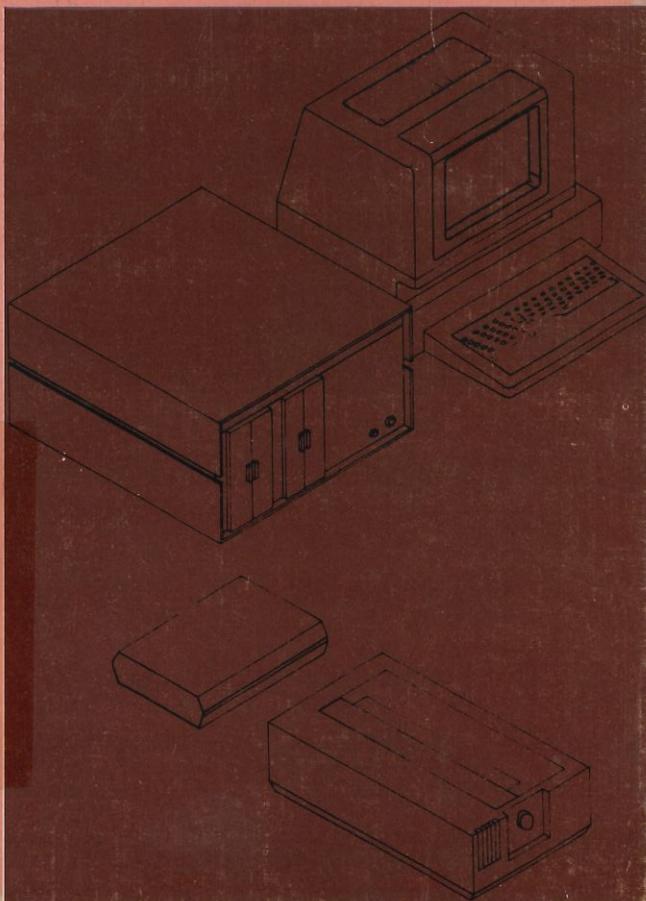


# Revista Centroamericana de Administración Pública



ENERO - JUNIO 1983



REV\_CEN\_4(C.R.I.A)

Año 1982 Núm.4



R09300

4

*Revista Centroamericana  
de Administración Pública*



Instituto Centroamericano de Administración Pública

4 Enero - Junio 1983

**Director:** Carlos Cordero d'Aubuisson

**Editor:** Vinicio González

**Comité Editorial:** Gilberto Flores  
Marlo Solórzano M.  
Dennis Aguiluz F.  
Edelberto Torres-Rivas

**Coordinación  
Programa Editorial:** María Cecilia Alvarado  
Van Patten

**Diagramación:** Leonel Monge

**Unidad de Producción:** Denia María de Corrales

**Unidad de Impresión:** Efraín Quesada

Para suscripciones, canje y solicitudes, escribir a Editor Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP. Apartado 10.025, San José 1000, Costa Rica, C. A.

Los precios de suscripción anual (dos números) para 1983 son los siguientes:

- Países del Istmo centroamericano: US\$ 6.00
- México, Estados Unidos, Canadá, Colombia y Venezuela: US\$ 12.00
- Resto de países de América y Europa: US\$ 15.00

## INDICE

	Página
<b>TEORIA ADMINISTRATIVA</b>	
<b>LA REALIDAD EN LA FIJACION DE PRECIOS EN LAS EMPRESAS PUBLICAS VS. EL MITO DEL BALANCE RELATIVO</b> Warren (Win) Crowther	9
<b>EVALUACION Y ANALISIS DE PROYECTOS PARA EL DESARROLLO</b> Giuseppe Moglia	31
<b>ASPECTOS SOCIOPOLITICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA</b>	
<b>CRITICA A LAS CONCEPTUALIZACIONES DE LA POLITICA ECONOMICA CONTEMPORANEA</b> Janina Fernández Pacheco Ana Cecilia Escalante-Herrera	51
<b>LA EMPRESA PUBLICA MULTINACIONAL: ELEMENTOS PARA UNA AGENDA DE ESTUDIO</b> Mauricio Valdés	67
<b>LA TECNOLOGIA DE MICROCOMPUTADORES Y SUS APLICACIONES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA</b> Róger E. Echeverría	95
<b>ENSAYOS Y PROYECTOS</b>	
<b>LA BUSQUEDA DEL OPTIMO DE PARETO EN LA PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS PUBLICOS: PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS</b> Lars Pira	113

