por lo que se refiere a la utilidad marginal decreciente en su acceso, todo parece indicar que la saturación del acceso es muy inferior que en el caso del conocimiento observable. Básicamente, por dos razones. Primera, por el hecho, ya comentado, de la dificultad de reproducción y su menor presencia en los mercados digitales. Y, segundo, por el hecho de que las mercancías-conocimiento tácito son prioritarias para el desarrollo de la actividad económica, lo que fomenta su demanda. Por otra parte, la dificultad de transacción del conocimiento tácito hacia una actividad sujeta a transacción económica también minimiza las barreras de salida o de cambio de un tipo de mercancía a otro. Por último, cabe mencionar una característica importante de este tipo de mercancía-conocimiento. Se trata de las importantes *externalidades de red y de uso* de los bienes y servicios conocimiento tácito. Éstas vienen por dos lados. Primero, igual que en el conocimiento observable, por el aumento de la utilidad que genera un incremento del número de usuarios (*externalidades-red de uso*). Segundo, por las propias características del saber, con una importante representatividad del conocimiento relacional que incorpora este tipo de mercancías (*externalidades de red*).

-
10. Algunos ejemplos de mercancías difícilmente reproducibles son las capacidades, habilidades y talento que incorpora la fuerza de trabajo a la actividad económica, el conocimiento de los agentes económicos sobre la producción, el mercado o un sector determinado y las capacidades de interacción social para conocer con profundidad las características de una actividad económica. Aunque hay algunos mercados de este tipo de conocimiento —el de *head-hunters* quizás sería el más paradigmático—, muchos de estos intercambios se realizan en el interior de la empresa.
 11. A modo de ejemplo. Es fácil darse cuenta que es más sencillo reproducir digitalmente, usando las TIC, un libro, un CD, o una película que el conocimiento de los trabajadores para desarrollar su trabajo.

En resumen, en este artículo hemos visto cómo el conocimiento es un recurso y una mercancía de progresiva importancia en la actividad económica. De hecho, y a partir de la visión epistemológica, nos hemos adentrado en las interioridades de su producción. Este análisis nos ha permitido señalar que la producción de conocimiento es algo peculiar, ya que para el acto humano y dinámico de conocer utilizamos la información y dos tipos básicos de conocimiento: el fácilmente reproducible en formato digital y el que no lo es. Con todo, si hubiésemos cerrado aquí nuestro análisis habríamos realizado una descripción parcial de la realidad, ya que en la actividad económica diaria se acumulan un importante número de transacciones de mercancías-conocimiento. Por este motivo, se han estudiado las propiedades económicas de estas mercancías en función de su facilidad de reproducción, lo que nos lleva a afirmar que en la actualidad hay dos tipos de mercancías-conocimiento: las mercancías-conocimiento observable y las mercancías-conocimiento tácito. Por tanto, hemos visto cómo las tecnologías digitales han asentado las bases no sólo de una mayor utilización del conocimiento como recurso, sino que también han definido un conjunto de nuevos bienes y servicios, que agrupamos bajo el denominador común de mercancías-conocimiento observable y mercancías-conocimiento tácito.

Bibliografía

- Akerlof, G. A. (1970), "The Market for Lemons. Quality Uncertainty and the Market Mechanism", en *Quarterly Journal of Economics*, núm. 84, agosto, pp. 481-500.
- Arrow, J. K. (1972), "The Value of and Demand for Information", en McGuire, C. y R. Radner (eds.), *Decision and Organisation*, Londres, North-Holland.
- Argemí, L., J. Vilaseca y J. Torrent (coords.) (1999), *Historia del Pensament Economic*, CD-ROM, Barcelona, Edicions de la Universitat Oberta de Catalunya y Lectus Vergara.
- David, P. A. (1993), "Knowledge, Property and the System dynamics of Technological Change", en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington.
- DTI (1998), *Our Competitive Future: Building the Knowledge-driven Economy*, Londres, Secretaría de Estado para el Comercio y la Industria.
- Foray, D. y B. A. Lundvall (1996), "The Knowledge-based Economy: from the Economics of Knowledge to the Learning Economy", en *Employment and Growth in the Knowledge-based economy*, París, OCDE.
- Hatchuel, A. y B. Weil (1995), *Experts in Organizations: A Knowledge-based Perspective on Organizational Change*, Berlín y Nueva York, Walter D. Gruyter.

- Lundvall, B. A. y S. Borrás (1997), "The Globalizing learning economy: Implications of Innovation Policy", reporte elaborado a partir de las contribuciones de siete proyectos del Programa TSER, DG-XXI, Bruselas, Comisión de la Unión Europea.
- Nonaka, I. (1991), "The Knowledge Creating Company", en *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre, pp. 28-47.
- y P. Byosiére (2000), "La creación de conocimiento regional: un proceso de desarrollo social", en *Las sociedades del conocimiento*, Bilbao.
- Polanyi, M. (1958; 1978), *Personal Knowledge*, Londres y Nueva York, Routledge-Kegan Paul.
- Shapiro, C. y H. R. Varian (1999), *El dominio de la información*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Spence, M. (1973), "Job Market Signaling", en *Quarterly Journal of Economics*, núm. 87, pp. 355-374
- (1974), *Market Signaling*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Stiglitz, J. (1974), "Incentives and Risk Sharing in Sharecropping", en *Review of Economic Studies*, núm. 41, pp. 219-255.
- (1975), "The Theory of 'Screening' Education, and the Distribution of Income", en *American Economic Review*, núm. 65, pp. 283-300.
- Terricabres, J. M. (coord.) (2001), *El pensament filosòfic i científic*, Barcelona, Edicions de la Universitat Oberta de Catalunya (EDIUOC) y Enciclopedia Catalana (ECSA), Agora Biblioteca Oberta.
- (1998), *Teoria del coneixement*, Barcelona, material didàctic, Universitat Oberta de Catalunya.
- Thurow, L. (2000), *Construir riquesa. Las nuevas reglas para individuos, empresas y naciones en una economía basada en el conocimiento*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- Vilaseca, J. (2001), "Economía del conocimiento" y "Sociedad del conocimiento", en *Manual y diccionario de economía político-social* (en elaboración), Madrid, Editorial Trotta.
- (2000), *Nova economia*, material didàctic, Programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento, Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona.
- y J. Torrent (2001a), "La ocupación de la economía del conocimiento en España", Informe trimestral infojobs.net, Barcelona. [On-line]. Disponible en URL: <http://www.uoc.es>.
- (2001b), "La nova economia: evolució o revolució? La realitat economica de la indústria de la informació", en *Perspectiva Econòmica de Catalunya*,

Barcelona, Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, núm. 21, enero-febrero, pp. 67-80.

Links de interés

Página web del profesor George A. Akerlof. Universidad de Berkeley.

<http://cmlab.berkeley.edu/users/akerlof/index.html>

Página web del profesor Michael Spence. Universidad de Standford.

<http://qobi.stanford.edu/facultybios/bio.asc?ID=156>

Página web del profesor Joseph Stiglitz. Universidad de Columbia.

<http://www.columbia.edu/cu/economics/stiglitz.html>

Página web de los Premios Nobel de Economía 2001.

<http://www.nobel.se/economics/laureates/2001/cress.html>

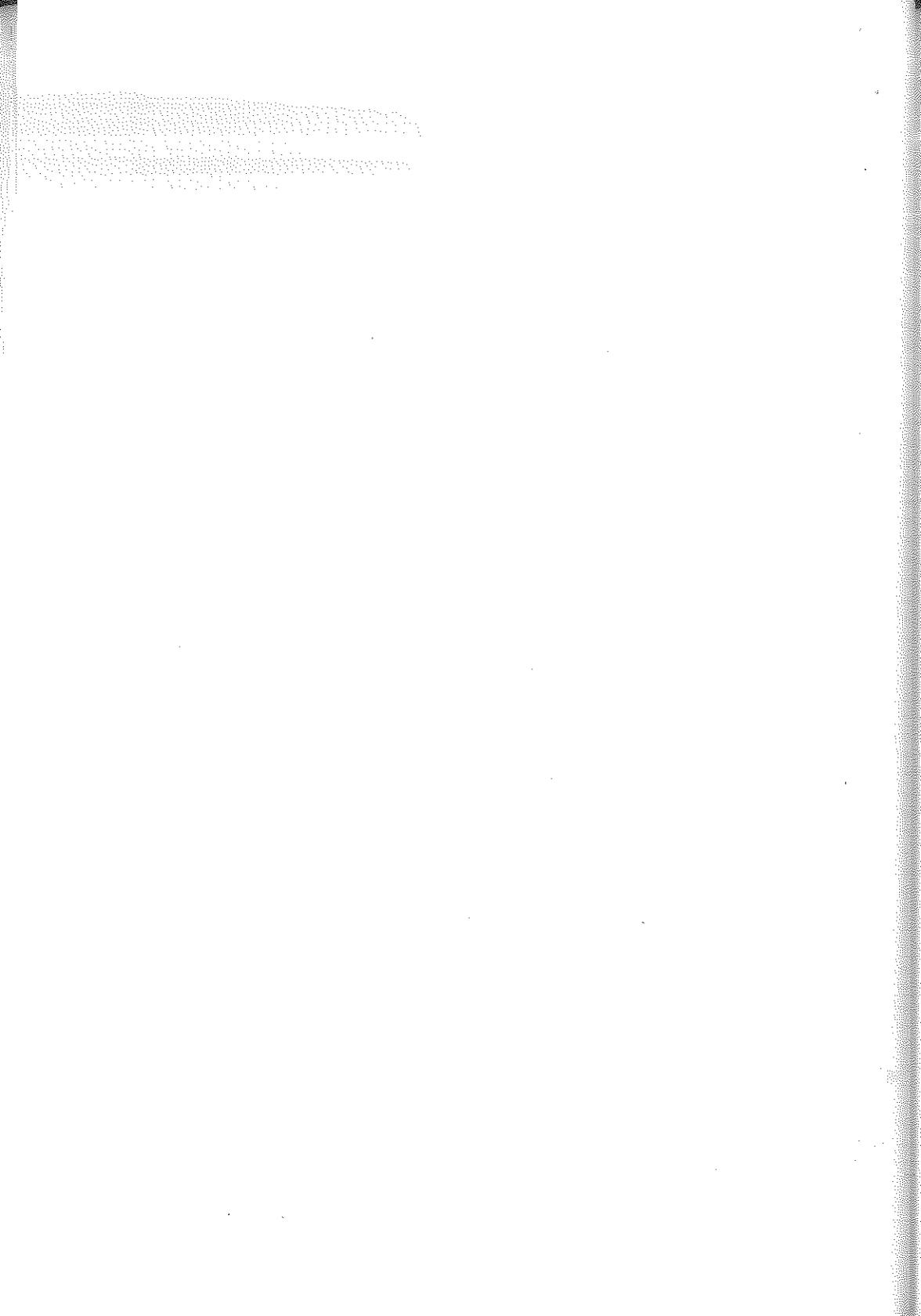
Dirección General de Ciencia, Tecnología e Industria. OCDE.

[On-line]. URL: <http://www.oecd.org/DSTI>

Dirección General para la Sociedad de la Información. Comisión Europea.

[On-line]. URL:

<http://euroca.eu.int/comm/das/informationssociety/index.en.html>



James M. Buchanan y la teoría de la elección pública

JOSÉ CASAS PARDO

Introducción

Uno de los economistas que sin duda ha sido más original y ha tenido más éxito en aplicar los instrumentos del análisis económico a un ámbito que no es el de la actividad económica, es James M. Buchanan, Premio Nobel de Economía en 1986. En su comunicado de concesión de este galardón al profesor Buchanan, la Real Academia Sueca de las Ciencias manifestó que se lo otorgó por “su desarrollo de las bases contractuales y constitucionales para la teoría de la toma de decisiones económicas y políticas”. Asimismo, los medios de comunicación, en su intento de recoger en una sola frase las aportaciones de Buchanan, resumieron éstas en “haber puesto de manifiesto que los políticos están motivados por su propio interés”. Ambas formulaciones, aunque de una manera simplificada, ponen de manifiesto el papel central de Buchanan en la transformación gradual que se ha producido en la forma en que los economistas y los científicos políticos conciben y estudian las relaciones de los gobiernos con los gobernados. Veamos cuáles son las principales contribuciones de Buchanan en su elaboración teórica de un método lógicamente convincente de integrar los procesos económicos y políticos, situándose así su obra dentro de la que podemos llamar economía no ortodoxa o no convencional.

Críticas a la economía del bienestar

James M. Buchanan inició su extensa obra en el campo de la hacienda pública. Pero no lo hizo como hacendista ortodoxo al estilo de sus contemporáneos, sino que ya en su segunda publicación¹ se muestra como el hacendista heterodoxo y el principal fundador de la teoría de la elección pública (*Public Choice*); este autor ha sido influido a lo largo de su vida por la obra de Knut Wicksell.² En el artículo

1. Buchanan, J. M., “The Pure Theory of Public Finance: a Suggested Approach”, en *Journal of Political Economy*, núm. LVII, diciembre, 1949, pp. 499-505.

2. Wicksell, N., *Finanztheoretische Untersuchungen*, Gustav Fisher, Jena, 1896.

mencionado Buchanan formula lo que podría considerarse como manifiesto de lo que posteriormente sería su contribución a la economía, a las ciencias políticas y a las ciencias sociales en general. En él Buchanan contrapone dos concepciones del gobierno o del Estado.³ Por un lado, la que considera a éste como una única unidad de toma de decisiones, que engloba todos los intereses individuales, que actúa en representación de la sociedad como un todo, y que pretende maximizar el bienestar social. Por otro, la que concibe al Estado o al gobierno como la suma de sus miembros individuales, al actuar éstos de una forma colectiva, que sólo representa la voluntad de los individuos que lo integran y que, en consecuencia, no se puede suponer que maximice nada.

Buchanan mantiene que sólo la segunda visión del gobierno es la que tiene relevancia y sentido en las sociedades democráticas, y de ella se va a desprender toda su fructífera elaboración teórica como hacendista, economista, científico político y pensador social. Como ha ocurrido con la mayoría de los teóricos de la *Public Choice*, era lógico que Buchanan comenzara su obra investigadora en el campo de la hacienda pública, en el que confluyen los aspectos económicos y los políticos de la acción colectiva.

Por esos años se estaba produciendo un debate sobre la elección social dentro del campo de la economía del bienestar que siguió a la aparición del influyente libro de Arrow⁴ y su famoso teorema sobre la imposibilidad de poder efectuarse una elección colectiva o social racional y razonable. Refiriéndose a los aspectos filosóficos fundamentales implícitos en la idea de racionalidad social, y no a las cuestiones técnicas del análisis de Arrow, Buchanan publicó dos artículos importantes.⁵ En ellos argumentó que la "racionalidad o irracionalidad como un atributo del grupo social implica la imputación a dicho grupo de una existencia orgánica separada o independiente de la de sus componentes individuales".⁶ Buchanan posiblemente el primer tratadista en interpretar el teorema de la imposibilidad de Arrow como el resultado de un intento erróneo de imponer la lógica de la maximización del bienestar individual a los procedimientos de la elección colectiva.

Consecuente con su concepción del Estado, Buchanan atacó la idea de que la racionalidad colectiva como una propiedad de las elecciones sociales sea algo desagradable en sí, ya que, si el individuo es el único ente que tiene valores, preferencias, y que persigue fines, entonces no tiene sentido hablar de una

-
3. En la literatura inglesa el término *Government* equivale a gobierno, Estado, e incluso al sector público. Hace referencia a todas las instituciones económicas o políticas cuyas actuaciones son decididas por la autoridad pública, ya sea ésta política o administrativa.
 4. Arrow, K., *Social Choice and Individual Values*, Wiley, Nueva York, 1951.
 5. Buchanan, J. M., "Social Choice, Democracy and Free Markets", en *Journal of Political Economy*, núm. LXI, abril, 1954, pp. 114-123; e "Individual Choice in Voting and the Market", en *Journal of Political Economy*, núm. LXII, agosto, 1954, pp. 334-343.
 6. Ídem, p. 116.

racionalidad colectiva o social. En su opinión, el haber extrapolado el paradigma básico de la maximización (de su función de utilidad por parte de los individuos, y de sus beneficios por parte de las empresas) a la organización social o a la sociedad como un todo, ha constituido un grave error metodológico que ha creado confusión en la elaboración de la ciencia económica. Para él, lo que surge del proceso de intercambio en la esfera colectiva no es la solución de un problema de maximización (a pesar de que se den recursos escasos y conflictos entre fines), sin que “lo que resulta de ese proceso de intercambio es lo que resulta”.⁷

Aportaciones a la hacienda pública

En estas primeras aportaciones de Buchanan se encuentran ya las bases de sus posteriores contribuciones en los tres principales campos de su ingente obra: la hacienda pública (más generalmente la economía pública), la teoría de la elección pública, y la economía constitucional, todas ellas estrechamente relacionadas en su análisis, que se eleva al nivel de filosofía política. En el primer campo, e influido por los autores de la escuela italiana de la hacienda pública (De Viti de Marco, Fasiani, Puviani, Einaudi), además de Wicksell, Buchanan atacó la que él llama la “nueva ortodoxia”, y argumentó que la creación de deuda pública implica una transferencia de la carga real a las futuras generaciones, que existe una analogía entre la deuda pública y la deuda privada, y que se da una gran diferencia entre la deuda exterior y la interna. Asimismo, hace hincapié en la importancia de distinguir las diversas definiciones de la carga que representa la deuda, al analizar las unidades sobre las que ésta recae, y señala que, en una sociedad democrática, el centro del análisis debe ser el sacrificio o la carga que recae en los individuos, más que el impacto de Aquella sobre la economía en su conjunto. Ciertamente este análisis provocó una gran controversia, pero sin duda contribuyó a una reevaluación de las ideas existentes acerca de la deuda pública y las finanzas públicas.

Más importante aún dentro de este campo, es su concepción de la hacienda pública como disciplina. Desde la aparición en 1959 de la clásica obra de Musgrave,⁸ el campo de análisis de la hacienda pública viene delimitado por una teoría normativa que busque contribuir a una gestión financiera eficaz, a partir de los

7. Para un interesante análisis de estas cuestiones planteadas por Buchanan, véase: Sen, A. K., “Rationality and Social Choice”, en *American Economic Review*, vol. 85, núm. 1, marzo, 1995, pp. 1-24. Y para una exposición del propio Buchanan sobre este tema, véase su breve pero sustanciosa comunicación al Annual Meeting of the American Economic Association de 1974: “A Counterfactual Paradigm for Applying Economic Theory”, en *American Economic Review Papers and Proceedings*, mayo, 1975, y en España en Casas Pardo, J. y Bru Parra (edits.), “Economía y política”, *Servei de Publicacions*, Universitat de Valencia, Valencia, 1987, pp. 79-85.

8. Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, Nueva York, 1959.

finés perseguidos por las sociedades y sobre la base de un conocimiento lo más preciso posible de los efectos económicos de los instrumentos de ingresos y gastos públicos. Para Buchanan, por el contrario, la hacienda pública ha de centrarse en el estudio de la elección fiscal, una elección pública colectiva que ha de estudiarse con una visión económica, y que constituye la esencia del cometido de esta disciplina. En una sociedad democrática en la que se quiera acercar las decisiones del sector público todo lo que sea posible a las que se adoptan en el mercado, debe ser esencial a todo planteamiento de la hacienda pública el estudio de la elección pública en la que participen los individuos en forma de algún modo análoga a lo que ocurre en las elecciones privadas en el mercado. Resulta, pues, necesario profundizar en una teoría de las elecciones y decisiones colectivas, que tiene perfiles económicos y políticos, así como en los mecanismos mediante los que se llega a adoptar dichas decisiones.

A esta concepción de la hacienda pública como un proceso de elección colectiva se le llamó en su momento hacienda pública positiva, frente a la ortodoxa hacienda pública normativa de Musgrave. Sin exponer aquí otras aportaciones notables de Buchanan a la hacienda pública, podemos resumir su contribución en este campo diciendo que su enfoque en la elaboración de su teoría hacendística ha consistido en integrar la estructura impositiva a las diversas actividades que financian los impuestos y a los procesos políticos dentro de los que se toman las decisiones sobre bienes y servicios que se proveen colectivamente, y sobre cómo se distribuyen el *output* y los costes en un sistema democrático.

El análisis económico de la política: la teoría de la elección pública

Esta visión de la hacienda pública y esta línea de análisis llevarían a Buchanan de una forma natural al estudio del comportamiento de los individuos en sus diferentes papeles dentro de las diversas instituciones colectivas (en especial las públicas), de los procesos de interrelación e intercambio entre ellos, de los procesos de toma de decisiones colectivas, y de la influencia que las diferentes normas de organización de las instituciones colectivas —principalmente las políticas— (o reglas del juego dentro de las que los individuos han de tomar decisiones y actuar) tienen sobre el comportamiento de los individuos, así como de los procesos políticos mediante los que se eligen, cambian o derogan dichas normas. Es decir, a la teoría de la elección pública y a la economía constitucional.

En la elaboración de estas teorías o campos de análisis, Buchanan parte de la idea de Duncan Black de que el individuo no es más que un conjunto de preferencias o una función de utilidad. Si además acepta que, por la propia naturaleza de éstas, las preferencias de los individuos pueden diferir y de hecho difieren, entonces obviamente se puede estudiar la política (entendida ésta en un sentido amplio como los procesos de toma de decisiones colectivas) con los

instrumentos de la teoría económica. Al igual que en ésta, las unidades básicas de análisis son los individuos (no las clases sociales, ni los entes corporativos, ni las sociedades, ni las etnias, ni las comunidades ni los Estados), ya que son aquellos los únicos que tienen preferencias, que eligen, que sienten placer o dolor. Buchanan se declara, pues, un individualista metodológico irreductible. Este enfoque metodológico (y filosófico-político) está presente en todos sus escritos. Así, en la que él considera como su aportación más específicamente de teoría económica,⁹ sostiene que incluso los costes de producción son subjetivos, siguiendo de esta forma la postura sostenida por los autores de la escuela austriaca.

Por otra parte si, además de que los individuos tienen preferencias que difieren, algunos aspectos de sus vidas son inherentemente colectivos o sociales, entonces existe un enorme campo de análisis que puede ser estudiado por la teoría económica con gran provecho. Se trata de estudiar el tema de cómo se reconcilian las preferencias individuales para alcanzar resultados que por definición deben ser compartidos por todos los miembros de la comunidad. La pregunta positiva estriba en cómo se reconcilian las diferencias por medio de las instituciones políticas que existen, y la cuestión normativa consiste en cómo deberían reconciliarse las diferencias entre los individuos para alcanzar resultados deseados por éstos. El problema reside, pues, en conjugar las preferencias de los individuos que difieren entre ellas y convertirlas en resultados aceptables para aquellos, resultados que no se puede decir de ellos que sean verdaderos o falsos, sino que son los que desean.

Asimismo, Buchanan entiende que la ciencia económica debe tener como objeto de estudio el intercambio, en lugar de la asignación de recursos escasos y la eficiencia, centrándose en el análisis del proceso de intercambio, del comercio, del acuerdo y del contrato. Existen intercambios simples (los que se dan en el mercado) y complejos. Éstos son los que van más allá del número mágico "dos" de los economistas (el escenario del trueque de dos bienes, dos personas) e incluyen todos los acuerdos voluntarios entre más de dos personas. Si se utiliza esta concepción de la economía, entonces no existe una diferencia fundamental entre la economía y la política, entre los mercados y los gobiernos, entre los sectores privado y público. Como él mismo afirma:

A través de una extensión más o menos natural del enfoque catatáctico (de intercambio), los economistas pueden considerar a la política y al proceso político en términos del paradigma del intercambio. En tanto la acción colectiva sea modelizada con los individuos que toman decisiones como las unidades básicas, y en tanto tal acción colectiva sea fundamentalmente concebida como que refleja el intercambio complejo

9. Buchanan, J. M., *Cost and Choice: an Inquiry in Economic Theory*, Markham Publishing, Chicago, 1969.

o el acuerdo entre todos los miembros relevantes de una comunidad de personas, tal acción o comportamiento o elección puede ser analizada desde la perspectiva de la catalaxia".¹⁰

Buchanan concibe la política como un proceso de intercambio, de acuerdo, de compromiso, de ajuste mutuo entre vanas personas, cada una de las cuales tiene preferencias privadas sobre las distintas alternativas, y precisamente la satisfacción de estas preferencias ofrece la principal razón de ser de la acción colectiva, ya que Aquellas no podrían ser satisfechas individualmente. En las preferencias de los individuos entran intereses económicos, valores, creencias, etc. Él es consciente de que en los intercambios complejos, los elementos de poder y coacción pueden darse con más frecuencia que en los intercambios simples. Pero Buchanan prefiere centrarse en los procesos de intercambio voluntario, dejando los procesos de intercambio no voluntario como campo de estudio de la ciencia política.

A esta concepción de la política como intercambio, Buchanan añade el supuesto de que, al igual que lo hacen en el mercado, los individuos, al actuar en la esfera pública, persiguen fundamentalmente sus propios intereses, ya que son las mismas personas. En suma, el autor amplía el supuesto del *homo economicus* al campo de la política, llenando así el vacío que existía en la teoría económica neoclásica de una teoría de la toma de decisiones políticas. Él reconoce la complejidad de las motivaciones que mueven a los individuos al actuar en la esfera pública, pero entiende que el supuesto del *homo economicus* es razonablemente válido cuando se aplica a la actuación de los individuos en la política. En el caso de las elecciones individuales, Buchanan, no obstante, señala las diferentes influencias que actúan sobre el comportamiento de voto, incluyendo las que llevan al individuo a actuar de acuerdo con una escala de preferencias diferente cuando éste es consciente de que está eligiendo para el grupo en lugar de hacerlo sólo para sí mismo, así como la riqueza de las motivaciones que mueven al individuo, y factores tales como el sentido de éste cuando participa en una votación en la que se eligen cuestiones sociales.

El cálculo del consenso

Un tema importante en la toma de decisiones colectivas es el de las reglas de votación. En su artículo ya mencionado,¹¹ Buchanan argumenta que la inestabilidad perversiva de la regla de la mayoría (la fuerte posibilidad de que se den ciclos

10. Buchanan, J. M., "The Public Choice Perspective", en Casas Pardo, J., y Bru Parra S. (editores), *Economía y política*, op. cit., p. 255.

11. *Ibidem*.

de votación) es precisamente la que la hace viable en una democracia heterogénea. La posibilidad de que, en general, las coaliciones mayoritarias sean inestables, garantiza que las mayorías sobre cualquier tema concreto serán temporales. Al reducir la probabilidad de que una coalición cualquiera sea dominante durante un periodo largo de tiempo, esta inestabilidad puede fortalecer la disposición de diferentes individuos a aceptar la regla de la mayoría como una forma de tomar decisiones colectivas. La evaluación normativa de las reglas de toma de decisiones colectivas debe centrarse, no de una manera restringida en los resultados de las reglas, sino en cómo funcionan éstas en el marco más amplio en el que las propias reglas son endógenas. Buchanan insiste en la necesidad de distinguir con claridad entre el funcionamiento de la regla de la mayoría o de cualquier otra regla de decisión colectiva, y la decisión acerca de la elección de las reglas. Esta idea subyace prácticamente en todos los escritos suyos sobre este tema.

Después, en el conocido libro que escribió en conjunto con Gordon Tullock y que seguramente ha sido la obra que ha tenido más impacto en la moderna economía política,¹² Buchanan realiza una reelaboración mucho más completa de este tema. Además de argumentar la validez de la aplicación del individualismo metodológico a la elección colectiva, de rechazar el supuesto tradicional de que los individuos, al actuar en la esfera pública, persiguen algún tipo de bien público o de bien común, y de rechazar igualmente que la colectividad sea la unidad de decisión, Buchanan y Tullock sostienen que la acción colectiva debe ser considerada como el nexo del intercambio en el que participan los individuos.

Si se concibe la política de esta forma, las dos cuestiones básicas que se plantean son: a) cuáles cuestiones y aspectos de la actividad humana deben mantenerse en el sector privado y cuáles deben estar sujetas a la decisión colectiva, y b) para la asignación pública, qué regla de toma de decisiones deberá aplicarse. Para contestarlas, los dos autores entienden que la clave reside en concebir la economía como un conjunto de instituciones cuya estructura viene determinada en parte mediante la participación voluntaria de los individuos. La teoría contractualista del Estado desarrollada en *El cálculo del consenso* eleva el análisis de la imposición de Wicksell al ámbito de la elección constitucional. En esta formulación los individuos efectúan una decisión constitucional acerca de cómo trazar la línea divisoria entre la acción colectiva y la acción privada. Los individuos reconocen que algunos intercambios mutuamente beneficiosos no pueden darse si toda acción se restringe a transacciones puramente privadas, y en consecuencia diseñan, negocian y establecen una constitución que crea mercados políticos (para los bienes que se proveen colectivamente) como una forma de intentar alcanzar tales transacciones.

12. Buchanan, J. M., y G. Tullock, *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962. Existe traducción castellana realizada por Javier Salinas: *El cálculo del consenso*, Espasa Calpe, Madrid, 1982.

El problema central para los individuos, al considerar las distintas constituciones que pueden adoptar, reside en que cualquier regla de decisión colectiva que no sea la de la unanimidad, tendrá aspectos coercitivos. Buchanan y Tullock argumentan que, aunque diferentes reglas tendrán diferentes consecuencias distributivas, y en consecuencia se darán conflictos de intereses sobre las reglas que se han de adoptar, cuando se trata de elegir una constitución los individuos son conscientes de que ésta (como regla de decisión) se aplicará durante un periodo de tiempo lo suficientemente largo como para que las expectativas de aquellos sobre sus posiciones futuras sean esencialmente iguales. Se puede suponer que en este estadio los individuos toman decisiones bajo un "velo de la incertidumbre" (similar al "velo de la ignorancia" de Rawls) acerca de sus propias posiciones futuras. En estas circunstancias, y respecto a la elección de una constitución, es más probable que se dé un consenso sobre las reglas generales de elección colectiva. Estos autores afirman que muy bien puede surgir la unanimidad sobre las reglas. En este escenario, los autores escriben: "El acuerdo parece más probable que se dé sobre las reglas generales para la elección colectiva que sobre las elecciones posteriores que se han de hacer dentro de los confines de reglas ya acordadas".¹³

Al decidir las actividades que se han de realizar por medio de la organización colectiva, la principal preocupación de los individuos al considerar las posibles constituciones estriba en minimizar lo que Buchanan y Tullock llaman los costes de la "interdependencia social". Éstos consisten en costes externos directos y en costes de organización para mitigar las externalidades. En algunos casos la organización privada, por medio del intercambio voluntario, será suficiente. En otros (tales como la provisión de bienes públicos puros), se necesita la organización colectiva.

Al asignar algún papel a la acción colectiva, al mismo tiempo habrá que tomar una decisión sobre la regla de votación que se requerirá para la toma de decisiones colectivas. Si las decisiones colectivas sólo requieren ser aprobadas por una minoría relativamente pequeña, los costes de organización o de decisión serán bajos. Sin embargo, esta regla implica una elevada probabilidad de que los costes externos sean soportados por la mayoría que está en el lado perdedor. En el otro extremo, bajo la regla de la unanimidad, los costes externos son completamente internalizados (ya que el acuerdo unánime no se puede alcanzar sin una compensación a quienes están inicialmente en desacuerdo), pero los costes de decisión pueden ser muy elevados. El sopesar estos costes típicamente contrapuestos, es la esencia del cálculo constitucional con el que se enfrenta cada participante.

13. *Ibidem.*

Cuando los costes potenciales de las externalidades sean relativamente elevados respecto a los costes de decisión, tal como ocurrirá en la definición de los derechos de propiedad básicos, es muy probable que la elección constitucional favorezca una regla de toma de decisiones de cuasi unanimidad. Para decidir sobre otras cuestiones menos importantes para los individuos, serán suficientes algunas reglas de decisión menos exigentes (mayoría simple o absoluta, etc.). Si se acepta que las reglas de toma de decisiones colectivas surgen de esta forma, entonces el enfoque de Buchanan y Tullock se convierte en la base de la teoría positiva de la estructura institucional.

En su libro, estos dos autores analizan en detalle el importante tema de los efectos sobre la asignación de los recursos y la distribución de la renta de la regla de la mayoría, concluyendo que el resultado más probable de ésta es una "sobreprovisión" de los bienes suministrados en forma colectiva. Desde esta perspectiva, ellos escriben:

No existe nada inherente en el funcionamiento de una regla de votación mayoritaria que producirá decisiones colectivas "deseables" consideradas en términos de las propias evaluaciones de los individuos sobre las posibles alternativas sociales. Por el contrario, la regla de la mayoría tenderá a resultar en una sobreinversión en el sector público cuando los proyectos de inversión producen beneficios diferenciales o son financiados a través de una imposición diferencial.¹⁴

Este resultado es independiente de las propiedades de elección social de la regla de la mayoría analizadas por Arrow. Por el contrario, se sigue del hecho de que la mayoría puede trasladar algunos de los costes de a provisión de bienes públicos a la minoría. El coste marginal privado de la provisión privada para alguien de la mayoría es menor que el coste marginal social. Este traslado del coste es un ejemplo de la clase de "coste externo" que los individuos pueden anticipar en el estadio constitucional. A su vez, esto lleva a la sobreprovisión de este bien concreto. Algunos de estos efectos pueden mitigarse si, por medio del intercambio de votos sobre cuestiones determinadas, los votantes pueden en efecto expresar la intensidad de sus preferencias al mismo tiempo que su aprobación o desaprobación. También se pueden construir ejemplos en los que la regla de la mayoría lleva a la infraprovisión de un bien público, pero los autores creen que es poco probable que ésta ocurra.

La economía constitucional

Uno de los mensajes centrales de *El cálculo del consenso* estriba en que, en cualquier caso, los criterios paretianos estándar para evaluar las asignaciones

14. *Ibidem*.

pueden no ser la forma adecuada de considerar las cosas. En la mayor parte de su obra posterior a este libro, Buchanan mantiene que es la elaboración normativa del argumento constitucional la que ha sido más importante. El argumento estriba en que considerar la eficiencia de las asignaciones después de que éstas se hayan producido como consecuencia del funcionamiento de unas reglas concretas, puede llevar a menudo a errar en el análisis. Por el contrario, se debería analizar el proceso que dio lugar a las reglas y examinar las propias reglas a la luz de dicho proceso. Al centrar la atención en la distinción entre optimalidad desde la perspectiva de los que diseñan la constitución, y optimalidad de los que viven bajo ésta, el criterio constitucional anticipó el trabajo de los teóricos que en los años setenta analizaron el diseño de mecanismos de asignación que hicieron hincapié en la importancia de evaluar las estructuras institucionales a través de analizar en qué medida sufren éstas para facilitar el intercambio entre los individuos a la luz de las consideraciones sobre la información de éstos y de los costes de organización, en lugar de juzgarlas sólo sobre la base de la eficiencia de las asignaciones concretas que resultan de una elección institucional concreta. Por otra parte, y como hemos señalado antes, Buchanan critica la economía del bienestar tanto por basar sus recomendaciones de política económica en conceptos teóricos que no tienen contrapartidas empíricas observables, como por el uso no crítico del concepto de función de bienestar social. En consecuencia, con estas ideas Buchanan entiende que el conocimiento del economista, especializado en el estudio de las motivaciones y el comportamiento de los individuos, lo hace muy útil en el contexto de la política económica cuando intenta definir las buenas reglas de decisión, en lugar de prescribir soluciones óptimas a problemas concretos. Tal concepción del papel del economista encaja en su visión básica de la economía como la ciencia que estudia el intercambio en lugar de la escasez y la elección. Ésta se basa en las preferencias y en los costes, variables ambas que, según el autor, no son observables. Por el contrario, el intercambio es directamente observable y puede ser estudiado por métodos objetivos.

Asimismo, Buchanan entiende que, al menos como implicación, la economía del bienestar convencional adopta mercado que se podría corregir mediante la acción del gobierno, y recomienda la interferencia pública en el mecanismo del mercado. Pero esta recomendación se justifica sólo si el teórico también supone que el gobierno no hecho actuará siguiendo los principios de optimización que el economista ha derivado. Pero no existe ninguna razón para creer esto, ya que el teórico no dispone de hipótesis sobre el comportamiento de los políticos y de los burócratas. En la realidad no existe el déspota benevolente que dispone de todo el poder de decisión y de información completa, que sólo persigue el bien común, y al que el economista asesora. Para el autor la política no es un proceso de búsqueda de datos o de identificación de verdades, sino un proceso de resolución de conflictos entre individuos. En consecuencia, en lugar de intentar encontrar soluciones óptimas a problemas económicos, los economistas deberían concen-

trarse en encontrar buenas reglas de toma de decisiones, reglas que todos los individuos y grupos de intereses encontrarán que serán útiles para sus intereses a largo plazo el adoptarlas para la resolución de conflictos aún no identificados acerca de la asignación de recursos.

Éstas son sólo algunas de las importantes contribuciones que Buchanan ha realizado a lo largo de 50 años de una producción intelectual asombrosamente extensa. También ha efectuado otras aportaciones de gran interés y originalidad. Así, su teoría económica permitió, por una parte, estudiar las asociaciones voluntarias con los instrumentos del análisis económico formal y, por otra, demostrar que, aunque la provisión de beneficios públicos exige algún tipo de acción colectiva, la colectividad en cuestión no ha de ser necesariamente parte del sector público. Del mismo modo, su teoría de la justicia puede ser interpretada básicamente como *fairness*; es decir, como las reglas distributivas que los propios individuos consideraran como justas al nivel constitucional o detrás de un velo rawlseano de la incertidumbre. Éste es fundamentalmente un concepto de igualdad de oportunidades. Buchanan argumenta en este contexto que la tarea o función más importante de la política pública distributiva estriba en asegurarse que los individuos están en posiciones iguales respecto a sus puntos de partida. De ahí que esté a favor de impuestos sobre transferencias intergeneracionales y de la financiación pública de la educación como instrumentos aceptables de política económica. También ha señalado repetidamente Buchanan la necesidad de una constitución fiscal que los gobiernos deben respetar. Para él la elección de una constitución fiscal se identifica con la elección de los principios básicos de la imposición, mientras que la decisión sobre el nivel de la carga fiscal se hará en el estadio posconstitucional. Según él (y Brennan, coautor con él de varios escritos sobre este tema), los principios básicos que el contribuyente representativo preferirá que se plasmen en la constitución, se reflejarán en reglas que de alguna forma minimicen los ingresos impositivos máximos que recaudará el gobierno en el estadio posconstitucional, dado que supone que éste se comportará como un Leviatán que intentará maximizar aquellos en este estadio. Tales reglas implicarán una base impositiva reducida en lugar de amplia, y una estructura progresiva en lugar de proporcional.

Síntesis de su obra

Buchanan mantiene un distanciamiento crítico de los temas tradicionales y del formalismo de la corriente principal de la teoría económica. En toda su obra subyace el mismo interés en las cuestiones teóricas sociales más amplias, en particular en los fundamentos institucionales básicos del orden social, así como un desafío a las fronteras artificiales entre disciplinas, que han fragmentado las ciencias sociales.

Buchanan considera su enfoque como una reformulación y una ampliación del programa teórico de la economía política clásica. Lo que éste subraya como la herencia clásica, es el principio general de explicar los fenómenos sociales como resultado de las acciones individuales, principio que se puede aplicar a todos los ámbitos o escenarios sociales y que, en consecuencia, puede servir de base para un análisis sistemático comparativo de las estructuras institucionales alternativas. El interés específico de Buchanan reside en ampliar sistemáticamente el paradigma individualista que subyace en la teoría del orden espontáneo, al ámbito de la acción colectiva organizada. Dicho de otra forma, el enfoque de Buchanan pretende inscribir el estudio del otro "tipo de orden" bajo el mismo paradigma teórico que el estudio del orden social espontáneo. En su opinión, la noción de acuerdo voluntario que, subyacente en la noción de intercambio voluntario, es central a nuestra comprensión del orden espontáneo del mercado, puede servir también como concepto teórico fructífero para nuestra comprensión de la acción colectiva organizada.

Éste es un concepto que centra nuestra atención en el tema de qué factores promueven y cuáles inhiben el potencial de los individuos para obtener ganancias mutuas mediante la cooperación. Las ganancias de la cooperación se pueden obtener por medio del comercio y del intercambio, y también se pueden alcanzar con la acción colectiva organizada. El concepto de acuerdo voluntario puede ofrecer un instrumento teórico útil para analizar los sistemas de acción organizada (ya sean clubes, empresas o Estados), no menos que lo que es para el análisis de sistemas descentralizados de transacciones de intercambio.

Buchanan hace hincapié en el papel de la "libre elección" como criterio normativo por sí mismo, más que en las consecuencias benéficas que se desprenden del hecho de que los individuos sean libres de elegir, como hace Hayek. Según Aquel, el individualismo subjetivo del liberalismo clásico implica que la libre elección por parte de los individuos constituye el criterio último por el que se debe juzgar la "bondad" de un orden social. No existe ningún criterio, para juzgar la bondad de las organizaciones o las transacciones sociales, independientemente de las elecciones de las partes implicadas. Si una organización o transacción social buena es aquella que permite a las partes implicadas realizar lo que desean, entonces el juicio normativo ha de centrarse en si las respectivas organizaciones institucionales o las transacciones reflejan la libre elección, o lo que es lo mismo, en si Aquellas están basadas en un acuerdo voluntario.