	Página
<b>MEMORIAS DE UN ORIENTADOR DE TESIS</b> Cláudio Moura Castro	129
<b>POLITICA ESTATAL Y PROGRAMAS DE VIVIENDA EN COSTA RICA</b> Carmen María Romero	147
 <b>INFORMACION</b>	
<b>INFORMACION DE ACONTECIMIENTOS Y ACTIVIDADES DE COOPERACION DEL ICAP Y ALGUNAS UNIVERSIDADES CENTROAMERICANAS</b>	173
<b>INFORME DEL PRIMER SEMINARIO DE INVESTIGACION RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD: POLITICAS PUBLICAS Y POBREZA URBANA EN CENTROAMERICA</b>	175
<b>COOPERACION PARA LA DIVULGACION DE ACTIVIDADES DE LA SECCION DE CIENCIAS SOCIALES DE LA ASOCIACION DE AUTORES DE COSTA RICA Y LAS PUBLICACIONES DEL ICAP</b>	179
<b>CONVENIO DE COOPERACION ENTRE EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA Y LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA</b>	181
<b>LOS AUTORES</b>	183

## LA REALIDAD EN LA FIJACION DE PRECIOS EN LAS EMPRESAS PUBLICAS VS. EL MITO DEL BALANCE RELATIVO

Warren (Win) Crowther

Una contribución importante del estudio de las empresas públicas en el campo de la administración pública, es la demostración de la estrecha relación existente entre el desarrollo de síntesis y teoría por una parte y la observación y experimentación práctica de conceptos por la otra. Este importante enlace entre la teoría y la práctica, ha sido fomentado, entre otros, por el Centro Internacional para la Empresa Pública en Países en Desarrollo (ICPE), por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), y por el Centro de Investigación del Desarrollo Económico (CIDE).<sup>1</sup>

La empresa pública, tanto en su concepción teórica como práctica, se ha convertido en un caso clásico, profundo y sistemático de confusión entre sustancia y simbolismo. Tanto los teóricos como los prácticos se han convertido en portadores y legitimadores de conceptos sobre la empresa pública, sin clarificar el significado o las implicaciones de estos conceptos. Se puede llegar incluso a afirmar que sobre el tema se han desarrollado más mitos que conocimientos reales o verificables.

Es explicable que en los medios de comunicación, existan presunciones de que una empresa es "pública" por el mero hecho que el Estado participa en su patrimonio. O, que los portavoces de una empresa defiendan su "autonomía" para tomar decisiones técnica y económicamente válidas, por el interés nacional, cuando de hecho los criterios de decisión son dictados por un organismo externo de financiamiento. Pero sorprende que los símbolos dominen el análisis detenido de la práctica realizado por expertos y académicos.

En este artículo pretendemos mostrar que la concepción reciente de una tensión o "balance relativo" en la empresa pública, entre una orientación empresarial y una orientación pública, corre el peligro de reforzar imágenes estereotipadas en lugar de aclarar su propia práctica de adornar y legitimar su gestión con símbolos políticos.<sup>2</sup> Nuestro planteamiento es que la empresa pública no resuelve los conflictos entre los objetivos o entre los modos de gestión a raíz de un "balance" entre intereses internos

(empresariales) y externos (públicos), sino que en gran medida maneja implícitamente los intereses externos (públicos) y encubre estas decisiones, muchas veces inconscientemente, en términos simbólicos de amplia aceptación. La dimensión "pública" es inescapable de hecho; a diferencia de la presunción del concepto de balance relativo, es un mito pensar que se le puede asignar un grado de incidencia y en esta forma reducir el grado de responsabilidad "pública" de la empresa. Un análisis adecuado no procura separar y armonizar esta dimensión con la empresarial, sino identificar su incidencia en todo objetivo, decisión o acción de la empresa pública y las formas que ésta adopta.

Para demostrar la importancia y naturaleza ubicua de la dimensión "pública" en las decisiones "empresariales" de la empresa pública, analizaremos la estructura y consecuencias socioeconómicas de las tarifas o precios de seis servicios.<sup>3</sup> Esperamos confirmar que los modelos corrientes de análisis de la fijación de precios, no son consecuentes con la realidad de las empresas públicas. Es más, queremos mostrar que estos modelos simplemente no son aplicables, y ofrecer un modelo más ajustado a lo posible y a la práctica.

## 1. El mito del balance relativo

Fernandes y Sicherl, promotores del concepto de "balance relativo", identifican la empresa pública adecuadamente en términos de aspectos "empresariales" (la inversión y gestión de acuerdo con normas de negocios con el fin de producir para un mercado), y en términos de aspectos "públicos" (la consideración de propósitos o intereses públicos con determinados grados de patrimonio y control públicos). Estamos conformes que esos aspectos caracterizan a la empresa pública, pero preferimos otra definición: la organización y aplicación de recursos escasos, tomando en cuenta el paradigma dominante de una tecnología y actividad productiva coherente, con el propósito político de modificar o sostener la distribución de beneficios para determinados grupos, haciendo que el Gobierno Central asuma su responsabilidad solamente en forma indirecta.

Nuestra definición permite entender que el interés público siempre está siendo manipulado en alguna forma, mientras el control público puede ser más aparente que real. En contraste, el concepto de "Balance relativo" quiere decir que los propósitos públicos tienen que "balancearse" con otros (los empresariales); la dimensión pública y la empresarial tienen sus respectivas ponderaciones en la gestión, y pueden ser complementarias.

Discrepamos con la idea de que estas dimensiones pueden ser separadas y "balanceadas". En realidad, este concepto reduce la responsabilidad pública que debe asumir la empresa e ignora su verdadero impacto político. Es decir, para nosotros la responsabilidad pública es inseparable de la totalidad de la gestión de la empresa, y ésta debe ser evaluada en esos términos.

Algunos factores mencionados por Fernandes y Sicherl se prestan, es cierto, para un conflicto de valores o de su manejo:

- a) Autonomía de decisión en la empresa vs. injerencia real del Gobierno Central;
- b) defensa estancada de determinados objetivos vs. la incorporación progresiva de nuevos objetivos y funciones;
- c) hacer implícita vs. hacer explícita la definición de los intereses que defiende la empresa;
- d) la eficiente utilización de recursos en relación al valor de los productos inmediatos vs. el efectivo cumplimiento en cierta medida de todos los objetivos del Estado que afecta la empresa.<sup>4</sup>

Es decir, éstos son elementos sobre los cuales la empresa busca un "balance relativo" entre una posición y otra.

Sin embargo, se justifica un total reconocimiento a la presencia del interés público, implícita cuando no explícita, defensiva cuando no flexible, y voluntaria cuando no impuesta. No es una cuestión de ponderarla (dicen Fernandes y Sicherl, *tillt*), y encontrar su grado óptimo de importancia, sino analizar cómo se juega con ella en todo objetivo, decisión o acción de la empresa.

Los mencionados autores dicen que el concepto de "balance relativo", es una mejora sobre las ideas de conflicto entre los aspectos empresariales y públicos, porque ese concepto permite la posibilidad de una armonía entre ellos. Pero no es claro el significado de "armonía", en el contexto de países en desarrollo con fuertes problemas y tensiones, que una empresa puede ignorar "armónicamente" o puede atender con riesgos de ofender. Insinúan una "armonía" que en algún grado sacrifica o disimula el interés público.

El concepto de "balance relativo" es demasiado atractivo para los apologistas de las empresas, dispuestos a manipular el "balance" entre independizarse y tener que rendir cuentas y explicaciones; o en fomentar una imagen de tecnócrata bien intencionado que trata de evitar influencias indebidas en su trabajo; o en crear simpatía para la empresa que cumple con su mandato tan difícil. El concepto es también atractivo para los analistas, que no pueden resucitar la desvencijada distinción entre "política" y "administración" o entre "política" y "técnica", sino en esta forma elegante. Prefieren ignorar que *toda* racionalidad productiva es también racionalidad política, y su preocupación laudable por el desperdicio en la empresa de recursos y esfuerzos en esta instancia lleva consigo el peligro de desperdiciar otros valores importantes que siempre están en juego.

No es nuestra intención minimizar la importancia de encaminar la búsqueda de indicadores adecuados de rendimiento productivo y de responsabilizar a la empresa de mostrar cierta rentabilidad consecuente con las condiciones y recursos a su disposición. Nuestra preocupación aquí es que estas partes de la gestión sean reales y no resten nada de la importancia e incidencia del interés público.