El criterio de acuerdo voluntario generaliza el contenido normativo del concepto de libertad individual, extendiendo su aplicación desde las elecciones posconstitucionales (las elecciones realizadas dentro de un conjunto definido de reglas) hasta las elecciones constitucionales (las elecciones entre diferentes conjuntos de restricciones o constituciones). Aquel ofrece un criterio que puede ser aplicado de forma consistente a los dos tipos de orden social: al orden espontáneo y descentralizado, y al orden organizado y colectivo.

Buchanan no se considera a sí mismo como un economista en el sentido restringido o estricto de la persona que dedica sus esfuerzos intelectuales a elaborar una teoría económica en abstracto, sino que su interés por comprender el proceso de interacción económica ha sido siempre instrumental para el objetivo más amplio de entender cómo los individuos pueden aprender convivir sin embarcarse en una guerra hobbesiana y sin someterse a los dictados del Estado. Tampoco se considera un científico puro ni entiende que su obra es "ciencia pura". A este respecto escribe:

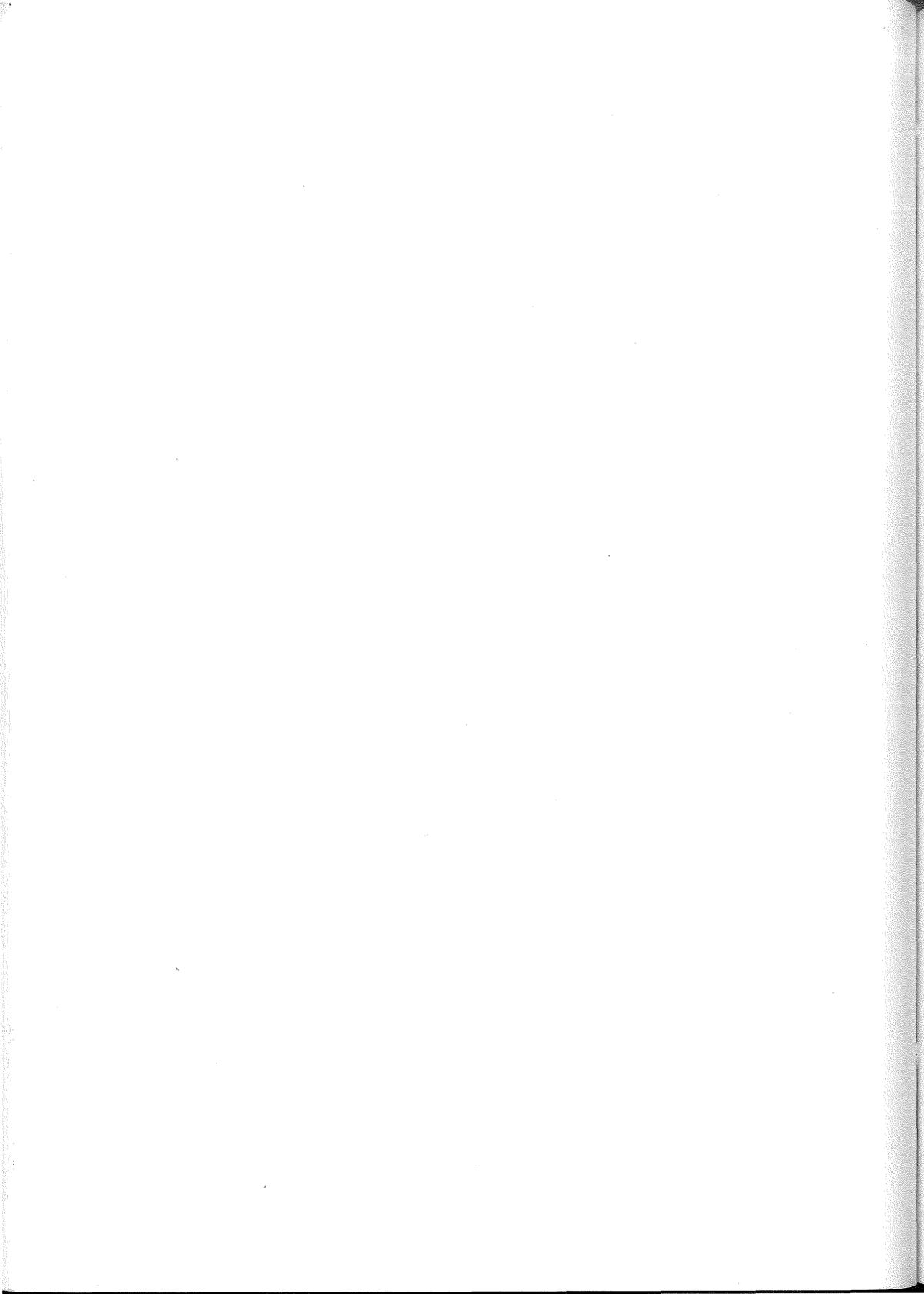
No he estado embarcado en ningún tipo de investigación encaminada a descubrir una realidad que existe independientemente de nuestra propia creación. He sentido profundamente la embriaguez de las ideas que es compartida por todos los científicos en el sentido más amplio, pero las ideas que cautivan la atención son aquellas que, directa o indirectamente, explican cómo, eligiendo libremente, los individuos pueden conseguir objetivos deseados conjuntamente.¹⁵

Su discurso de aceptación del Premio Nobel termina como sigue:

Ambos [se refiere a John Madison y a K. Wickseil] intentaron recoger todos los análisis científicos disponibles que les ayudaran a resolver la perenne pregunta acerca del orden social: ¿cómo podemos vivir juntos en paz, prosperidad y armonía, conservando al mismo tiempo nuestras libertades como individuos autónomos que podemos y debemos forjar nuestros propios valores?

Sin duda Buchanan ha contribuido en gran medida a formular una poderosa concepción analítica general del orden social que ofrece nuevas posibilidades para elaborar una ciencia social integrada a nivel teórico, o lo que podría llamarse una moderna economía política.

15. *Ibíd.*



El problema del rendimiento escolar: ¿un asunto de incentivos?

JOSÉ ANTONIO YUNES SALOMÓN
JOSÉ HÉCTOR CORTÉS FREGOSO¹

Evidencia empírica cuantitativa en el caso del programa de carrera magisterial

Es de particular importancia elaborar un estudio del rendimiento educativo desde una perspectiva de uso eficiente de los recursos, y sobre todo intentar medir, para el caso de la educación primaria en el estado de Jalisco, cómo un conjunto de insumos exógenos podrían explicar un producto socialmente deseado: la calidad de la educación.² Las herramientas de la economía, más que las de cualquier otra disciplina, parecen ofrecer la mayor promesa en el presente contexto.

En materia de política educativa se hacen recomendaciones específicas comúnmente basadas en argumentaciones *a priori*. En este documento se ha optado por sostener en forma empírica los argumentos mediante una base de datos sólidamente generados y analizados, que nos permita en lo posible evitar los juicios subjetivos.

Se espera que la educación, donde sea y como sea ofrecida, afecte los resultados individuales. Por ello este análisis está orientado, en su mayor parte,

-
1. José Antonio Yunes Salomón es profesor de tiempo completo adscrito al Departamento de Métodos Cuantitativos del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara, y egresado del doctorado en Negocios y Estudios Económicos de la misma Universidad. José Héctor Cortés Fregoso es profesor de tiempo completo adscrito al mismo departamento de la Universidad de Guadalajara, doctor en Economía por la Universidad de Texas en Austin, Texas, y coordinador del doctorado en Negocios y Estudios Económicos de la Universidad de Guadalajara.
 2. En este trabajo se utiliza indistintamente rendimiento educativo, rendimiento escolar, logro escolar, rendimiento académico, desempeño académico, logro académico, éxito académico, logro educativo, desempeño escolar, calidad escolar, calidad educativa y calidad de la educación, como sinónimos.

a la educación como una función de las actividades escolares intencionales y, en menor proporción, a aquellos aspectos en que la autoridad educativa no puede incidir pero que es importante conocer.

El método seguido aquí se ha utilizado en innumerables ocasiones, pero en el estado de Jalisco es un acercamiento emergente, el cual se considera que quienes toman las decisiones en la política educativa deberán enfrentar si van a justificar la necesidad de apoyo a programas educativos en los próximos años.

Se han observado habilidades cognoscitivas medidas en pruebas estandarizadas. En este artículo no se analizan aspectos cualitativos como los hábitos, valores o aptitudes de los estudiantes. Pero aun cuando este análisis sea más de carácter cuantitativo, el lector no debe inferir que se considera que los resultados de exámenes son más importantes que los valores o el carácter. La investigación lleva como finalidad primordial analizar los resultados de exámenes como medida del aprovechamiento escolar y como medida del talento de grupos de estudiantes.

Se reconoce que las pruebas cognoscitivas tienen defectos importantes y por ello son criticadas, pero la mayor parte de las mediciones de aptitudes, valores y estructura del carácter, en muchos casos son aún peores. En ausencia de evidencia, los decisores de la educación dependen de su intuición y experiencia personal. Éstas, no obstante, han probado ser una pésima guía hacia aquello que podemos medir, llamado habilidades cognoscitivas. Por ello es importante hacer estudios que otorguen contenido empírico a las teorías. Se podría decir que hasta recurrir a los números índices sería mejor que no tener nada en qué basar decisiones importantes.

Hay certidumbre en que mucho puede ser ganado de la aplicación de la metodología desarrollada para juzgar la efectividad en general del funcionamiento de las organizaciones educativas. El motivo central se basa en el deseo de examinar la efectividad de las instituciones educativas en términos del uso de sus recursos en contra de los resultados obtenidos, en mayor parte, debido a la aceptación de una perspectiva del sistema educativo y contra el juicio objetivo o subjetivo y los aspectos argumentativos institucionales.

El documento inicia con una descripción del estado de las cosas en esta materia, particularmente para Latinoamérica, recogiendo los resultados a la manera de un cuasimetanálisis, que centra la discusión en esquemas de modelación como el que aquí se desarrolla, y que ubica la potencia de estos estudios, así como sus limitaciones, en particular debido a la carencia de información pertinente para su elaboración.

Después de señalar algunas de las características de estos análisis, se adentra en el campo de acción del estudio con toda precisión, se discute brevemente el problema de la calidad de la educación primaria y se intenta establecer una definición de lo que se puede entender por calidad de la educación. Más adelante se presentan los elementos teóricos y el conjunto de hipótesis de trabajo que

darán sustento a la estimación de una función de producción educativa, con la cual se pretende investigar si el complejo problema de las causas del bajo rendimiento escolar es un asunto de incentivos económicos, o si hay una clara evidencia de que otras fuerzas expliquen las diferencias en los logros más allá de las remuneraciones diferenciales de un esquema de incentivos como el del programa de carrera magisterial.

Se ha decidido hacer uso del análisis de insumo-producto, particularmente lo que concierne al desarrollo de una función de producción tentativa para la educación primaria. Éste es el tema central del artículo. Se presenta un modelo econométrico mejorado³ que demuestre empíricamente que el rendimiento escolar es una dimensión, y que lejos de ser explicada por variables económicas como el salario del maestro (tenga éste incluidos incentivos o no), depende de muchos más factores interactuantes y que los incentivos económicos no son el catalizador para producir efectos positivos importantes en el rendimiento escolar.

Antecedentes

El estudio de los factores que afectan el rendimiento académico de los alumnos en la educación primaria no es algo novedoso si se le considera sólo como un conjunto de factores aislados que podrían incidir por su sola presencia en la explicación del rendimiento escolar. Sin embargo, si a estos factores se les hace intervenir de manera sistemática mediante el uso de algún instrumento, como lo muestra la literatura que a continuación se revisa, su capacidad explicativa queda claramente manifiesta.

Temáticos

La literatura especializada en este tipo de tema es muy abundante; sus orígenes, sin embargo, se remontan con claridad a los años sesenta, como se aprecia en el comentario de Erik Hanushek:

A partir del reporte Coleman en 1966, 147 funciones de producción educativas han sido estimadas en forma separada y aparecen publicadas en la literatura. Variando en enfoque, en metodología y últimamente en calidad, estas estimaciones suministran un número de señales dentro de la escuela y de la política escolar.

3. Primero se ajustó un modelo con tres variables cuantitativas independientes; después este modelo se complementó con variables ficticias (de control), mejorando considerablemente su explicatividad; por último, se ajustó un modelo que considera variables de interacción, que al parecer es el que mejor describe la situación del nivel educativo en estudio.

Desde la publicación de "Igualdad de oportunidad educativa" (Coleman, 1966), se ha desatado un intenso debate sobre la cuestión fundamental de cómo las escuelas y los maestros son importantes para el desempeño educativo de los estudiantes. Este debate ha seguido en forma natural dicho reporte, el cual es comúnmente interpretado como el hallazgo de que variaciones en los recursos escolares explican una insignificante parte de las variaciones en el logro de los estudiantes.⁴

En efecto, el reporte Coleman fue considerado un enorme esfuerzo que no pudo probar que las variaciones en los recursos eran la causa de las diferencias en los logros escolares. Sin embargo,

Un buen número de estudios, entre los que se encuentran los de Hanushek (1971, 1986), Murnane (1975), Armor et al. (1976) y Murnane y Phillips (1981), son inequívocos: maestros y escuelas difieren dramáticamente en su eficacia.⁵

Hanushek señala que a partir del "fracaso" del reporte Coleman, los intentos por encontrar la explicación de las causas del rendimiento educativo fallan debido a los problemas de medición de las causas que lo impactan, haciendo parecer que los maestros y las escuelas no producen efectos positivos en el rendimiento académico de los alumnos. En otras palabras, existen mediciones de las características de maestros y escuelas seriamente incorrectas y ello produce indicadores pobres de los verdaderos efectos de la escuela. Cuando estos errores de medición son corregidos, las escuelas parecen tener importantes efectos en el desempeño de los estudiantes.⁶

Aun sin entrar en una revisión profunda de la literatura de los determinantes del rendimiento escolar, hay que reconocer que la línea de investigación derivada del reporte Coleman tiene un corte más economicista⁷ que de cualquier otra disciplina, lo cual no favorece la posibilidad de realizar un intento por encontrar las causas del rendimiento académico o de su antítesis, el fracaso escolar, de una manera más integral.

Muchos de los estudios de los factores determinantes han sido parciales en su mayoría, y de corte económico, estimulados por la teoría de la producción y trasladados a la ciencia educativa. Así, por ejemplo Hanushek, en su revisión de 147 estudios (funciones de producción educativas) detecta cuáles variables han resultado importantes para explicar el rendimiento escolar.⁸ Así es como apare-

4. Hanushek, Eric A. "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in the Public Schools", *The Journal of Economic Literature*, vol. XXIV, núm. 3, p. 1159, 1986.

5. *Ibidem*.

6. *Ibidem*.

7. Hanushek, uno de los principales investigadores de los factores que determinan el rendimiento académico, es economista.

8. *Ídem*, p. 1161.

cen más concretamente algunas características asociadas a los maestros y a las escuelas, que explican el rendimiento académico. Él establece como factores determinantes básicos los que aparecen con más frecuencia en los 147 estudios analizados después del reporte Coleman, cuyo orden de importancia bajo este criterio es el siguiente:

La *experiencia del maestro*, variable con significancia estadística positiva en 33 de 109 estudios que incluyen esta variable en su análisis. El *gasto por alumno* en 13 de 65 estudios. El *salario del maestro* en nueve de 60. El *tamaño de la clase* en nueve de 112, y la *educación del maestro* en seis de 106.

Para Latinoamérica, la investigación exhaustiva que realizaron varios autores, encabezados por Vélez, recogió y analizó todos los estudios disponibles que pudieran proporcionar evidencia empírica de insumos de educación que fueran promesas efectivas para las inversiones en la educación primaria.⁹ El objetivo central de la revisión es aumentar el conocimiento de los factores críticos que afectan la calidad de la educación en América Latina, para facilitar a los encargados de la educación la toma de decisiones en los proyectos y planes de inversión en educación primaria. Su trabajo consistió en revisar los resultados de un elevado número de informes que incluían ecuaciones de regresión o modelos dirigidos entre los años 1976 y 1996.¹⁰

El logro educativo es medido, en la mayor parte de los estudios, por pruebas especialmente diseñadas para ello o por los exámenes nacionales (en México esta posibilidad se presenta mediante los distintos instrumentos de evaluación que elabora la Secretaría de Educación Pública. La variación explicada por los modelos citados en el trabajo de Vélez y medida por el coeficiente de determinación múltiple, presenta una banda muy ancha que va desde valores de 0.06 hasta 0.49, con la mayoría de los modelos entre 0.10 y 0.19, rango que es típico en estudios similares en otras partes del mundo.¹¹ En la revisión a la que se hace referencia, las variables que pueden incidir en el logro educativo han sido clasificadas en dos grandes conjuntos: los indicadores alterables y los no alterables. Los primeros se definen como aquellos en que es posible incidir mediante alguna acción de política y que están relacionados con la escuela o con las características del maestro; los segundos se refieren al entorno socioeconómico de los estudiantes, considerado exógeno al ambiente escolar. En el Cuadro 1 se presenta un resumen de estos indicadores y los hallazgos en cuanto al número de estudios que Vélez analizó en su investigación, en los que se observaron resultados contradictorios.

9. Vélez, Eduardo et. al., *Factors Affecting Achievement in Primary Education. A Review of Literature for Latin America*, Banco Mundial, 1996, p. 2.

10. Ídem, pp. 4-18.

11. Ibídem.

CUADRO 1
Variables que se han utilizado para explicar el logro educativo
en la educación primaria en América Latina de 1976 a 1996

Número	Alterables	Número de estudios		
		Con relación positiva	Con relación negativa	Sin relación
	Escolares			
1	Tamaño de clase	1	1	6
2	Razón estudiantes/maestro	2	9	10
3	Tamaño de la escuela	3	1	0
4	Pública (1), Privada (0)	2	2	1
5	Urbana (1), Rural (0)	3	0	3
6	Tiempo completo (1), Parcial (0)	2	0	6
7	Turno matutino (1), vespertino (0)	6	2	4
8	Acceso a libros de texto	13	0	4
9	Infraestructura	23	2	45
	De los maestros			
10	Años de escolaridad	31	4	33
11	Años de experiencia	25	2	35
12	Incentivos económicos	0	2	3
13	Lugar donde vive, cerca (1), lejos (0)	8	0	7
14	Expectativa del desempeño del alumno	2	0	0
15	Tiempo dedicado a preparar la clase	0	0	1
16	Género, hombre (1), mujer (0)	2	7	10
17	Experiencia en el uso de materiales	4	2	4
18	Experiencia en dar clases	1	0	3
19	Trabajo adicional	2	2	6
20	Experiencia en dar clase a primer grado	1	0	0
21	Dedicación de tiempo completo	0	0	1
22	Diseño propio de experimentos	0	1	0
23	Prácticas de trabajo en casa	12	2	14
24	Evaluación y seguimiento	0	2	0
25	Ausentismo	8	18	34
26	Uso de estrategias novedosas	0	1	0
27	Activo (1), pasivo (0)	6	1	8
28	Multigrado (1), un grado (0)	6	0	2
	No alterables			
	Socioeconómicos			
29	Nivel educativo de los padres	49	2	29
30	Género del estudiante: hombre(1), mujer (0)	14	8	11
31	Edad del estudiante	5	16	13
32	Tipo de familia: dos padres(1), un padre(0)	1	0	1
33	Ingreso familiar	17	3	10
34	Tamaño de la familia	2	40	25
35	Media del ingreso de los vecinos	15	0	35
36	Número de libros en casa	26	0	19
37	Televisión en casa	7	0	1
38	Horas de mirar televisión	10	2	4
39	Radio en casa	0	0	3
40	Condiciones de estudio en casa	3	0	1
41	Edad de los padres	2	1	0
42	Número de cuartos en casa	2	1	0
43	CI/habilidad	5	0	0

Fuente: Vélez, Eduardo (1996), *Factors Affecting Achievement in Primary Education: A Review of the Literature for Latin America*, The World Bank, pp. 4-18.

En el documento original y derivado de los estudios revisados por Vélez, se mencionan muchas variables más halladas en esos trabajos con las mismas características de resultados contradictorios a las que se aludía líneas arriba, algunas sumamente importantes como las relativas a la participación y gestión de los directores y supervisores escolares en la explicación del rendimiento académico de los alumnos, las prácticas pedagógicas que siguen los maestros, y variables relativas a la salud de los estudiantes, entre otras.¹²

Metodológicos

La modalidad del análisis del insumo-producto en la educación no es reciente, y en realidad refleja la necesidad general de entender el concepto de "valor agregado". En su forma más básica, el proceso de análisis del insumo-producto es una estrategia de investigación por medio de la cual se intenta medir los cambios en sistemas de productos creados debido a variaciones en la cantidad y calidad de los insumos del sistema. Mediante la manipulación y los análisis de costos de sistemas (financieros, humanos, informáticos, etc.) y los sistemas de beneficios (explícitos e implícitos), se es capaz de entender mejor la naturaleza del proceso de transformación que se está registrando. En teoría, se puede lograr tal procedimiento por medio de la experimentación manipulada de los insumos como una materia práctica; sin embargo, ya que algunos insumos humanos no son susceptibles al cambio experimental, los estudios del insumo-producto dependen típicamente de la manipulación estadística.

La teoría económica de la producción, como afirma García Díez, se concentra en la variación de cantidades homogéneas de producto, lo cual no es fácilmente trasladable a su equivalente educativo. La educación es un servicio que transforma cantidades fijas de insumos en individuos de diferentes cualidades, con lo que una de las dificultades más importantes a la hora de integrar este tipo de análisis, estriba en la identificación, cuantificación y cualificación de los insumos y los productos.¹³

Hemos dicho antes que la función de producción educativa relaciona los insumos educativos con el producto de la educación. Para describir la función de producción, por tanto, se necesita información acerca de los insumos, los productos y el proceso por el cual los insumos se transforman en productos. Este documento se enfoca sólo en algunas características específicas de los productos

12. *Ibíd.*

13. García Díez, María Mercedes, "Estimaciones de funciones de producción educativas: la enseñanza de la economía a nivel universitario", en Olaya Iniesta, Antonio y Carmen Selva Sevilla (coords.), *Actas de las V Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla, La Mancha, 1997, p. 255.

y los insumos, y se emplea la función de producción educativa aplicada a los alumnos del sistema de escuelas primarias públicas en el estado de Jalisco.

De acuerdo con los estudios analizados en párrafos anteriores, los productos de la educación son una función del número y calidad de insumos, los cuales incluyen las características de los estudiantes, factores relacionados con los maestros, con la escuela e influencias de la familia y de la comunidad. De los factores relacionados con la escuela, las características de los maestros son de interés particular para los economistas, debido a que éstos son los insumos que típicamente pueden ser manipulados (son factores alterables) por los administradores de la educación. Los insumos restantes también son de gran interés, y la política pública educativa con seguridad influirá en muchos de esos factores, generalmente a largo plazo.

La identificación y cuantificación de insumos escolares relacionados no es una tarea fácil. El medio ambiente escolar incluye tanto recursos humanos como físicos, y cada una de estas categorías es muy compleja. Más aún, al intentar evaluar la contribución de un insumo dado al producto de un estudiante específico o una clase de estudiantes, es a veces difícil acertar cuál porción de insumo en discusión es relevante para la investigación presente.

No existen modelos libres de inconvenientes, conceptuales u operacionales. Algunos diseños desechan o distorsionan en forma sistemática influencias importantes relacionadas con los resultados eventuales. Otros proveen un marco teórico más adecuado a fin de poder incluir todos los insumos necesarios y suficientes, suponiendo que toda la información necesaria está disponible, pero por lo regular la información no está disponible y, de hecho, no lo puede estar debido a causas prácticas. La disponibilidad de información a nivel individual sobre diversas variables, como las aptitudes y el entorno socioeconómico del alumno, no parece importarles a las autoridades educativas, lo cual evita que se conozcan variables como la inteligencia de los alumnos. La detección individual de problemas de familia, que se podrían conocer con encuestas sobre el entorno afectivo y socioeconómico, prácticamente no existen; en parte, tal ausencia podría explicarse por lo costoso que resultan. En México, la política educativa parece otorgar mayor prioridad a los problemas de cobertura que a los de calidad, al no dedicar recursos a verdaderos sistemas de evaluación,¹⁴ ni a la promoción de investigaciones que arrojen información sobre estas importantes variables explicativas que permitan indagar y explicar el porqué algunos alumnos o escuelas resultan académicamente más eficientes y efectivos que otros.

Por fortuna, el análisis individual de los estudiantes se incluye cada vez más en los estudios que se realizan. Por la forma en que fue medido el logro escolar,

14. Cuando se habla de evaluación, la referencia se hace no sólo a las pruebas de conocimientos, sino también a la evaluación psicosocial de los individuos actores del proceso: alumnos, sus padres, maestros, directivos escolares y de la infraestructura física de las escuelas.

así como los predictores utilizados en los estudios revisados por Hanushek y por Vélez y otros, se infiere que ya se le ha dado importancia fundamental a los análisis de los individuos y no sólo al de las escuelas. Sin embargo, estos grupos de estudios aún presentan limitaciones serias y preocupantes, como las que en seguida se mencionan:

- Los resultados de pruebas estandarizadas no son aproximaciones satisfactorias para competencias actuales.
- Los insumos y productos no cognoscitivos han sido ignorados casi en su totalidad.

No obstante lo anterior, debe aclararse que éstos no son problemas asociados al modelo de insumo-producto; más bien son dificultades inherentes a los tipos de datos y características institucionales con las que el investigador se enfrenta. Las pruebas estandarizadas generalmente sólo miden rendimientos actuales en aspectos verbales y en razonamiento lógico-matemático, sin tomar en cuenta el conocimiento de otras materias, o lo que es aún peor, no evalúan los cambios conductuales en la persona como su autoestima, autoconcepto o el desarrollo de sus valores, lo que hace muy débiles los análisis sobre el rendimiento escolar. Las características institucionales, sobre todo su estructura organizacional excesivamente vertical en la toma de decisiones y demasiado burocrática en su estructura organizacional, así como la presencia de sindicatos muy insensibles, no permiten obtener información relevante para una investigación y análisis profundos. Lamentablemente, en México las posibilidades para poder vencer estas dificultades evolucionan en forma muy lenta.

Limitaciones

Evidentemente este tipo de estudios tiene limitaciones,¹⁵ pero aun así pueden mostrar aspectos interesantes a niveles agregados para establecer medidas de política educativa que, de otra forma, se tomarían sólo al buen juicio de los encargados de tal política.

En relación con las calificaciones, Hanushek critica que hay una variedad de productos generados por los insumos asociados al logro educativo, los cuales son medidos en forma muy pobre por las pruebas estandarizadas y que contribuyen al futuro desempeño de los educandos, como podrían ser las actitudes y la confianza en sí mismos, entre otros, y que no es posible que se vean reflejados por los exámenes de conocimientos.¹⁶ No obstante, el mismo autor acepta que las

15. Una de estas limitaciones está relacionada con la forma funcional; en este trabajo se supone una función lineal aditiva. No se incluye un considerable número de variables exógenas debido a que no pueden ser obtenidas por diversos motivos, operativos o institucionales; la variable producto será medida por calificaciones obtenidas en pruebas estandarizadas.

16. Hanushek, op. cit., p. 1154.

calificaciones, específicamente, pueden ser apropiadas en los primeros años de estudio, donde el énfasis tiende a ser más en conocimientos básicos, como la lectura y el aprendizaje de las matemáticas, que en la educación superior, donde se requiere más formación para incorporarse al mercado de trabajo. El autor reconoce que todos los estudios de funciones de producción educativas, virtualmente, han sido dirigidos hacia la educación elemental (primaria) y la secundaria, que constituyen el ámbito de este estudio.¹⁷

Más fuerte aún es la crítica a la utilización del análisis de regresión, esto es, la medición del logro educativo en forma simple sobre una serie de insumos disponibles. Primero, porque la medición adecuada de habilidades innatas de los alumnos nunca ha estado disponible, y segundo, porque mientras la educación es un proceso acumulativo, con frecuencia sólo están disponibles mediciones de los insumos en el momento de la investigación, con lo que se introducen errores de especificación y de medición. Cada uno de estos problemas introduce sesgos de cálculo de los efectos de los insumos educativos.

Dominio de la investigación

De entrada, se comenta que la información utilizada en este análisis se basa en los resultados de los informes de evaluación del programa de carrera magisterial. Estos informes son generados por la SEP, de la administración pública federal, en especial por la Dirección General de Evaluación (DGE). Desde 1999, esta Dirección aplica dentro del programa de carrera magisterial los exámenes de evaluación que miden el aprovechamiento escolar de los alumnos mediante pruebas estandarizadas, con la finalidad de que aquellos maestros cuyos alumnos muestren más avances, se vean beneficiados con promociones escalafonarias dentro de este esquema. Esta evaluación, que se inició en 1999 con la octava etapa de acceso y promoción a carrera magisterial, se realiza cada año desde entonces. Los resultados de la evaluación de los estudiantes de Jalisco se concentran en la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Educación Jalisco (SEJ). La variable dependiente del modelo de este estudio está tomada de estos registros, en concreto, 8,503 datos de corte transversal de las calificaciones promedio por grupo de los alumnos de tercero a sexto año de primaria, evaluados en la octava etapa de carrera magisterial en 1999.

La SEP, por medio de la Comisión Nacional SEP-SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) de carrera magisterial, emitió los lineamientos que regulan el ingreso y promoción a este programa.¹⁸ Dicho ordenamiento, en

17. Ídem, pp. 1154-1155.

18. Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*, Secretaría de Educación Pública, México, 1998.

su capítulo 6, concretamente en el apartado 6.2.6, establece cómo se habrá de evaluar el aprovechamiento escolar para acumular puntos en carrera magisterial. Esto sería irrelevante para la investigación si no fuera porque un instrumento que sirve para que los profesores ingresen o se promuevan en este programa de escalafón horizontal, permite, literalmente por primera vez, evaluar a los alumnos de los maestros que participan con un examen que es idéntico en todo el país.

El apartado 6.2.6 señala los lineamientos a que deberán sujetarse los maestros frente a grupo (primera vertiente)¹⁹ que se van a analizar. Así, el campo de acción se concreta a los alumnos de maestros frente a grupo y, más específicamente, a los alumnos de aquellos que imparten clases en educación primaria en los grados de tercero a sexto. La delimitación a este rubro está determinada por varias causas:

- Sólo los alumnos de estos grados fueron evaluados mediante exámenes estandarizados.
- En cuanto a edad, estos alumnos son prácticamente homogéneos en cada grado.
- Los maestros son de jornada, con lo cual se simplifica el problema que presentan otros niveles educativos cuyo sistema de contrato es por horas.
- En este nivel educativo están los cimientos de la educación.
- Es el nivel con más alumnos y maestros.

Por lo que respecta al factor de aprovechamiento escolar establecido en los lineamientos, su evaluación tiene dos finalidades. La primera es aportar un puntaje a los profesores frente a grupo de educación primaria y secundaria en su sistema de participación o evaluación en carrera magisterial; la segunda, generar indicadores del logro educativo de los participantes por plantel, por zona escolar, por municipio y por entidad, así como por nivel educativo.

Este estudio puede considerarse válido estadísticamente, ya que la muestra es representativa, pues se evalúa en forma aleatoria a 25 alumnos por grupo en educación primaria, lo que representa aproximadamente un 80% del grupo en los más numerosos. En ocasiones esta evaluación es censal, es decir, son evaluados todos los alumnos del grupo, a lo que hay que agregar, como ya se señaló, que los exámenes son estandarizados, es decir, el examen que se aplica en el estado de Aguascalientes es el mismo que se aplica en los estados de Chiapas, Jalisco o Zacatecas.

En 1999, por primera vez y gracias a que el factor de aprovechamiento escolar representa la posibilidad de mejorar las percepciones de los maestros, debido a que sirve para aumentar sus puntos para ingresar o promoverse dentro del programa de carrera magisterial, se tienen resultados cuantitativos estandariza-

19. Existen segunda y tercera vertientes, que corresponden al personal directivo y personal en actividades técnico-pedagógicas, respectivamente.

dos de las calificaciones de los alumnos, que permiten evaluar el rendimiento escolar desde una perspectiva real, ya que estos exámenes están basados en reactivos a partir de los contenidos de los planes y programas de estudio vigentes y, en su caso, de los libros de texto gratuitos correspondientes.

La puntuación que se otorga está en función del porcentaje promedio de aciertos que obtengan los alumnos en el instrumento de evaluación, convertido a escala de carrera magisterial, lo cual permite obtener estimaciones numéricas promedio por grupo de alumnos de cada maestro mediante un examen altamente controlado en su seguridad por la SEP.

Sin embargo, como todo mecanismo de evaluación, éste evidentemente puede tener algunos sesgos. No se comentan aquí en forma expresa, ya que difícilmente afectan los resultados generales de la investigación dado el gran tamaño de la muestra (7,658 maestros evaluados por este mecanismo).²⁰

Así, el campo de estudio se circunscribe a los alumnos y maestros de primaria de tercero a sexto grados. Otros aspectos que se deben delimitar son los siguientes:

- La investigación toma en cuenta si el maestro proviene del sistema estatal de educación o del sistema federal, dado el proceso de integración que se dio a partir de 1992 en todo el país, cuando la educación básica y normal se descentralizó a los estados.²¹
- Considera los ámbitos tanto rural como urbano.
- Sólo se toma en cuenta la educación primaria pública.
- Se controla también por las zonas II y III.²²
- Se omite a todos aquellos maestros que aún no han accedido al sistema de carrera magisterial, ya que éstos no tienen alumnos evaluados por el sistema estandarizado.

El problema de la calidad en la educación

Es materialmente imposible intentar siquiera hacer un trabajo que pudiera explicar en su totalidad la gran problemática de este sector pero, dentro de los objetivos del trabajo, interesa determinar algunas de las variables que afectan el desempeño escolar. El problema radica en que permanentemente se arguye que la calidad educativa depende de elementos como el salario del profesor, y por ello se establece como una de las estrategias centrales para elevar la calidad de la

20. Estos 7,658 maestros se derivan de la muestra de 8,503 registros, y representan 60% del total de maestros de primaria evaluados en la octava etapa de carrera magisterial que imparten clase en los grados de tercero a sexto, de los cuales 3,639 pertenecen al subsistema estatal, y 4,019 al federal.

21. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado el 18 de mayo de 1992 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 1992.

22. La zona III se conoce como de vida cara.

educación básica y revalorar la función social del magisterio. Se supone, sin más, que el maestro es el protagonista de la transformación educativa de México. Este tipo de argumentos ha dado como resultado la creación de programas como el de carrera magisterial, en un intento por resolver la problemática de la calidad educativa.²³ Aquí se pretende demostrar que, lejos de resolver este problema, el programa siembra muchas dudas acerca de si es posible mejorar por esta vía la calidad de la educación en México, en lo general, y en Jalisco, en lo particular, no obstante la enorme cantidad de recursos que se le han dedicado.²⁴

Los lineamientos generales de carrera magisterial no alcanzan a definir un criterio de lo que se entiende por calidad de la educación; todo se reduce en forma implícita a que los resultados de los exámenes sean de altos valores (puntismo). Se reconoce que no es fácil una definición de calidad de la educación, pero sin ella el rumbo educativo se reduce casi a logros de cobertura y el programa de carrera magisterial resuelve, entonces, problemas de asignación de salarios, pero no va más allá.

Quizás, dado el dinamismo y naturaleza del sector educativo, sea debido a que nadie se atreve a fijar explícitamente qué entiende y qué se quiere como calidad de la educación; en efecto, no existe definición única del concepto de calidad de la educación. En realidad, éste es un concepto tan dinámico que cambia con el tiempo en la medida en que evolucionan la capacidad y desempeño del sistema educativo y de sus actores, escuelas, maestros, sociedad y gobierno. En general, se suele abordar el concepto de calidad mediante dos aproximaciones diferentes: una procura discutirlo y definirlo en forma constitutiva o conceptual; la otra se centra en la operacionalización de la calidad y se refiere más bien al nivel de logros en educación.²⁵ Este último enfoque emplea, a menudo, el término calidad como sinónimo de otros conceptos afines, tales como efectividad y eficiencia. Bajo esta perspectiva se alcanzan opciones para la determinación de la calidad de la educación y la formulación de políticas para su mejoramiento.

Ahora bien, al margen de la evolución del concepto de la calidad de la educación, su medición ha sido siempre tema de análisis y controversia. Respecto a la calidad, algunos trabajos la miden como "calidad percibida en el servicio", básicamente por medio de encuestas de opinión; a veces se utilizan referencias del mercado laboral como señales de que la calidad de la educación es buena. La gran mayoría han centrado sus esfuerzos en la medición del logro académico.²⁶

23. Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, op. cit., pp. 4 y 7.

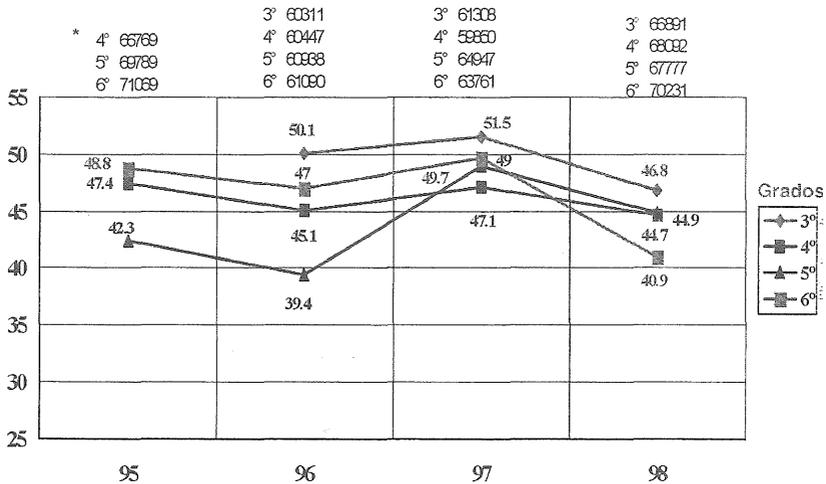
24. En Jalisco las solas diferencias salariales de los maestros incorporados al programa cuestan aproximadamente 100 millones de pesos mensuales, sin contabilizar repercusiones en primas vacacionales y aguinaldos.

25. Cassasus, Juan, Violeta Arancibia y Juan Enrique Froemel, "Laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación", en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 10, enero-abril, 1996, pp. 238-239.

26. Piñeros Jiménez, Luis Jaime y Alberto Rodríguez Pinzón, *Los insumos escolares en la educación*

Este logro académico hasta ahora se ha referido exclusivamente a la medición de los principales indicadores que recolecta la administración pública, como cobertura, repetición y eficiencia terminal, pero en ningún momento se mide la calidad de la educación. Con esta forma de interpretar la calidad de la educación y sin un sistema de evaluación bien definido y consolidado, la calidad de la educación se ha reducido a equipararla con cobertura y eficacia terminal. En este contexto, de 1995 a 1998 la evaluación de los estudiantes de primaria al final de cada grado muestra que alcanzaron aproximadamente la mitad de los objetivos mínimos programados para los grados 3, 4, 5 ó 6, según puede observarse en la gráfica 1.

GRÁFICA 1
Aprovechamiento escolar 1995-1998 en la educación primaria en Jalisco



Esto muestra en forma dramática que el nivel alcanzado por los estudiantes de estos grados es muy bajo. Parecería que mientras se tienen claras las metas y mecanismos para mejorar la cobertura educativa, existen estrategias mucho menos poderosas referentes a los aspectos de calidad y relevancia.²⁷

El enfoque de la escuela, entonces, no está en mejorar la calidad de los resultados de aprendizaje de los estudiantes, y la administración no está basada en el uso de instrumentos estandarizados de medición. Tales instrumentos se

secundaria y su efecto sobre el rendimiento académico de los estudiantes, Banco Mundial, LCSHD Papers Series, núm. 36, 1998, p. 2.

27. El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 subraya el incremento de la cobertura en todos los niveles, en lugar de la calidad.

utilizan casi exclusivamente para fines de ascenso de los maestros. De este modo, el programa de carrera magisterial, como está planteado actualmente, no tiene posibilidades reales de alcanzar sus objetivos. Quizá en su concepción teórica está bien diseñado y sus objetivos estén encauzados para alcanzar mayores niveles de calidad entre los educandos, pero la apreciación que se tiene es que sólo ha servido para que los maestros accedan a mejores niveles salariales sin conseguir el objetivo primario. Se esperaría que a cada nivel mayor de carrera (el salario del maestro refleja esta diferenciación de niveles) los alumnos tuvieran un mayor logro educativo sin importar cómo fuera medido. Más adelante se demostrará que esto no ha ocurrido.

Así, la administración pública, sin objetivos y criterios claramente definidos para la evaluación del logro educativo, gasta millones de pesos en un programa que hasta ahora parece no aportar nada. La pregunta es: ¿no podrían hacerse las cosas de modo que el recurso gastado fuera más eficiente y que no sólo se beneficiara a los maestros de una forma que responde más a factores políticos que de calidad educativa? Esto no se puede contestar si no se conoce de qué depende que los alumnos obtengan más rendimiento académico.

Es tentador intentar demostrar, dentro de las limitaciones y objetivos del presente estudio, que el gasto no es eficiente cuando se asigna a rubros que no están determinando el logro educativo. Manuel Ontiveros, por ejemplo, lo hace a partir de una muestra especialmente diseñada para estimar una función de producción educativa que incluye alumnos de zonas marginadas de México. Logra demostrar que aumentar el salario a los maestros o contratar maestros con mayor escolaridad no ocasiona mayor rendimiento escolar.²⁸

El programa de carrera magisterial insume una gran cantidad de recursos financieros gastados en él directa o indirectamente con la finalidad de mejorar la calidad de la educación, pero, ¿ha sido esto así, al menos en Jalisco? Ésa es la pregunta que se hace sobre este esquema que en teoría fue diseñado para elevar la calidad educativa.

El acceso a niveles salariales más altos depende en gran parte del grado académico del profesor; de su antigüedad y del aprovechamiento escolar de sus alumnos (logro educativo). Así, maestros con mayor grado académico tienden a ganar mayores salarios en este esquema, dos variables que, como Ontiveros demuestra, no contribuyen a incrementar el aprovechamiento escolar.²⁹ Este estudio sigue estos pasos pero abarca una muestra muy grande del universo de la

28. Ontiveros Jiménez, Manuel, "Eficiencia del gasto educativo. Una evaluación utilizando la función de producción educativa", en *El Trimestre Económico*, núm. 260, octubre-diciembre de 1998, p. 535.

29. Sin embargo, su estudio sólo se hace sobre zonas marginadas del esquema PAREB (Programa para Abatir el Rezago Educativo en la Educación Básica), y ahí se podrían encontrar fuertes restricciones contextuales para que estos determinantes fracasaran.

educación primaria, tanto de origen federal como estatal, en sus ámbitos urbano y rural en el estado de Jalisco.

Elementos teóricos

Describir y cuantificar insumos y productos puede ser una tarea fácil pero insuficiente para el análisis de insumo-producto. Es necesario establecer algunos elementos teóricos que indiquen la manera como los insumos influyen en el producto; más sucintamente, en términos económicos, se necesita establecer qué forma funcional podría representar a la función de producción educativa.

Función de producción educativa

La teoría económica provee un número de teoremas útiles que pueden guiar el intento de especificar la función de producción. Así, es acertado decir que cada factor de producción analizado individualmente debe ser sujeto a productos marginales decrecientes, por lo cual la adición sucesiva de cualquier factor de producción, cuando los demás insumos permanecen constantes, deberá resultar en algún punto, sucesivamente, en menores incrementos del producto.

Una cantidad importante de trabajos ha sido dirigida hacia la identificación y estimación de la "mejor" función de producción, basada en desarrollos teóricos e investigaciones empíricas de varias industrias. Sin embargo, hay que recordar que la "industria" de la educación es muy diferente de la mayoría de otras industrias en aspectos de carácter, y que hay que enfrentar con mayor intensidad el problema de productos múltiples en el proceso de producción. Por lo tanto no sorprende que algunos análisis del sector educativo hayan sido derivados siguiendo el típico modelo de producción industrial.

Aquí se plantea el problema de la siguiente manera. La función de producción educativa está dada por:

$$Y = f(X, D) + U \quad (1)$$

donde

Y: y_1, y_2, \dots, y_n , el vector de productos educativos, que en este análisis sólo tiene un producto.

X: x_1, x_2, \dots, x_k , el vector de insumos escolares relacionados con Y.

D: d_1, d_2, \dots, d_m , el vector de variables de control (ficticias).

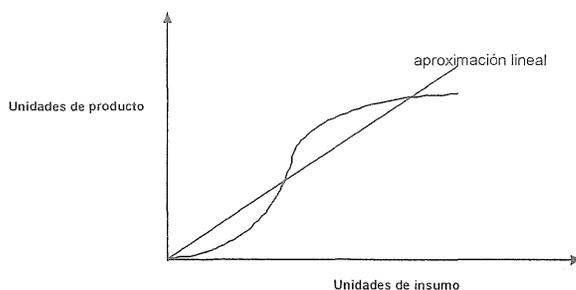
U: u_1, u_2, \dots, u_n , el vector de términos aleatorios de perturbación.

Las funciones de producción educativas aditivas y lineales constituyen la forma funcional mayoritaria en este campo de trabajo,³⁰ por lo que se supondrá que la relación funcional puede ser lineal como una aproximación a la función

30. García Díez, op. cit, p. 258.

con rendimientos decrecientes, en el entendido de que lo que se busca es tener aproximaciones a los estimadores de los parámetros del modelo y de que en ningún momento se pretende usar el modelo para fines predictivos o de extrapolación. Se comprende la implicación que ello entraña, ya que la aproximación lineal a la función de producción de rendimientos decrecientes, más allá del rango de la muestra, es sumamente riesgosa, como lo sugiere la gráfica 2.

GRÁFICA 2
Representación sin escala de la aproximación lineal a una función de producción para fines ilustrativos



Evidentemente, existen críticas de que este tipo de funciones son homotéticas, y que los supuestos asociados son insostenibles porque consideran que la magnitud de la tasa marginal de sustitución de los insumos en la educación, sólo depende de las proporciones de insumos y no de la escala de la producción.³¹ Sin embargo, se supone que la forma general de la función de producción en su versión estocástica está dada por la siguiente ecuación lineal:

$$Y_i = \alpha + \sum_{j=1}^k \beta_j X_j + \sum_{g=1}^m \delta_g D_g + u_i$$

donde $i = 1, 2, \dots, n$ (2)

Hipótesis de trabajo

A partir de la observación de una parcela de la realidad, las lecturas revisadas para hacer este documento, que utiliza como referencia el programa de carrera magisterial y busca establecer cuáles son los determinantes que explican el logro

31. Figlio, David N., "Functional form and the estimated effects of school resources", en *Economics of Education Review*, núm. 18, 1999, p. 242.

educativo con la finalidad de que el gasto en educación sea cada vez más racional y se destine adonde tenga mayores posibilidades de alcanzar un impacto en la calidad educativa, se formulan las siguientes hipótesis de trabajo:

- Las mejoras salariales³² a los maestros de educación primaria no incrementan el rendimiento académico de este nivel educativo.
- La experiencia (antigüedad en el servicio de los maestros) mejora el logro educativo.
- Hay mayor rendimiento de los alumnos de zonas urbanas que de zonas rurales.
- Los alumnos de maestros de origen federal tienen mayor rendimiento que los de origen estatal.
- Los maestros con doble plaza obtienen mejores resultados con sus alumnos.
- Los maestros de zonas de vida cara consiguen mejores resultados con sus alumnos.
- Los maestros con mayor grado académico y mejor pagados producen alumnos con mayor rendimiento.
- Si el género del maestro es femenino, cuanto más pequeña sea la razón alumno/maestro el aprovechamiento es mayor.
- Cuanto menor sea la razón alumno/maestro y la escuela sea de área urbana, mayor será el aprovechamiento escolar.

Para las nueve hipótesis que se han formulado, en el apartado siguiente se definirán las variables que permitirán su corroboración o rechazo, una vez que se aplique el proceso metodológico aquí presentado.

Establecimiento del modelo econométrico

Se acepta en este estudio, como lo señala Hanushek, que la guía para su elaboración se basa más en la disponibilidad de datos existentes para realizarlo que por aspectos teóricos.³³ Sin embargo, las variables seleccionadas se apegan bastante a las consideraciones teóricas y a los estudios que se han realizado en esta materia, con lo cual la deuda con la teoría económica no es tan grande y el esfuerzo realizado aquí aún vale la pena por lo que aporta.

El estudio se realiza con una muestra de 8,503 grupos de alumnos evaluados en la octava etapa de carrera magisterial en 1999 y, por tanto, constituye una muestra de datos transversales para los seis niveles con que cuenta en forma salarialmente diferenciada el programa respectivo. La función de producción

32. Nos referimos a las diferencias salariales que obtienen los maestros dentro del programa de estímulos conocido como carrera magisterial.

33. Hanushek, op. cit. p. 1155.

educativa que será utilizada, así como las variables insumo relevantes disponibles en la muestra para la elaboración del presente análisis, se describen a continuación.

Función de producción educativa

La expresión

$$\widehat{PROM}_i = f(SUEL_i, EXPE_i, URBA_i, ORIG_i, NPLA_i, ZOEC_i, SUEL \times PREP_i, RAMA \times GENE_i, RAMA \times URBA_i) \quad (3)$$

establece la relación muestral entre los insumos considerados y el producto educativo; medido por el logro escolar es una función aditiva lineal, en la cual, de acuerdo con las consideraciones *a priori*, se esperan los siguientes comportamientos:

$$\frac{\delta PROM}{\delta SUEL} = 0 \quad (4) \quad \frac{\delta PROM}{\delta EXPE} > 0 \quad (5) \quad \frac{\delta PROM}{\delta URBA} > 0 \quad (6)$$

$$\frac{\delta PROM}{\delta ORIG} > 0 \quad (7) \quad \frac{\delta PROM}{\delta NPLA} > 0 \quad (8) \quad \frac{\delta PROM}{\delta ZOEC} > 0 \quad (9)$$

$$\frac{\delta PROM}{\delta SUEL \times PREP} > 0 \quad (10) \quad \frac{\delta PROM}{\delta RAMA \times GENE} > 0 \quad (11)$$

$$\frac{\delta PROM}{\delta RAMA \times URBA} > 0 \quad (12)$$

Insumos de naturaleza cuantificable

SUEL = Salario bruto mensual de los maestros en el nivel de carrera magisterial que se encontraban al momento de efectuarse el examen de aprovechamiento escolar presentado por sus alumnos, en la octava etapa de carrera magisterial (1999).

EXPE = Antigüedad en el servicio docente medido como años efectivos en actividades docentes.

RAMA = Razón alumno/maestro³⁴ en escuelas de organización completa,³⁵ localizadas en áreas tanto urbanas como rurales.

34. A lo largo de este trabajo se utilizan los términos razón alumno/maestro y tamaño de clase como sinónimos, aunque se reconoce que el primero constituye una aproximación del segundo.

35. Las escuelas de organización completa son aquellas que cuentan con los seis grados de educa-

VARIABLES DE CONTROL (FICTICIAS)

PREP = Variable ficticia; 1 = grado de maestría del profesor o mayor; 0 = cualquier otro caso.

GENE = Variable ficticia; 1 = maestras; 0 = maestros.

URBA = Variable ficticia; 1 = zona urbana; 0 = zona rural.

ORIG = Variable ficticia; 1 = maestros de origen federal; 0 = maestros de origen estatal.

NPLA = Variable ficticia; 1 = maestros con doble plaza; 0 = maestros con una plaza.

ZOEC = Variable ficticia; 1 = maestros en zona de vida cara; 0 = maestros en zona de vida no considerada como cara.

La variable dependiente ha sido considerada como el logro educativo o aprovechamiento escolar, medido por el porcentaje promedio de aciertos de 25 alumnos seleccionados aleatoriamente del grupo al que pertenece el maestro en la prueba respectiva; se le denomina PROM.

La hipótesis (4) plantea que el programa de estímulos (diferenciación salarial) no produce beneficios académicos a los alumnos; la hipótesis de trabajo (5) establece que el rendimiento de los alumnos será mayor a medida que la experiencia de los maestros sea mayor. Esto, como se ha visto, ha sido una idea dominante en la literatura sobre este tipo de estudios. La hipótesis de investigación (6) afirma que los alumnos de escuelas ubicadas en zonas urbanas alcanzan mayor rendimiento escolar. Las hipótesis (7), (8) y (9) se derivan de consideraciones *a priori* percibidas del entorno educativo donde con frecuencia se afirma que los maestros de origen federal obtienen mejores resultados con sus alumnos, que la posesión de una segunda plaza estimula al maestro a rendir más en el aula, y que aquellos que tienen un sobresueldo por zona de vida cara están motivados para alcanzar mayores logros educativos. El resto de las hipótesis de trabajo (10), (11) y (12) son afirmaciones sobre los efectos positivos en el rendimiento que produce cada par de variables de interacción al considerar su ocurrencia al mismo tiempo.

Estadísticas descriptivas

Las medias y desviaciones estándares, así como otras importantes medidas descriptivas de las variables que intervienen en el modelo, se presentan en el cuadro 2. Puede observarse rápido que, al menos en esta muestra de 8,503 grupos evaluados, el porcentaje promedio de aciertos por grupo es de 49.59. Este

34. A lo largo de este trabajo se utilizan los términos razón alumno/maestro y tamaño de clase como sinónimos, aunque se reconoce que el primero constituye una aproximación del segundo.

35. Las escuelas de organización completa son aquellas que cuentan con los seis grados de educación primaria.

resultado es alarmante si se toma en cuenta que se trata de la evaluación de los alumnos del nivel educativo más importante (prácticamente aquí están los ci-mientos educativos), cuyos maestros, en teoría, están más capacitados para producir en ellos un alto rendimiento debido a que han logrado acceder a un programa que, se supone, premia a aquellos que han alcanzado los mayores méritos, medidos éstos por preparación, experiencia, desempeño profesional y cursos permanentes de actualización.

En el mismo cuadro, así como en la gráfica 3, se observa que si bien hay un cierto sesgo positivo en las calificaciones de los alumnos (el coeficiente de asimetría es de 0.75), la agudeza de la distribución de las calificaciones, medida por el coeficiente de Curtosis indica, inequívocamente, una alta frecuencia de grupos con calificaciones bajas alrededor de las medidas de centralización media y mediana. Esto refleja, aun sin saber las causas, que la educación primaria se encuentra en una grave crisis, ya que no está produciendo alumnos con habilidades escolares básicas para "alimentar" en forma adecuada al resto de los niveles educativos.

CUADRO 2
Principales mediciones descriptivas de las variables que forman

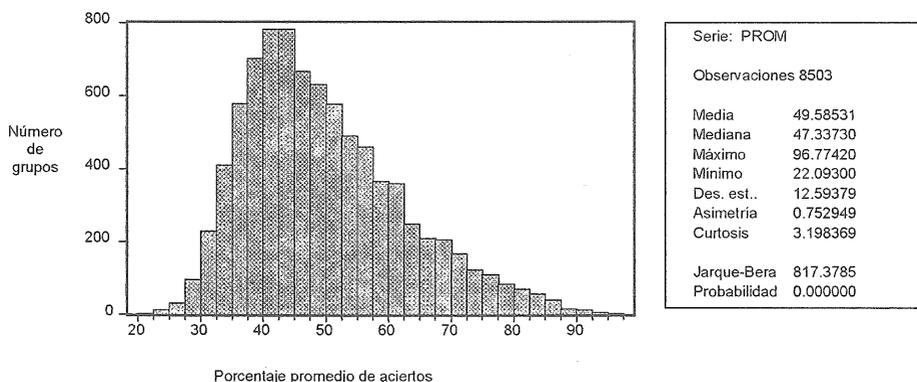
VARIABLES	Media	Desviación estándar	Coefficiente de variación	Mediana	Máximo	Mínimo	Asimetría	Curtosis	Número de registros con valor 1
PROM	49.59	12.59	0.25	47.34	96.77	22.09	0.75	3.20	--
SUEL	6,972.14	1,383.28	0.20	6,024.76	12,138.64	4,082.62	1.15	3.69	--
EXPE	19.85	6.69	0.34	19.00	55.00	1.00	0.53	4.10	--
RAMA	30.11	8.60	0.29	30.25	89.00	5.00	0.04	3.10	--
PREP	0.05	0.22	4.29	0.00	1.00	0.00	4.05	17.42	439
GENE	0.61	0.49	0.80	1.00	1.00	0.00	-0.44	1.19	5166
URBA	0.62	0.49	0.78	1.00	1.00	0.00	-0.49	1.24	5268
ORIG	0.55	0.50	0.91	1.00	1.00	0.00	-0.19	1.03	4644
NPLA	0.45	0.50	1.10	0.00	1.00	0.00	0.19	1.04	3851
ZOEC	0.05	0.22	4.33	0.00	1.00	0.00	4.10	17.83	430

Fuente: Elaborado con datos de la base "Carrera" por los autores.

la función de producción educativa de la educación primaria
en el estado de Jalisco en 1999

GRÁFICA 3

Distribución de frecuencias de las calificaciones promedio de los grupos de alumnos de educación primaria evaluados en la octava etapa del programa de carrera magisterial en Jalisco, 1999



Estos resultados llevan directamente al objetivo central de este trabajo: detectar cuáles variables intervienen en el logro escolar, para lo cual se ha recurrido al uso de la función de producción educativa.

Modelo econométrico

El modelo mejorado parece ser lo más aproximado a las consideraciones *a priori*. Todos los coeficientes de regresión son estadísticamente significativos, con excepción del de la variable interactuante SUELXPREP. Este modelo no presenta multicolinealidad ni autocorrelación, como lo muestran el índice de condición y el estadístico DW del Cuadro 3. La heteroscedasticidad es apenas importante y resuelta con la técnica para obtener estimadores con varianzas y covarianzas consistentes con heteroscedasticidad de White.

Las variables “salario de los maestros” y “experiencia”, aunque son significativas, sus valores son tan pequeños que prácticamente no inciden en el desempeño escolar, sobre todo la primera. Es más importante desde el punto de vista de la posibilidad de acciones de política educativa la variable NPLA, que muestra muy claro cómo, para los maestros de primaria que gozan de la doble plaza, sus alumnos en promedio obtienen más de un punto de calificación que los de aquellos que sólo tienen una plaza. Esto se puede deber al incentivo que representa haber alcanzado algo que es una meta anhelada por todo maestro de este nivel educativo.³⁶

36. Prácticamente todos los maestros de primaria y de preescolar persiguen y compiten por este objetivo en las promociones escalafonarias.

CUADRO 3

Coefficientes de regresión de la función de producción para la educación primaria en el estado de Jalisco dentro del programa de carrera magisterial en la octava etapa de 1999*

Variable	Coefficiente	Error estándar	Estadístico t	Probabilidad
SUEL	0.00042	0.00011	3.95155	0.00008
EXPE	0.05098	0.02067	2.46661	0.01366
URBA	-5.26721	0.74958	-7.02686	0.00000
ORIG	-4.26424	0.38546	-11.06276	0.00000
NPLA	1.39471	0.29344	4.75301	0.00000
ZOEC	-6.34129	0.51017	-12.42971	0.00000
SUELxPREP	-0.00010	0.00007	-1.39034	0.16446
RAMAxGENE	0.09492	0.00866	10.96335	0.00000
RAMAxURBA	0.13164	0.02176	6.04922	0.00000
CONSTANTE	46.81486	0.87946	53.23132	0.00000

R-cuadrada	0.0577	Media de la variable PROM		49.5853
R-cuadrada ajustada	0.0567	D.E. de la variable PROM		12.5938
Error estándar de regresión	12.2315	Estadístico F		57.7854
Suma residual de cuadrados	1,270,640.6177	Prob. del estadístico F		0.0000
Log likelihood	-33,351.8884	Estadístico Durbin Watson		1.8732
Índice de condición	20.09	n		8,503

* Se utilizó la técnica que permite obtener errores estándar y covarianzas consistentes con heteroscedasticidad de White.

Fuente: Elaborado con datos de la base "Carrera" por los autores.

La variable URBA muestra dramáticamente cómo la educación primaria alcanza mayores logros cuando se imparte en áreas rurales que cuando se lleva a cabo en zonas urbanas. Una diferencia de más de cinco puntos en promedio revela que los niños de zonas no urbanas están siendo educados con mayores posibilidades para continuar estudios posteriores que aquellos que viven en áreas con mejores condiciones generales de desarrollo.³⁷ Ahora bien, si los que se encuentran en condiciones más favorables no logran obtener un porcentaje promedio aprobatorio, evaluados sobre los objetivos fijados por la instancia educativa, y los que están en condiciones menos favorables parecen tener peor destino

37. Lamentablemente, esta característica se pierde cuando se alcanzan mayores niveles educativos, ya que la educación posterior a la primaria se concentra más en áreas urbanas y en los grandes centros poblacionales a los que muchos niños, con potencial para el aprendizaje, no pueden acceder.

en sus oportunidades el resto de su vida productiva, aun con calificaciones en promedio cinco puntos mayores que sus homólogos urbanos, esto significa que la educación primaria no sólo ha sido ineficiente en lo económico, sino inequitativa en lo social.

La variable de interacción RAMAXURBA de signo positivo indica que en las zonas urbanas el rendimiento es mayor, pero sólo si el grupo es grande. Esto hace más claro el coeficiente negativo de la variable ORIG, el cual nos dice que el mayor rendimiento de los alumnos de maestros de origen estatal se puede deber a que son estos maestros quienes trabajan en mayor proporción en áreas urbanas y con grupos más numerosos.

La variable RAMAXURBA es muy interesante para fines de política de gasto educativo. Al menos en Jalisco y en este nivel educativo, por ser de signo positivo, implica que los grupos de mayor tamaño han sido más productivos en promedio, sobre todo si la escuela se encuentra en áreas urbanas. Se opone a la hipótesis generalmente aceptada en la literatura, pero es congruente con algunos autores que señalan que disminuir el tamaño de clase no trae aumentos en logro educativo. Disminuir, entonces, el tamaño del grupo promedio que tenemos en la educación primaria en Jalisco no es recomendable porque es muy costoso y no es eficiente.

Por lo que respecta a la variable GENE, la literatura sobre el tema también ha mostrado que los grupos atendidos por maestras tienen mayor rendimiento; en nuestro modelo este efecto también es positivo pero con la variable interactuante RAMAXGENE, es decir, que grupos de mayor tamaño atendidos por maestras son mejores. Este hallazgo se mantiene aun si no se toma en cuenta el tamaño del grupo.

Existe una demanda generalizada de los maestros por alcanzar la percepción salarial que tienen aquellos que trabajan en zona de vida cara. Sin embargo, se ha visto que los aumentos salariales no mejoran el desempeño escolar de los alumnos en forma importante. Por si esto no fuera suficiente, el modelo muestra signo negativo para la variable ZOEC, indicándonos con ello que los alumnos de zonas escolares de vida cara rinden en promedio menos que los de la zona no tan cara en alrededor de seis puntos. La pregunta aquí sería: si todos los maestros alcanzaran la percepción salarial de la zona de vida cara, ¿serviría de algo a la calidad de la educación considerando los hallazgos de este trabajo? Muy probablemente no, ya que la situación del logro no parece estar directamente relacionada con estas variables.

Cabe aclarar aquí que no se está argumentando que los maestros no deban tener mejoras salariales; sólo se establece que ello no mejorará la calidad de la educación. Que si es necesario hacer inversiones para incrementar la calidad, se requiere determinar con mucha claridad lo que incide positivamente en ella. Aquí se sostiene que aun con las limitaciones de este trabajo, el asunto va por la calidad del maestro, y los incentivos económicos deberían estar orientados en ese

sentido. En el nivel teórico, el programa de carrera magisterial pretende elevar la calidad de la educación, pero no lo logra; la evidencia empírica lo demuestra: los alumnos son incapaces de mostrar mejoría en su aprovechamiento, con carrera magisterial o sin ella. El esquema está mal orientado; es más burocratismo que un plan de incentivos para el maestro que logre demostrar mayor logro que los demás; se acumulan puntos que permiten accesos y promociones aun sin mejoras en calidad educativa, porque es un programa escalafonario horizontal de promoción relativa de unos contra otros, y no de validaciones absolutas del rendimiento individual de cada maestro.

Conclusiones y recomendaciones

Se ha visto que, determinar y medir las variables que inciden en el rendimiento académico de los alumnos de educación primaria pública en el estado de Jalisco, es una tarea sumamente compleja por distintas razones, desde aquellas que tienen que ver con soporte teórico, hasta aspectos de burocratismo, pasando por problemas de información y falta de objetivos claros que permitan diseñar esquemas de evaluación estandarizados periódicos que guíen, paso a paso, las acciones de política educativa de la Secretaría de Educación del estado de Jalisco.

Sobre todo cuando se intentan mediciones utilizando la función de producción educativa, hay que reconocer que éste es un instrumento económico, diseñado para actividades de producción de bienes tangibles cuya aplicación a bienes no tan tangibles, como la educación, tiene muchos detractores. Sin embargo, muchos estudios se han realizado en esta materia con esta metodología; en este estudio ha valido la pena el esfuerzo porque se han podido corroborar y rechazar hipótesis casi de dominio común que se creía tenían otra dirección.

Por supuesto que se enfrentaron problemas con la información, no sólo en la dificultad para que a algunas áreas les resultara claro que la información es para utilizarse y no para atesorarse, sino que este trabajo se tuvo que limitar a las variables existentes. No obstante, servirá para "poner el dedo en la llaga" en cuanto a contar con sistemas de información, tan necesarios en este importante sector.

Al mismo nivel de necesidad que se tiene de información, se encuentra la claridad de conceptos como calidad de la educación, no sólo para incorporarlo en los planes y programas de gobierno, sino como la definición de algo que debe alcanzarse, para lo cual se realicen todos los esfuerzos, y no sólo se ofrezca como retórica en discursos de gobierno institucional o de asociaciones gremiales. El concepto debe formar parte de la cultura educativa, debe ser orientador de las políticas y referente para evaluaciones estandarizadas de su logro.

Este trabajo ha sido capaz de identificar que, al menos en el estado de Jalisco, se le ha dado más importancia a las acciones masivas de cobertura que a las de calidad; no hay una meta para incrementar la calidad general del desempeño

escolar año con año. Lo primero puede ser políticamente muy productivo, pero socialmente de trascendencia mínima. El enfoque de la escuela, por ejemplo, no está en mejorar la calidad de los resultados de aprendizaje de los estudiantes, y la administración no está basada en el uso de instrumentos estandarizados de medición. Tales instrumentos se utilizan casi exclusivamente para fines de ascenso de los maestros. Se deben introducir pruebas estandarizadas con mayor frecuencia que permitan a las autoridades identificar y mejorar la calidad de la educación, ya que éstas generarán la retroalimentación dirigida a mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. La educación pública ya no puede darse el lujo de sólo garantizar aulas y butacas; necesita producir un bien socialmente necesario, de calidad competitiva y transformadora.

El estudio muestra que la educación primaria pública jalisciense está reprobada, y que si este enfoque no cambia a uno de cobertura con calidad, el resto de la educación y la sociedad misma no podrán avanzar en forma importante, porque la educación primaria es el cimiento en el cual descansan los demás tipos de habilidades cognoscitivas, de actitud y de aptitud del resto de la educación.

Las variables como salarios, experiencia, preparación y tamaño de los grupos, tradicional y socialmente consideradas como determinantes de que la educación sea mejor o peor, por los maestros, padres de familia y demás sectores de la sociedad, no pudieron ser corroboradas como importantes por la evidencia empírica de los datos utilizados en esta investigación. El salario, tantas veces argüido como el gran catalizador capaz de impulsar la educación, resulta tener prácticamente un insignificante impacto en la consecución de alumnos mejor educados. Así, el derroche de recursos en carrera magisterial no ha impulsado la educación como *a priori* se esperaba. La reducción del tamaño de los grupos tampoco resulta justificada; más aún, de acuerdo con los resultados obtenidos, el tamaño de los grupos debería aumentarse.

Entonces, los programas de incentivos a la preparación, antigüedad y aprovechamiento escolar de los alumnos (todos elementos clave en las promociones dentro del esquema de carrera magisterial) no han dado los resultados esperados. Esto es más grave aún si consideramos que este esquema empezó a funcionar desde 1993 y sus resultados, medidos por las pruebas estandarizadas siete años después, son alarmantes.

Si el maestro continúa como eje central en el proceso educativo, deberá necesariamente darse una renovación pedagógica consistente en cambiar el énfasis, de la transmisión del conocimiento, a la comprensión y construcción social del mismo. Esto significa ir más allá del modelo convencional de enseñanza centrada en el maestro, para concentrarse en la centrada en el alumno mediante prácticas activas, participativas y cooperativas de aprendizaje-enseñanza.

Para mejorar la calidad general de las escuelas será necesario promover y adoptar métodos de aprendizaje activos, participativos y cooperativos que el maestro deberá incorporar en su quehacer diario; es a este punto hacia donde la

intención estatal debería orientar sus esfuerzos de política educativa. La carrera magisterial deberá ser concebida de otra manera; el sistema de puntismo tendrá que cambiar a otro sistema de incentivos de rendimiento absoluto de los alumnos en pruebas estandarizadas.

Por una parte, se debe dar reconocimientos especiales a aquellas instituciones y maestros cuyos alumnos muestren mejoría en su calidad; por otra, en las escuelas que tengan los resultados más pobres se deben indagar las causas y dar apoyos especiales para su corrección. También es conveniente crear fondos especiales para ayudar a las escuelas que tengan dificultades en asuntos relacionados con la calidad, con el objetivo específico de lograr mejores resultados en corto tiempo y así elevar la calidad del sistema en general. Las universidades e instituciones no gubernamentales pueden otorgar apoyos en el diseño de modelos integrados para mejorar en todas las áreas: recursos, infraestructura, organización, pedagogía y condiciones diarias de vida de los estudiantes en la escuela y las comunidades.

Si en forma periódica y frecuente se instituyen las evaluaciones mediante pruebas estandarizadas, se pueden brindar reconocimientos especiales a aquellos maestros, directores y supervisores cuyas escuelas tengan los resultados más altos en eficiencia y calidad internas. Estos reconocimientos, que serán incentivos económicos principalmente, las instituciones educativas podrán distribuirlos entre los maestros y autoridades directivas de acuerdo con reglas preestablecidas en algún manual para este propósito. Provenirán de algún fideicomiso expresamente constituido para apoyar a las escuelas en ambos extremos de la escala de desempeño.

El seguimiento y control de todos estos mecanismos de incentivos para elevar la calidad educativa requiere de sistemas de información complejos, no duplicados, transparentes a toda la sociedad, para lo cual se propone que exista un área de evaluación que mantenga un permanente monitoreo del rendimiento escolar y que tenga, además, cierto grado de autonomía y funciones neutrales entre la autoridad educativa y la organización gremial, para que realice con cierta libertad sus funciones y sus resultados siempre correspondan a lo que en realidad está sucediendo.

Este puede ser un centro de evaluación constituido con personal reducido pero altamente calificado y de tiempo completo, encargado del desarrollo y aplicación de formas estandarizadas de medición, con metodologías de procesamiento de información y sumamente tecnificado que asegure una retroalimentación regular, sistemática, transparente y fidedigna para los encargados de política educativa en la Secretaría de Educación del estado de Jalisco y para la sociedad en general.

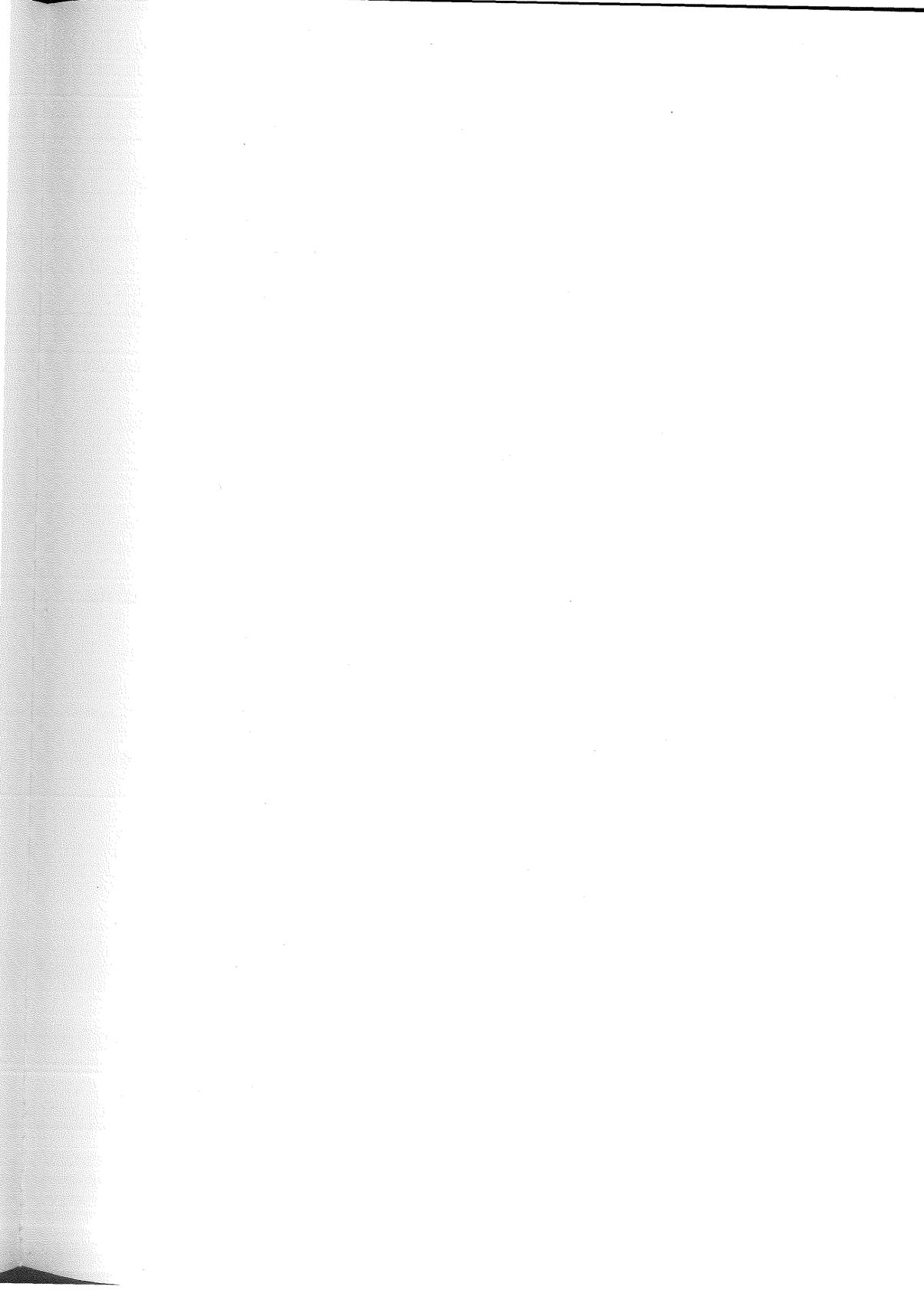
Resulta evidente que estos aspectos le darán legitimidad a los avances en la calidad educativa cuando los haya, y servirán como mecanismos de presión y estímulo cuando no los haya. Además, la educación primaria no será, a partir de

este esquema, juzgada en su conjunto: deberá llevarse a cabo una investigación sistemática sobre las causas internas y externas de reprobación de grados, deserción escolar (anualmente) y bajo rendimiento escolar (mediante exámenes periódicos estandarizados), e introducir medidas para remediarlo (incluyendo incentivos y fondos etiquetados), acompañados de objetivos fijados para lograrse anualmente y, así, cada una de las acciones que surjan de los monitoreos se encaminen hacia cada escuela en lo particular.

Bibliografía

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, firmado el 18 de mayo de 1992 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 1992.
- Cassasús, Juan, Violeta Arancibia y Juan Enrique Froemel (1996), "Laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación", en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 10, enero-abril, pp. 231-261.
- Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1998), *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*, Secretaría de Educación Pública, México.
- Figlio, David N. (1999), "Functional Form and the Estimated Effects of School Resources", en *Economics of Education Review*, núm. 18, pp. 241-252.
- García Díez, María Mercedes (1997), "Estimaciones de funciones de producción educativas: la enseñanza de la economía a nivel universitario", en Olaya Iniesta, Antonio y Carmen Selva Sevilla (coords.), *Actas de las V Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla, La Mancha, pp. 255-270.
- Gobierno del Estado de Jalisco (1995), *Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001*, Guadalajara.
- Greene, William H. (1999), *Análisis econométrico*, tercera edición, Prentice Hall, España.
- Gujarati, Damodar N. (1997), *Econometría*, tercera edición, McGraw Hill, Colombia.
- Hanushek, Eric A. (1986), "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in the Public Schools", en *The Journal of Economic Literature*, vol. XXIV, núm. 3, septiembre, pp. 1141-1177.
- Heneveld, Edward H. y Helen J. Craig (1996), *Schools Count*, World Bank, Technical Paper No. 303, Africa Technical Department Series, pp. 1-152.
- Lazear, Edward P. (1999), *Educational Production*, Hoover Institution and Graduate School of Business, Stanford University.

- López Acevedo, Gladys (2002), "Incentivos y desarrollo profesional de los profesores en las escuelas mexicanas", en *El Trimestre Económico*, México, vol. LXIX, núm. 275, julio-septiembre, pp. 389-434.
- Mishel, Lawrence, y Richard Rothstein (eds.) (2002), *The Class Size Debate*, Economic Policy Institute, Washington.
- Ontiveros Jiménez, Manuel (1998), "Eficiencia del gasto educativo. Una evaluación utilizando la función de producción educativa", en *El Trimestre Económico*, México, vol. LXV (4), núm. 260, octubre-diciembre, pp. 535-557.
- Piñeros Jiménez, Luis Jaime y Alberto Rodríguez Pinzón (1998), "Los insumos escolares en la educación secundaria y su efecto sobre el rendimiento académico de los estudiantes", en *The World Bank, LCSHD Papers Series*, núm. 36, pp. 1-50.
- Rodríguez Fuenzalida, Eugenio (1994), "Criterios de análisis de la calidad en el sistema escolar y sus dimensiones", en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 5, mayo-agosto, pp. 45-65.
- Vélez, Eduardo (1996), *Factors Affecting Achievement in Primary Education. A review of Literature for Latin America*, Banco Mundial.



Una reflexión sobre la complicada relación entre educación y trabajo

PABLO SANDOVAL CABRERA¹

Antecedentes

En los últimos diez o quizás quince años, impulsados por el fenómeno de globalización mundial y el dinámico cambio científico y tecnológico —con la consecuente exigencia a las economías nacionales de mayor competitividad— los gobiernos y los académicos e investigadores han reavivado la reflexión (yo diría el debate) en torno al papel que debe cumplir la educación en la sociedad; en otras palabras, respecto de la relación que debe establecerse entre el sistema educativo y el sector empleador, y en sentido más amplio con la sociedad.

Esta relación ha sido una preocupación añeja que ha ocupado el interés de investigadores, académicos y gobiernos y que, todavía hoy en día, sigue suscitando fuertes polémicas. La economía y la sociología de la educación en todas sus vertientes han dedicado varias décadas al estudio de esta relación; en especial, en torno de la evaluación de los rendimientos sociales y privados de la educación y la relación entre educación y crecimiento económico.

A pesar de que existen varias divergencias e incluso temas pendientes sobre este aspecto, pareciera haber consenso respecto de una cuestión trascendental:

La formación de recursos humanos es de fundamental importancia para el desarrollo de cualquier nación, e incluso la conclusión pareciera aun más contundente: “en los momentos actuales el conocimiento y por consecuencia el recurso humano como creador, portador y aplicador del mismo, es el factor de competitividad más importante” (Sandoval, 1999).

La recomendación de política educativa, por consecuencia, es inmediata, “una nación que aspire a alcanzar el desarrollo debe invertir en la creación de capital humano” (ibídem).

1. Departamento de Economía, Departamento de Turismo, CUCEA, UdeG.

1. El problema

Se asume entonces que el gasto educativo no se convierte en lo que en economía se conoce como "costos hundidos" sino que se constituye en una inversión recuperable, que genera rendimientos en distinto grado, públicos y privados. Sin embargo, la cadena de interrogantes es amplia; asumiendo que la educación es inversión, una sociedad a través de sus órganos de toma de decisiones y los individuos, en particular, deben tomar "decisiones de inversión" ¿en qué invertir?, ¿cuándo invertir?, ¿cuánto invertir?, etc. Éstas no son preguntas simples, que inviten a dar respuestas también simples; estas interrogantes son de la mayor complejidad.

En principio podemos decir que para contestar a estas preguntas necesitamos información; en este sentido, inevitablemente tenemos que reflexionar en torno al problema de ¿cómo se genera?, ¿cómo se distribuye? y ¿cómo se puede acceder a la información para la toma de decisiones, por parte de los actores sociales?

El supuesto de competencia perfecta, tan en boga en el pensamiento ortodoxo de los promotores del actual modelo económico, nos quiere hacer creer que los agentes económicos y los tomadores de decisiones actuamos de manera racional y asumimos decisiones óptimas debido a que el "eficiente" funcionamiento de los mercados nos permite acceder a toda la información que requerimos para adoptar nuestras decisiones; esto es, existe "información perfecta".

Este supuesto significaría que tanto el mercado de trabajo como el "mercado educativo" se regulan y retroalimentan de manera automática; es decir, la oferta y la demanda de recursos humanos en el mercado de trabajo se ajustan "automáticamente" de tal manera que no existe ni exceso, ni déficit de capital humano. Las instituciones formadoras, por su parte, disponen de la información necesaria sobre "el tipo" y la cantidad de profesiones que deben ofrecer, en función de la oferta y demanda de trabajo, de tal manera que a largo plazo existe equilibrio en ambos mercados.²

El contraste de este supuesto con la realidad es evidente: ni los mercados son perfectos, ni existe información perfecta, por consecuencia, el supuesto de optimalidad "paretiana" que subyace en la toma de decisiones cotidianas no se cumple.

Entonces, el problema del cuánto y el cómo invertir se convierte, en parte, en un problema de acceso y manejo de información confiable y oportuna. A partir

2. Planteado en otros términos: "Según este sistema teórico (que presupone una información pura y perfecta) el sistema educativo está regulado por las necesidades del mercado de trabajo. Todo exceso en la oferta de competencias disminuirá el rendimiento de la inversión educativa y por tanto la demanda de educación" (Mallet, Louis et al., "Títulos, competencias y mercados de trabajo en Europa" en *Revista Europea de Formación Profesional*, núm. 12, septiembre-diciembre, 1997).

de este reconocimiento, gran parte del esfuerzo de los científicos e intelectuales que se han ocupado del estudio entre educación y sociedad; particularmente de la relación entre educación y trabajo, se ha dirigido, de alguna manera, a resolver, consciente o inconscientemente, este problema de información.³

Esto, por supuesto, no da por agotada la discusión en torno al papel de la educación, sin embargo, sí establece un parteaguas en la línea de investigación educación-trabajo (antes el interés se centraba en la medición cuantitativa de los rendimientos privados y sociales de la educación; la verdad es que no fue tiempo perdido, como algunos creen).