## **2. La realidad de la empresa pública**

Las presunciones de nuestra concepción de la empresa pública, son las siguientes:<sup>5</sup>

1. El mandato del Estado a la empresa es ambiguo y nunca está suficientemente detallado, para evitar una delegación en alguna medida de poder y responsabilidad de decisión sobre el interés público, a los que toman decisiones en la empresa.
2. Los objetivos que están planteados en el mandato no representan todos los intereses que van a presionar a la empresa, y que ella tendrá que gestionar. Si la elaboración inicial de objetivos, es menos exhaustiva y más consistente, más probable será que la empresa sea acusada después de una “desviación de objetivos”; es cuestionable en muchos casos si realmente existió una “desviación” o simplemente, mucha ingenuidad en la primera lista de objetivos.
3. En toda decisión y acción de la empresa, hay privilegiados y beneficiarios, y un impacto normalmente no controlado sobre los otros programas y proyectos del Gobierno (los propósitos públicos).
4. Inevitablemente, estas decisiones tienen que resolver ciertas contradicciones políticas y de interés público:
  - a) Las implicaciones divergentes entre las distintas definiciones de productividad y eficiencia (desde el punto de vista del objeto de producción, de la utilización de recursos del Estado y del costo y esfuerzo total que implica para el cliente; todo esto en relación al valor del producto),<sup>6</sup> entre las distintas definiciones de efectividad (teniendo en cuenta todos los intereses del Estado, sus programas y proyectos en la empresa y sus productos), y entre las definiciones de eficiencia y las de efectividad.
  - b) La subjetividad que incide en la operacionalización de estas definiciones, pautas de rendimiento en términos de indicadores y la agrupación de éstos en índices.<sup>7</sup>
  - c) La imposibilidad de objetivizar la racionalidad productiva, independiente de consideraciones política. Pretendemos demostrar este punto en este artículo, con referencia a la fijación de precios, y lo hemos hecho en otras

oportunidades con referencia a inversiones y la selección de tecnología en la empresa pública.<sup>8</sup>

5. En la práctica, la empresa pública es un ente político, que defiende ciertos intereses propios que generalmente no coinciden con los del Gobierno Central. Esos intereses incluyen:

a) Su propia supervivencia y el poder o seguridad de su clientela, sus profesionales y en menor grado los otros trabajadores. En Centroamérica, la empresa pública en ciertas ramas es una forma elegante de subsidiar las mismas empresas transnacionales, que absorben la mayor parte del valor agregado de determinados productos del país. En el otro extremo, en México, hay empresas públicas industriales en plena competencia con las empresas privadas y que aseguran una competencia de precios con estas últimas.<sup>9</sup> En ambos casos suelen predominar los intereses de seguridad de sus propios profesionales.

b) Expansión de su papel en competencia con otras instituciones del Estado, o al contrario renuencia de aceptar funciones o responsabilidades que son problemáticas para el Estado y para las cuales sus recursos son aptos. De hecho, las funciones de la empresa (el "espacio organizacional") no son fijas, sino que existe una constante negociación de ellas.

c) Una constante negociación implícita con los proveedores de los componentes del paquete tecnológico que adopta la empresa, y dependencia de ellos aceptando las condiciones exigidas por ellos, muchas veces desfavorables para el país, pero favorables para la empresa.<sup>10</sup> Muchas de las funciones de producción de esta manera están efectivamente definidas y desnacionalizadas.

d) La transferencia implícita de funciones de apoyo (por ejemplo, infraestructura), de producción y prestación de servicios a otras instituciones (normalmente centralizadas) del Estado, sobre todo frente a presiones para mejorar su rentabilidad. Transferencia que permite esconder los costos reales de producción.

6. Las empresas a menudo adoptan una posición simbólica de responsabilidad:

a) Creando sistemas incompletos de control de la gestión, sin fundamentar los criterios de evaluación para el control o sin definir claramente los responsables de las decisiones correctivas.

b) Emitiendo símbolos de una empresa abusante e impotente.

c) Exagerando el grado de injerencia del Estado en el sector y la defensa de los intereses que hace la empresa.