Sobre esta línea de trabajo se han orientado gran parte de los esfuerzos para el desarrollo de metodologías para el diagnóstico de necesidades de formación, incluyendo, por supuesto, las metodologías propuestas para el análisis de competencias laborales.⁴

El menú de propuestas de metodologías, por fortuna, se ha ampliado en los últimos años después de un largo periodo de sequía en este terreno —por lo menos, localmente—, y esto ha permitido orientar el estudio y el debate en torno al componente metodológico en la detección de necesidades de formación.

Haciendo una breve recapitulación de lo hasta aquí planteado, aceptaríamos que existe consenso en torno al papel que juega la educación en el crecimiento y desarrollo individual y social y, por consecuencia, en la correlación existente (aunque difícil de medir) entre inversión en educación y crecimiento de la renta individual y social, entre educación y crecimiento económico en general; entonces, el esfuerzo de investigación y de la política educativa se orienta en estos momentos a definir las formas para que esta inversión genere los máximos beneficios posibles. A la pregunta ¿cómo tomar la mejor decisión de inversión en educación? subyace un problema metodológico y de información fundamental-

3. Al respecto existe una amplia tradición de estudios sobre “capital humano” que se abordan desde la perspectiva de la economía y que van desde un añejo estudio de Milton Friedman y Simón Kuznets sobre “Ingresos en la práctica profesional independiente”, en 1945, pasando por los trabajos de Theodore Schultz (1962) y Gary S. Becker (1964), este último con su monografía titulada “Capital humano” ha servido como el *locus* clásico del tema. No menos importantes son los estudios realizados en los años setenta y ochenta por economistas de la talla de Mark Blaug, Martín Carnoy y Harbison, entre otros; la mayoría de dichos estudios utilizan incluso modelos matemáticos sumamente sofisticados. Véase Latapí, Pablo (coord.) (1993), *Educación y escuela. III Problemas de política educativa*, México, SEP-Nueva Imagen.
4. En México, a partir de la puesta en marcha del Proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación en 1994, que encabezan el Consejo de Normalización de Competencia Laboral (Conocer) y la Secretaría del Trabajo, se han desarrollado destacados esfuerzos para diseñar metodologías para el diagnóstico de necesidades de formación; entre las más innovadoras destacan la Metodología de Prospectiva de Necesidades de Formación de la Secretaría del Trabajo (la más novedosa desde mi punto de vista) y la metodología de Análisis Ocupacional del Conocer y las diversas metodologías que aplican las universidades tecnológicas y algunas universidades públicas como la UNAM. En nuestro paso por el Sistema de Educación Media Superior de la Universidad de Guadalajara diseñamos una metodología propia, que se aplicó al estudio previo a la apertura de los bachilleratos técnicos en 1993.

mente; este asunto, entonces, ocuparía la agenda de los principales estudiosos de la economía y la sociología de la educación.

2. Enfoques para el diagnóstico de necesidades de formación (planeación de recursos humanos)

Los diversos enfoques propuestos para el estudio de la complicada relación entre educación y trabajo podríamos reunirlos en tres grandes grupos, en función de su énfasis teórico particular y del nivel de su análisis.

Un primer grupo, de corte macroeconómico, centra la atención en el análisis de la dinámica general y sectorial de la economía de un país, a partir del cual se infiere un comportamiento paralelo de la demanda de empleo y formación en esas áreas. Aquí podemos ubicar las metodologías aplicadas en el análisis de la Planeación de Recursos Humanos (APRH). De acuerdo a este enfoque "para que aumente la producción se requieren cantidades adecuadas de tipos especiales de fuerza de trabajo que pueden ser distinguidos en parte por sus antecedentes educativos" (Snodgrass y Sen, 1993: 17), se ubican también en este campo analítico los modelos que aplican el método de insumo producto, tales como el de Correa-Timbergen-Bos y la versión crítica de este enfoque, conocido como el Modelo de Parnes, entre otros.

Un segundo grupo, que privilegia el análisis a un nivel menos agregado, conocido como enfoque de "capital humano", está orientado hacia el cálculo de los rendimientos sociales y privados de la educación (tasa de rendimiento), conocido también como el Análisis de Costo Beneficio (ACB). Bajo este enfoque se agrupan los trabajos de George Psacharopoulos, T. Schultz y Gary S. Becker, entre los más destacados.

Estos enfoques, a pesar de su fuerte carga teórica y del uso, en muchos casos, de sofisticados modelos matemáticos, no aportaron mayores soluciones a los problemas de planeación de los recursos humanos en los países desarrollados y, por supuesto, tampoco para la solución de los problemas en los países en desarrollo.

La inoperancia de estos análisis, insisto, a pesar de su excelso formalismo, se debió a que no rompieron con el supuesto de información perfecta y reprodujeron lo que desde la perspectiva de Cipolla (1997: 26) constituye un grave problema de la teoría económica:

Su creencia de que la gente tiende a actuar de forma racional [...] el suponer necesariamente la existencia de fuertes asociaciones de carácter repetitivo entre determinadas variables de base, sin darse cuenta que esta creencia no es realista: la gente raras veces se comporta como se espera (ibídem: 27).

El determinismo, la regularidad a priori en las relaciones sociales rara vez se dan, existen una serie de variables no mensurables, incluso algunas difíciles de conocer pero cuya presencia en la explicación del fenómeno social es imprescindible.

Se exige entonces —siguiendo a Pascal— no este *espíritu geométrico* que ha permeado el trabajo de los economistas (clásicos y sus seguidores) sino:

[...] percibir la presencia y la importancia de un número infinito de variables, muchas de las cuales no pueden medirse ni definirse; una clara percepción de la elevada frecuencia de las asociaciones no lineales (y según la terminología de la física) caóticas; una gran desconfianza ante las relaciones rigurosas de causalidad; y, finalmente, una percepción de la presencia constante de unas condiciones en las que el azar y el caos desempeñan un papel importante (ídem: 28).

Esta peculiar capacidad de percibir lo que a simple vista no aparece como relevante para el economista ortodoxo es lo que se conoce como el *esprit de finesse*.

Buscando ir más allá de los limitados enfoques ortodoxos, después de una larga sequía de estudios en el campo de la economía de la educación, surge, a principios de los años noventa,⁵ particularmente en Europa, un *tercer enfoque* para explicar esta difícil relación entre educación y trabajo, el cual aborda el problema desde el terreno de la prospectiva, poniendo en el centro del análisis a los actores sociales y visualizándolo desde una perspectiva integral, holística y de largo plazo.

Para esta corriente la cuestión nodal es el consenso social en la definición de las políticas educativas. Se parte del hecho real de que los problemas educativos y del mercado de trabajo no son campo exclusivo de la economía, es decir:

La economía no puede reducirse a un problema estrictamente económico. Es una cuestión en parte política, dado que se trata de un bien de carácter público. Las políticas públicas de educación o enseñanza están influidas por los diferentes grupos de presión en defensa de sus respectivos intereses, que el poder público suele tender a satisfacer (Mallet, op. cit.: 26).

En este sentido, la política educativa debiera definirse, como ya lo mencionamos, a partir de la realización de grandes consensos entre empleadores, instituciones formadoras, sindicatos, demandantes de educación y gobierno. Acepta-

5. Podríamos decir que el antecedente más inmediato se encuentra en la crítica de la corriente marxista a las teorías del capital humano, al no considerar en su análisis los problemas de clase, y las diversas variables sociales que pueden restringir, en determinados momentos, el acceso a la educación o al empleo (sexo, raza, nivel de marginalidad de los diferentes grupos sociales, etc.) en general en la planeación de recursos humanos, esto en los años setenta y ochenta.

mos que el mecanismo del consenso no resuelve el problema de disfunción (por la existencia de información asimétrica) entre los mercados educativos y de empleo, pero puede contribuir a reducirlo.

Aceptando la tesis anterior, la posibilidad de lograr que esta relación sea pertinente (y, consecuentemente, que la inversión en educación genere el mayor bienestar social y privado) dependerá básicamente de reconocer tres cuestiones con las cuales concluyo esta breve reflexión.

3. Conclusiones

Primero: la relación entre el mundo del trabajo y el mundo de la formación es sumamente compleja, por lo que mantener una correspondencia entre ambas estructuras no es tarea fácil. Las dificultades derivan de la ineficiencia de ambos mercados, hecho que dificulta el disponer de información a los agentes sociales para una eficiente toma de decisiones (es decir, subyace en esta relación un problema de información asimétrica).

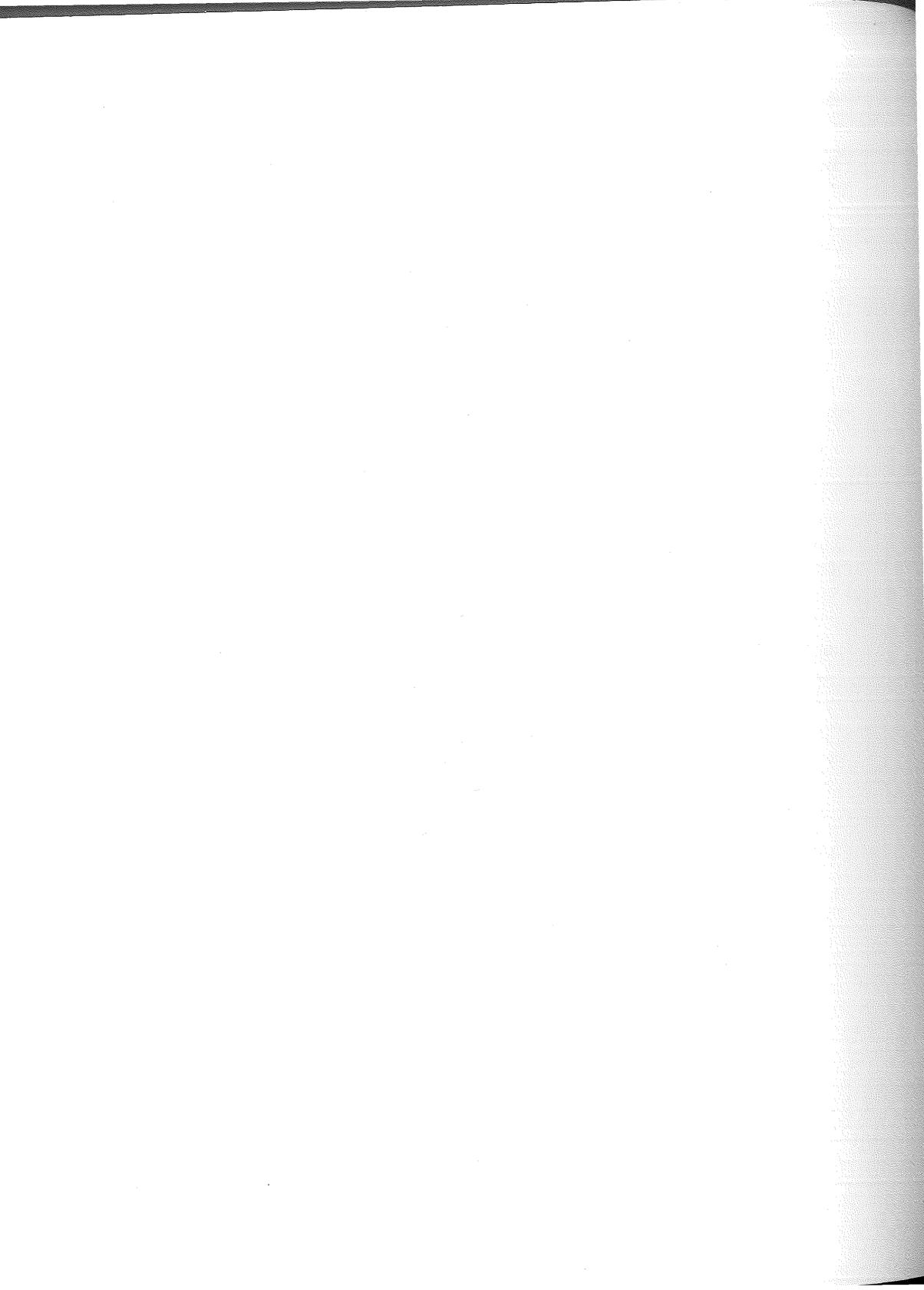
Segundo: la brecha entre demanda y oferta de formación puede reducirse si se parte, en principio, de reconocer que esta relación es esencialmente una relación social, y que, entonces, debe sustentarse en la participación de los distintos actores sociales implicados en ella.

Tercero: los esfuerzos metodológicos que se realicen deben partir de esta premisa; F. Germe, especialista Europeo en el tema que estamos abordando, señalaba (y esto realmente cimbró la mentalidad tecnocrática de los consultores del Consejo de Normalización de Competencia Laboral, Conocer) en el seminario sobre metodologías de prospectiva que se organizó aquí, en la Universidad de Guadalajara, en junio de 1997, que *lo más importante no era la cuestión metodológica sino el acuerdo social que sustentará el nuevo proyecto de formación*, en lo que estamos parcialmente de acuerdo; debido a que es por esta razón por la que la parte metodológica adquiere importancia, en la medida en que se constituye en un instrumento de coparticipación.

Por último, es evidente que falta mucho por hacer, hay una dispersión importante de esfuerzos que deben conjuntarse a pesar de que no existe ni una política integradora, ni —por supuesto— el apoyo necesario. Está en boga, desgraciadamente, a nivel federal y a nivel de las instituciones de educación (las universidades entre ellas), una planeación educativa “disfrazada” de “estratégica y prospectiva” pero que en el fondo, y en mayor grado que en los años sesenta y setenta (años de auge de la planeación indicativa), sigue siendo indicativa. Esta política, desgraciadamente, no sólo no premia los esfuerzos serios que se realicen en este campo, sino que incluso los castiga.

Bibliografía

- Alpin, Carmen y J. R. Shackleton (1997), "Tendencias en el mercado de trabajo y necesidades de información: sus efectos sobre las políticas de personal", en *Revista Europea de Formación Profesional*, núm. 12, septiembre-diciembre.
- Blaug, Mark (1993), "El estatus empírico de la teoría del capital humano: un estudio ligeramente parcial", en Latapí, Pablo (coord.), *Educación y escuela*, México, SEP-Nueva Imagen.
- Cipolla, Carlo M. (1997), *Entre la historia y la economía*, Barcelona, España, Editorial Folio.
- Mallet, Louis et al. (1997), "Títulos, competencias y mercados de trabajo en Europa", en *Revista Europea de Formación Profesional*, núm. 12, septiembre-diciembre.
- Psacharopoulos, George (1993), "Los rendimientos de la educación: un estudio comparativo internacional actualizado", en Latapí, Pablo (coord.), *Educación y escuela*, México, SEP-Nueva Imagen.
- Sandoval Cabrera, Pablo (1999), "El papel de la información en el diagnóstico de necesidades de formación", en *Boletín Informativo SEMS*, núm. 14, Universidad de Guadalajara, julio.
- Snodgrass, Donald R. y Debabrata Sen (1993), "El análisis de la planeación de recursos humanos en los países en desarrollo: estado actual del conocimiento", en Latapí, Pablo (coord.), *Educación y escuela*, México, SEP-Nueva Imagen.



El déficit comercial como una restricción externa al crecimiento

JUAN RAMIRO DE LA ROSA MENDOZA
JOSEFINA LEÓN LEÓN¹

Introducción

Este artículo tiene como principal finalidad estudiar el papel del déficit comercial en México como una restricción externa al crecimiento en la etapa de apertura económica.

Si bien el proceso de integración económica de México con Norteamérica por medio del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá ha sido relativamente exitoso, en la medida en que se ha logrado formar un sector exportador dinámico y lo suficientemente competitivo como para mantener al país dentro de las 12 economías más exportadoras en el mundo, surgen varios problemas ligados a la apertura económica que no son difíciles de enumerar:

a) Concentración del éxito exportador en pocas y grandes empresas, presumiblemente alrededor de 300, la mayoría de ellas transnacionales.

b) Mucho de este intercambio es comercio intrafirma, lo cual impide que se difundan los beneficios del mismo.

c) El grado de maquilización es demasiado grande (entre 40% y 50% del total exportado son exportaciones de maquila). Del resto (el otro 50%), probablemente 90% se realiza a través de estas pocas y grandes empresas de las que hemos hablado antes. Si bien las maquiladoras trabajan con saldo positivo externo,² su enlace productivo interno es prácticamente irrelevante (de escasa generación de demanda interna para insumos nacionales) y su principal aportación se encuentra

-
1. Los autores son profesores del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. E-mail: delarosa@correo.azc.uam.mx, llmj@correo.azc.uam.mx
 2. El 95% del valor de las exportaciones maquiladoras es componente importado; sin embargo, así sea puro ensamble, siempre habrá un valor agregado que se realice en México, de manera que el valor del producto final será superior siempre al valor de sus partes. Lo exportado tendrá un valor mayor que sus componentes importados.

en la demanda adicional de empleo que genera en las zonas donde se ubican las maquiladoras.

d) Un factor que explica en gran medida el crecimiento económico es el progreso tecnológico. Podemos suponer que éste encuentra tres vías para “instalarse” en una economía: 1. Por difusión tecnológica de las empresas de punta al resto de sectores; 2. Por imitación, en la cual algunas empresas copian el diseño de algún producto y la manera de hacerlo, y avanzan por medio del aprendizaje en el tiempo, y 3. Por creación de tecnología, en la cual las empresas invierten en ID (investigación y desarrollo) y se convierten en empresas de punta. Ninguna de las tres vías parece haber sido relevante para México, dado que el progreso tecnológico se concentra en esas grandes empresas exportadoras.

e) A lo largo del tiempo, la presencia de déficit comercial ha sido una característica de nuestro proceso de crecimiento económico. Con el éxito exportador manufacturero parecería que podría haberse aliviado dicho déficit, como sí lo hicieron economías asiáticas como la japonesa y coreana; sin embargo, esto no ha sido así debido a la suma, de varios factores: 1. Hay un fuerte componente estructural importado que hace que conforme la economía crezca aumente el total de importaciones que realiza la economía en su conjunto; 2. Si una parte del comercio que se realiza es comercio intrafirma, esto explica también el déficit, ya que el comercio se realiza en los dos sentidos: exportaciones e importaciones, y 3. La maquila tampoco ayuda mucho ya que, si bien puede estar trabajando con saldo positivo, éste es mínimo si se considera el alto contenido importado del valor exportado en maquila y el elevado porcentaje que la maquila tiene respecto a las exportaciones totales.

Cualquiera de estos puntos enumerados merecería una investigación. En este trabajo nos centraremos en la última cuestión, referente al déficit comercial y la restricción externa.

Al considerar el caso de México, el periodo estudiado es 1982-2002,³ para lo cual hemos de dividirlo en dos etapas: 1. La de transición económica, 1982-1988, y 2. La de economía abierta, 1989-2002.

El documento tiene varios apartados. Luego de la introducción, en la parte 2 establecemos una fundamentación teórica básica sobre el concepto de restricción externa al crecimiento. En la parte 3 se plantea la parte contable y macroeconómica del equilibrio en balanza de pagos. La parte 4 trata del contexto de la economía mexicana, ilustrando su desarrollo en las últimas dos décadas y destacando la relación entre déficit comercial y crecimiento económico. Por último, aparecen las conclusiones como evaluación final del estudio.

3. La razón para establecer este periodo es que con la profunda crisis económica de 1982 llegó a su fin el modelo proteccionista de industrialización por sustitución de importaciones, lo que obligó al gobierno a una transición económica en la que el sector externo se convirtió en motor del crecimiento económico.

Fundamentos teóricos básicos de la restricción externa al crecimiento

Se dice que existe restricción externa al crecimiento cuando se impone una limitante a la dinámica económica por el lado de la demanda, debido a la escasez de divisas que ocurre cuando el ritmo de crecimiento de las importaciones termina por superar al de las exportaciones. Dado que las importaciones dependen fundamentalmente del ingreso, asumimos que conforme éste se incrementa, las importaciones también lo hacen y ya que la determinación de las exportaciones se realiza de manera preponderantemente exógena,⁴ termina por llegarse a una situación que desata un déficit comercial mayor a medida que se eleva el crecimiento, lo que se convierte en uno de los problemas graves de la economía puesto que, de ser cierta esta tendencia, será cada vez mayor el peso del déficit comercial respecto al producto interno bruto (PIB). En este caso, el país no puede crecer porque carece de divisas para la compra de las importaciones necesarias a su propia dinámica. Se produce así una restricción externa al crecimiento. Es evidente que el gasto supera al ingreso que se genera en la economía, y la única manera de aliviar esta limitante es mediante el ingreso de capitales del exterior. Ésta es una realidad para las economías en vías de desarrollo.

En la etapa de apertura económica —que en México podríamos ubicar de 1985 en adelante—, con la reducción unilateral de restricciones al comercio se facilita el flujo de mercancías, mientras que la apertura de capitales ocurre a principios de la década de los noventa. ¿Es posible que en esta etapa de apertura y de integración económica la restricción externa al crecimiento haya disminuido gracias al éxito exportador manufacturero? En esta investigación pretendemos avanzar en una posible respuesta.

Nuestro bagaje teórico se encuentra cimentado en la tradición keynesiana, ya que seguimos muy de cerca los desarrollos teóricos de N. Kaldor y J. P. Thirlwall. El primero destaca la importancia de la industria manufacturera en la generación de crecimiento económico, liderazgo que en la etapa de apertura se vuelve patente; el segundo formaliza la determinación del crecimiento económico a partir de la evolución del sector externo, que termina por formar una restricción externa, llegando a establecer algo que se ha dado en llamar ley de Thirlwall, por la regularidad que se ha encontrado en la dinámica de varias economías. Al

4. Las exportaciones dependen del ingreso mundial (Y^*) y del tipo de cambio real ($e = EP^*/P$); e mide qué tan atractivas son las exportaciones del país en comparación con las de otros países, y se define como la razón entre el precio de los bienes extranjeros en moneda local (EP^*) y el nivel de precios interno (P). Véase Larraín y Sachs, 2002, pp. 267-280. En el contexto actual de globalización económica y a raíz de la crisis económica desatada en nuestro país a finales de 1994, se empieza a instrumentar a partir del 22 de diciembre de ese año un régimen de tipo de cambio flexible, lo que significa que el tipo de cambio nominal (E) deja de ser un instrumento de la política económica y se convierte en una variable endógena.

modelo surgido del planteamiento teórico de Thirlwall se le conoce como *modelo de crecimiento restringido por balanza de pagos*, en el cual la tasa de crecimiento del ingreso depende de la tasa de crecimiento de la demanda efectiva, suponiendo que el país cuenta con capacidad instalada disponible, lo que significa que el equilibrio económico se obtiene a niveles inferiores al pleno empleo. Thirlwall desarrolla su modelo de crecimiento limitado por balanza de pagos a partir del mecanismo del multiplicador del comercio de R. F. Harrod (1933); de acuerdo con éste, el nivel de la producción industrial se ajusta al nivel de la demanda por exportaciones con relación a la propensión a importar. El crecimiento del producto se encuentra limitado por la balanza de pagos. Tomando como base este planteamiento, Thirlwall (1979) construye un modelo en el que el comercio externo constituye la variable principal y al multiplicador del comercio de Harrod lo convierte en un multiplicador dinámico al relacionar las tasas de crecimiento del producto y de las exportaciones, en vez de niveles de producto y de exportaciones, como en Harrod. En el desarrollo del modelo de Thirlwall también fueron fundamentales las elaboraciones teóricas y conceptuales de Kaldor (1966, 1967, 1968) que rescata la causación circular acumulativa (a la manera de Gunnar Myrdal), fundada en la Ley de Verdoorn.⁵ En términos sucintos, Kaldor identifica al sector manufacturero como el eje productivo más dinámico, que impulsa el crecimiento del PIB. Cuando crecen las manufacturas se generan economías de escala con rendimientos crecientes, que a su vez generan aumentos en la productividad del trabajo. En una primera etapa el producto manufacturero podrá crecer al ritmo en que lo haga la demanda interna; en la fase siguiente, serán las exportaciones las que de manera gradual vendrán a ser el componente más dinámico de la demanda autónoma.

La ley de Thirlwall establece de inicio que toda economía puede crecer sin restricción y sin recurrir a financiamiento externo, hasta el punto en el cual la balanza comercial se encuentra en equilibrio; esto hace que su ingreso sea igual a su gasto. Cualquier exceso de gasto provocará, evidentemente, un déficit comercial que tendrá que ser financiado por el ingreso externo de capitales en cualquiera de sus formas, sean préstamos o inversión extranjera (directa o indirecta). En concreto la ley de Thirlwall señala que, en el largo plazo, la tasa de crecimiento de un país depende de la tasa de crecimiento de sus exportaciones sobre la elasticidad ingreso de sus importaciones. De esta manera, el crecimiento de la economía depende en forma muy marcada de la demanda impulsada por las exportaciones, principalmente de las manufactureras, provocando una causación circular acumulativa, lo que es muy cercano a la concepción de Kaldor.

En resumen, ésta es una propuesta de corte keynesiano que hace hincapié en el papel de la demanda agregada. Como es conocido, otra vertiente tiene que ver con la corriente dominante de inspiración neoclásica que considera que el creci-

5. La relación entre crecimiento del producto y un rápido crecimiento de la productividad, es llamada por Kaldor ley de Verdoorn, debido a que un economista alemán, P. J. Verdoorn, identifica esta asociación en una publicación de 1949.

miento económico se determina por el lado de la oferta; esto se ha discutido a partir del famoso e influyente artículo de Robert Solow de 1956, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, que ha cobrado un nuevo interés a partir de la publicación de Paul Romer en 1986, *Increasing Returns and Long Run Growth*, que sigue en lo fundamental la línea de Solow, pero adopta el supuesto de rendimientos crecientes a escala. Con este artículo se inaugura una corriente que se ha dado en llamar la "nueva teoría del crecimiento" o "teoría del crecimiento endógeno".

En nuestro estudio hacemos énfasis en el modelo de crecimiento restringido por balanza de pagos, en una perspectiva de demanda, ya que mantenemos como hipótesis de trabajo que uno de los principales problemas para la economía mexicana, y en general para las economías latinoamericanas, han sido los desequilibrantes déficit comerciales traducidos a problemas en balanza de pagos, convirtiéndose en una de las razones que han impedido una evolución favorable y continua del crecimiento económico.

El crecimiento con equilibrio en balanza de pagos

A continuación se expone un modelo básico para determinar la demanda agregada en el mercado de bienes y servicios; por tanto, se deja de lado lo que se refiere a los mercados de dinero, bonos y trabajo. Se asume una economía abierta y, una vez que se determina la situación inicial de equilibrio, se realiza un ejercicio de estática comparativa a fin de evaluar las repercusiones que genera la variación en una de las variables del gasto autónomo en el nivel de ingreso y en el sistema económico en su conjunto. En este caso el crecimiento económico lo representamos por el cambio en el nivel de producción o ingreso (ΔY); veremos cómo se ve afectada la balanza comercial a medida que el gasto interno es mayor al ingreso, lo que implica el aumento de las importaciones.

En una economía cerrada es muy fácil prever que cuando el ahorro es igual a la inversión ($S=I$), los intercambios privados estarán en equilibrio. Cuando la economía es abierta, es algo más complejo decir que la economía se encuentra en equilibrio; basta adelantar que ello ocurre cuando el flujo del ingreso se iguala al flujo del gasto. Desde esta perspectiva, consideremos las siguientes ecuaciones:

$$1) PIB = Y = C = I + \bar{G} + XN$$

$$2) C = cYD, 0 < c < 1$$

$$3) YD = Y + \bar{TR} - T$$

$$4) T = tY, 0 < t < 1$$

$$5) \bar{I} = I - bi, b < 0$$

$$6) XN = \bar{X} - M$$

$$7) M = mY, 0 < m < 1$$

La (1) es una identidad que señala que, en el agregado, el producto interno bruto (PIB) es igual al ingreso (Y) y que éste a su vez es igual al gasto o demanda agregada (DA); la DA se define como la suma del $C + I + G + XN$; la ecuación (2) describe el consumo (C); la (3) es la definición del ingreso disponible (YD); la ecuación (4) representa los impuestos (T); la (5) es la función de inversión privada (I); la (6) son las exportaciones netas (XN), esto es, la diferencia entre las exportaciones \bar{X} y las importaciones M ; la (7) es la función que corresponde a las importaciones; G representa el gasto público; TR las transferencias; I la inversión autónoma; i la tasa de interés nominal; c es la propensión marginal a consumir, el valor que puede tomar es positivo pero inferior a la unidad;⁶ t es la tasa de impuestos; b es un parámetro positivo que mide el grado de sensibilidad de la inversión privada a cambios en la tasa de interés; m es la propensión marginal a importar. En este sistema de ecuaciones las variables exógenas son: G , TR , I , \bar{X} . Al efectuar las sustituciones respectivas se tiene que el nivel de equilibrio del ingreso es:

$$Y_0 = \frac{1}{1 - c(1 - t) + m} (\bar{A} - bi)$$

donde \bar{A} muestra los elementos del gasto autónomo exógeno, $\bar{A} = c \bar{TR} + \bar{I} + G + X$; el multiplicador compuesto para esta economía abierta corresponde a:

$$\alpha = \frac{1}{1 - c(1 - t) + m}$$

donde el valor del multiplicador va a depender de la propensión marginal a consumir (c), de la tasa de impuestos (t) y de la propensión marginal a importar (m); debido a las restricciones en relación con los parámetros, se puede verificar que $\alpha > 0$. Dados los valores de los parámetros c y t , entre más alta sea la propensión marginal a importar (m), menor será el valor del multiplicador. Para efectos de simplificar el análisis vamos a suponer que m es tal que el valor del multiplicador es positivo y mayor que la unidad, ya que tenemos que acudir al principio general del multiplicador para explicar cómo las fluctuaciones en cualquiera de las variables exógenas, como la inversión, son capaces de generar fluctuaciones en el ingreso de una amplitud mucho mayores que ellas mismas.⁷

De este modo, un incremento autónomo en el gasto público va a implicar un mayor aumento en el ingreso; esto es: $\Delta Y = \alpha \Delta G$.

6. Esta misma restricción se impone sobre los parámetros t y m .

7. Para una reflexión intuitiva en relación con este punto, ver Keynes, 1984, pp. 112-114.

Otra forma de analizar la situación de equilibrio es a partir de la aplicación del ingreso disponible, el cual se destina al consumo y al ahorro (S):

$$8) YD = C + S$$

Hemos dicho antes que (3) $YD = Y + TR - T$; así, igualando (3) y (8) y despejando para el nivel de consumo:

$$C = Y + TR - T - S$$

sustituyendo en la identidad (1) se tiene que:

$$1) Y = Y + TR - T - S + I + G + XN$$

reagrupando términos se obtiene lo siguiente:

$$9) (S - I) + [T - (TR + G)] = XN$$

El primer término a la izquierda de la igualdad representa el saldo del gasto del sector privado, y el segundo es el presupuesto público; a la derecha de la igualdad se encuentra el saldo de las exportaciones netas, que es el resultado neto del intercambio comercial que una economía establece con el resto del mundo, el cual puede estar en equilibrio, ser superavitario o deficitario.

Se puede observar que tanto el sector privado como el público influyen en la formación de dicho saldo. Si, por ejemplo, suponemos un presupuesto público equilibrado ($T - TR - G = 0$), forzosamente cualquier exceso de gasto interno privado ($S < I$) se transfiere a un déficit externo como saldo por el intercambio de bienes y servicios que hace la economía. En suma, todo déficit comercial está asociado a un déficit gubernamental, a un déficit privado, o a una combinación de ambos.

En la Figura 1, la economía trabaja en Y_0 y no requiere financiamiento, pues su gasto se encuentra equilibrado. Si el ingreso se incrementa a Y_1 (por cualquier aumento en el gasto autónomo: $c \Delta TR, \Delta G, \Delta I, \Delta X$), la variación en Y (ΔY) deberá ser financiada por el ingreso de capital externo en una economía abierta:

$$10) X - M = CK^8$$

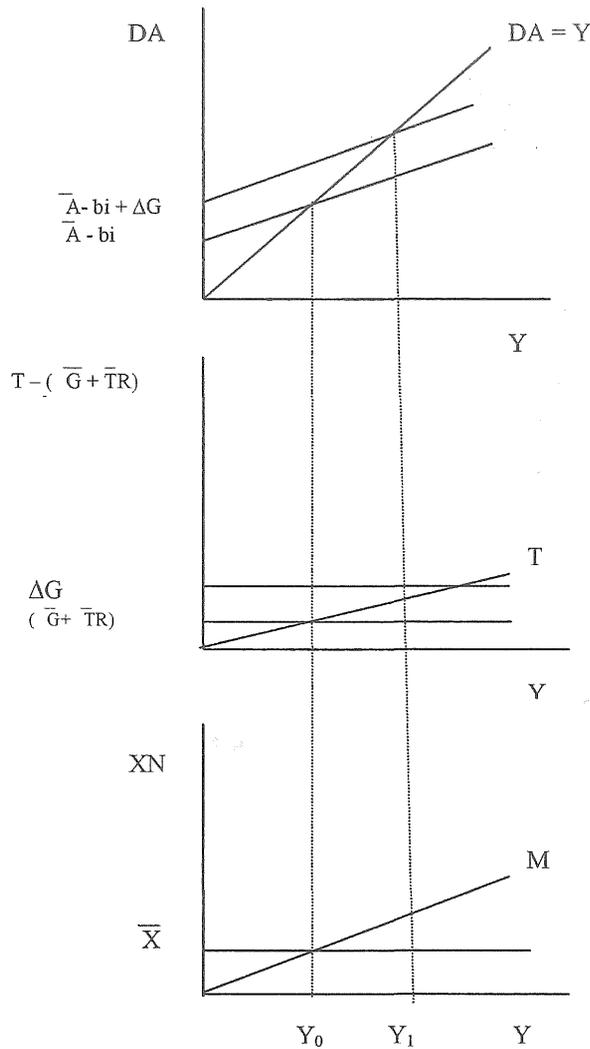
De lo contrario, si no puede financiarse de esta manera, la economía deberá ajustarse mediante la contracción en la demanda agregada, lo que implica una disminución en el gasto, y en consecuencia baja el producto hasta caer en una zona con cualquiera de las siguientes posibilidades: déficit manejable, balanza comercial equilibrada, o superávit.

Como se ilustra en la figura, existe un nivel de ingreso (Y_0) compatible con un nivel de equilibrio en el sector externo ($X - M = XN = 0$). Sabemos que $X - M = XN = BC$ es la balanza comercial. Si hacemos que BS sea la balanza de servicios, que incluye los intereses ganados (pagados) sobre los activos (pasivos) externos netos, entonces: $BC + BS = CC$, donde CC es la cuenta corriente. Si suponemos que $BS = 0$, entonces $X - M$ será equivalente a la cuenta corriente. Al nivel Y_0 , y de acuerdo con (9): $S = I$ en el sector privado y $T = G + TR$ en el sector público, significando que ambos sectores trabajan con presupuesto equilibrado.

8. $X - M$ es el déficit comercial; CK es la cuenta de capitales.

FIGURA 1

$$10) X - M = CK^Z$$



En Y_0 la economía funciona con un gasto equilibrado (del sector privado y del sector público), por ello las cuentas externas también están en equilibrio. El déficit comercial ($X < M$) aparece cuando el gasto comienza a ser mayor que el ingreso, como en Y_1 .

Otra posibilidad, que no se representa en la gráfica, es que el déficit del sector privado se compense con el superávit del sector público o viceversa, de tal manera que la suma de ambos sea cero.⁹ Esto equivale a decir que si $S > I$, el Estado puede endeudarse internamente y trabajar con déficit público ($T < G + TR$), convirtiéndose el financiamiento en deuda pública interna. También podría plantearse el otro caso, donde el sector privado trabaja con déficit y se apoya en recursos que el Estado no ha utilizado y coloca en el mercado. Sin embargo, en una economía abierta sabemos que si se genera déficit en CC , éste debe ser financiado por el flujo externo de capitales.

Regresando al caso presentado en la Figura 1, al nivel Y_0 el sistema económico se encuentra con una balanza de pagos en equilibrio; más adelante veremos la definición de este concepto. Si se pretende que la economía crezca más allá de este punto, por ejemplo mediante un incremento autónomo en el gasto público (ΔG), esto va a generar un aumento en el ingreso, de Y_0 a Y_1 , tal que $\Delta Y = \alpha \Delta G$; sin embargo, debido a la elasticidad del ingreso de las importaciones

$$\left[\varepsilon \gamma M = \frac{\Delta M}{\Delta Y} \cdot \frac{Y}{M} \right]$$

éstas también crecen conforme lo hace el ingreso, y aun cuando crecieran las exportaciones (X), no hay nada que garantice que se siga manteniendo el equilibrio externo debido a que las exportaciones son un gasto autónomo realizado en el exterior. Por tanto, al nivel de ingreso Y_1 se genera un déficit externo en cuenta corriente; además, de la ecuación (4) se puede deducir que el incremento en el nivel de ingreso implica también un aumento en los ingresos del sector público (ΔT), pero como se observa en la gráfica, en este caso suponemos que el $\Delta G > \Delta T$, lo que se refleja en el déficit del sector público. En este caso el déficit en cuenta corriente está asociado a un déficit gubernamental.¹⁰

Al llegar a este punto, es importante señalar que el saldo de la balanza de pagos se integra por el saldo de la cuenta corriente (CC) más el saldo de la cuenta de capitales (CK), de modo que otra forma de expresar la igualdad en (10) es: $CC + CK = 0$; las convenciones contables para estos dos componentes están determinadas de tal manera que el par de transacciones sume cero. De esta forma, un saldo deficitario en la cuenta corriente tiene que ser financiado por el flujo externo de capitales, y una continua posición deficitaria en el comercio requiere necesariamente que el país en cuestión ofrezca activos internos que resulten atractivos a los inversionistas extranjeros, lo que coloca al país en una posición deudora frente al resto del mundo.

De cualquier manera, sea que se trate de deuda o de inversión extranjera, los extranjeros acaban recibiendo derechos sobre los rendimientos del capital inter-

9. Lo que significa que la cuenta corriente se siga manteniendo en equilibrio.

10. Suponemos que se mantiene el equilibrio del sector privado.

no.¹¹ En resumen, en el caso del déficit externo, para seguir sosteniendo el nivel de crecimiento se deberá encontrar la forma de financiarlo obteniendo recursos del exterior; de lo contrario, la economía deberá de contraerse para ajustar el nivel de gastos a un ingreso menor, tanto del sector privado como del público, lo que implica que se depriman los niveles de producción y generación de empleos.

Para cualquier país, uno de los problemas principales se refiere a cómo hacer consistente el proceso de crecimiento económico con el equilibrio en balanza de pagos, es decir, sin un deterioro constante y creciente de las cuentas externas.

Cuando menos tres razones se pueden argumentar para explicar el porqué importa la cuenta corriente en balanza de pagos:¹²

1. Si el deterioro en la balanza de pagos es causado por un comportamiento desigual en exportaciones e importaciones (déficit comercial), como tendencia de largo plazo, ello puede repercutir en el sector real de la economía, afectando a variables como la producción, el empleo y los precios relativos, ya que las importaciones crecientes pueden estar desplazando actividades internas, con obvias implicaciones sobre el aparato productivo.

2. Ninguna economía puede convivir con persistentes déficit en cuenta corriente sin que tenga que encontrar la forma de financiarlos, o bien, deberá crecer a una tasa consistente con el equilibrio en balanza de pagos; si esa tasa de crecimiento del producto está por debajo de la tasa potencial (dada la acumulación de capital y la disponibilidad de mano de obra), entonces esta economía incurrirá en una posible depresión a medida que se amplía la brecha entre las tasas de crecimiento efectivo y crecimiento potencial. Por supuesto, en el corto plazo, para elevar el producto se puede permitir la existencia de déficit externo, el cual puede financiarse con el ingreso de capital foráneo atraído por altas tasas de interés.

3. Lo anterior nos lleva a lo siguiente: si persiste una elevada tasa de interés, ello favorece la inversión financiera pero no la inversión productiva (dado el alto costo del crédito), lo que se convierte en una limitante del crecimiento económico.

Por todo lo anterior, consideramos que resulta relevante la posición de la balanza de pagos en el crecimiento, pues el deterioro de la misma viene a ser una restricción considerable para alcanzar los objetivos relacionados con el incremento en los niveles de producción y empleo.

La balanza comercial y el crecimiento. El caso de México (1982-2002)

Para revisar el caso de México hemos tomado los últimos veinte años divididos en dos periodos: 1. (1982-1988), que llamaremos de economía en transición, donde comienza a desmantelarse todo el esquema proteccionista, y 2) (1989-

11. Mankiw, 1997, p. 235.

12. McCombie y Thirlwall, 1994, p. xv.

2002), de economía abierta, donde la economía funciona con libre flujo comercial y movimiento de capitales.

Interesa evaluar cuál ha sido el comportamiento de la balanza comercial en la etapa de apertura económica en relación con el crecimiento económico. En principio, hay dos elementos a destacar en esta etapa:

a) Las exportaciones manufactureras han crecido de manera exitosa durante el periodo, de tal manera que se han convertido en las principales proveedoras de divisas de la economía.

b) La industria maquiladora también ha tenido un crecimiento importante en la década de los noventa, hasta llegar a explicar cerca de la mitad de los ingresos por exportaciones, aunque conviene destacar el desplazamiento negativo de las mismas en los últimos dos años, donde abandonan el país algunas maquilas para emigrar hacia países asiáticos como Taiwán y China.

No obstante, el crecimiento de las importaciones ha sido también relevante, sobre todo de insumos importados, ya sea asociados a exportaciones o para uso interno. Asimismo, el comercio intrafirma explica en alguna medida el crecimiento de las importaciones. Lo anterior se ilustra en la Figura 2.

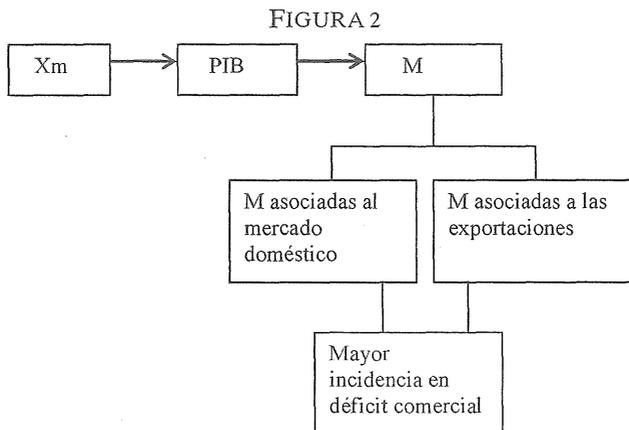


Figura 2. Las exportaciones manufactureras pueden impulsar el crecimiento del PIB y el mejoramiento de las cuentas externas. El impulso de la demanda doméstica eleva la necesidad de importaciones y se deteriora el saldo externo.

En consecuencia, por un lado, el grado de apertura comercial, medido por medio de $(X + M)/PIB$, ha crecido de manera importante en estos veinte años (véanse cuadros 1 y 2), ya que para el periodo 1982-1988 se tuvo un promedio de 21.1%, mientras que para 2001-2002¹³ el dato había brincado hasta 70.7%,

13. Los datos se han observado hasta el tercer trimestre de 2002.

compuesto por 33.8% para X/PIB (tan sólo las exportaciones manufactureras, X_m/PIB , explican el 30%), y el 36.9% para M/PIB .

Al mismo tiempo, podemos observar (Cuadro 3) que el crecimiento del PIB para el periodo 1982-2000 ha sido de 2.54% en promedio (el PIB manufacturero 3.37%), mientras las exportaciones manufactureras (X_m) han crecido un promedio de 18.23%. Esto indica que el efecto de arrastre es relativamente bajo. Por cada punto porcentual de incremento del PIB, han tenido que crecer las exportaciones manufactureras un 7.18%.

Por último, en el Cuadro 4 observamos cómo ha venido evolucionando la balanza comercial (BC), en relación con el PIB. Cuando la economía ha estado estancada, con un crecimiento nulo, prácticamente un promedio de cero para el periodo 1982-1988, se ha logrado obtener superávit, lo que ha permitido verificar un saldo positivo de BC/PIB de 3.18%. Esto se corresponde con la Gráfica 1,¹⁴ donde la línea de tendencia central transcurre por encima de cero, y la tendencia es ligeramente positiva (véase también la Gráfica 6). Cuando el crecimiento del PIB es cero, el déficit comercial es 3.19 (cuando la línea cruza la ordenada en el origen, eje y , en la gráfica). Esto significa un gasto comprimido interno, de tal manera que las importaciones, asociadas al ingreso, terminaron por disminuir lo suficiente hasta verificar superávit en los ochenta.

Las siguientes tres gráficas ilustran también la dispersión entre tasas de crecimiento del PIB y de la BC/PIB , igual que la Gráfica 1, para sucesivos periodos. La tendencia común de los tres periodos es una relación negativa entre tasa de crecimiento del PIB y de la BC/PIB , donde conviene destacar el comportamiento de las variables durante el periodo 1996:1-2000:4 (el estudio está hecho con datos trimestrales), Gráfica 3, donde la línea de tendencia central atraviesa el eje de la ordenada en el origen en BC/PIB muy cerca de cero (0.18), ligeramente positivo, aunque con tendencia negativa. Obsérvese que en el Cuadro 4 tenemos un comportamiento del PIB bastante bueno, un promedio de 5.4%, mientras se ha trabajado con una balanza comercial prácticamente en equilibrio (0.05). Hay que considerar que en el periodo anterior, 1989-1995, el crecimiento fue menor (3.91%), aclarando que contemplamos aquí la fuerte caída del PIB en 1995 de poco más de 6%, mientras el déficit comercial fue más elevado, aunque manejable (-1.8).¹⁵ En la Gráfica 2, la línea de tendencia central intercepta a la ordenada cuando BC/PIB es -1.7. Esto significaría que en el periodo 1996-2000 mejoró el

14. Cada punto sobre las gráficas 1 a 4 indica una relación de datos, de tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB%) con el coeficiente porcentual de balanza comercial sobre PIB. El dato que corresponde a un determinado trimestre no se indica, dado que lo que interesa es la dispersión de los puntos para estudiar el tipo de relación que mantienen. La variable R^2 mide el grado de dispersión de los puntos con relación a su tendencia, la cual se indica por la ecuación representada en el plano (x , y), donde $y = \text{PIB}(\%)$ y $bc = \text{BC}/\text{PIB}(\%)$.

15. El número negativo significa que a lo largo de los trimestres prevalecieron los déficits.

comportamiento de la economía en el sector externo y que marchaba hacia un relativo alivio de la restricción por balanza de pagos.

Sin embargo, durante el periodo siguiente, 2001-2002, en ningún trimestre se ha tenido superávit y la tendencia del PIB ha sido al estancamiento (Gráfica 4). Aquí tenemos un cambio profundo respecto a la década de los ochenta: a pesar del estancamiento o bajo crecimiento, ahora ya no se ha logrado trabajar con superávit comercial, como en los ochenta, porque lo que ha bajado de manera importante han sido las exportaciones, hasta el tercer trimestre de 2002 (Cuadro 3). Las exportaciones petroleras cayeron -9.25% y las exportaciones manufactureras -1.42; considerando que éstas forman el 88.89% del total exportado, ello condujo a una caída de -2.39 de las exportaciones totales. Al mismo tiempo, el producto manufacturero ha descendido -2.5%. Ahora bien, el producto total ha tenido un crecimiento promedio de 0.18% (hasta el tercer trimestre de 2002), mientras el déficit comercial ha tenido un saldo negativo de -3.15% de BC/PIB. A pesar de la relativa contracción económica que necesariamente corresponde a una disminución del gasto interno, el gasto en importaciones no ha bajado lo suficiente, lo que sumado a la baja en la dinámica de las exportaciones, ha producido las condiciones para que la economía se encuentre trabajando con muy bajo crecimiento y con un déficit comercial relativamente amplio. Obsérvese que en la Gráfica 4 la línea de tendencia central cruza la ordenada en el origen cuando BC/PIB es -3.21 (muy cercano al promedio que aparece en el Cuadro 4).

Por otra parte, el resto de las gráficas (5 a 9) ilustra la tendencia del crecimiento del PIB y BC/PIB en datos anuales. En la Gráfica 5 se observa que la tendencia del PIB transcurre por debajo (una economía estancada) de la tendencia de la relación BC/PIB hasta 1988 (cuando se tienen superávit comerciales), donde ocurre el punto de transición y, a partir de ahí, comienza a disminuir el superávit hasta la formación de déficit a partir de 1990; se profundiza el déficit comercial cuando alcanza su punto más bajo en 1993-1994. Con la caída profunda del PIB en 1995, de nuevo aparece superávit en ese año, con el fuerte crecimiento de las exportaciones. Si observamos el año de 2001, ocurre una caída importante del PIB, pero no por ello aparece superávit, lo cual contradice la tendencia de lo ocurrido en las últimas crisis.

En la Gráfica 7, periodo 1989-2002:3 observamos una tendencia del PIB positiva, por encima de cero, aunque ligeramente declinante por las dos caídas de 1995 y 2001. La relación BC/PIB se mantiene en promedio deficitario en alrededor de -1%. Cuando separamos las tendencias en dos periodos, observamos que para 1989-1995 (Gráfica 8) se tiene que mientras la economía declina hacia 1992, el déficit comercial se profundiza por la apertura. En 1993-1995 es muy claro que se sigue la tendencia esperada: a un menor producto corresponde un mejoramiento de la balanza comercial.

En la Gráfica 9, 1996-2002:3, a pesar de la tendencia declinante del PIB (en realidad, recordemos que durante 1996-2000 se tuvo un crecimiento promedio de 5.4%), la BC/PIB se deteriora y, luego de tener superávit, si bien cada vez menores, en 1996 y 1997 (y 1995 también), se profundiza el déficit a partir de 1998. Aquí

se nota lo que ya se comentó: a pesar de la baja en el producto en 2001 y 2002, ello no ha provocado un mejoramiento sustancial de las cuentas externas, contra lo que podría esperarse.

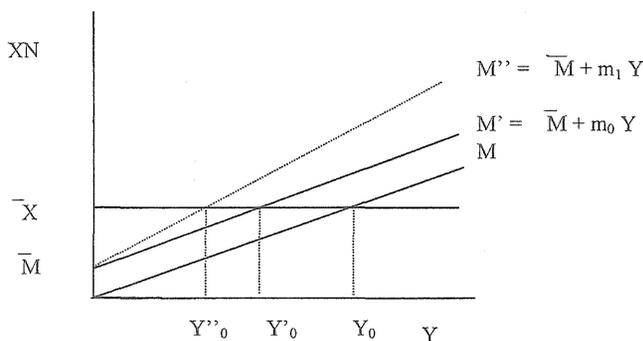
Una posible explicación es que las importaciones tienen un componente autónomo que no responde tan fácilmente a los cambios en el ingreso, el cual podemos representar como \bar{M} .¹⁶ De este modo, la función (7) $M = mY$, se podría transformar en:

$$11) M = \bar{M} + mY$$

Lo anterior se puede representar en la Figura 3. Señalamos antes que Y_0 indica el nivel inicial de equilibrio del ingreso; si se agregan las importaciones autónomas, esto implica que la línea que muestra a las importaciones se desplace en forma paralela hacia la izquierda, con lo que el nivel de equilibrio del ingreso está ahora en Y'_0 , donde $Y'_0 < Y_0$. De la nueva situación se deduce que si la economía quiere crecer a Y_0 , tendrá que incurrir en un déficit de la cuenta corriente. Es decir, ahora incluso niveles de bajo crecimiento determinan más fácilmente la formación de déficit comerciales, y lograr un equilibrio en balanza de pagos implica un ajuste mayor en el ingreso.

Un caso extremo que acentuaría el problema anterior, podría ser que no sólo las importaciones presenten un componente autónomo, sino que también se asuma un aumento en la propensión marginal a importar, de m_0 a m_1 , con lo que la pendiente de M' se mueve a M'' y el equilibrio inicial del ingreso se contrae aún más, al pasar de Y_0 a Y''_0 .

FIGURA 3



Si las importaciones tienen un componente autónomo (\bar{M}) o si aumenta la propensión marginal a importar (m), se agudiza la restricción del crecimiento.

16. Este tipo de importaciones pueden estar asociadas a factores como la economía informal y el envío de ingresos por remesas familiares que hacen los migrantes.

Conclusiones

No obstante el éxito exportador manufacturero y los logros en materia de estabilidad macroeconómica, la economía no ha mostrado una tendencia de crecimiento firme. En la década de los ochenta la contracción en el nivel de actividad económica estuvo acompañada por una baja en las importaciones, lo que se tradujo en una balanza comercial superavitaria. Pero en 1989, que es cuando la economía empieza a recuperarse, el superávit comercial tiende a reducirse, y a partir de 1990 comienza a aparecer de nuevo el déficit en la balanza comercial, el cual se profundiza en 1993 y 1994. Con la fuerte contracción económica de -6.2% en 1995, la reducción de las importaciones y el aumento en las exportaciones (impulsadas por la devaluación cambiaria y el desempeño favorable de la economía estadounidense) se tradujeron en un superávit comercial. Pero de nuevo dicho superávit se fue diluyendo a medida que la economía empezó a recuperarse durante el periodo 1996-2000.

En los últimos dos años el desempeño de la actividad económica en México ha sido muy pobre; en 2001 el PIB decreció en -0.3% (cuando un año antes este indicador tuvo un incremento de 6.6%), y para 2002, según cifras preliminares, el crecimiento fue de sólo 1%. Sin embargo, a diferencia de la tendencia observada en años anteriores, en este caso no se ha observado una reducción sustancial en el saldo negativo de la balanza comercial. Esto debido fundamentalmente a que, por un lado, la tasa de crecimiento de las exportaciones se ha visto limitada por el lento crecimiento de la economía de Estados Unidos y por la sobrevaluación del peso frente al dólar¹⁷ y, por otro, se presenta la posibilidad de que ahora las importaciones presenten un componente autónomo que no responde a las variaciones en el nivel de ingreso, además de que puede estarse elevando m , la propensión a importar.

Por otra parte, como vimos en este estudio, las importaciones no sólo tienen como destino el mercado doméstico; su dinámica también está asociada al comportamiento de las exportaciones. Por tanto, nuestro país, al igual que otras economías en vías de desarrollo, sigue enfrentando una restricción externa al crecimiento económico la cual, como señalamos, se ha acentuado en los últimos años.

Finalmente, desprendido de lo anterior, tendríamos tres cuestiones a destacar que nos parecen relevantes:

1. La economía no ha tenido un crecimiento fuerte y sostenido a pesar de la importante dinámica que han seguido las exportaciones manufactureras. Ello

17. Según un estudio realizado por *El Financiero*, publicado el 5 de febrero del presente año, y elaborado con cifras del Banco de México, en enero de 2002 la sobrevaluación del peso llegó a 37%. La sobrevaluación se ha ido reduciendo paulatinamente de tal modo que en la actualidad se estima en 22.5% (utilizando como año base 1996). Es previsible que la sobrevaluación cambiaria disminuya a medida que aumente la depreciación del peso frente al dólar.

habla de la necesidad de impulsar, por un lado, el mercado doméstico y fortalecer las empresas pequeñas y medianas que subsisten de él, y por otro, lograr una integración hacia dentro más sólida, de tal manera que las grandes empresas exportadoras, nacionales y transnacionales, no funcionen sólo como economías de enclave, con escasos vínculos hacia el resto de sectores.

2. No se ha logrado aliviar la restricción externa al crecimiento, de tal manera que el vínculo al sector externo es doble: primero, la dinámica interna parece depender de la dinámica externa, y segundo, el crecimiento, dada la continua aparición de déficit comerciales, requiere el ingreso continuo del flujo externo de capitales.

3. Habría que considerar en otra investigación si ahora, luego de transcurridos cerca de 20 años después de la liberalización comercial, la economía se encuentra trabajando con un componente estructural importado más acentuado que hace 25 años, antes de la apertura, o incluso que hace 12 años, de tal manera que en la actualidad sea más difícil relajar un déficit comercial externo (o en general, lograr un mejoramiento de la balanza de pagos).

CUADRO 1
Coeficiente del comercio sobre PIB

Año	Δ PIB/PIB	(X+M)/PIB	X/PIB	M/PIB	Xm/PIB	Xm/X
1982	-0.52	20.41	10.10	10.32	2.45	24.29
1988	1.28	25.49	13.84	11.65	9.76	70.54
1994	4.46	39.45	17.19	22.26	14.23	82.79
1999	3.74	65.33	32.23	33.10	28.85	89.51
2000	6.64	72.88	35.17	37.71	30.71	87.31
2001	-0.28	70.19	33.46	36.73	29.85	89.21
2002/*	0.63	71.14	34.06	37.08	30.17	88.56

/* Cifra preliminar, cálculo hasta el tercer trimestre.

Fuente: INEGI y Banco de México.

CUADRO 2
Coeficiente del comercio sobre PIB, promedio por periodo

Periodo	Δ PIB/PIB	(X+M)/PIB	X/PIB	M/PIB	Xm/PIB	Xm/X
1982-1988	0.22	21.13	12.16	8.98	5.73	45.77
1989-1995	2.46	34.09	16.14	17.95	12.51	76.68
1996-2000	5.44	60.67	30.36	30.31	26.55	87.32
2001-2002/*	0.18	70.67	33.76	36.91	30.01	88.89

/* Cifra preliminar, cálculo hasta el tercer trimestre de 2002.

Fuente: INEGI y Banco de México.

CUADRO 3
Crecimiento promedio

Periodo	PIB	PIBm	PIBnm	X	Xp	Xnp	Xm
1982-1988	0.22	0.12	0.25	4.92	-5.69	16.81	20.07
1989-1994	3.91	4.28	3.83	12.18	2.98	14.34	15.17
1995-2000	3.50	5.71	3.00	18.48	19.31	18.97	19.46
1996-2000	5.44	7.84	4.90	16.05	20.54	16.14	16.95
1982-2000	2.54	3.37	2.36	11.86	5.53	16.71	18.23
2001-2002/*	0.18	-2.50	0.83	-2.39	-9.25	-1.62	-1.42

/* Cifra preliminar, cálculo hasta el tercer trimestre de 2002.

Fuente: INEGI y Banco de México.

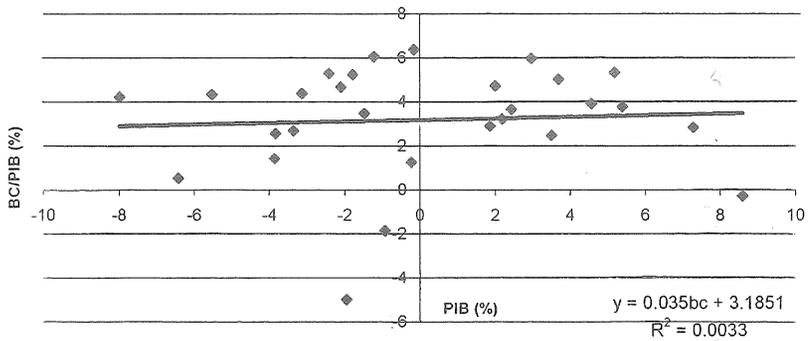
CUADRO 4
Promedios de crecimiento del PIB y coeficiente BC/PIB

Periodo	PIB	BC/PIB
1982-1988	0.22	3.18
1989-1995	3.91	-1.80
1996-2000	5.44	0.05
2001-2002/*	0.18	-3.15

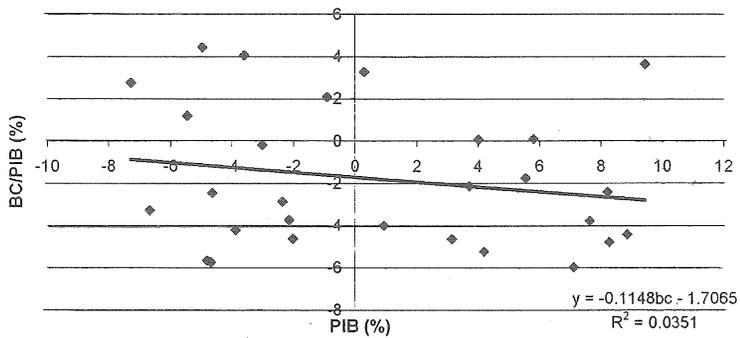
/* Cifra preliminar, cálculo hasta el tercer trimestre de 2002.

Fuente: INEGI y Banco de México.

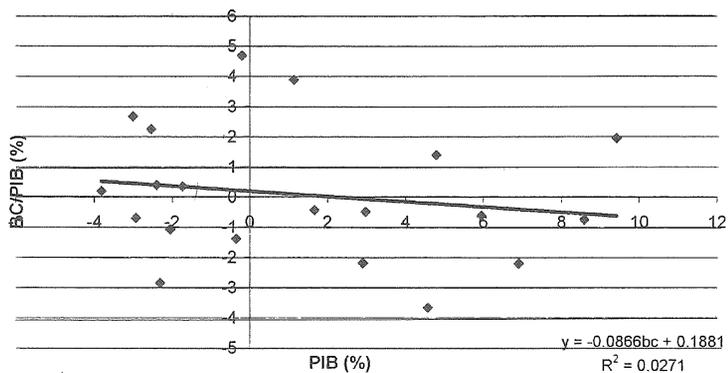
GRÁFICA 1
Dispersión de crecimiento de PIB y BC/PIB (1982:1-1988:4)



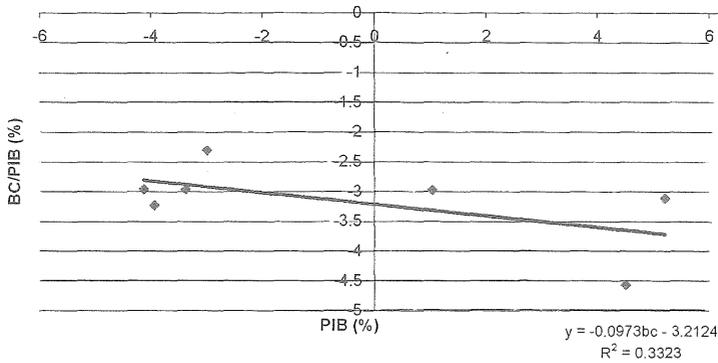
GRÁFICA 2
Dispersión de crecimiento del PIB y BC/PIB (1989:1-1995:4)



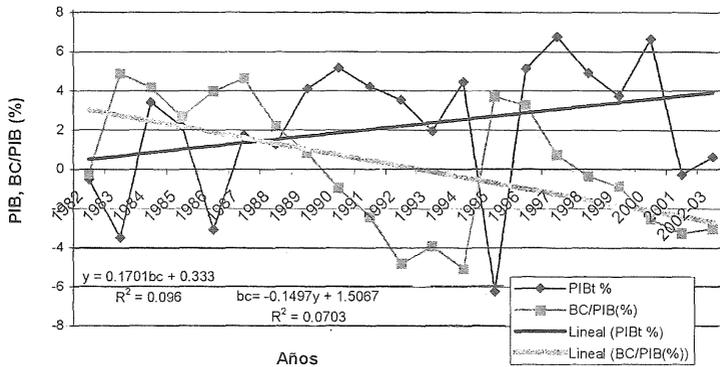
GRÁFICA 3
Dispersión de crecimiento del PIB y BC/PIB (1996:1-2000:4)



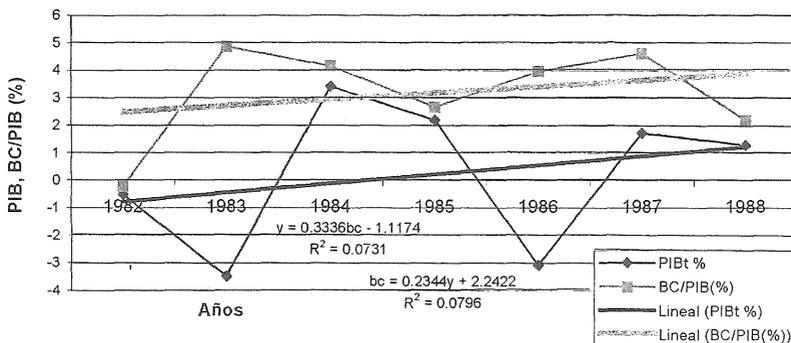
GRÁFICA 4
Dispersión de crecimiento del PIB y BC/PIB (2001:1-2002:3)



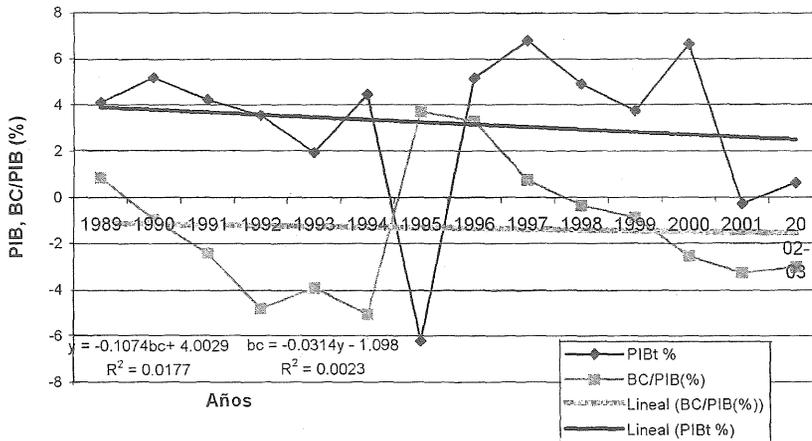
GRÁFICA 5
Tendencia del PIB y BC/PIB (1982-2002:3)



GRÁFICA 6
Tendencia del PIB y BC/PIB (1982-1988)



GRÁFICA 7
Tendencia del PIB y BC/PIB (1989-2002:3)



Bibliografía

- Artis, M. J. (1989 reimp.), *Macroeconomics*, Oxford University Press.
- Banco Mundial (2000), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000. En el umbral del siglo XXI*.
- Cook, P., y C. Kirkpatrick (1990), *Macroeconomics for developing countries. An introductory text*, St. Martin's Press, Nueva York.
- Dornbusch, R., S. Fischer, y R. Startz (1998), *Macroeconomía*, McGraw-Hill, 70 edición, Madrid.
- Harrod, R. (1973), *International Economics*, Cambridge, University Press, 50 ed.
- Jones, H. (1975), *Introducción a las teorías modernas del crecimiento económico*, Antoni Bosch (ed.), Barcelona, 1988, 20. ed. en español.
- Kaldor, N. (1984), "Causas del lento ritmo de crecimiento del Reino Unido", en *Investigación Económica*, UNAM, núm. 167, enero-marzo, pp. 9-24.
- (1967), *Strategic Factors in Economics Development*, Ithaca, Nueva York.
- (1968), "Productivity and Growth in manufacturing industry: a reply", en *Economica*, noviembre.
- Keynes, J. M. (1964, octava reimp.), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, México.
- Larraín, Felipe y Jeffrey Sachs (2002, segunda ed.), *Macroeconomía en la economía global*, Prentice Hall.
- León León, M. Josefina, y J. R. de la Rosa M. (1999), "Las causas de la inestabilidad económica de México en 1998", en *Carta Económica Regional*, núm. 65, marzo-abril, UdeG, Guadalajara, México, pp. 13-23.
- Loría, Eduardo (1999), "Efectos de la apertura comercial en la manufactura mexicana, 1980-1998", en *Investigación Económica*, UNAM, núm. 230, octubre-diciembre, pp. 55-82.
- Mankiw, Gregory (1997, tercera ed.), *Macroeconomía*, Antoni Bosch (ed.), Madrid.
- McCombie, J. S. L., y A. P. Thirlwall (1994), *Economic growth and the balance of payments constraint*, St. Martin's Press, Nueva York.
- Rosa Mendoza, Juan Ramiro de la (1994), "El ajuste estructural en México. Transición a una economía abierta", en Ernesto Turner B. (coord.), *México en los noventa. Globalización y reestructuración productiva*, UAM-A, pp. 77-96.
- Thirlwall, A. P. (1979), "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, pp. 45-53. Publicado también en Thirlwall, A. P. (1997), *Macroeconomic Issues from a keynesian perspective*, Edward Elgar, Londres.

- (1997), “Reflections on the concept of balance of payments constrained growth”, en *Journal of Post Keynesian Economics*, primavera, vol. 19, núm. 3, pp. 377-385.
- Verdoorn, P. J. (1949), “Fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro”, *L’Industria*, traducido por A. P. Thirlwall, “Factors that regulate the development of labor productivity”, en D. Ironmonger, J. Perkins y T. Hoa (eds.) (1988), *National Income and Economic Progress: Essays in Honour of Colin Clark*, MacMillan, Londres.
- (1980), “Verdoorn’s law in retrospect: A comment”, en *Economic Journal*, junio.

La integración regional en América y en la Cuenca del Pacífico asiático: ¿un mismo proceso de globalización con futuro?

ANTONIO MACKINTOSH RAMÍREZ¹

Introducción

Es afirmación común de los analistas de la globalización económica señalar que la relación que guardan los regionalismos y subregionalismos económicos del planeta con la misma, no es de adversidad sino de conversión hacia ella.

Sin embargo, subsiste la inquietud por saber si efectivamente se trata de procesos —el de la globalización y el de los regionalismos—, que van en la misma dirección, ya que de acuerdo con el significado de los términos, uno (la globalización) indica una acción de *reunión*, mientras que regionalismo significa *división* o separación de las partes de un todo.

En este estudio intentamos responder a esta inquietud y analizar las características de los regionalismos como el de las Américas y el de la Cuenca del Pacífico, ya que su comparación nos dará una pauta para saber en qué dirección se desarrolla cada uno de ellos, es decir, si son incluyentes o excluyentes.

Se pretende también conocer cuáles son las características de su *metarrégimen*, el liberalismo, si existen en sus actores otras motivaciones o lógicas, además de las económicas, y si se está en el camino correcto para establecer un nuevo orden mundial.

La monografía se divide en dos partes: en la primera, la más amplia, analizaremos las características del regionalismo en las Américas y en Asia Pacífico; en la segunda, el neoliberalismo en la integración regional.

1. Investigador del Centro para la Calidad e Innovación de la Educación Superior del CUCEA, Universidad de Guadalajara.

Características del regionalismo en América y en Asia Pacífico

El concepto de regionalismo

Desde luego que el concepto de regionalismo no es nuevo en el mundo. Sin embargo, después de la Guerra Fría ha adquirido importancia notable, lo que ha llevado a varios estudiosos a hablar de un "nuevo regionalismo".

Este "nuevo regionalismo" se centra primordialmente en el mundo industrializado, por lo que en la actualidad se habla de una triada compuesta por Europa Occidental, Norteamérica y parte de Asia, cuyos líderes respectivamente son Alemania, Estados Unidos y Japón.

De acuerdo con Gordon Mace y Jean Philippe Thérien, el regionalismo es:

[...] un proceso que ocurre en una determinada región geográfica por el cual diferentes tipos de actores (Estados, instituciones regionales, organizaciones sociales) comparten ciertos valores fundamentales. Estos actores también participan en la estructuración del crecimiento económico, cultural, científico, diplomático, político y hasta en interacciones militares.²

Regionalismo en las Américas

Dos concepciones de regionalismo

Después de casi 200 años de existencia, actualmente existen dos concepciones de regionalismo en América: la del norte y la del sur de América.³

La concepción del *norte*, que es en concreto la de Estados Unidos, considera el regionalismo como un sistema político y de seguridad de las Américas que debe tener su base y estar dominado por Estados Unidos. En esa misma línea, los negocios de este continente deben identificarse con los intereses de Estados Unidos, y éste puede intervenir en los negocios regionales para establecer un clima favorable a los negocios e inversión. En este sentido, la región debe ser una zona comercial que cubra la totalidad del hemisferio, en la cual no existan barreras para el comercio y la inversión.

La concepción latinoamericana de regionalismo de América del *sur*, inspirada en las ideas de Simón Bolívar, está centrada en la unidad latinoamericana, formando un bloque de naciones que fortalezca la democracia y evite la anarquía en los nuevos países. Además, fortalecerá al bloque latinoamericano para evitar la intervención de las naciones europeas, consolidando a América Latina en el orden internacional.

2. Mace, Gordon y Thérien Jean-Philippe, *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Lynne Rienner Publishers, 1996, p. 2.

3. Ídem, pp. 3-7.

Esta concepción fue la base de la cooperación latinoamericana en los años de la posguerra, teniendo como objetivo la sustitución de importaciones y su fabricación dentro del bloque latinoamericano.

En el marco del regionalismo promovido por Estados Unidos, se ubicaron los programas de la Alianza para el Progreso, la cual creaba zonas de libre comercio como una estrategia que podía fomentar el desarrollo económico de los países de la región en beneficio de los estadounidenses.

La Alianza para el Progreso surgió, en concreto, de las ideas de hemisferio occidental y de la concepción panamericanista planteadas en la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos, convocada en 1889 por el estadounidense James Blaine, que era secretario de Estado, quien propuso la creación de una unión aduanera en escala hemisférica.⁴ La Alianza respondía a la necesidad estratégica de Estados Unidos de asegurar su predominio en América Latina y consolidar así su posición hegemónica en el conflicto Este-Oeste en esos años de plena guerra fría.⁵

Por otro lado, los países latinoamericanos buscaban fortalecer sus débiles economías para reducir su dependencia frente a Estados Unidos. En los años sesenta se iniciaron procesos que pretendían la integración económica, aunque también tenían un carácter defensivo para protegerse de la dependencia del exterior. En ese marco, surgieron el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), establecidos en 1960. Tenían por objetivos principales eliminar las barreras al intercambio económico entre los países miembros, crear un mercado común en una década, generar economías de escala y ampliar el comercio intrarregional. Con los mismos fines se creó el Pacto Andino en 1969, pero la rigidez de los instrumentos previstos tanto en la ALALC como en el MCCA, impidieron el logro de las metas proyectadas.

En 1980, con la firma del Tratado de Montevideo, se fundó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) como respuesta al fracaso de la ALALC. Se abandonó la idea de establecer un mercado común y se adoptó un modelo más abierto y flexible para inducir a una integración informal mediante proyectos específicos. Con ello perdieron fuerza la integración latinoamericana y el comercio intrarregional, y proliferaron los acuerdos bilaterales.

4. Grunwald, Joseph, *The Rocky Road Toward Hemispheric Economic Integration: a Regional Backgrounder with Attention to the Future*, Graduate School of International Relations and Pacific Studies, Universidad de California en San Diego, 1992.

5. Palacios, Juan José, "El nuevo regionalismo latinoamericano: el futuro de los acuerdos de libre comercio", en *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 45, abril 1995, p. 296.

El nuevo regionalismo en las Américas

Durante la década de los ochenta se produjeron cambios fundamentales en la escena internacional que desembocaron posteriormente en el fin de la guerra fría.

Estos cambios, más el surgimiento de los movimientos hacia la globalización económica y el regionalismo global como tendencia dominante de fin de siglo, produjeron en América y en todo el mundo transformaciones radicales en la concepción de la integración regional. Ésta dejó de concebirse como estrategia defensiva orientada al impulso del desarrollo económico entre los países de la región para sacudirse la dependencia del exterior, y “se convirtió en un instrumento ofensivo con el que éstos buscan apoyar su inserción en la economía internacional y fortalecer su poder de negociación frente al resto del mundo”.⁶

Con esta nueva visión, los países americanos buscaron el fortalecimiento del regionalismo en el continente mediante diferentes procesos subregionales y negociaciones bilaterales y multilaterales. Con ello se dejó atrás el aislamiento de las economías y las barreras al comercio.

El establecimiento del Mercado Común del Sur (Mercosur) surgió ya en estas condiciones, como resultado del Tratado de Asunción (marzo de 1991) y siguiendo las cláusulas de la ALADI. Si bien sus objetivos formales siguen siendo la eliminación de barreras comerciales, la fijación de aranceles comunes, la armonización de políticas y legislaciones económicas, el Mercosur fue una respuesta a las exigencias de un mundo que se agrupa en bloques como el de Europa Occidental y América del Norte.

Sin embargo, de nuevo se presenta, como en el caso del proyecto de la Alianza para el Progreso, la intervención de Estados Unidos con la Iniciativa para las Américas, propuesta por el presidente Bush, en la que subyacen sus intereses de dominio de la región con fines estratégicos:

[...] para definir los procesos latinoamericanos como parte de la estrategia mundial adoptada por Estados Unidos para enfrentarse a las otras potencias que le disputan la hegemonía mundial en esta época de la posguerra fría. Como se dijo, la idea de crear un mercado único que se extienda desde Alaska hasta Tierra del Fuego no es nueva: se remonta al siglo XIX [...] desde esa perspectiva, la idea evoca y actualiza la concepción hegemónica de la Doctrina Monroe: “América para los americanos”, entendidos éstos como los estadounidenses.⁷

En esta nueva lógica se inscriben los acuerdos regionales y bilaterales de integración, que han proliferado en toda América sobre todo a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

6. *Ibidem*.

7. *Ídem*, pp. 296-297.

El TLCAN

El TLCAN tuvo como antecedente, desde el punto de vista de Estados Unidos como actor importante, el Acuerdo de Libre Mercado entre Canadá y Estados Unidos (CUFTA, por sus siglas en inglés), el cual quedó establecido en 1988. En este acuerdo Canadá tuvo que aceptar concesiones importantes y sustanciales a favor de Estados Unidos⁸ con tal de tener como socio al país más poderoso del mundo.

El TLCAN entre Canadá, Estados Unidos y México entró en vigor el 1 de enero de 1994 y es el ejemplo más evidente del nuevo regionalismo en América y en el mundo. Marca un viraje en la política de distanciamiento que habían mantenido los países latinoamericanos frente a las dos naciones más industrializadas de América del Norte debido a las experiencias amargas bélico-políticas de México y América Latina con Estados Unidos. Además, entraña una Asimetría extrema⁹, ya que las diferencias económicas, demográficas y de desarrollo son muy grandes.

Otras características importantes de este tratado (México así lo considera, pero la traducción del NAFTA al español nos habla de "acuerdo"), son:¹⁰

Se orienta abiertamente hacia el exterior y fue concebido como instrumento con fines estratégicos y de competencia internacional.

Responde a las motivaciones de interés mutuo que reviste la integración del hemisferio en el marco de la Iniciativa de las Américas.

Se ha convertido en un impulsor de las diversas iniciativas de integración subregional y bilateral que se han producido en América Latina, tales como el Mercosur, el Acuerdo de Complementación Económica México-Chile, el Grupo de los Tres (México, Venezuela y Colombia) y la Comunidad Económica del Caribe (Caricom).

El regionalismo en el Pacífico asiático

A diferencia de la integración regional del continente americano, que incluye procesos formales, la del Pacífico asiático se ha realizado casi siempre mediante procesos informales, que son un aspecto importante del regionalismo de la Cuenca del Pacífico asiático. Pero la característica considerada como la más importante en esta región, es la llamada *regionalismo abierto*.

8. Palacios, Juan José, "(Neo) liberalismo e integración regional: economía política de la formación de bloques en la Cuenca del Pacífico", en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, núm. 13, septiembre-diciembre 1998, p. 93.
9. Llamada así por Grunwald: Grunwald, Joseph, *The Rocky Road Toward Hemispheric Economic Integration: A Regional Backgrounder with Attention to the Future*, Graduate School of International Relations and Pacific Studies, Universidad de California en San Diego, 1992.
10. Palacios Juan José, *El nuevo regionalismo latinoamericano...*, op. cit., p. 297.

El regionalismo abierto

Este concepto surgió desde los años setenta, propuesto por Masayoshi Ohira, primer ministro de Japón. Esta idea dio origen al Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, por sus siglas en inglés) en 1980.¹¹ El organismo que encarna este concepto es el foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), establecido en 1989.

Si bien el concepto de regionalismo abierto tiene un significado "contencioso",¹² los principios bajo los cuales fija sus acciones son la no discriminación, la apertura y la orientación hacia el exterior de los acuerdos regionales, con el objetivo de establecer un sistema abierto de comercio mundial, según el espíritu del GATT. Promueve la cooperación económica reduciendo o eliminando las barreras al intercambio comercial entre los países de la Cuenca del Pacífico.

De acuerdo con Peter Drysdale y otros,¹³ el regionalismo abierto se debe considerar con los siguientes componentes: se establece sobre la base de "la nación más favorecida", es decir, todos los integrantes tienen abierto un gran acceso a los mercados domésticos, sin importar su ubicación y sus políticas de mercado individuales. Además, es *concertado* porque gozan de asistencia colectiva para resolver sus problemas domésticos. Es *unilateral* porque hay libertad de acción para que los participantes actúen como lo juzguen pertinente, según sus posibilidades y sin la presión de la formalidad de un tratado.

El regionalismo abierto tiene, además, "una concepción transpacífica"¹⁴ de los procesos de integración, en el sentido de que considera los modelos subregionales de ambos lados del océano, como el TLCAN, el Mercosur, y los de la ribera asiática como instancias de un proceso de liberalización económica transcontinental, impulsado por los diversos organismos de cooperación pan-pacífica como el PECC y el APEC.

De acuerdo con Carlos Uscanga, el concepto de regionalismo abierto tiene tres características fundamentales:

La primera, es la naturaleza abierta en su estructura y sus políticas no originan discriminación en términos de comercio e inversión con otras regiones del mundo; en segundo lugar, el principal foco de interés es la economía y, en tercero, se basa en una asociación voluntaria de sus miembros que no ceden soberanía a ninguna institución supranacional.¹⁵

11. Ídem, p. 298.

12. Drysdale, Peter, David Vines, y Brett House, en Drysdale, Peter, y David Vines, *Europe, East Asia and APEC. A Shared Global Agenda*, Cambridge University Press, 1998, p. 6.

13. Ibídem.

14. Palacios, Juan José, *El nuevo regionalismo latinoamericano*, op. cit., p. 299.

15. Uscanga, Carlos, *La cooperación regional en el Pacífico asiático*, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM (inédito), p. 3.

Según el mismo autor, este proceso es “un nuevo estilo de cooperación” que involucra tanto a países desarrollados como en desarrollo, y que basado en los principios de flexibilidad y voluntarismo, permite una diversidad que le da enorme potencial.¹⁶

Diferencias en los regionalismos de la ribera asiática y la americana en la Cuenca del Pacífico

Ubicación de los regionalismos.

De acuerdo con lo antes expuesto, se puede decir que el regionalismo americano actualmente está encarnado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, mientras que el regionalismo del Pacífico asiático está hoy día representado por el Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico.

Por otra parte, como los países integrantes del TLCAN, Estados Unidos, Canadá y México, también pertenecen al APEC, que es una región más amplia, se considera el primero como un subregionalismo, y el segundo como regionalismo.