- d) Justificando su existencia en términos del paquete tecnológico ya legitimizado públicamente, e investigando muy poco alteraciones del paquete y de la aplicación de sus recursos para atender mejor las crisis coyunturales del país.
7. El Gobierno Central ayuda a legitimizar esta posición y actuación de la empresa pública, planteando una posición propia muy ambigua, y también cargada con muchos símbolos superficiales; igual como la empresa, no asume su responsabilidad en forma directa.

### 3. El caso de la fijación de los precios

A continuación presentamos lineamientos para el análisis de la estructura y consecuencias socioeconómicas de las tarifas o precios de las empresas públicas, los que sirven como ejemplo de la incidencia del interés público en las decisiones y en la racionalidad productiva de la empresa. Los lineamientos consideran tres premisas fundamentales: 1) La discusión pública y profesional de los precios y tarifas cobrados por las empresas públicas, suele caracterizarse por la vaguedad de los símbolos asociados con la determinación de una estructura de precios y con las transferencias entre el Gobierno Central y las empresas. Tales símbolos incluyen autofinanciamiento, precios competitivos, pérdidas, costo marginal, tarifas protectoras, déficit, subsidio, etc. 2) No existe un "precio justo" o "precio correcto" de un determinado producto, que pueda ser calculado en términos estrictamente económicos. Existen "precios políticos" que pueden establecerse dentro o fuera de un rango amplio "precios justos". Cuando el mercado no sostiene un precio en este rango, cualquier expectativa de rentabilidad (para el producto en cuestión) es caprichosa. 3) La estructura de precios de la empresa pública comúnmente incorpora varios tipos de precios o pautas, cada uno de los cuales tiene repercusiones importantes en la implementación de los programas y políticas (el interés público), de los sectores afectados.

La importancia de estas tres premisas, radica en que es habitual que no se consideren explícitamente en los análisis o evaluaciones económicas tradicionales. Cuando son mencionadas, se tratan como elementos secundarios, y el análisis económico plantea condiciones poco reales para demostrar el cálculo del precio correcto.

Nuestro argumento básico, es que el análisis debe determinar en cada situación concreta la forma en que la empresa pública y el Gobierno Central manejan en la práctica estas características del proceso de establecer los precios.

#### 3.1 El diálogo de sordos

No debe sorprender que el conflicto entre los principios de control y de autonomía hace que, tanto el Gobierno Central como la Empresa Pública, traten de manipular los términos de las relaciones entre ellos. En teoría no debería haber tal

conflicto, porque se asume que el control de una actividad por medio de la empresa pública es un control delegado y compatible con la autonomía.

Supuestamente, es una actividad que puede ser separada de las demás responsabilidades del Gobierno, para la que pueden establecerse ciertas metas precisas, de tal manera que la empresa pública pueda responder por el cumplimiento de estas metas. La empresa se autocontrola.

En la práctica tiende generalmente a poner más énfasis en la defensa de su autonomía y de las prerrogativas legales y socioeconómicas de los grupos más interesados en la empresa (los cuales son en muchos casos los grupos de los profesionales y administradores de la empresa), que en el estricto cumplimiento de las responsabilidades y metas que se le han asignado. Además, normalmente existen contradicciones entre los objetivos explícitos y aquéllos de los grupos interesados, lo que deja a la empresa un margen amplio de interpretación de sus compromisos sociales. No obstante, muchas veces prefiere adoptar una actitud reservada con respecto a sus propias decisiones, al mismo tiempo que cuenta con el respaldo del Gobierno Central para sus operaciones. Prefiere que el Gobierno Central sea una fuente financiera con términos y condiciones muy blandos, sin reconocerle, por otro lado, la facultad de ejercer un verdadero control sobre la utilización de esos fondos.

Además de las cuestiones de nombramiento de personal, planes y políticas, inversiones y tecnología, lo que más interesa al Gobierno Central es el control de los ingresos y la estructura de los precios. En última instancia, es el Gobierno el que tiene que responder por las deudas o compromisos financieros y los eventuales déficits de la empresa. Los niveles y la estructura de precios pueden desembocar en reacciones y presiones políticas, que afectan el apoyo del que se beneficia el Gobierno, y también su trabajo. Además, los precios de servicios y bienes de la empresa pública repercuten en otros programas y proyectos del Gobierno.