Diferencia de visiones

Si se parte de que la característica más importante de la integración regional del Pacífico Asiático es el regionalismo abierto, y la del TLCAN, aunque nominalmente se menciona como abierta, en la práctica es cerrada;¹⁷ desde allí estamos ante una contradicción entre regiones que se deben globalizar y que, por el contexto de los actores, es preocupante.

El TLCAN busca los beneficios de la liberalización del comercio e inversiones únicamente para sus miembros, y no para el resto del mundo; además, la diversificación de sus mercados no es contundente, pues tiene restricciones en ciertos sectores (como textiles y automóviles).¹⁸

Esto ilustra la diferencia de visión entre una región y otra, que al mismo tiempo es, como ya lo señalamos, subregión de la primera.

Comparación de la integración económica de Asia y de las Américas

La problemática estructural y conflictual que representan las regiones de América y del Pacífico Asiático, no se refiere sólo al nivel macroeconómico, sino también existen diferencias en las estructuras empresariales, preferencias, gustos,

16. Ídem, p. 6.

17. Cf. Cameron, Maxwell, “A Nesting NAFTA in APEC: the Political Economy of Open Sub regionalism”, en Aggarwal, Vinod K., y Charles E. Morrison, *Asia-Pacific Crossroads, Regime Creation and the Future of APEC*, St. Martin's Press, 1998, p. 265.

18. Ídem, p. 267.

intervenciones gubernamentales y modelos de organización social. Hay agudas diferencias entre las políticas económicas del hemisferio occidental y las del Pacífico Asiático que le dan enfoques diferentes a la integración regional.¹⁹ Estas diferencias hacen problemática la relación en la Cuenca del Pacífico.

El TLCAN tiene fuertes asimetrías²⁰ en los niveles de desarrollo económico y de recursos humanos; todos los países integrantes están fuertemente endeudados y sus niveles de ahorro e inversión son bajos. En cambio, la región del Pacífico Asiático, siendo más heterogénea que la de América, muestra más alto nivel de dinamismo económico, sobre todo si nos referimos a Japón y a los "tigres asiáticos".

Si comparamos el modelo de Estados Unidos con el modelo japonés, en el caso del primero existe bajo ahorro, alto consumo y deuda, amplio uso de recursos naturales, siendo todo lo contrario en el caso de Japón.

En Norteamérica se da una extrema dependencia del líder económico, Canadá y México con relación a Estados Unidos, mientras que en el Pacífico Asiático existe una mejor distribución económica y política.

Al respecto, y por ejemplo está el caso de la integración de México en el mercado de Norteamérica, Víctor López Villafañe señala que en este caso Estados Unidos ha realizado dos movimientos, uno "de carácter financiero y el otro de relocalización productiva", que corresponden exactamente a los periodos de crisis en México en los últimos 15 años. Las deudas y el servicio de éstas han sido para México una carga muy pesada en esta etapa de regionalización. Por ello México, a diferencia de los países del Pacífico Asiático, no ha tenido un ciclo sostenido de alto crecimiento.

Estados Unidos tuvo déficit presupuestal y comercial en aumento durante todo el decenio de los ochenta y principios de los noventa, por lo que modificó sus necesidades de capital, lo que provocó fuertes alteraciones de los flujos monetarios de América Latina y México. Esta transferencia de capitales hacia Estados Unidos impidió el éxito de las reformas de estos países y además transformó a Estados Unidos en competidor de ellos mismos en la atracción de fondos de otros países.²¹

También en el caso de la integración regional llevada a cabo por el Pacífico asiático a través de la APEC existen limitaciones. Carlos Uscanga señala algunas,²² como "la falta de un entendimiento cabal del principio de acciones concertadas unilaterales, la idea de flexibilidad y voluntarismo", lo que provoca un débil compromiso eficaz de la agenda económica. Se objeta además que la APEC debe

19. Ídem, p. 271.

20. Cf. op. cit., p. 272.

21. López Villafañe, Víctor, *Globalización y regionalización desigual*, Siglo XXI Editores, México, 1997, pp. 23-25.

22. Uscanga, Carlos, op. cit., pp. 7-8.

también atender asuntos políticos y de seguridad para darle a la región un ambiente propicio para el desarrollo económico. En relación con el "regionalismo abierto", se señala que no existe una idea clara del concepto, pues se presta al *free riding* por otras economías que no son miembros.²³

Estas consideraciones también han llevado a algunos autores, como Maxwell A. Cameron,²⁴ a afirmar que el regionalismo y subregionalismo abierto, como fórmula para reconciliar el TLCAN y el APEC, no funciona. Por otro lado, este asunto de la reconciliación de las integraciones económicas regionales no resuelta, pone en riesgo la idea aceptada de que el regionalismo es un proceso con tendencia hacia la globalización.²⁵ En el caso del TLCAN y del APEC, como región y subregión económicas, no podrán ser consideradas en sí mismas como una globalización dentro de su espacio geográfico, al tener principios contradictorios.

El neoliberalismo en la integración regional y global

Cuestionamientos

Hoy día se presenta una gama de inquietudes en lo que respecta al futuro de estos esquemas económicos regionales y de globalización que propone el neoliberalismo a nivel mundial.

La última y reciente Reunión Ministerial y de Líderes Económicos de APEC 1999, celebrada en septiembre de ese año en Auckland, Nueva Zelanda, tuvo como una de las metas importantes obtener el apoyo para el lanzamiento de una nueva Organización Mundial del Comercio (OMC o WTO, por sus siglas en inglés) en la ronda de Seattle. Conviene notar que esta reunión estuvo ensombrecida por los acontecimientos de Timor Oriental, ya que Indonesia es miembro de APEC.

La reunión de la OMC, efectuada a fines de noviembre y principios de diciembre de 1999, se celebró en un ambiente tenso y de rudas protestas callejeras, y no logró las metas programadas.²⁶

Esto nos lleva a preguntarnos cuál puede ser el escenario futuro de estos organismos económicos internacionales de regionalización y globalización, pues el horizonte tiene nubarrones y es incierto.

Varios especialistas han analizado posibles escenarios futuros sobre la liberalización; uno de ellos es Carlos Uscanga, quien con relación a la región del Pacífico asiático señala:

23. Haggard, Steffan, *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, The Brookings Institution, 1995, p. 70. Citado por Carlos Uscanga, op. cit., p. 8.

24. Cameron, Maxwell A., op. cit., p. 275.

25. López Villafaña, Víctor, op. cit., p. 19.

26. Cf. "Diarios de la semana del 29 de noviembre al 5 de diciembre de 1999", en *Mural*, Jalisco.

[...] se pueden entrever dos posibilidades: por una parte, la crisis podría reforzar el compromiso de los países del área a fin de profundizar en sus proyectos de liberalización [o] la posibilidad de que la crisis [...] pueda mellar, de alguna manera, la voluntad de esos países que integran el mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) para continuar con su proyecto económico regional.²⁷

De acuerdo con esto, las alternativas para estos procesos serán: profundización de los proyectos de liberalización o continuación de los proyectos económicos regionales. De estas dos alternativas se puede deducir otra, que es un nuevo planteamiento de integración por fuera de la APEC.

El cuestionamiento sobre el futuro de estos modelos económicos debe llevarnos más lejos, para preguntarnos si continúa válido lo que hay detrás de estos modelos.

Regionalismo y libre comercio

Los hechos acaecidos en esta década con relación a los organismos económicos internacionales y en general al mundo económico, pero sobre todo los más recientes, al término del siglo, nos hacen constatar que el modelo neoliberalista está dando señales evidentes de extremo cansancio o agotamiento.

Ya desde fines de los años ochenta Peter Drucker, prestigiado economista estadounidense, asesor de círculos corporativos y gerenciales, señaló que el libre comercio no era viable ni deseable como estrategia para que los países conduzcan sus relaciones económicas con el exterior.²⁸

Al respecto Juan José Palacios, en su análisis sobre el regionalismo, al que considera como una manifestación particular del fenómeno global y como un agente que sacará a la economía mundial del estancamiento, propone:

[...] el regionalismo es gobernado por una lógica que trasciende con mucho la simple racionalidad económica para extenderse a otros órdenes en respuesta a, y como producto de la complejidad y la naturaleza cambiante de la realidad económica en el mundo de fin de siglo. Se trata de una lógica múltiple que refleja infinidad de influencias y factores, tanto domésticos como internacionales, que condicionan las decisiones de los gobiernos respecto a sus relaciones con el exterior.²⁹

27. Uscanga, Carlos, "Cooperación regional en la Cuenca del Pacífico. Escenarios de la crisis económica", en *Nueva Sociedad*, núm. 155, mayo-junio 1998, p. 100.

28. Drucker, Peter F., *The New Realities in Government and Politics/In Economics and Business/In Society and World View*, Harper and Row Publishers, Nueva York, 1989.

29. Palacios, Juan José, "(Neo) Liberalismo e integración regional: economía política de la formación de bloques en la Cuenca del Pacífico", en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, núm. 13, septiembre-diciembre, 1998, p. 63.

Los conceptos que presenta Palacios ciertamente están fuera de las explicaciones convencionales provenientes de las doctrinas neoliberales, y deben ser también analizados.

Por otro lado, es una realidad lo que establece Palacios en el sentido de que la lógica que rige los procesos de integración regional, en el ámbito de la globalización, no se limita sólo a lo económico y refleja otros muchos factores que también deben ser sacados a la luz y considerados, ya que de no hacerlo se provocan los conflictos y crisis que conocemos.

En lo relativo a la vigencia del libre comercio,³⁰ se puede decir que éste se encuentra en entredicho con la práctica de dos situaciones que lo contradicen, como las políticas comerciales estratégicas (*strategic policies*) que promueven exportaciones con una protección deliberada y selectiva sobre la base de que la liberalización no siempre es eficiente y productiva. La otra práctica es el comercio negociado (*managed trade*), que es una concertación de ciertos mercados y solución negociada de conflictos comerciales entre las corporaciones más importantes de una industria de dos o más países, con el apoyo decidido de sus gobiernos (por ejemplo General Motors, Toyota).

En la formación de bloques económicos se dan dos tipos de motivaciones, una de orden geopolítico y la otra de índole económico-ideológica. La primera busca la asociación entre Estados para obtener un peso político y un poder de negociación que no se podría tener si se actúa individualmente. La segunda, a decir de Drucker, es una estrategia para enfrentar "el comercio antagónico" y no tanto el proteccionismo ni el libre comercio.³¹ O bien, como afirma Aggarwal, los bloques económicos regionales son la alternativa de liberalización comercial más viable en ausencia de un hegemon global único capaz de sostener un orden multilateral bien cimentado, con reglas y procedimientos de acuerdo con el metarrégimen vigente, es decir la ideología económica dominante en cada época, como lo es hoy el liberalismo.³² Grinspun y Kreklewich señalan que tanto el TLCAN como el CUFTA (Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos) tienen por objeto promover y consolidar reformas de corte neoliberal en los países que las llevan al cabo, las cuales buscan a su vez desplazar el poder económico y político hacia el sector privado en esos países.³³

30. Cf. Palacios, Juan José, "(Neo) Liberalismo...", op. cit., pp. 69-79.

31. Drucker, Peter F., op. cit.

32. Aggarwal, Vinod K., "The future of the liberal trading order", en Richard Leaver y James L. Richardson, *The Post-Cold War Order, Diagnoses and Prognoses*, 1993, pp. 134-146.

33. Grinspun, Ricardo, y Kreklewich, "Consolidating neoliberal reforms: free trade as a conditioning framework", en *Studies in Political Economy*, primavera, núm. 43, 1994, pp. 33-61. Citado por Juan José Palacios en "(Neo) Liberalismo...", op. cit., p. 77.

Samir Amin y la globalización

El pensamiento de Samir Amin³⁴ servirá para complementar el análisis hasta aquí llevado sobre los procesos de integración regional en el marco de la globalización.

Para Samir Amin, la globalización de los sistemas productivos supone que debemos clasificar los diferentes países según su peso relativo del “ejército activo” y del “ejército de reserva” de la fuerza de trabajo de dichas sociedades, considerando los sectores del sistema productivo que resulten más competitivos a nivel mundial.

De acuerdo con este criterio, los países se clasifican en tres niveles: 1. Países del centro; 2. Países periféricos industrializados, 3. Países periféricos no industrializados.

La mayoría de la fuerza de trabajo de los “países del centro” forma parte del ejército activo; esto debido históricamente a su configuración en condiciones favorables irrepetibles.

En los “países periféricos” industrializados de América Latina, Asia Oriental (comunista y capitalista) y del antiguo mundo soviético, una parte del sistema productivo ya es competitivo o tiene la capacidad para serlo. Este ejército laboral activo puede ampliarse, pero nunca será capaz de absorber la reserva que procede de sus economías rurales e informales por dos razones: primero, porque la competitividad mundial exige técnicas de producción que imposibilitan su absorción y, segundo, porque no existe la capacidad para recibir la emigración masiva.

El tercer grupo es el de los “países periféricos” no competitivos o no industrializados de África y del mundo árabe, en los que casi no existe ejército activo, de manera que casi toda la nación es ejército laboral de reserva.

Los resultados a los que se llega con esta clasificación y análisis de la globalización lleva a afirmar que la industrialización del tercer mundo no acabará con la división inherente al capitalismo mundial existente, aunque moverá sus formas a otros planos para repetir, con una nueva forma de ley del valor globalizada, la misma polarización. Aún más, esa industrialización nunca podrá ser a imagen del Occidente desarrollado, por la simple razón de que las condiciones históricas en que se dio ésta última, no se podrán volver a registrar.

Con este análisis queda fuera la idea de los países en desarrollo que suponen que por el hecho de firmar un tratado para formar parte de un grupo o bloque económico lograrán convertirse en países desarrollados.

Samir Amin señala³⁵ que el proyecto de “hacer funcionar el mundo como un mercado” es utópico e irreal, y que por ello ha producido un caos. Hasta hace poco el espacio de la acumulación de capital coincidió con sus dimensiones políticas y sociales. El Estado nacional burgués proporcionó el modelo de moder-

34. Amin, Samir (1999), *El capitalismo en la era de la globalización*, Paidós, España.

35. Ídem, p. 13.

nidad que el tercer mundo trató de reproducir después de la II Guerra Mundial, mediante el modelo de desarrollo centrado en la nación, aunque abierto a la economía mundial y a la construcción del Estado. En ese contexto, las clases dirigentes de Asia, África y Europa Oriental se legitimaron con el desarrollo económico que el capitalismo mundial favoreció hasta la década de los años ochenta.

Ahora la profundización del proceso de globalización ha acabado con la coincidencia de esos espacios. Se ha presentado una nueva contradicción, las fuerzas económicas han atravesado las fronteras de los Estados particulares y, como se ha perdido la coherencia de la gestión global del sistema por la falta de un marco o estructura política, social, ideológica y cultural, se quiere manejar la crisis suprimiendo el segundo término de la contradicción, que es el Estado. Esto con el objeto de imponer la gestión de la sociedad por el "mercado" como única regla, lo cual ha provocado en los países periféricos del Sur y del Este una crisis del "Estado-nación" que ha provocado movimientos que revisten, a menudo, una expresión étnica.

Estas consideraciones conducen a la reflexión de que es necesario repensar el desarrollo como modelo de la sociedad. El crecimiento no es el producto natural de la gestión del mercado y de las políticas encaminadas a lograr su expansión; por el contrario, es el resultado factible de políticas transformadoras previamente pensadas en todas sus dimensiones. La historia no está infaliblemente dirigida por las leyes de la "economía pura". El desarrollo no equivale a la expansión del mercado. Esta expansión no lleva necesariamente al progreso social y a la democracia, y las dificultades, como la pobreza, el desempleo y la marginación social, no son "meramente transitorias". Es simplista y criticable el discurso dominante acerca del "carácter ineluctable de la globalización".

Las reflexiones de Samir Amin intentan dar respuesta y explicación a las incoherencias de los procesos de integración regional y globalización económica que se realizan en el marco del modelo neoliberal capitalista.

Conclusiones

En el estudio de los procesos de regionalización referidos a la ribera americana y asiática de la Cuenca del Pacífico, se pueden distinguir dos aspectos:

- Diferencias sustanciales en ciertos conceptos y procedimientos importantes, como por ejemplo el referente al "regionalismo abierto", que es uno de los principios básicos de APEC, organismo rector del regionalismo económico en la Cuenca del Pacífico. El TLCAN, por la parte americana, que es un subregionalismo económico de la Cuenca del Pacífico y que formalmente es también abierto, observa prácticas de proteccionismo

como las llamadas políticas comerciales estratégicas (*strategic trade policies*) y el comercio negociado (*managed trade*).

- En contraposición a los enfoques económicos convencionales, se advierte que los regionalismos no sólo se rigen por motivos económicos, sino que hay otras lógicas subyacentes inspiradas por motivaciones geopolíticas y económico-ideológicas.

El regionalismo Americano y el del Pacífico Asiático como, procesos de liberalización económica tendentes a la globalización, deben manejarse de acuerdo con las directrices y normas de libre comercio propuestas por el GATT/OMCD.

En la reunión de APEC efectuada en septiembre de 1999, se tuvo como uno de los objetivos principales apoyar la nueva ronda de negociaciones de la OMC a celebrarse en Seattle. Sin embargo, la reunión de Seattle no logró sus objetivos por no tener una agenda clara y por los jalones entre los bloques y principales países.³⁶ Esto además de las enconadas manifestaciones callejeras que protestaban porque la apertura comercial ha provocado "mala distribución de la riqueza en el mundo por medio de la globalización y el comercio mundial".³⁷

Estas reacciones manifiestan claramente que la globalización y los regionalismos económicos, hasta ahora han acrecentado las desigualdades y las injusticias, del mismo modo que han creado beneficios sin medida para una minoría a escala global.³⁸

Lo anterior significa que existe realmente, como lo señalan varios autores, un agotamiento del modelo económico neoliberal y que es tiempo de buscar otras opciones.

Bibliografía

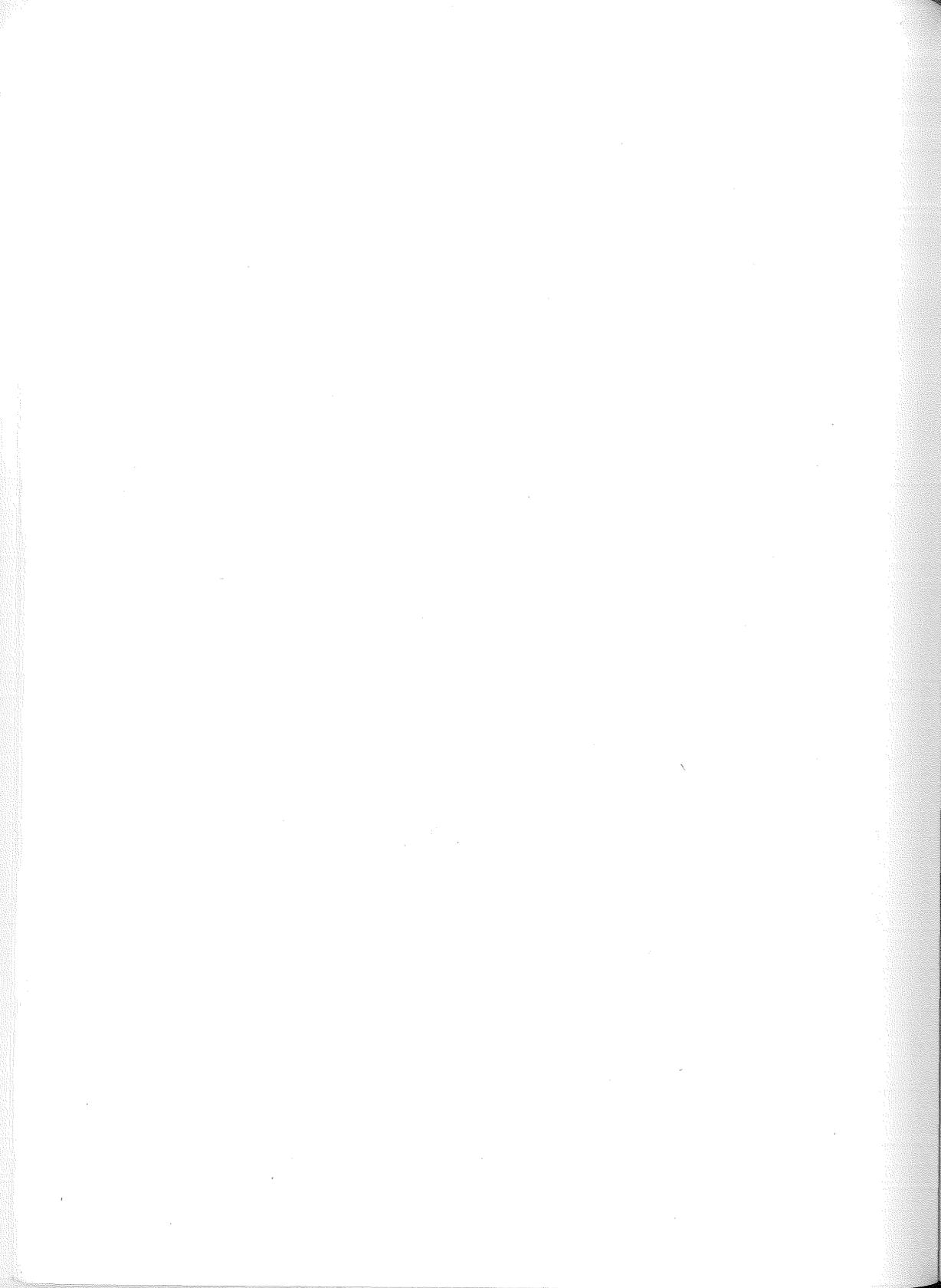
- Aggarwal, Vinod K. (1993), "The future of the liberal trading order", en Richard Leaver y James L. Richardson, *The Post-Cold War Order, Diagnoses and Prognoses*.
- Cameron, Maxwell A. (1998), "Nesting NAFTA in APEC: The Political Economy of Open Subregionalism", en Aggarwal, Vinod K., y Charles E. Morrison, *Asia-Pacific Crossroads, Regime Creation and the Future of APEC*, St. Martin's Press.
- Drucker, Peter F. (1989), *The New Realities in Government and Politics/In Economics and Business/In Society and World View*, Harper and Row Publishers, Nueva York.

36. Quintana, Enrique, "¿Comercio mundial?", en *Mural*, 30 de noviembre de 1999.

37. Peñalfaro, David, "El futuro del comercio mundial", en *Mural*, 1999.

38. Cf. Quintana, Enrique, op. cit. Nos habla, por ejemplo, de que las naciones en desarrollo tienen 77.5% de la población del mundo entero, pero sus exportaciones sólo significan 15.6%.

- Drysdale, Peter, David Vines, y Brett House (1998), en Drysdale, Peter y David Vines, *Europe, East Asia and APEC. A Shared Global Agenda*, Cambridge University Press.
- Grinspun, Ricardo y Kreklewich (1994), "Consolidating neoliberal reforms: free trade as a conditioning framework", en *Studies in Political Economy*, primavera, núm. 43, pp. 33-61. Citado por Palacios, Juan José, "(Neo) Liberalismo e integración regional: economía política de la formación de bloques en la Cuenca del Pacífico", en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, núm. 13, septiembre-diciembre, 1998.
- Grunwald, Joseph (1992), *The Rocky Road Toward Hemispheric Economic Integration: a Regional Backgrounder with Attention to the Future*, Graduate School of International Relations and Pacific Studies, Universidad de California en San Diego.
- Haggard, Steffan (1999), *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, The Brookings Institution, 1995. Citado por Carlos Uscanga, *La cooperación regional en el Pacífico Asiático*, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México (inédito).
- López Villafañe, Víctor (1997), *Globalización y regionalización desigual*, Siglo XXI Editores, México.
- Mace, Gordon y Jean-Philippe Thérien (1996), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Lynne Rienner Publishers.
- Palacios, Juan José (1998), "(Neo) Liberalismo e integración regional: economía política de la formación de bloques en la Cuenca del Pacífico", en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, núm. 13, septiembre-diciembre.
- (1995), "El nuevo regionalismo latinoamericano: el futuro de los acuerdos de libre comercio", en *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 45, abril.
- Peñalfaro, David (1999), "El futuro del comercio mundial", en *Mural*, 2 de diciembre.
- Quintana, Enrique (1999), "¿Comercio mundial?", en *Mural*, 30 noviembre.
- Samir, Amin (1999), *El capitalismo en la era de la globalización*, Paidós, España.
- Uscanga, Carlos (1998), "Cooperación regional en la Cuenca del Pacífico. Escenarios de la crisis económica", en *Nueva Sociedad*, núm. 155, mayo-junio.
- (1999), *La cooperación regional en el Pacífico asiático*, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y sociales, UNAM, (inédito).



Políticas tecnológicas de la industria azucarera en México

MARIO SÁNCHEZ SILVA
HÉCTOR ALLIER CAMPUZANO

Introducción

La industria azucarera ha sido una rama estratégica de la economía mexicana desde la época colonial hasta la actualidad. En su desarrollo ha cumplido funciones económicas importantes, tales como producir un producto básico, abastecer de materias primas a otras industrias, generar empleos directos e indirectos, servir de mercado interno y aportar divisas, vía exportaciones. Los primeros ingenios eran trapiches de tracción animal y su capacidad de producción era muy limitada. Pese a ello, desde su fundación la industria azucarera estuvo ligada al exterior abasteciendo, junto con el Caribe, la demanda de azúcar de la metrópoli. En la época del porfiriato se llevó a cabo un cambio tecnológico en los ingenios con la introducción de maquinaria moderna y con ello se incrementó la capacidad productiva, de manera que a principios de este siglo ya se producían más de 100 mil toneladas de azúcar. El desarrollo tecnológico continuó en la fábrica y se dieron avances importantes en el campo, lográndose mecanizar parcialmente el cultivo de la caña, así como introducir nuevas variedades y paquetes tecnológicos. Ello ha coadyuvado al incremento de la producción de azúcar.

Pese a estos avances existe una brecha tecnológica, es por ello que a través del presente proyecto se pretende medir el avance tecnológico de la agroindustria azucarera en campo y fábrica a nivel nacional, tomando como muestra cinco ingenios del estado de Veracruz; se considera a éste como el principal estado productor de azúcar ya que de los 60 ingenios que existen en la actualidad 22 se encuentran en Veracruz.

Se tomaron ingenios de baja productividad como lo son El Higo e Independencia; de media, Zapopita, Tres Valles y La Concepción; también se tomaron ingenios de Tamaulipas como El Mante y Xicoténcatl, ambos de baja productividad; se contempló un ingenio del sur, Santo Domingo, Oaxaca; de Puebla, Atencingo (de alta productividad); el Casasano, de Morelos (de alta productividad), y por último uno de Jalisco (de alta productividad), Tamazula. Nuestra

muestra representativa se compone de 11 ingenios en total, del norte, centro y sur del país.

Si bien es cierto que a raíz de la privatización de la industria azucarera (iniciada en 1988) se observan avances de productividad significativos, aún existe un desarrollo heterogéneo de esta industria, pues hay ingenios de alta, media y baja productividad. Estas diferencias se originaron desde la fundación de algunos ingenios en zonas no aptas para el cultivo de la caña, donde se impusieron los criterios políticos sobre los técnicos y económicos.

Se pueden agrupar los estudios más importantes sobre el desarrollo tecnológico de la agroindustria azucarera en dos enfoques: el de la tecnología moderna y el de la tecnología alternativa.

Por otra parte, con la reprivatización de la industria azucarera se inició la liberación del mercado y la libre importación de aranceles variables. El 24 de agosto de 1995 se inició un esquema gradual para liberar los precios internos del azúcar, lo cual se concretó en marzo de 1996, esperando con esto alcanzar un mercado abierto, ordenado, transparente y de competencia leal.

Pese a estos avances, existe una brecha tecnológica con respecto a otros países, tales como Perú y Hawai en cuanto al rendimiento de campo, y en comparación con Australia en lo referente al rendimiento en fábrica.

Y más aún: se han observado problemas originados recientemente en la industria azucarera como son la pérdida de empleos que trajo consigo la reconversión de esta industria en los años noventa, así como el deterioro del medio ambiente que ocasionan los ingenios.

De aquí se desprende que se pueden agrupar los estudios más importantes sobre el desarrollo tecnológico de la agroindustria azucarera en dos enfoques: el de la tecnología moderna y el de la tecnología alternativa.

a) Enfoque de la tecnología moderna

Este tipo de estudios supone la consideración de los criterios de racionalidad económica que busca maximizar la producción, poniendo énfasis en la eficiencia técnica y en la económica. Cabe mencionar las aportaciones de algunos autores e instituciones a este respecto: FIRA hace una tipología de las zonas cañeras donde se puede observar la situación técnica y financiera de los ingenios de México, la cual es muy variable, ya que se pueden encontrar ingenios con alto rendimiento de campo (100 a 124 ton/ha), como Casasano, Atencingo y Tamazula entre otros, y algunos más como El Higo, Independencia y Xicoténcatl con rendimientos de campo inferiores a las 70 ton/ha. Ello influye en las estimaciones de las utilidades por hectárea, de modo que en tanto los primeros obtienen entre 9 a 12 mil pesos, los segundos presentan pérdidas, la agroindustria azucarera mostró una evolución favorable a partir de 1989, año en que dio inicio la

privatización del sector; sin embargo, el rendimiento en campo se ha visto desfavorecido en los últimos cinco años (véase cuadro A).

Monegro ubica la industria azucarera mexicana en el contexto latinoamericano, lo cual permite advertir la brecha tecnológica con respecto a otros países como Cuba y Brasil que tienen una producción de azúcar mayor que la de nuestro país. También se observa un rezago en términos de productividad del trabajo con respecto a Colombia, Argentina y Guyana. Por otra parte, GEPLACEA nos ofrece el marco mundial de producción de azúcar, lo cual permite una comparación de la industria azucarera mexicana con otros países, como Francia y Australia, que tienen altos rendimientos y/o exportan tecnología que requiere dicha agroindustria.

b) Enfoque de la tecnología alternativa

Existe una preocupación en el ámbito académico de encontrar nuevas tecnologías que no afecten al medio ambiente y a la cultura de nuestros países, a partir de ahí surgen las corrientes de la tecnología (Bort) y hoy en día de tecnologías sustentables.

En los estudios de Hewitt se ha enfatizado el hecho de que no todo proceso de modernización agrícola ha generado bienestar social, partiendo del hecho de que los paquetes tecnológicos son costosos y en ocasiones limitan al campesino al monocultivo. En el campo cañero se observa que la determinación de las variedades de caña lo decide el ingenio, sin considerar los intereses de los campesinos, que en su mayoría son ejidatarios. En cuanto al aspecto industrial, se observa la falta de industrialización de muchos subproductos de caña, que se determinan como desechos industriales; existen también ingenios azucareros, y una falta de seguridad en la fábrica.

Por lo expuesto anteriormente, se advierte la importancia de hacer estudios sobre la tecnología en la agroindustria azucarera, y ello es más urgente en el contexto de la globalización, que presiona a aumentar la productividad ante la fuerte competencia de las industrias sustitutivas como la de los edulcorantes de maíz, que ha venido expandiendo su mercado a raíz de la liberación del precio del azúcar.

Antecedentes históricos

El desarrollo de la agroindustria azucarera en México se registra desde la primera década de la conquista española.

En el siglo XVI existían áreas cañeras e ingenios en el estado de Morelos, sureste de Puebla, noreste de Michoacán y centro y sur de Jalisco. A finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX operaban entre 12 y 14 ingenios; en 1892 se produjeron 50,329 toneladas de azúcar y durante 18 años se registró una tasa

media de crecimiento anual (TCMA) de 5.96% alcanzándose 169,863 toneladas en 1913.

Después de la época revolucionaria, según Crespo (1998), la agroindustria azucarera ha tenido el comportamiento siguiente:

Comportamiento de la industria azucarera

Periodo	Años	TCMA
1912-1950	28	47
1950-1967	17	84
1967-1982	15	5

Este crecimiento de la producción se debió al incremento en superficie y rendimiento en campo; los indicadores de fábrica no tuvieron cambios importantes.

La situación actual de la agroindustria azucarera está fuertemente influida por las acciones emprendidas por los participantes en el agrosistema, como a continuación se detalla:

En 1983 se integró Azúcar, SA, por 76 industriales del centro del país y 16 del sureste.

En 1983 se transforma en Unión Nacional de Productores de Azúcar (UNPA-SA), y ejerce el liderazgo para las políticas del negocio.

El acuerdo cañero, que inició a principios de los años 40, fue transformado en decreto el 22 de septiembre de 1943, haciendo obligatoria la siembra y cultivo de caña en el área de abastecimiento de cada ingenio y asegurando la venta de la totalidad de la caña.

- En 1943 se creó la Financiera Industrial Azucarera (FIA).
- En 1953 se convierte en Financiera Nacional Azucarera, SA (Finasa).
- Entre 1958 y 1969 los precios del azúcar se mantiene fijos en términos nominales, lo que origina la descapitalización de la industria, endeudamiento creciente hacia el gobierno federal y que los industriales únicamente fueran administradores, puesto que las necesidades de inversión del sector serían financiadas en su totalidad por Finasa. Al final del lapso mencionado, 25% de los ingenios contaba con equipo moderno y 45% tenía instalaciones obsoletas.
- En 1970 el adeudo de la industria en su conjunto era de 13 mil millones, y el gobierno federal decidió la absorción de los ingenios en quiebra. En 1975 (García, 1997) el sector oficial controlaba 50% de la producción de azúcar mediante la operación de 31 de los 65 ingenios existentes.
- En octubre de 1975 se emiten dos decretos que derogan todos los anteriores, efectuándose el pago de la materia prima en función del contenido de sacarosa en campo, sin tomar en cuenta el rendimiento industrial, indexando su precio al de garantía de los básicos y eliminando pagos por mieles, bagazo y alcohol.

- Lo anterior propició que se elevaran los ingresos de los cañeros (obtuvieron utilidades por 21.8% del valor de la caña en la zafra de 1972 y 46% en la zafra de 1982), mejorándose los indicadores en campo y disminuyendo los de fábrica.
- En 1988 el gobierno era propietario de 51 de los 65 ingenios. En 1989 se privatizan 20 ingenios, en 1990 se licitan 21 y durante 1991 se enajenan los restantes.
- En junio de 1993 se formaliza el Fideicomiso Regulador para el Mercado del Azúcar (Forma) con DNCI como fiduciario y todos los participantes de la cadena de distribución y venta, con el propósito de ordenar el mercado de físicos y establecer mecanismos para equilibrar la oferta y la demanda dando certidumbre al abasto nacional.
- El decreto cañero del 31 de mayo de 1991 declara de interés público el cultivo, cosecha e industrialización del azúcar y se establece el Comité de la Agroindustria Azucarera y el mecanismo para el pago de la caña con base en el contenido de azúcar recuperable, base estándar individual o por grupo de cañeros a razón de 54% precio de mayoreo un kilogramo LAB ingenio. Esta producción se incrementó en 56% en el año de 1996.
- El 26 de marzo de 1997 se publica el acuerdo, reglas y criterios para determinar el precio de mayoreo de un kilogramo de azúcar base estándar, que servirá de referencia para el pago de la caña de azúcar durante la zafra 96-97 y siguientes. El precio aproximado que servirá de referencia del azúcar base estándar, para el pago de la caña, es de \$3,339 por tonelada, el cual es el promedio ponderado del precio de referencia nacional y el precio de las exportaciones.

Después de analizarse este proceso de la agroindustria azucarera en México, cabe señalar que, como sucede en todo el mundo, también la administración pública ha normado el funcionamiento del negocio azucarero. Por tanto, se exponen algunas razones por las que se justifica la intervención estatal:

1. México requiere garantizar el abasto de azúcar por su importancia en la dieta mexicana.
2. El hecho de que en cada zona cañera existan muchos productores y un solo comprador, da lugar a un monopsonio.
3. La naturaleza perenne del cultivo de la caña demanda seguridad a la inversión.
4. El azúcar es un producto de alta sensibilidad en términos sociales y económicos debido a su consumo generalizado y a su importancia como generadora de empleo, además de su impacto en el indicador inflacionario cuando se mueve su precio.

Marco teórico conceptual de las políticas tecnológicas

Respecto de la política tecnológica, el punto de vista tradicional ha sido el de proveer mecanismos, mediante la corrección de las fallas del mercado, que permitan la distribución óptima de recursos para la innovación. En su lugar, los evolucionistas postulan una política adaptativa sujeta a las mismas consideraciones de racionalidad restringida, bajo las cuales operan las empresas y las instituciones a quienes está dirigida la política. Entre los principios generales que sustentan este cambio de perspectiva se tiene la preocupación fundamental de apoyar los procesos de descubrimiento creativo que operan por medio de una amplia gama de instituciones. En parte, esto involucra el problema de los incentivos o las motivaciones pertinentes, pero resaltando las mayores probabilidades que se desprendan exitosamente de los innovadores que resultan de los acuerdos de cooperación interinstitucional. Las políticas se construyen alrededor de la creación y apoyo de los mecanismos articuladores. La promoción de las empresas pequeñas es también un aspecto importante, así como la aceptación del hecho de que en una esfera en la que domina la incertidumbre, la duplicación de los esfuerzos no debe considerarse de manera apriorística como un desperdicio.

Por último, es fundamental reconocer que el hacedor de la política requiere una amplia comprensión de los paradigmas o trayectorias tecnológicas dentro de los cuales operan los procesos de innovación, así como de la importancia relativa del conocimiento, las habilidades, el aprendizaje y los artefactos tecnológicos en sí mismos como focos que permiten que la política funcione efectiva y armónicamente con las actividades de las empresas.

Por tanto, el impacto tecnológico sobre una ciudad tiene como efecto promover un fenómeno generalizado de expansión de posibilidades, números, información, conocimiento, ambiciones, relaciones, necesidades, etc., que afectan directamente el sistema de vida de la población de que se trate, modifican su forma de organización, sus instituciones y, sobre todo, su concepto de realidad. Con ello estimula las expectativas colectivas para transformarse y heredar a las generaciones venideras un andamiaje de modernidad que sirva de garantía para perfeccionar el rumbo y los logros del proceso civilizatorio.

Es importante asentar que por tecnología se considera al conjunto de ingenios sensibles (como máquinas, herramientas, sustancias y similares) e intelectuales (procedimientos y saberes tradicionales o renovadores, fórmulas o maneras de aprovechamiento), que se aplican para simplificar el proceso y para lograr su efectivo uso social. Por ello, el fenómeno tecnológico está afectado y afecta a todos los ámbitos de la vida social, transporte y comunicación, educación y salud, alimentación y vivienda, para nombrar sólo algunos de sus engarzamientos cuya importancia resulta decisiva en toda la comunidad.

Un claro ejemplo es la agrobiotecnología, la cual es un área emergente de la tecnología de la que empezamos a vislumbrar sus alcances y efectos. La investi-

gación en el ámbito vegetal se ha orientado a cinco áreas; de las que han tenido éxito, las plantas transgénicas (resistentes a virus, bacterias, hongos, insectos y herbicidas) se han producido y llevado a pruebas de campo, una es la caña de azúcar; sin embargo son casi 70 las plantas transgénicas que se han obtenido hasta 1994, y aun cuando las modificaciones que se han realizado varían entre ellas, a la mayoría se les ha introducido un gene específico que les confiere resistencia a insectos, virus, etcétera.

Política regulatoria del desarrollo tecnológico industrial

El instrumento regulatorio más eficaz con que cuenta el Estado es la política de desarrollo tecnológico, alentada por una legislación adecuada a las necesidades reales del país. Son múltiples los instrumentos legales que tienen repercusión en el desarrollo tecnológico, sólo nos referimos a aquellos que aplica directamente la Dirección General de Invenciones, Marcas y Desarrollo Tecnológico. Es importante señalar que los instrumentos jurídicos que existen deben revisarse periódicamente para ajustarlos a los requerimientos del desarrollo del país, de tal suerte que verdaderamente respondan a la política científica y tecnológica vigente.

Las políticas de planificación y promoción requieren de un paquete tecnológico que tenga repercusiones más amplias y seguras en la práctica. La política reguladora constituye un arma para asegurar la aplicación de la política global en materia tecnológica, y se puede manifestar en diferentes ámbitos. No obstante, las medidas regulatorias son limitadas dado que el desarrollo tecnológico no se puede alcanzar a través de un mandato gubernamental.

Las medidas regulatorias más importantes son:

- El establecimiento de programas sectoriales de desarrollo industrial, en los que se obliga a las unidades productivas a canalizar un monto determinado de sus recursos a las actividades de investigación y desarrollo en beneficio de la propia rama.
- El otorgamiento de estímulos fiscales estará condicionado al registro de las empresas que lleven a cabo actividades de investigación y desarrollo tecnológico. Las empresas deberán presentar sus programas específicos a la Dirección General de Invenciones, Marcas y Desarrollo Tecnológico, a fin de poder considerarlas como beneficiarias de dichos estímulos.
- El Registro Nacional de Transferencia de Tecnología condicionará la inscripción de los contratos de traspaso tecnológico con base en la presentación de programas de asimilación o desarrollo tecnológico. Los procesos de seguimiento son, efectivamente, los logros alcanzados o los procedimientos implantados para su obtención y, en su caso, que se proporcione apoyo para que se lleven a cabo.

- Como hemos dicho, el instrumento regulatorio más eficaz con que cuenta el Estado para alcanzar el desarrollo tecnológico es la legislación. Por medio de este instrumento el Estado podrá impulsar el progreso tecnológico de las empresas establecidas en el país y dar incentivos encaminados a la generación del desarrollo tecnológico nacional.

No basta planificar y promover las actividades en materia de investigación y desarrollo, sino que es indispensable establecer políticas regulatorias coherentes para integrar un proceso vinculado que aborde la concepción teórica del desarrollo (planificación), su fenómeno en los sectores industriales del país (promoción) y su aplicación práctica (regulación).

En síntesis, la política regulatoria debe ser dinámica y ajustarse a las necesidades del país, toda vez que se presenta un instrumento útil para plasmar en la práctica las políticas de planeación y promoción del desarrollo tecnológico industrial. Ello implica pensar en nuevas medidas legislativas que promuevan e incentiven la investigación tecnológica y que en un plazo razonable se logre el desarrollo que tanto hace falta al país.

Situación actual del desarrollo tecnológico de la industria azucarera

¿Cómo insertar las economías nacionales de los países de América Latina y el Caribe en un comercio internacional cada vez más competitivo? La respuesta, a todas luces, es difícil ya que en la práctica se debe contar con un desarrollo tecnológico adecuado a la realidad de nuestros países.

Se trata de librar competencia comercial con países con marcada superioridad tecnológica y contar con programas no sólo para preservarla sino para fortalecerla. Son miles los laboratorios diseminados en las geografías desarrolladas con una incesante actividad de investigación y desarrollo, con poderosa infraestructura, tradición científica y tecnológica y con el respaldo de montos millonarios. Esos países libran entre sí francas batallas para preservar, unos, y para ganar, otros. Carrera en la que están francamente comprometidos sus sectores privados, los cuales lo hacen convencidos de que en el mediano y largo plazos la competencia en el mercado internacional se gana sobre la base de la superioridad tecnológica lograda a través de la actividad sistemática de investigación y desarrollo, cuyos frutos materiales son, a la postre, productos comerciales competitivos.

Análisis de la productividad y competitividad de la agroindustria azucarera

En el mundo actual, son tres los aspectos que resaltan por su contribución a largo plazo en la consecución del desarrollo sostenible de las sociedades contemporáneas:

La obtención de alimentos suficientes para satisfacer las necesidades del consumo de la población.

El ahorro de la energía de los procesos biológicos e industriales.

Las medidas tendientes a evitar el deterioro del medio ambiente.

Debido a sus características, la caña de azúcar es una materia prima que ofrece una enorme cantidad de posibilidades de aprovechamiento, se usa en la alimentación humana y animal, en la fabricación de combustibles no contaminantes y la elaboración de fibras que se obtienen tradicionalmente devastando bosques y selvas.

En efecto, la naturaleza intrínseca de la caña de azúcar permite captar grandes cantidades de energía por unidad de superficie, transformando tal energía en materia seca en poco tiempo. Así, la caña de azúcar que produce una hectárea puede llegar a captar energía equivalente a 8,000 litros de combustóleo, de ahí que su explotación racional pueda derramar grandes beneficios para amplios sectores de la población de un país o región.

Esta agroindustria en su conjunto proporciona empleo directo a más de 4,000 personas, de éstos 45% son productores de caña, 4% son jornaleros, cortadores y transportistas de caña y el resto (15%) son obreros y empleados de los ingenios azucareros.

El azúcar es un bien básico para amplios sectores de la población, ya que proporciona entre un 17% y 22% de las necesidades de consumo calórico de las personas al día; además, es un insumo importante en varias industrias del país.

No obstante la gran importancia de esta agroindustria, por varios años no se le ha dado la atención que le corresponde como motor del desarrollo nacional, y la suya ha sido una historia de altibajos que da como resultado la problemática actual de la agroindustria. A eso se debe que la productividad, la combinación óptima de los factores productivos tierra, trabajo y capital sea baja. La competitividad es la obtención de un producto de alta calidad y un precio aceptable, es decir, que al competir con otros productos similares en el mercado, el nuestro sea competitivo por su calidad, precio y tiempo de entrega.

Resultados de la investigación

Obsérvese que para el año de 1993 los ingenios de baja tecnología mantuvieron su TAC de rendimiento en fábrica bastante favorable, lo que permitió incrementar la producción de azúcar; es importante señalar que esta estabilidad se vio en gran medida apoyada por un fideicomiso regulador para el mercado del azúcar, cuyo propósito era ordenar este mercado y establecer mecanismos para equilibrar la oferta y la demanda y dar certidumbre al abasto nacional; por su parte, el rendimiento en fábrica (véase el cuadro B) fue al igual bastante halagador para los ingenios de baja productividad, es por ello que el año de 1995 para estos

ingenios de baja productividad fue trascendente: lograron mantener un nivel óptimo de productividad tanto en campo como en fábrica.

Por su parte, para ese mismo año, los ingenios de media tecnología no lograron el repunte que los de baja tecnología; como lo ejemplifica el caso de La Concepción y Santo Domingo, que registraron un decrecimiento de -1.2 y -28.29%, respectivamente. Este último tiene un rendimiento en fábrica bajo (4.57%) comparado con los demás ingenios (véase cuadro B).

En lo que se refiere a los de alto rendimiento, su crecimiento real en campo para el cultivo de la tierra fue de 15.92% con respecto al año anterior para Atencingo, debido a su incremento en tecnología para el cultivo de la tierra. Por su parte, Casasano registró un crecimiento de tan sólo 3.05% (TAC) y Tamazula tuvo un incremento de 2.83%. Sin embargo, este comportamiento de campo se ve compensado con el rendimiento en fábrica, el cual para el año del 93 fue de 10.24%, 8.9% y 10.91%, respectivamente (véase cuadro B); se destaca que para el caso del ingenio Tamazula, aunque tuvo un crecimiento en campo éste fue de menor importancia ya que alcanzó 10.91% de rendimiento en fábrica.

Si comparamos para el año 94 los cuadros A y B, tenemos que en el cuadro A —para todos los ingenios, excepto el Casasano— se registra una caída real con respecto al año anterior en campo, todo ello es reflejo de la apresurada apertura comercial frente al exterior; los inesperados cambios de reglas en la privatización, el que sus ingresos sean menores que los costos lo que provoca que no puedan cumplir con sus compromisos con el campo cañero, con sus trabajadores, y hasta con la propia Financiera Nacional Azucarera (Fina) que constituye una fuente de recursos financieros importantes. Esto, aunado a las modificaciones que se venían dando al artículo 27, provoca esta inestabilidad en algunos ingenios como El Higo, de baja tecnología, que cae hasta en -21.98%; otra caída importante corresponde al ingenio La Concepción, que fue de -22.74%, que representa la de media tecnología; obsérvese que los descensos más importantes se registran en los de baja y media tecnología. Por su parte, el rendimiento en fábrica (cuadro B) se mantiene estable ya que las condiciones son más favorables al proceso azucarero.

Para el año 95, a pesar de los efectos de la crisis de finales del 94, muchos ingenios lograron recuperarse; observemos los ingenios de baja tecnología según el cuadro A: El Mante logró un crecimiento real de 30% con respecto al año anterior, que era de -19.27%, y Xicotécatl de un 17.86%. Sin embargo, este panorama no fue tan favorable para los ingenios El Higo e Independencia, que registran una vez más una caída de -12.64% y -22.65%, respectivamente. No lograron una recuperación de su rendimiento en campo, sin embargo su rendimiento en fábrica mejoró y en algunos casos se mantuvo estable si se compara con el año anterior (cuadro B). Mientras que todos los ingenios de media tecnología lograron una recuperación muy buena en rendimiento en campo respecto a la caída que tuvieron el año anterior. Aquí cabe destacar la enorme recuperación

del ingenio Santo Domingo ya que llevaba dos años consecutivos registrando un decrecimiento de campo y no es sino hasta el 95 cuando logra un crecimiento de casi 67% con respecto al año anterior, lo que impulsa a que se coloque como un ingenio de media productividad, según Monegro; por su parte, el rendimiento en fábrica va en ascenso para los ingenios de tecnología media.

En cuanto a los de alta productividad, no se ven favorecidos ya que los estragos de la crisis los golpean más debido a la devaluación, lo que afecta sus costos y compromisos financieros debido a que su capacidad instalada es más grande y requieren de mayor tecnología. Es por ello que Casasano no logra mantener su rendimiento en campo, ya que hay que recordar que de los 11 ingenios estudiados fue el único que se mantuvo en el 94; sin embargo, como ya se mencionó, para este año del 95 no lo logra y de hecho es el que más se ve afectado por la crisis debido al nivel de productividad, cayendo así en casi -20% respecto al año anterior; por su parte, el ingenio Tamazula sólo logró un crecimiento del rendimiento en campo de 1.3%; por lo que hace al rendimiento en fábrica, el panorama es halagador, incluso para el ingenio Casasano, el cual tiene un rendimiento en fábrica de 9.58% para el año estudiado.

CUADRO A
Rendimiento en campo

INGENIO	TAC 93 (%)	TAC 94 (%)	TAC95 (%)	TAC96 (%)	TAC PROMEDIO (%)
EL MANTE	24.84	-19.27	30.00	7.54	7.00
XICOTÉNCATL	27.87	-10.68	17.86	-20.70	3.60
EL HIGO	12.62	-21.98	-12.64	-5.31	-6.80
INDEPENDENCIA	21.14	-17.32	-22.65	-4.79	-6.00
ZAPOPITA	12.91	-24.62	14.86	-0.67	0.62
TRES VALLES	3.50	-0.28	11.88	-9.36	1.42
LA CONCEPCIÓN	-1.20	-22.74	8.20	-4.67	-5.10
STO. DOMINGO	-28.29	-4.66	66.95	44.58	19.70
ATENCINGO	15.92	-9.65	17.23	0.94	6.11
CASASANO	3.05	6.58	-20.80	17.58	1.60
TAMAZULA	2.83	-13.25	1.31	-4.98	-5.00

En gran medida esta recuperación que logran los ingenios en su rendimiento en campo se ve favorecida gracias al esquema que se inició el 24 de agosto de 1995 para liberar los precios internos del azúcar de manera gradual, mejorando así las perspectivas de un mercado abierto, ordenado, transparente y de competencia leal.

Ya para el 96 se observa una vez más un panorama crítico para el rendimiento en campo debido a la sequía y heladas en varias regiones del país y, en el último tercio de este año, fuertes lluvias que dificultan la cosecha; aunados a estos

problemas están la escasez de recursos financieros para el campo cañero y la desmedida importación de fructosa de EEUU; así, los ingenios de bajo rendimiento en campo sufren una caída real, como es el caso del ingenio Xicotécatl, que después de una recuperación sufre una caída de hasta -21% con respecto al año anterior; por su parte, El Higo e Independencia mantienen por dos años consecutivos un decrecimiento y para este último de -5.31 y -4.7% respectivamente; mientras que su rendimiento en fábrica se mantiene estable si se compara con el año anterior; para el caso del ingenio El Mante el panorama es distinto ya que logra, una vez más, un crecimiento real favorable de casi 7.6% y en fábrica un rendimiento del 10 %, que si se compara con los demás es bastante halagador.

Los ingenios de medio rendimiento corrieron la misma suerte que los de bajo, sólo que su decrecimiento fue menos acentuado; por su parte, el rendimiento en fábrica se mantuvo estable una vez más y no se registraron grandes incrementos, y es en este año cuando el de Santo Domingo logra perfilarse como un ingenio de medio rendimiento al ser el único de la muestra que crece de manera importante: 44.58%, lo que estabiliza en gran medida las pérdidas de los años 93 y 94.

Por último, el comportamiento en campo de los ingenios de alto rendimiento es variado debido a la complejidad que implica su capacidad instalada; Atencingo logra un crecimiento de campo de sólo 0.94%, mientras que Casasano aprovecha las condiciones climatológicas favorables y logra una recuperación de 17.58% cuando en años anteriores caía en -20.8%; por su parte Tamazula, debido a que se encuentra en Jalisco, uno de los estados más afectados por las inclemencias del tiempo, tuvo una caída real respecto al año anterior de casi -5%.

Conclusiones

Véase detalladamente la última columna de los cuadros A y B, en donde se observa una tasa anual de crecimiento promedio de campo desfavorable para algunos ingenios, sin importar que sean de alta, media o baja tecnología; ello se debió a la afectación que sufrieron gran cantidad de zonas cañeras por las enfermedades de la roya (*Puccinia malenocephala*), lo que influyó en la necesidad de impulsar la investigación hacia el desarrollo de variedades locales resistentes y de maduración temprana, las cuales se caracterizan por su elevada producción de azúcar. Esto trajo como consecuencia que, a la fecha, cerca de 60% de las variedades en cultivo sean híbridos mexicanos, aunque también es justo señalar la ausencia de variedades que compitan prometedoramente con las antes citadas, y por esto la renuencia de los agricultores al cambio.

Es por ello que en algunos ingenios se llegan a registrar pérdidas promedio de hasta -7%, y esto como consecuencia del desarrollo tecnológico del campo, ya que por lo que respecta a la mecanización de las labores, las variaciones tan

CUADRO B
Rendimiento en fábrica

INGENIO	TAC 92 (%)	TAC 93 (%)	TAC 94 (%)	TAC95 (%)	TAC96 (%)	TAC PROMEDIO (%)
EL MANTE	9.52	9.88	8.65	8.71	10.03	9.36
XICOTÉNCATL	8.62	9.48	8.41	8.88	9.62	9.00
EL HIGO	8.40	8.77	8.91	11.857	9.90	-6.80
INDEPENDENCIA	7.29	8.15	8.17	8.68	8.69	8.20
ZAPOPITA	8.36	9.62	9.66	10.15	11.08	9.77
TRES VALLES	9.60	11.59	11.23	11.27	11.44	11.02
LA CONCEPCIÓN	10.18	10.34	10.20	10.21	10.32	10.25
STO. DOMINGO	6.60	4.57	6.07	7.40	9.44	6.81
ATENCINGO	8.84	10.24	10.61	11.08	11.63	10.48
CASASANO	8.59	8.90	9.58	10.05	10.43	9.51
TAMAZULA	10.13	10.91	10.81	11.27	11.84	11.00

grandes que presenta la topografía del país han impedido la estandarización de equipos y su implementación propiamente dicha, puesto que mientras en el estado de Michoacán, localizado en el centro de la República, son requeridos varios despiedres en un mismo campo, en la zona del sureste, los problemas derivados de elevadas precipitaciones pluviales obligan al diseño de campos con buenos drenajes. En fin, en México las condiciones en que se realiza el proceso de cultivo, siembra y cosecha de la caña de azúcar presentan problemas particulares, que a veces son superados para alcanzar un cultivo de supervivencia, si se considera la pulverización que existe en lo que a tenencia de tierra se refiere, donde hay cañeros que llegan a entregar solamente el producto de la cosecha de unas cuantas tareas (una tarea es igual a un décimo de hectárea), lo que da por resultado un coeficiente de tenencia de aproximadamente 3.8 hectáreas por agricultor, de ahí las tremendas fluctuaciones en los niveles de producción.

En lo que a la cosecha específicamente se refiere, la incorporación de la tecnología, como es el caso de máquinas cargadoras en sus diferentes versiones, garantiza hasta 85% de la actividad, con la introducción lógica de materias extrañas al molino y repercusiones en el proceso.

Con el cambio que sufrió el artículo 27 constitucional se abrió la posibilidad de aumentar la productividad agrícola en el largo plazo mediante la asociación de productores, con el objeto de optimizar los recursos financieros y materiales. Esto no puede por sí solo contemplarse como una panacea que agilice el grave atraso tecnológico que ha prevalecido en el agro cañero, puesto que existen razones sociopolíticas de peso que se oponen de manera tajante al progreso y al cambio.

Es necesario aprovechar la amplia experiencia de nuestros agricultores con el fin de explorar alternativas tendientes a la industrialización y explotación integral y racional del campo cañero.

Mientras que el rendimiento en fábrica (cuadro B) se mantiene estable y en crecimiento, debido a la existencia de la complejidad del equipamiento industrial existente en las factorías, por un lado puede corroborarse la existencia de viejos motores de vapor utilizados como accionamiento de equipos principales y/o secundarios, cambiadores de calor fundidos en hierro dulce, columnas de destilación de cobre construidas a finales del siglo antepasado y en los albores del pasado, por otro lado la incorporación de innovaciones en maquinarias con tecnología de punta lo cual da como resultado esta combinación en una industria sui géneris, con parámetros operacionales muy distantes de aquellos recomendables por otros países.

Dentro del conjunto de ingenios, al igual que en campo, existe una clasificación tecnológica del siguiente nivel:

- De tecnología avanzada: incorporan esquemas termodinámicos eficientes, con maquinaria y equipo actualizado.
- Intermedias: en donde existe una combinación de equipo moderno con máquinas antiguas y elevados consumos de energía.
- Atrasadas: con activos obsoletos y tremendos desbalances departamentales, lo cual provoca fuertes pérdidas de sacarosa y elevados consumos energéticos.

El elevado porcentaje de fibra de caña, misma que oscila alrededor de 15% en promedio nacional, provoca que la extracción en los molinos sea literalmente baja, promediando poco menos de 92%, reducida a 12.5% en fibra. Por lo que respecta a las pérdidas de sacarosa en el proceso, éstas promedian en conjunto, al rendimiento industrial, alrededor de 9% de caña.

En cuanto a la incorporación de los sistemas hidráulicos para transmisión de potencia, ésta se ha orientado fundamentalmente al accionamiento de los conductores de caña y mesas lavadoras, y se enfrentan serios problemas por falta de conocimiento acerca de la tecnología de los equipos.

La utilización del combustible en forma complementaria asciende a más de 20 litros por tonelada de caña (alrededor de 820 millones de litros), cifra por demás alta si se toma en cuenta que menos de 20% del bagazo producido es industrializado, principalmente para la elaboración de celulosa, papel y marginalmente para alimentación animal.

Es quizás dentro del área de intercambio de calor donde se muestran evidencias de la gran diversidad y tamaño de calentadores, evaporadores y tachos, lo que imposibilita la optimización de los arreglos térmicos con miras a economizar combustible.

La separación, secado y envase del azúcar se realiza con los métodos tradicionales. Mientras que la producción de alcohol común y de calidad se logra

dentro de la industria azucarera en 30 destilerías, a partir exclusivamente de mieles incristalizables, las cuales en conjunto alcanzan producciones anuales cercanas a 80 millones de litros (96 grados G. L.), con capacidades que fluctúan entre 3,150 y 67,000 litros por día.

Una vez analizado el proceso por el que atraviesan los ingenios y las desventajas en cuanto al rendimiento en campo y fábrica, se puede reorientar el rumbo, restableciendo la autosuficiencia en la producción del dulce. Se concluye que es primordial continuar impulsando los trabajos de investigación de nuevas variedades y sistemas que incrementen los rendimientos en el campo y en fábrica, reduciendo obviamente los insumos orientados para este fin.

No puede olvidarse de ninguna manera el problema derivado de la falta de mano de obra calificada para proyectar la agroindustria en los umbrales del presente siglo, objetivo primordial, a nuestro juicio, y por lo tanto merece la atención de las autoridades correspondientes, toda vez que es inaceptable que no haya programas educativos dirigidos hacia todo el personal que requieren los ingenios. De esta manera, estaríamos combatiendo, a la vez, problemas migratorios ya que si se generan programas de trabajo en las zonas cañeras, aunado esto a la creación de verdaderos polos de industrialización de los ingenios, se concentraría al personal migrante que año con año transita en interminables viajes hacia el norte del país.

Bibliografía

- Azúcar, SA (1990), *Estadísticas azucareras*.
- Bort, Jetal (1986), "Tecnología apropiada y estrategias de desarrollo en la península de Azuero, Panamá", en *América Indígena*, México, núm. 2, vol. XLVI, pp. 379-396.
- Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcoholera (1997), *Manual azucarero mexicano*.
- FIRA (1997), "Situación del sector azucarero en México", en *Boletín Informativo*, núm. 299.
- (1995), "Características de la producción azucarera en México. El ingenio como factor de desarrollo rural", en *Boletín Informativo*, núm. 277.
- GEPLACEA (1986), *The Sugar Cane Agricultural Industry in Latin America and the Caribbean*.
- Hewitt, C. (1976), *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1976*, Siglo XXI Editores.
- INEGI-STPS (1995), *Encuesta nacional de empleo, salarios, tecnología y capacitación en el sector manufacturero*.

Monegro, J. (1992), *Economía de la diversificación productiva del subsistema agroindustrial cañero en América Latina y el Caribe*, tesis de doctorado en Ciencias Económicas, ESE-IPN.

La banca comercial, el crédito empresarial y la economía mexicana

Veinte consideraciones para la reflexión

JUAN FERNANDO GUERRERO HERRERA¹

1. ¿Qué es un banco comercial?

Un banco comercial es una entidad financiera que realiza actividades de intermediación. La actividad más importante de un banco comercial es la captación de depósitos (ahorro) y el otorgamiento de créditos.

La banca comercial ofrece servicios de intermediación mediante el pago de una comisión, rendimiento o interés. El servicio de intermediación se ofrece a través de diversas formas y contratos.

La banca comercial como mercado financiero, es un mecanismo que permite canalizar el ahorro de la sociedad hacia inversiones productivas. En otras palabras, la banca comercial es un mercado que permite canalizar los fondos provenientes de ahorradores e inversionistas financieros hacia empresas o entidades que requieren financiamiento.

Una de las áreas que debe recibir mayor apoyo de la banca comercial es el aparato productivo. El otorgamiento de crédito a las empresas productivas es de vital importancia para la reactivación y funcionamiento de una economía.

2. ¿Cuál es la importancia de la banca comercial en la economía?

La canalización de recursos hacia empresas productivas y hacia actividades encaminadas a la formación de capital es una condición indispensable para el crecimiento y desarrollo de una sociedad. De ahí que la existencia de una banca comercial sólida y altamente desarrollada sea una premisa necesaria para asegurar inver-

1. Profesor de Carrera por Oposición del Departamento de Economía, CUCEA, Universidad de Guadalajara.

siones productivas y, por tanto, lograr una formación de capital y un crecimiento económico adecuados.

La economía mexicana creció en más de 3% promedio durante el sexenio 1994-2000. Sin embargo, este crecimiento estuvo basado de manera principal en el sector exportador (industria maquiladora o manufacturera), mismo que representó aproximadamente 30% del PIB. Este hecho evidenció dos Méxicos: a) el de la producción interna o nacional, que no ha crecido y, b) el de la producción externa o sector exportador, como único sector con crecimiento.

En los últimos cinco trimestres México ha dejado de crecer, es decir, no han crecido ni la producción interna, ni las exportaciones, por ello es indispensable que la banca comercial apoye con crédito a estos sectores, principalmente al interno.

De acuerdo con datos del INEGI la variación porcentual anual del Producto Interno Bruto (PIB) a precios de mercado, en los tres últimos trimestres, ha sido la siguiente: tercer trimestre del 2001 -1.5%; cuarto trimestre del 2001 -1.6%; y primer trimestre del 2002: -2%.²

3. ¿Cuál es el objetivo principal de la banca comercial?

En una economía de mercado los agentes económicos privados asumen el riesgo derivado de la misma actividad comercial. En el caso de la banca comercial su rentabilidad está en función del riesgo, por ello, uno de los objetivos de este tipo de mercado financiero es el de una gestión adecuada de la rentabilidad en función del riesgo para su correcto funcionamiento.

Las posibilidades de riesgo que se pueden presentar en la banca comercial como institución financiera son las siguientes: a) el riesgo de crédito; b) el riesgo de mercado; y c) el riesgo operacional.

Una vez que se conoce la función propia, el mercado y el riesgo del negocio financiero, los accionistas de la banca comercial deben fijar como segundo gran objetivo el canalizar eficientemente, es decir, al menor costo y con el mínimo de inconvenientes, los ahorros de la economía hacia los usuarios de los mismos, ya sea para utilizarlos en activos reales o en bienes de consumo directo.

2. [http://www.inegi.gob.mx/Información estadística / Cuadros estadísticos por tema / Estadísticas económicas / Indicadores económicos de coyuntura / Información económica agregada / Producto interno bruto trimestral por gran división.](http://www.inegi.gob.mx/Información%20estadística/Cuadros%20estadísticos%20por%20tema/Estadísticas%20económicas/Indicadores%20económicos%20de%20coyuntura/Información%20económica%20agregada/Producto%20interno%20bruto%20trimestral%20por%20gran%20división)

4. ¿Cuál es la situación del crédito al sector productivo a partir de la crisis 94-95?

La actividad crediticia en México ha sido muy reducida a partir de la crisis 94-95, ello se ha derivado de la desconfianza que aún tienen tanto la banca comercial, como los consumidores y las empresas.

La situación de insolvencia que presentó un buen número de deudores a raíz de la crisis 94-95 deterioró significativamente la cartera crediticia del sistema bancario y alteró sustancialmente la percepción de riesgo tanto de los banqueros, como de las empresas y consumidores.

El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) señaló que no hay financiamiento bancario desde la crisis del 94-95 a la fecha. Dicha institución argumenta que en la actualidad el monto de financiamiento bancario a las actividades productivas equivale, en términos reales, únicamente a la cuarta parte de lo observado en diciembre de 1994.³

5. ¿Cuál es la situación financiera actual de la banca comercial?

En México, gracias al Gobierno, en los últimos años se ha reconfigurado el sistema bancario, la banca comercial se recapitalizó y saneó, y, salvo la venta de algunos activos crediticios importantes o el canje de pagarés Fobaproa, ya son pocos los pendientes que quedan.

El saldo del pagaré Fobaproa, principal pendiente de la crisis bancaria, ha permitido a la fecha el refinanciamiento de más de la tres cuartas partes de los pasivos de la banca comercial, en otras palabras, ha permitido reducir el saldo del pagaré Fobaproa-IPAB aproximadamente a 30% de la cartera vigente del sistema.

En la actualidad sólo cuatro bancos no han canjeado alrededor de 195 mil millones de pesos (mdp) en el pagaré de Fobaproa, ello se debe a dos aspectos: a la politización de que ha sido objeto el programa de capitalización y a la compra de cartera.

Por su parte, la rentabilidad de la banca comercial ha evolucionado positivamente (ejemplo de ello son Bancomer y Serfin, al obtener ingresos por más de 4,000 y 2,000 millones de pesos, respectivamente, en el año 2001), dichos ingresos se originaron principalmente por el cobro de comisiones de servicios financieros, por la contracción del gasto operativo que han permitido las fusiones bancarias, y por la disminución de su cartera vencida, misma que se sitúa actualmente en alrededor de 5% de la cartera total.⁴

3. Becerril, Isabel (2002), "Caro y escaso aún el financiamiento", en *El Financiero*, jueves 4 de abril, p. 4.

En síntesis, el otorgamiento de crédito empresarial no se ha incrementado por parte de la banca comercial, mientras que la rentabilidad de la misma ha evolucionado al grado de presentar condiciones óptimas que permiten la reactivación de este tipo de crédito.

6. ¿Cuáles son las razones por las que no se oferta crédito empresarial?

La banca comercial no otorga crédito empresarial porque la mayoría de las empresas micro, pequeñas y medianas no cuentan con información que les permita soportar la garantía de su crédito. El hecho de que este tipo de empresas no cuente con información organizada, es decir, no cuenten con un registro de información financiera y contable (principalmente, balance general y estado de resultados), no permite que este tipo de empresas sean sujetas de crédito.

La dificultad para recuperar los créditos es uno de los factores que están detrás de la negativa de la banca comercial para otorgar créditos a la micro, pequeña y mediana empresa.

“En la banca comercial mexicana persiste un ambiente de inseguridad jurídica, pues el promedio de ejecución de garantías en México es de 7 años, contra los 6 meses que toma en Estados Unidos o España”.⁵ Debido a lo anterior, la banca comercial ha sido más renuente a conceder crédito a una empresa chica o mediana que a una de mayor tamaño. Por más de 7 años las micro, pequeñas y medianas empresas del país no han tenido acceso al crédito y básicamente han podido salir adelante con apoyo de sus proveedores. En México, alrededor de 75% de las solicitudes de crédito empresarial corresponden a la micro, pequeña y mediana empresa, y el rechazo de solicitudes de financiamiento a este tipo de empresas es el más alto en la historia del sistema bancario: a la fecha, el rechazo se sitúa en alrededor de 87% del total de solicitudes.

7. ¿A quién está dirigida la oferta de crédito empresarial?

En México la mayoría de los bancos comerciales tienen concentrada más del 80% de su cartera crediticia vigente en las 300 principales empresas del país. La banca comercial en su conjunto tiene colocado el 50% de su cartera crediticia en 50 de los mayores acreditados de la nación, y su cartera de crédito vigente representa el 37.5% de los activos de crédito.⁶

4. Standard & Poor's, *Report Mexican Banks Reap Record 2001 Profits Despite Reduced Lending Activity*.
5. Salgado, Alicia (2002), “Perdidos, 50 mil mdd por la crisis bancaria”, en *El Financiero*, jueves 11 de abril, p. 1.
6. <http://www.cnbv.gob.mx> / Información estadística / Banca múltiple / Evolución de la banca múltiple / Comentarios de la evolución de la banca múltiple / De la banca múltiple / Diciembre

Lo anterior es visto internacionalmente como inadecuado, es considerado como un parámetro que debe ser muy vigilado debido a que si estas empresas presentaran insolvencia o problemas de liquidez colocarían bajo fuerte presión al capital de los bancos.

El riesgo de concentración financiera en México, al igual que en la mayoría de los países emergentes, es muy elevado, la concentración crediticia se observa en una proporción aproximada de 80-20, es decir, 80% del crédito empresarial se dirige a las grandes empresas y el restante 20% a la micro, pequeña y mediana empresa, situación que está relacionada con la elevada concentración del ingreso que prevalece en la economía de nuestro país.

Según la Asociación Mexicana de Bancos (AMB) las instituciones de crédito están listas para otorgar préstamos, pero los créditos sólo estarán dirigidos a aquellas entidades que demuestren un menor nivel de riesgo en la recuperación de créditos. De esta manera, la banca comercial sólo otorgará crédito a las empresas que den garantías suficientes, sólo trabajará con los buenos y excelentes acreditados, lo cual quiere decir que la micro, pequeña y mediana empresa seguirá sin ser sujeto de crédito.

8. ¿Cuáles son las principales razones por las que no está demandando crédito el sector productivo?

La principal razón para no demandar crédito radica en que las tasas de interés activas siguen siendo altas, por lo que dichas tasas no son atractivas tanto para ahorradores como para empresarios. En el 2002 las tasas de interés activas fluctuarán en un rango de 20-25% anual, mientras que la tasa de interés pasiva que ofrece la banca comercial en sus instrumentos tradicionales (cuentas de ahorro, cuentas de cheques, tarjetas de crédito, etc.) se ubicaran en alrededor de 3% anual, esperando para el mismo año una inflación de 4.5%. Como se puede observar, el diferencial entre tasas activas, tasas pasivas e inflación es bastante elevado, lo que origina el rechazo al crédito.

Un ejemplo más lo tenemos en los pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento (PRLV) a plazo de un mes, ya que dichos instrumentos estarán dando una tasa aproximada de 3.75% anual, es decir una tasa real negativa de 0.75%.

Otros de los factores que han provocado que los empresarios no acudan a la banca a pedir créditos son el deterioro de las expectativas de crecimiento y la ineficiencia del marco legal e institucional vigente en el país.

La situación que ha vivido la banca comercial a partir de la crisis 94-95 ha incidido sobre los costos de la función de otorgar créditos, en las tasas de interés

de 2001. Salgado, Alicia (2002), "Alta concentración del crédito en el sistema bancario mexicano", en *El Financiero*, jueves 28 de febrero, p. 4.

e indirectamente en los costos de las empresas. De esta manera, la escasez y el elevado costo del financiamiento se han convertido en la principal piedra que impide la competitividad y la productividad de las empresas en México.

9. ¿Por qué está creciendo el consumo en México?

La menor inflación y la caída en las tasas de interés ha propiciado que el costo de oportunidad de mantener dinero aiente el consumo privado, ello independientemente de que la economía no esté creciendo. Recordemos que el ahorrar en el presente significa tener la oportunidad de comprar más en el futuro y, si ello no es factible, si no es posible incrementar el nivel de satisfactores por medio del ahorro, los posibles ahorristas prefieren gastar su dinero:

A partir del último trimestre de 2001 los instrumentos tradicionales de la banca comercial están pagando alrededor del 1% anual por debajo de la inflación, por ello a los inversionistas o ahorradores les conviene mejor gastar su dinero. Esta situación originó que el consumo en México se haya incrementado 3.4% en términos reales, al cierre del cuarto trimestre de 2001. Dicha situación continuó al primer bimestre de 2002, pues en ese periodo la banca comercial en México registro un desahorro por 51 mil mdp.⁷

El mayor poder de compra de los mexicanos se ha reflejado en una demanda por bienes durables, como los automóviles y electrodomésticos, mismos que registraron un crecimiento récord en el primer mes de 2002. Asimismo, el consumo de los bienes no duraderos también se incrementó, aunque no en la misma proporción de los bienes duraderos.

El aumento en el consumo privado en una economía mexicana en recesión está generando, aparte de un menor ahorro interno (desahorro), un desequilibrio entre la oferta y demanda agregadas.

10. ¿Por qué la banca comercial prefiere otorgar préstamos al gobierno en lugar de hacerlo al sector productivo?

En lugar de prestarle a la micro, pequeña y mediana empresa, misma que representa 95% del aparato productivo de la nación, la banca comercial ha preferido prestarle al Gobierno Federal.

7. Rodríguez, Eleazar (2002), "La banca nacional registró retiro de ahorro en el primer bimestre por 3.9 por ciento anual", en *El Financiero*, miércoles 27 de marzo, sección Análisis Económico.

La oferta de créditos de la banca comercial durante el primer bimestre de 2002 fue canalizada casi en su totalidad al Gobierno Federal, en este periodo dicha oferta (sin contar a estados y municipios) creció 18.5% lo que representa el otorgamiento de nuevos créditos por 6,000 mdp.⁸

De igual manera, el Gobierno Federal a través de la banca de desarrollo se ha convertido en la principal fuente de financiamiento para el sector productivo nacional, tan sólo en el primer bimestre del 2002 otorgó créditos por mil 84.1 mdp, teniendo un incremento real anualizado de 4.3%. Esta actividad la realiza de manera principal Nacional Financiera (Nafin) a través del programa para pequeñas y medianas empresas (Pyme). En contraparte, en los primeros dos meses de 2002 la banca comercial redujo en 14% el nivel de créditos para la industria nacional.⁹

La banca comercial debe dedicarse a la función que le es propia, prestar dinero, porque ésta es la función para la que fue creada. Sin embargo, sólo realiza esta función con quien le conviene, manejando así un doble lenguaje, es decir, argumentando cuando le conviene que el Estado no debe intervenir en actividades que son propias del libre mercado y, trasladando, cuando le conviene, dicha función al Gobierno. La banca comercial se ha ido por la fácil, en lugar de arriesgar el dinero en el sector productivo, lo presta al gobierno ganando el diferencial entre lo que paga a los ahorradores y lo que a él le paga el gobierno por invertir en instrumentos gubernamentales.

11. ¿Qué pasa con las filiales extranjeras en cuanto al otorgamiento de créditos?

De acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, las filiales de instituciones financieras del exterior son sociedades mexicanas autorizadas para organizarse y operar como alguna de las diversas instituciones financieras que componen el sistema financiero mexicano, y en cuyo capital participa una institución financiera del exterior o una sociedad controladora filial.

Con base en lo anterior, se supone que una institución financiera filial tiene como objetivo participar en el mercado financiero local y contribuir a la eficiencia y eficacia del mismo. Sin embargo, en el caso de México esta actividad aún está muy distante.

En México los bancos de filiales extranjeras también tienen concentrada su cartera de crédito en muy pocas empresas, dicho capital lo único que ha hecho es continuar las mismas prácticas que sigue la banca comercial mexicana. En este

8. *Ibíd.*, sección Mercado de dinero, miércoles 27 de marzo, p. 19 A.

9. *Ibíd.*, subsección: Indicadores de dinero internacionales.

caso, lo ideal sería que tanto las filiales extranjeras como los bancos que ahora tienen capital extranjero en sus activos, trasladen las prácticas de sus países de origen con el fin de volver más eficiente la banca.

Con la globalización financiera el capital extranjero debe ser necesario no nada más para la capitalización de la banca mexicana, sino para que el sistema siga los patrones de la banca comercial del primer mundo, con el fin de estandarizar los parámetros de competencia. En caso de que el capital extranjero no coadyuve a esta situación, se puede decir que éste prefiere seguir las prácticas locales porque ello le reditúa más dividendos, por lo que dejan de lado la ayuda que contribuya a la optimización del sistema bancario mexicano.

12. ¿Cuál es el impacto de la ausencia de crédito empresarial en la economía?

La falta de financiamiento a las empresas productivas constituye una de las principales limitantes para la expansión de la actividad económica y la consecuente creación de empleos. El hecho de que el crédito continúe siendo caro y escaso incide negativamente en la competitividad del aparato productivo. El gran reto del sistema mexicano es la reactivación del crédito al sector productivo en todos sus sectores y regiones, porque de ello depende, en buena parte, la expansión sostenida y homogénea de la economía.

En México, desde finales de 1994 el sector financiero no ha contribuido al financiamiento y desarrollo económico, la banca comercial ha dejado de ser una palanca para promover el desarrollo de la nación. Al repartir la cartera crediticia entre unos pocos, la banca comercial ha dejado de ser una palanca que apoye el crecimiento de la economía.

En México la relación entre crédito bancario y PIB representa menos de 20%, la penetración financiera se encuentra en el nivel más bajo de las economías medianamente desarrolladas. Esta baja productividad captación del ahorro-crédito convierte al mexicano en uno de los mercados menos penetrados del mundo.

Los bancos mexicanos no han contribuido, ni están contribuyendo al desarrollo del país a pesar de la solvencia que han alcanzado y de la ayuda que les ha dado el gobierno para capitalizarse. Tan sólo en los últimos 6 años han sido destinados 338 mil mdp de los contribuyentes para financiar el rescate bancario, lo que equivale a 5 veces los fondos que el Estado canalizará en el 2002 a los programas públicos para superar la pobreza extrema en el país, en otras palabras, este tipo de programas tan sólo recibirán 67 mil mdp.¹⁰

10. *La Jornada* (2002), "En los últimos 6 años el gobierno ha destinado 338 mil mdp para financiar el rescate bancario", domingo 19 de mayo, p. 20.

13. ¿Cuál es el efecto de las bajas tasas de interés en la economía?

La baja en las tasas de interés, originada principalmente por una inflación a la baja y una percepción de riesgo también a la baja, ha generado que se acentuó el desahorro en la economía mexicana, es decir, que la gente prefiera gastar su dinero en vez de tenerlo ahorrado.

Como ejemplo del desahorro que ha presentado la economía mexicana, tenemos que en los primeros dos meses de 2002 se generó un retiro de liquidez en chequeras e instrumentos de ahorro en cuenta corriente como las tarjetas de débito por 26 mil mdp. Asimismo, los ahorradores optaron por retirar recursos de inversión en instrumentos a plazo (entre los que están los pagarés y los depósitos a plazo fijo) por 17 mil mdp, en lugar de renovarlos.¹¹

La baja captación de ahorro por parte de la banca comercial ha hecho que se encarezca la oferta de financiamiento en la economía, debido a que el costo del financiamiento aumenta desde el momento en que la solicitud de crédito se mantiene constante y hay menos dinero disponible para ofrecer, ello a la par de que los gastos de operación se mantienen o incrementan.

De igual manera, el mayor consumo por parte de la sociedad ha originado que se incremente la demanda agregada, lo que a primera vista se ha confundido con el inicio del crecimiento económico. Ante dicha situación se debe tener cuidado porque este crecimiento en el consumo no está sostenido por un impulso real de la base económica productiva, lo que origina que el crecimiento en el consumo sea pasajero y se presenten distorsiones en la economía si no se actúa con oportunidad y certidumbre.

14. ¿Cuál es el efecto del desahorro en la economía?

El ahorro total de la economía se compone tanto del ahorro interno como del externo, por ello cuando hablamos de las implicaciones del ahorro en la economía se debe tomar en cuenta de manera principal las remesas del exterior. Dichas remesas también han dejado de ser una fuente de recursos importante para el sistema financiero mexicano, pues en el primer trimestre de 2002 se dejaron de enviar a México alrededor de 4 mil mdp, tan sólo de los Estados Unidos.

Como sabemos, el ahorro en una economía es importante porque permite financiar a las familias, empresas y gobierno. Pero, independientemente de la utilidad que se le dé al ahorro, el sector productivo es el que directa o indirectamente se debe beneficiar más. Como ejemplo tenemos lo siguiente: 1. Si el dinero

11. Banco Nacional de México, Encuesta de mercado crediticio al primer bimestre de 2002.

se gasta, repercute en las ventas u oferta de las empresas; 2. Si el dinero se ahorra en la banca comercial, se tiene dinero para ofrecer dinero a través del crédito, tanto a empresas como familias; 3. Si el dinero se ahorra en sociedades de inversión o mesas de dinero, existe dinero para financiar al gobierno y las empresas; y 4. Si el dinero se invierte en el mercado accionario, también se está utilizando para financiar a una parte del sector productivo.

Sin embargo, para que esto suceda debemos contar con una banca comercial eficiente y expedita. Asimismo, para que México supere la fase de sistema financiero emergente se necesita que los bancos comerciales reactiven la intermediación de los fondos que captan en créditos al sector privado.

La base para la superación de un sistema financiero emergente se encuentra de manera principal en la activación positiva del ciclo ahorro y crédito, es decir, en programas, estrategias y acciones bien definidas para que el sistema financiero vuelva a ser el vínculo entre el ahorro, la inversión y el crecimiento.

15. ¿Cuáles son los problemas económicos que puede generar el incremento en el consumo?

El problema de consumir más y producir lo mismo puede generar un desequilibrio entre la oferta y demanda de bienes y servicios, y ello, a su vez, origina un desequilibrio entre la oferta y demanda monetaria. Para contrarrestar dichos desequilibrios el aparato productivo debe tener la capacidad de producir los bienes adicionales que se están demandando, de lo contrario dichos bienes se tienen que importar, lo que genera un mayor déficit en la cuenta corriente de la balanza comercial.

Se debe tener mucho cuidado con este tipo de desequilibrios. De hecho, las diversas crisis económicas en México tienen como factores comunes dos tipos de déficit: 1. El déficit en la cuenta corriente de la banca comercial; y 2. El déficit fiscal.

Lo que tiene que hacer el gobierno es identificar a tiempo las variables macroeconómicas que empiezan a presentar índices de vulnerabilidad, con la finalidad de aplicar las medidas necesarias y que estos índices no se conviertan en desequilibrios permanentes que deriven en consecuencias mayores, como mayor inflación. Un caso como éste empezó a presentarse en México con el desequilibrio entre la oferta y demanda agregadas originado por el aumento del consumo en el primer bimestre de 2002. De hecho, para contrarrestar dicho desequilibrio las autoridades financieras de México decidieron incrementar la tasa de interés, esperando con dicho incremento reducir el consumo y equilibrar la oferta y demanda de bienes y servicios.

Con base en lo anterior, puedo argumentar que el crecimiento real de una economía debe basarse de manera principal, tanto en la plena utilización de sus

recursos productivos, como en la ampliación de su base productiva y, para ello, se requiere el otorgamiento de créditos de la banca comercial al aparato productivo; asimismo, puedo decir que este factor es uno de los más importantes, necesario y quizá indispensable para convertirse en el motor de la economía. Sin esta circunstancia, lo único que podemos hacer ante eventuales distorsiones económicas es identificarlas a tiempo para actuar en consecuencia, evitando así repercusiones negativas para la economía.

16. ¿De qué manera contribuye la actual política económica al crecimiento económico?

La política económica es la parte de la ciencia económica que tiene por objeto el estudio y la utilización de los principios, leyes o modelos dados descubiertos por la teoría económica, para alcanzar los fines que se persiguen. La política económica se refiere a la toma de decisiones que realiza el Estado para conducir la actividad económica. El gobierno aplica las medidas de política económica más convenientes para la mejor conducción de la economía. Con la finalidad de condicionar, orientar y dirigir la economía el gobierno pone en práctica las acciones que considera más convenientes, obviamente las medidas aplicadas e instrumentos utilizados dependen de la realidad de cada país.

En México la política económica que actualmente aplica el gobierno se caracteriza principalmente por lo siguiente: 1. Por la aplicación de los "cortos". En marzo de 1998 inició la aplicación del corto con 20 mdp, llegando a abril de 2002 a 360 mdp; 2. Por la aplicación de los recortes al presupuesto público. En el 2001 hubo tres recortes presupuestales que representaron un poco más de 13,000 mdp, a junio de 2002 llevamos un recorte presupuestal por 10,000 mdp y, las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) han argumentado que si los ingresos públicos siguen bajando habrá más recortes al presupuesto programable; y 3. Por la no reactivación del crédito empresarial.¹²

La política económica que actualmente aplica el gobierno es una política contraccionista, por lo que no contribuye al crecimiento económico de la nación. Este tipo de política sólo sirve para restringir la actividad económica de un país. Con ello no quiero decir que este tipo de política sea mala, que no se deba aplicar en un momento determinado, a lo que me refiero es a que la aplicación de este

12. Rubli Kaiser, Federico (2002), "El corto como instrumento de la política monetaria; su lógica y mecánica operativa", en *El Economista*, jueves 30 de mayo, p. 22. Internet: http://www.banxico.org.mx/Información_financiera_y_económica/Indicadores_económicos_y_financieros/Finanzas_públicas/Ingreso_y_gasto/Ingresos_y_gastos_presupuestales/Consulta. http://www.shcp.gob.mx/Información_económica_oficial/Estadísticas_oportunas_de_finanzas_públicas/Finanzas_públicas/Ingreso_gasto_y_financiamiento_del_sector_público/Consulta.

tipo de política debe ser de carácter temporal y no permanente, porque la permanencia la convierte en contraproducente.

En síntesis, en un país como México donde su producción interna tiene más de 6 años sin crecer, no es factible seguir con una política monetaria, fiscal y crediticia restrictiva. Es tiempo de que en México se cambien las medidas de política económica, si se quiere iniciar un proceso de crecimiento sostenido, con baja inflación. En México es necesaria una política económica de Estado en donde las diferentes fuerzas políticas se pongan de acuerdo en torno a las medidas de política económica por seguir, en lo que debe ser permanente y lo que debe cambiar, dejando de lado los intereses particulares o de partido y supeditándolos a los intereses supremos de la nación

17. ¿Por qué los fondos de ahorro se están presentando como alternativas de inversión?

En México existe muy poca cultura financiera, en general la sociedad mexicana no conoce las opciones que tiene para colocar sus ahorros. Dicha situación ha sido muy bien aprovechada por la banca comercial, pues hasta 1994 más de 90% de los ahorradores guardaba su dinero en los instrumentos tradicionales que la misma ofrece. Esta situación originó, por lo general, que los ahorradores recibieran una tasa de interés por abajo de la inflación.

Sin embargo, a raíz de la crisis del 94 gran parte de la sociedad mexicana empezó a adquirir conciencia financiera, ello se demuestra actualmente en dos hechos: 1. La gente está prefiriendo gastar su dinero cuando la tasa de interés no es redituable, y 2. La gente está retirando sus ahorros de los instrumentos tradicionales de la banca comercial para depositarlos en sociedades de inversión, ya que, ante la baja en las tasas de interés, dichos fondos se han vuelto más atractivos al tener un mayor potencial de rendimiento.

Las sociedades de inversión paulatinamente empiezan a quitarle mercado a la captación tradicional de la banca comercial. La caída de las tasas de interés, así como la estabilidad económica se han convertido en aliados para los fondos de inversión, ya que dichos fondos están ofreciendo tasas mucho mejores de las que ofrecen los instrumentos tradicionales de la banca comercial (pagarés al vencimiento, cuentas de cheques, cuentas de ahorro, tarjetas de débito, etcétera).

Según cifras de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores al primer bimestre de 2002, el sector de sociedades de inversión reportó 568,492 contratos, 2.3% más respecto a diciembre de 2001. De igual manera, al cierre de febrero de 2002¹³ los

13. Mayoral Jimenez, Isabel (2002), "Sociedades de inversión quitan mercado a instrumentos bancarios". en *El Financiero* 16 de abril, p. 4.

activos de las sociedades de inversión ascendieron a 309,237 mdp, lo que representó un crecimiento de 4.9% respecto a diciembre de 2001.

El objetivo principal de una sociedad de inversión es poner en la mano de cualquier inversionista el mercado de valores, lo que no se obtiene con un instrumento tradicional. En la medida en que la cultura financiera y bursátil se desarrolle en México y las instituciones financieras tengan una estrategia más proactiva de promoción de los fondos, el sistema financiero coadyuvará a una mayor estabilidad económica y, obviamente, el crecimiento de este sector será más provechoso para la economía mexicana.

18. ¿Cuál es la relación de la banca comercial con las Afore-Siefore?

Con la publicación de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras en 1990, se creó una nueva figura jurídica y un nuevo tipo de persona moral: los grupos financieros. Éstos son conglomerados de instituciones financieras que, antes de la publicación de la ley, operaban en forma independiente y que, a partir de su integración en grupos, operan en forma integrada. Estos grupos están formados por una empresa controladora y varias organizaciones financieras que pueden ofrecer sus servicios en forma integrada. Entre las organizaciones que pueden formar parte de los grupos financieros se encuentran las instituciones de banca múltiple y las sociedades operadoras de sociedades de inversión. Con base en lo anterior, la banca comercial en su modalidad de banca múltiple puede contar con una Afore-Siefore.

“Al último día de marzo de 2002, las Siefore eran responsables de la inversión de un total de 543 mil mdp, propiedad de más de 26 millones de trabajadores afiliados a las Afores. El monto de este ahorro equivale a 9.4% del PIB”.¹⁴

En el mes de abril de 2002 el Congreso de la Unión aprobó el dictamen para modificar la Ley del SAR. La aprobación permite a las Siefore invertir en títulos accionarios que coticen en bolsas de valores. Específicamente, aprueba que las Siefore inviertan en valores accionarios que coticen en bolsa con un tope hasta 20% de su captación, de los cuales 15% se pueden colocar en acciones de empresas que coticen en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) y 5% en acciones que coticen en bolsas de valores de cualquier otro país del mundo. Inicialmente, las Siefore podrán destinar 10% del total de sus activos, con un tope de 20% para el 2005. Considerando el monto acumulado hasta el momento por el sistema, las Siefore en su conjunto podrán invertir alrededor de 27 mil mdp. Asimismo, invertir en acciones del exterior implica una salida de capitales aproximada de 70 mil mdp en los próximos 3 años.

14. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2002); *InfoConsar*, 1 de abril.

Desde mi punto de vista, invertir el ahorro de los trabajadores en acciones es una medida inadecuada, pues los recursos invertidos en acciones, tanto nacionales como extranjeras, corren riesgo al ser inversiones sin garantía. Las acciones son valores de riesgo al existir la posibilidad de perder hasta la totalidad de su valor ante eventualidades de la economía, del mercado o de la propia administración, entre otros. Por su parte, el hecho de que se invierta en acciones triple "A" y que estén recomendadas por una calificadora de valores no es garantía, pues si dichas calificadoras se equivocan, éstas no corren ningún riesgo, no están sujetas a ningún tipo de penalización, por ello, lo primero que debió hacerse antes de la reforma (aprobación del dictamen) era cambiar integralmente el régimen jurídico vigente. Con base en lo anterior, lo ideal sería seguir invirtiendo el ahorro de los trabajadores mexicanos en instrumentos del mercado de títulos de deuda, pues dichos títulos dan un rendimiento seguro por arriba de la inflación y no corren riesgo.

Canalizar el ahorro de los trabajadores mexicanos en acciones tiene varios propósitos: 1. Que la banca comercial deje de asumir el riesgo que por naturaleza le compete, que deje de realizar la función que le es propia (otorgar crédito) y, en contraparte, trasladar dicho riesgo a los trabajadores; 2. Que los grandes capitales tengan una doble vía de financiamiento, el de la banca comercial y el de las Siefors, mientras que a la micro, pequeña y mediana empresa le dejan dos mini-vías: a) el poco financiamiento que le da el gobierno vía Nafinsa; y b) el financiamiento que sus propios proveedores le quieran otorgar.

La aprobación del dictamen por parte del Congreso de la Unión sólo beneficia a los grandes capitales, los trabajadores no cuentan con un organismo que los represente auténticamente; a los trabajadores jamás se les consultó, no se hizo una consulta pública, no se hizo una consulta a sindicatos o gremios que representan a los trabajadores. Por ello, quienes dicen representar a los trabajadores y cuidar el bienestar de su vejez, lo único que hacen realmente es cuidar los intereses de los grandes capitales. Ante esta situación, se proponen cuatro caminos: 1. Que se realice una consulta pública en donde se le explique al trabajador y él mismo diga si está dispuesto a perder 20% de sus ahorros en un momento determinado; 2. Que las cuentas individuales se estratifiquen por niveles o rangos de ingreso, y de esta manera, que el nivel de un ejecutivo empresarial o funcionario gubernamental invierta en acciones hasta 100% de sus ahorros si así lo decide; 3. Que se constituya un organismo representante de los trabajadores, independiente de cualquier instancia de autoridad u operativa del Sistema Financiero Mexicano, con la finalidad de vigilar y velar por los auténticos intereses de los trabajadores; y 4. Diversificar el portafolio de inversión exclusivamente en instrumentos de títulos de deuda. Este último punto en virtud de que las Siefors invierten la mayoría de los ahorros en valores respaldados por el gobierno. Tan sólo a marzo de 2002 el sistema pensionario mexicano invirtió 88% de los ahorros en valores gubernamentales y el restante 12% en papel privado.

La política propuesta tiene la finalidad de apoyar a las empresas constituidas en México y, por tanto, apoyar el crecimiento económico y del empleo en nuestro país, en lugar de apoyar el de otros países. Es ilógico financiar a empresas del exterior con el dinero de los mexicanos, en lugar de apoyar a la inversión directa constituida en territorio nacional.

Las fracciones parlamentarias que apoyaron las modificaciones a la Ley del SAR tendrán una responsabilidad histórica como los responsables, en un futuro, de lo que pase con buena parte de los ahorros de los trabajadores, de lo que pase con los recursos disponibles para su vejez.

19. ¿Cuáles son las principales deficiencias de la banca comercial?

Independientemente de que la banca comercial mexicana haya superado la crisis financiera, aún se encuentra limitada por tres tipos de deficiencias: 1. Las operativas, 2. Las de regulación interna, y 3. Las del Estado de derecho.

A la banca comercial mexicana le falta mejorar la eficiencia operativa (reducir gastos y disminuir los costos de la intermediación financiera), aumentar la penetración de servicios de ahorro y crédito, reducir la cartera vencida y mejorar los sistemas de información crediticia. A manera de ejemplo, tenemos lo siguiente: a) los gastos de operación bancaria están sólo por debajo de Checoslovaquia y Turquía al ubicarse en 5.5%; b) el índice de eficiencia, medido como el margen neto de interés más el ingreso por comisiones sobre los gastos operativos, se ubica en 1.4% frente a 2% que registran las principales instituciones mundiales; c) en cuanto al margen de intermediación, diferencia entre tasa activa y pasiva (mismo que bajó de 10 a 3 del 95 al 2002), según la medición de la OCDE, duplica al de Estados Unidos y Canadá, países con quienes las fronteras en materia de servicios bancarios prácticamente se desdibujan.

Asimismo, la carga regulatoria de la banca comercial en México es muy pesada. El ámbito institucional en el que opera la banca comercial mexicana debe realizar reformas jurídicas y regulatorias. Por ejemplo, se necesita avanzar más en la reformas a la leyes de protección al ahorro, de la Condusef y del IPAB, entre otras, con la finalidad de competir con parámetros similares a los de nuestros principales competidores de servicios financieros, y con el objetivo de evitar, en la medida de lo posible, la desintermediación financiera.

De igual manera, el crédito bancario en México se ha caracterizado por ser uno de los más costosos a nivel internacional, en México nos falta una intermediación del ahorro-crédito ágil y homogénea, pero para ello es necesario que tengamos las condiciones de Estado de derecho que tienen los países con los que competimos y nos integramos. En cuanto a las deficiencias del Estado de derecho destacan la dificultad para ejecutar sentencias judiciales, la falta de voluntad política de los gobernadores para hacer valer las garantías, así como la corrupción

en el Poder Judicial. Como ejemplo, tenemos que en México toma 7 años ejecutar garantías, mientras que en España o Estados Unidos sólo 6 meses. Lo que, a su vez, repercute en altos costos reales del crédito (elevado margen de intermediación) y en alta cartera vencida, que contribuye, desde luego, a los altos costos y la mayor ineficiencia del sistema bancario.

20. ¿Cuáles son los principales retos de la banca comercial?

Independientemente de su situación financiera, la banca comercial mexicana aún enfrenta retos importantes para contribuir al desarrollo nacional. Entre sus retos principales encontramos los siguientes:

1. Preparar su actividad a la expansión del crédito, dejando de lado el financiamiento corporativo, pues el mismo está sobreatendido. La banca comercial debe colocar más activamente el crédito empresarial, así como dirigir el crédito entre las micro, pequeñas y medianas empresas por ser éste un mercado con alto potencial de rentabilidad. El reto es resolver los problemas estructurales que inhiben la reactivación del crédito empresarial en todos los sectores y en todas sus modalidades. El objetivo principal es que la banca comercial sea más eficiente y eficaz, y para ello debe reducir los márgenes de intermediación, lograr un mejor equilibrio entre las tasas activas y pasivas y, en consecuencia, reactivar el crédito para financiar proyectos productivos.

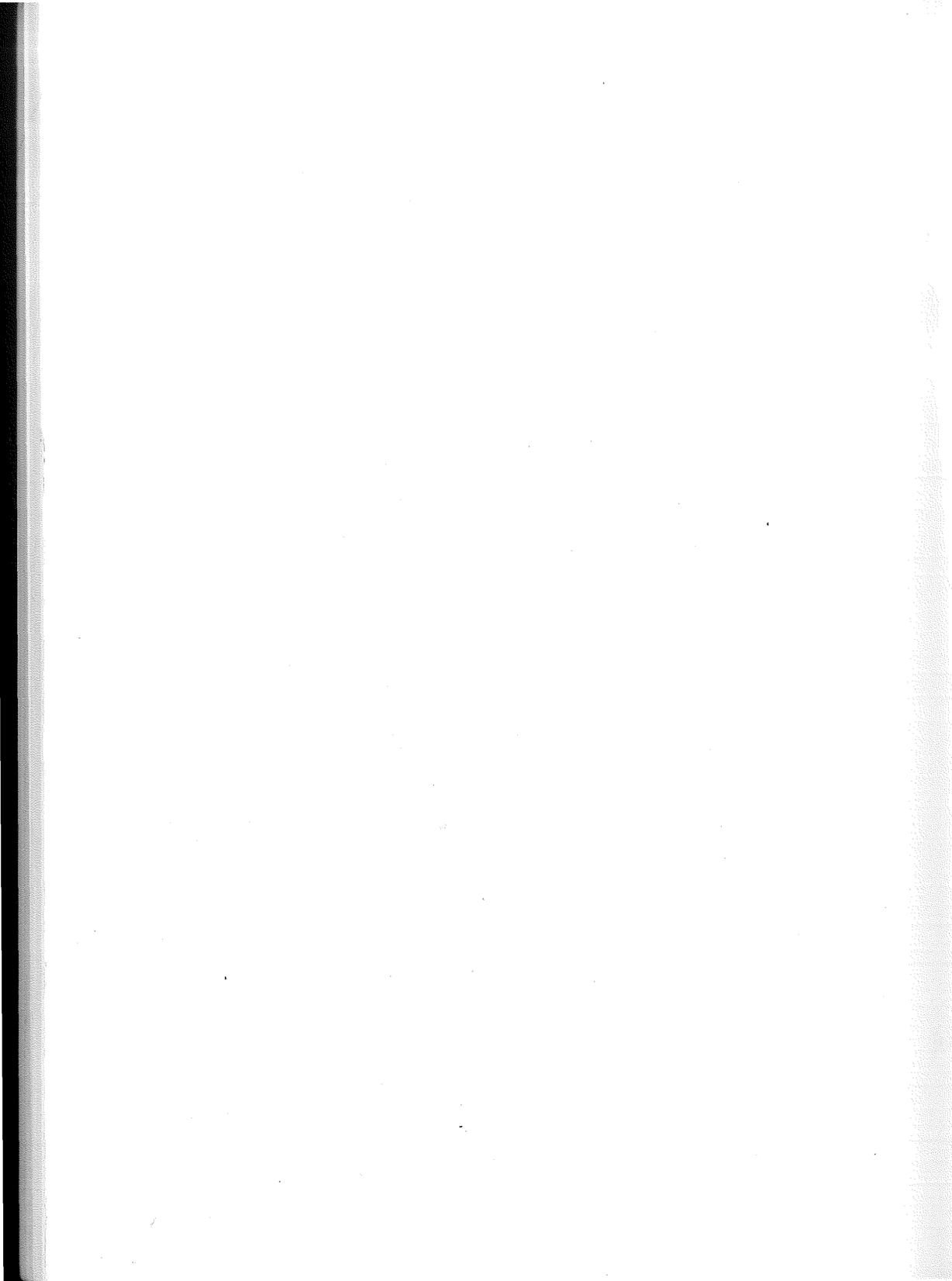
2. Igualar todos sus parámetros con los de la banca del primer mundo, logrando niveles similares a los de los países más avanzados. Para que la industria mexicana pueda ser competitiva a nivel internacional, necesita contar con tasas que se equiparen a las de los principales socios comerciales; a manera de ejemplo, en el 2001 las tasa de interés reales en México se ubicaron en 9.1%, lo cual contrasta con 2% en Estados Unidos, 3.2% en Canadá y 0.9% en Japón.

3. Reducir el exceso de tramitología en el otorgamiento de créditos. Uno de los problemas centrales, uno de los problemas de siempre en México, es el exceso de garantías que pide la banca comercial al solicitante de crédito.

4. Desregular la actividad crediticia, es decir, eliminar las instancias y requisitos que afectan la intermediación y encarecen el costo del crédito. Todas las acciones que mejoren el marco legal del crédito y el cumplimiento de la ley influirán positivamente en las decisiones de crédito de la banca comercial, como primer paso para lograr costos y cuotas de regulación competitivos con el resto del mundo.

En conclusión, la banca comercial debe buscar nuevos esquemas de operación para contribuir con todo su potencial al financiamiento y desarrollo económico. El principal reto para la banca comercial es retomar activamente el ciclo ahorro-crédito de una manera positiva. El que la banca comercial supere la fase de sistema financiero emergente depende de que la misma reactive la interme-

diación de los fondos que capta en créditos al sector empresarial. El objetivo prioritario es que la banca comercial vuelva a ser el vínculo entre el ahorro, la inversión y el crecimiento.



Revisión bibliográfica

Polarizing Mexico: the impact of liberalization strategy,
de Enrique Dussel Peters¹

WILLY W. CORTEZ²

El libro realiza una evaluación de los efectos de la estrategia de desarrollo económico basado en el crecimiento de las exportaciones sobre el aparato productivo y el desenvolvimiento social y regional mexicano. El argumento central del autor es que la actual estrategia de liberalización económica está induciendo una creciente polarización al interior de la economía mexicana. Esta polarización se ve reflejada en tres áreas centrales: estructura productiva, desenvolvimiento social y desarrollo regional. Desde la perspectiva del autor, los cambios que se dan en los ámbitos social, regional y productivo no son aislados ya que tienen una explicación común: el desarrollo económico basado en el crecimiento de las exportaciones.

La obra consta de 8 capítulos donde se analizan los efectos de la liberalización económica en cuatro áreas donde ésta se ha sentido más nítidamente: a) la macroeconomía; b) la evolución del sector manufacturero mexicano, enfatizando su desempeño en términos de empleo, producción y balanza comercial —adicionalmente, se analizan los efectos sobre la inversión extranjera directa—; c) el bienestar social estrechamente ligado a los costos sociales que la política ha generado, en particular se evalúa la flexibilización del mercado laboral y su consiguiente efecto sobre el aumento de la desigualdad del ingreso; y d) el desarrollo regional.

La obra inicia con una discusión teórica sobre los principales argumentos a favor y en contra de las dos estrategias de desarrollo económico adoptadas por México y América Latina en las últimas seis décadas. En particular, se discuten las condiciones que dieron origen a la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y su posterior reemplazo por la industrialización basada en el

1. Enrique Dussel Peters (2000), Lynne Rienner Publishers, Londres y Boulder.

2. Departamento de Métodos Cuantitativos, CUCEA, Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: wcortez@cucea.udg.mx.

fomento a las exportaciones (IFE). Un componente importante en esta discusión teórica es la distinción que Dussel Peters hace entre neoliberalismo e IFE.

Según Dussel Peters, el primero es una interpretación dogmática de la manera como debe desenvolverse no sólo la economía sino la sociedad en su conjunto —incidentalmente, sólo ha podido implementarse por gobiernos dictatoriales—, mientras que lo segundo no contiene estos elementos dogmáticos aun cuando sí puede contener algunos elementos neoliberales. Este capítulo es necesario ya que sirve de sustento teórico a su argumento de la razón por la cual la IFE está teniendo los resultados que se analizan. Una de las conclusiones importantes de esta discusión teórica es que la IFE no puede verse como antagónica de la ISI. Todo lo contrario, aquellos países que han tenido éxito en implementarla han tenido un periodo considerable de ISI.

El capítulo 2 compara los esquemas de ISI e IFE en el caso específico de México y describe la secuencia de políticas económicas seguidas desde 1982 para enfrentar la crisis de la deuda externa y la posterior inestabilidad macroeconómica. También discute la naturaleza de las políticas económicas dentro del marco de la nueva estrategia de crecimiento. Dussel Peters sugiere que en la medida en que las políticas macroeconómicas van teniendo éxito en sus objetivos de controlar la inflación, déficit fiscales y atraer la inversión extranjera directa, la continuación de esta estrategia genera contradicciones con otros objetivos; a saber, el fomento de las exportaciones es negativamente afectado por la existencia de un tipo de cambio sobrevaluado. El capítulo 3 representa una continuación de la discusión iniciada en el capítulo anterior ya que analiza con más detalle los efectos de las nuevas políticas sobre otras variables macroeconómicas como empleo, importaciones, PIB por habitante y la demanda interna o doméstica. La creciente polarización de la economía mexicana entre el sector orientado a la exportación y el orientado al mercado doméstico tiene un comportamiento definido. En el periodo 1988-1994 la tendencia de ambos sectores fue similar, mientras que luego de la crisis de 1994-1995 la brecha entre ambos sectores creció rápidamente.

El capítulo 4 analiza las políticas que afectan el desarrollo del sector manufacturero, es decir, las políticas industriales y/o macroeconómicas. Se reconoce que aun cuando los objetivos macroeconómicos de las políticas económicas se comienzan a alcanzar —control de la inflación, reducción del déficit fiscal, crecimiento de exportaciones manufactureras—, esos objetivos entran en contradicción con otros a nivel macroeconómico, como son el aumento de la eficiencia de las empresas, la mayor integración del aparato productivo mexicano y la generación de empleos con salarios por arriba de los de subsistencia. Los efectos de la liberalización económica se notan claramente en el comportamiento diferenciado de dos tipos de empresas: aquellas destinadas al mercado exterior —léase, *grandes*, que forman parte de empresas multinacionales (EMN)— y aque-

llas dedicadas al mercado doméstico, básicamente, micro, pequeñas y medianas empresas— en términos de crecimiento de producción, empleo y exportaciones.

Existe una relación importante entre políticas macroeconómicas y políticas industriales en esta nueva estrategia económica. En la medida que la estabilidad macroeconómica es la condición necesaria para que exista inversión privada (doméstica e internacional), es importante mantener a toda costa los objetivos macroeconómicos, aun si la consecución de los mismos implican que los programas de fomento a la micro, pequeña y mediana empresa quedarán relegados a un segundo plano. Adicionalmente, y rompiendo con la estrategia industrial anterior, esta “nueva” política industrial no puede ser sectorial o específica para una empresa determinada. Esto último significaría ir en contra del planteamiento central de la liberalización económica. Por lo tanto, la “nueva” política industrial es, necesariamente, “neutral”.

Cuando se introduce a la discusión (sobre la “nueva” política industrial y su impacto en el sector manufacturero) el papel que juegan el aumento de la competencia internacional y las cadenas de producción globales, las conclusiones son que las políticas de fomento a las exportaciones pueden resultar en unidades económicas polarizadas en la cual la mayoría de participantes y actividades dentro del país no son capaces de integrarse exitosamente al mercado mundial.

Entre las medidas tomadas por los gobiernos están: la privatización de las empresas paraestatales, la eliminación de las políticas industriales en el ámbito de empresa y sector y la eliminación de subsidios en general, con el objetivo de asignar recursos por medio del mercado.

El principal instrumento de política industrial fueron los programas federales que ofrecen diferentes tipos de información a empresas que potencialmente podrían establecerse en México: el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM) y otros programas ofrecidos por la Nacional Financiera (Nafin) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext). De la misma manera, los principales bancos de desarrollo ofrecen préstamos a tasas de interés de mercado. Existen pocos programas de fomento a la productividad, promoción de agrupamientos industriales y el desarrollo de proveedores ha sido relativamente exitoso.

Las exportaciones y sus características

Los resultados de esta “nueva” estrategia económica se observan en el comportamiento diferenciado de las empresas según su tamaño y según su orientación de mercado en términos de exportaciones, empleo y salario. Las exportaciones mexicanas muestran tres características importantes. Primero, las empresas maquiladoras representan aproximadamente 42% de las exportaciones totales y sólo dan empleo a 2% de la población ocupada. Segundo, las principales empresas exportadoras no maquiladoras generan cerca de 54% del total de exportaciones,

mientras que daban empleo a 3.5% de los trabajadores ocupados en promedio durante 1993-1998. Tercero, el mayor crecimiento de las exportaciones mexicanas se ha dado en la forma de comercio intra-industrial, y más específicamente intra-empresa. Cerca de 45% del comercio fue comercio intra-industrial con una tendencia creciente. Este comercio indica un nuevo comportamiento en la organización industrial de la economía mexicana. Particularmente, indica las nuevas tendencias en los sectores más dinámicos y orientados a las exportaciones. Por estas razones se observa que desde 1988 un pequeño grupo de empresas, mayormente asociadas al sector automotriz, ha tenido un crecimiento impresionante. Sin embargo, este crecimiento de las exportaciones no vino acompañado de un crecimiento del salario real ni del empleo. En realidad, este sector presenta las tasas de crecimiento del salario real más bajas, mientras que el empleo no creció. El crecimiento de la productividad laboral que se argumenta existe en el sector exportador es en realidad ficticio, ya que se basa en un menor crecimiento del empleo.

Mientras esto sucede con las grandes empresas, las micro, pequeñas y medianas empresas han tenido mayores dificultades en ajustarse a la liberalización económica desde 1988 y han sido particularmente golpeadas por la crisis de 1994-1995. En términos de empleo, los sectores que crecieron más rápidamente fueron aquellos cuyas exportaciones tuvieron las tasas de crecimiento más bajas.

En el lapso 1988-96 la tasa de crecimiento de empleo fue de 2.0%, mientras que se necesita 5.2% para absorber el crecimiento de la población. El sector más importante en la generación de empleos ha sido el sector servicios; en tanto, el sector manufacturero creció sólo 1%. En general, los sectores más dinámicos en cuanto a la generación de empleo han sido: construcción, comercio, restaurantes, hoteles y servicios educativos. Sin embargo, el crecimiento del empleo no está ligado al crecimiento del sector exportador sino más bien está concentrado en pocos sectores cuya producción se destina principalmente al mercado doméstico. Al mismo tiempo, estos empleos se caracterizan por su baja calidad.

Crecen las importaciones de manera impresionante

Por otro lado, un resultado imprevisto por la nueva estrategia de desarrollo es el crecimiento impresionante de las importaciones en los sectores con el mayor crecimiento de las exportaciones. El crecimiento de las importaciones fue más bajo en los sectores cuyas exportaciones crecieron menos. Es evidente que el aumento de las exportaciones se realizó de manera paralela al aumento de las importaciones de bienes intermedios y de capital importados. Por lo tanto, el sector manufacturero exportador se ha vuelto más dependiente de las importaciones.

Dentro de la estrategia global está la de incentivar la inversión extranjera directa (IED), que permita no sólo la generación de empleos sino además la transferencia de tecnología de punta. Dussel Peters argumenta que, contrariamente a las expectativas del Estado, la IED ha contribuido a la creciente polarización de la economía mexicana. Los sectores que han sido los más dinámicos en términos de producción y exportaciones son los principales receptores de IED. Es más, la IED ha permitido la creciente integración al mercado norteamericano con un crecimiento extensivo del comercio intra-empresa que permite un ajuste rápido a las condiciones de demanda, dependiendo del producto específico y sector. Sin embargo, es importante hacer notar que la organización industrial que emerge tiene pocos encadenamientos con la economía mexicana doméstica.³

Bienestar social e impactos en lo regional con la nueva estrategia económica.

Otro aspecto en donde la liberalización económica se ha sentido más fuerte es en la evolución social. En otras palabras, los cambios que están ocurriendo en el bienestar de la población están determinados por la nueva estrategia económica. En la medida que la liberalización económica ha implicado nuevas reglas en a) cultura laboral; b) la ley federal del trabajo; y c) las condiciones generales de los sindicatos, los efectos sobre el salario real, empleo y la distribución del ingreso y pobreza son innegables.

Existe un aumento generalizado de la flexibilización de las condiciones laborales (contratos) y cierta tendencia hacia la eliminación de leyes que concierne a la seguridad del empleo y salario. Por otro lado, la política social ha tenido poca prioridad dentro de la estrategia de liberalización, y programas tales como Pronasol y Progresá han sido casos excepcionales que resultaron del interés particular de presidentes más que una estrategia coherente y consistente de ataque a la pobreza. Las restricciones fiscales (menores gastos públicos) han inducido a una reducción de la infraestructura pública con el consiguiente efecto de aumentar la desigualdad del ingreso.

El análisis del desarrollo regional mexicano se realiza con la finalidad de mostrar con dos ejemplos concretos la manera como la liberalización está generando este proceso de polarización. Dos conceptos centrales en el capítulo correspondiente son la producción flexible y las cadenas productivas. La producción flexible se refiere a la tendencia de producir productos especializados y no estandarizados para satisfacer la demanda de consumidores, mientras que las

3. Y, como se afirmó antes, poco impacto en la creación de empleos y la elevación de su calidad, así como en un mayor nivel de vida que ellos habrían de generar, según los supuestos esperados. (N. del E.)

cadenas productivas se refieren a la organización internacional y espacial de insumos, producción y distribución. Estas cadenas productivas se han convertido en uno de los principales mecanismos para maximizar procesos de producción flexible, aumentar la calidad del producto, implementar estrategias de justo-a-tiempo e integrar tareas operativas. La globalización es, por consiguiente, el proceso por el cual las empresas aumentan su producción flexible y al mismo tiempo expanden sus cadenas productivas globales.

Uno de los argumentos que surge del texto es que la globalización ha resultado en una segmentación territorial con respecto a la cadena de productos, que va desde el diseño a la producción y distribución de los bienes y servicios. Surgen algunas interrogantes de esta discusión teórica: ¿hasta qué punto puede un gobierno local o regional alterar el curso de la organización industrial? Los ejemplos que se citan en la obra sobre la industria electrónica y farmacéutica nos sugieren que hasta ahora los gobiernos locales han fracasado en sus intentos de querer integrar empresas domésticas a estas cadenas productivas. Sin embargo, no es claro si esta falta de integración local a las cadenas productivas se ha debido a la falta de programas locales-regionales coordinados y sustanciales, a la falta de una estrategia coherente o se ha debido precisamente a las altas barreras de entrada a tales cadenas (calidad, producción a tiempo, precios, etcétera).

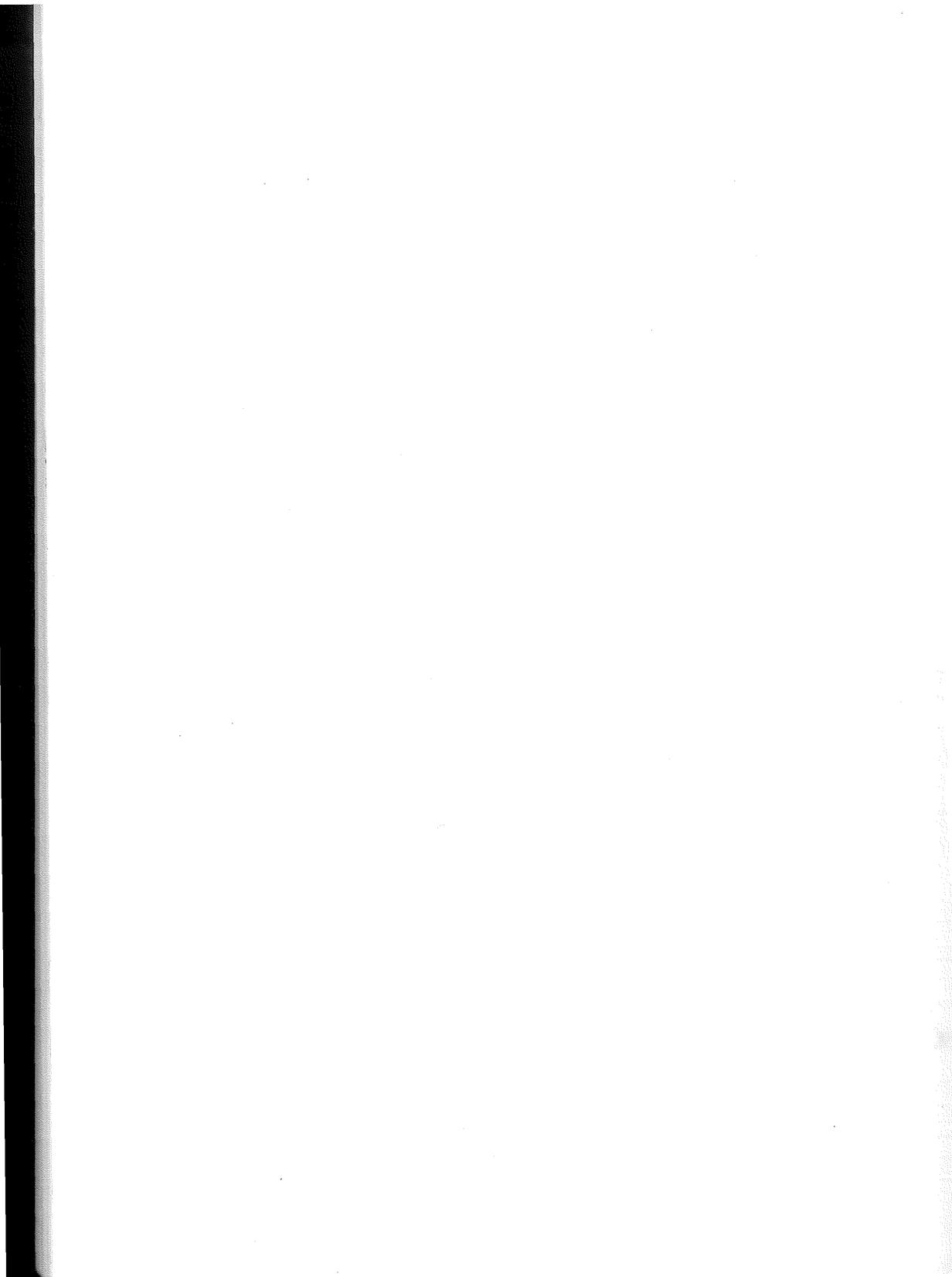
No existe consenso generalizado entre los diversos investigadores sobre los efectos regionales de la liberalización comercial. Unos argumentan que ésta ha conducido hacia un proceso de convergencia mientras que otros dicen lo contrario: i. e., que se ha generado una mayor brecha entre los estados más desarrollados industrialmente respecto a los estados sureños. Es evidente que se necesita una evaluación más cercana de los efectos de la nueva estrategia económica sobre el desarrollo regional mexicano. En la medida que un componente importante de la IFE es el fomento de las plantas maquiladoras, algunos investigadores han cuestionado si este crecimiento regional es sostenible en el largo plazo. O, lo que es más importante, si este tipo de industrialización está generando o no el desarrollo regional de manera endógena. Las conclusiones en este rubro aún no son definitivas.

La mayoría de los estados han desarrollado servicios de apoyo a la información, instrumentos orientados a la pequeña y mediana empresas y programas que integran instituciones educativas a empresas. Dadas las restricciones fiscales y la subordinación de las políticas industriales a los objetivos macroeconómicos, sin dejar de mencionar la preferencia por políticas industriales neutrales, y dadas las necesidades de las empresas domésticas, la cantidad de recursos disponibles para estos programas es prácticamente insignificante.

En la medida que la liberalización económica está cumpliendo con sus objetivos principales (estabilidad macroeconómica) y dados sus efectos no deseados sobre el aparato productivo, bienestar económico y desarrollo regional, flota en el aire la pregunta: ¿Qué hacer? ¿Cuál es la alternativa? Es evidente que el

autor no propone revertir la liberalización económica y regresar a un esquema de ISI. La alternativa es, en cambio, retomar el mercado doméstico como una fuente de crecimiento. Pero este planteamiento no es acompañado de mayor discusión, ya que surgen algunas interrogantes adicionales. Por ejemplo, ¿cómo se puede reorientar la producción hacia el mercado interno sin tomar algún tipo de medidas de corte proteccionista? O bien, ¿puede un esquema de liberalización económica ser compatible con el desarrollo industrial basado en el mercado doméstico?

Como se puede apreciar, el análisis que se presenta tiene importantes implicaciones de estrategia económica por seguir en el mediano y largo plazos. Esto puede contribuir a una discusión más abierta sobre las ventajas y desventajas de la IFE y su posible replanteamiento sin retomar viejos esquemas proteccionistas. En la medida que otros autores evalúen de manera sistemática los beneficios y costos de la actual política económica se tendrán mayores criterios para propuestas viables que contribuyan al desarrollo económico, social y regional de México.



Suscripción

Expresión Económica. Revista de Análisis

Favor de suscribirme a la Revista *Expresión Económica. Revista de Análisis*

Del núm. _____ al núm. _____

Ejemplar único _____ Comercialización _____

Nombre _____

Tel. _____

Correo electrónico _____

Institución o empresa _____

Domicilio _____

Enviar la revista a: Domicilio anterior

Otro domicilio _____

Entrega personal

Recibo de pago núm. _____ Valor \$ _____

Revista cuatrimestral publicada por el Centro de Investigaciones Sociales y Económicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la UdeG.
Teléfono (33) 3656-8611. Correo electrónico: lorenzo_santos0402@yahoo.com
Responsable: Mtro. José Lorenzo Santos Valle