Por último, y en especial en momentos en crisis, los ingresos de la empresa podrían ser considerados legítimamente como ingresos para el Estado, cuya utilización debería depender de las necesidades prioritarias de acción del Estado y no necesariamente de los proyectos exclusivos de la empresa. Como corolario a este último punto, el Gobierno tendría un interés propio en asegurarse que la empresa no está incrementando de manera innecesaria los costos de sus operaciones, lo que se convertiría en una presión indebida sobre el precio del producto final. En suma, el Gobierno Central tiene importantes razones para mantener una injerencia en la definición de los productos (servicios o bienes), de los precios cobrados para estos productos y de los costos legítimos de la empresa.

Desde luego, si es mayor el impacto de estos precios sobre la situación financiera del Gobierno, la efectividad y la coherencia de sus programas y el apoyo político del que se beneficia, será mayor su interés en el control de precios y de costos. También influye en este interés, el grado de desconfianza que tiene el personal del Gobierno Central en la administración y eficiencia de la empresa.

Para hacer funcionar el sistema constituido por la empresa pública autocontrolada y autónoma por un lado, y el Gobierno Central en última instancia y responsable de los resultados financieros por otro lado, existen ciertos principios enunciados frecuentemente en los textos y otros documentos sobre ingresos de empresas públicas. El debate sobre esta materia tiende a centrarse en estos principios. Afortunadamente, estos principios reconocen la debida influencia de los propósitos públicos y no les asigna un papel de "balance" con los de la empresa. El problema es que muchas veces la realidad se aparta bastante de los principios, y el resultado es un diálogo de sordos en el que los conceptos autofinanciamiento, precios competitivos, pérdidas, costo marginal, tarifas protectoras, déficit, subsidio y otros son manipulados, sea ambiguamente o sea con una falsa precisión técnica. Estos términos son pocas veces suficientemente analizados como para resaltar su verdadero significado en el contexto económico nacional o global.

Los principios enunciados prevén:

1. Existe un precio "normal" de servicio o bien producido, adecuado para el "autofinanciamiento" de la empresa.
2. Excepciones al precio "normal", son justificables siempre que sean directamente relacionadas con una política general del Gobierno sobre la materia.
3. Se discrimina para arriba o para abajo del precio "normal" en función de distintos productos, zonas geográficas, tiempos de oferta del servicio, cantidad de servicio o bienes por cliente, y otros factores que inciden en los costos de explotación, producción o prestación.
4. El Gobierno Central rembolsa a la empresa, como subsidio al usuario y no a la empresa, las excepciones al precio "normal", que responden a la política general sobre la materia, u otras excepciones dictadas por el Gobierno Central, y que no están justificadas en términos de costos.
5. La empresa hace todo lo posible para economizar sus productos y hacer eficientes sus operaciones.
6. Los déficits, que son traducidos en transferencias o subsidios a la empresa, son excepcionales para casos imprevistos.
7. La decisión política del precio le corresponde, en última instancia, al Gobierno.

Para que estos principios sean operativos, deben cumplirse los siguientes requisitos:

1. Una política coherente del Gobierno sobre la materia, unida a una adecuada planificación y programación con la empresa para su autofinanciamiento.
2. El control por parte de la empresa de sus costos.

3. La transmisión de información al Gobierno Central, para permitir que éste elabore una política coherente y pueda calcular el costo social de excepciones al precio "normal".
4. Reconocimiento por parte de la empresa de la autoridad e injerencia del Gobierno Central en cuestiones de precio y de gastos excepcionales (por ejemplo: inversiones).
5. Confianza del Gobierno Central en la importancia que la empresa (y sus trabajadores) asigna a la eficiencia, y en su método para determinar los costos y el precio "normal".

Al no cumplirse generalmente estos requisitos, la realidad es muy distinta a esa situación ideal configurada por los principios enunciados. Las condiciones reales son:

1. Cada parte considera que no puede asumir sus propias responsabilidades, porque la otra parte no cumple con los requisitos que le corresponden. Las empresas critican especialmente la falta de una política coherente del Gobierno y el tratamiento improvisado que se le da a sus peticiones de gastos excepcionales (por ejemplo: inversiones) y de precios. El Gobierno Central critica sobre todo la falta de control de costos y de información por parte de la empresa.
2. Cada parte considera justificable su propia actuación y su desconfianza en la otra parte. El Gobierno Central considera necesaria una presión constante sobre la empresa para minimizar los gastos de explotación, producción y prestación. La empresa considera necesaria su independencia y la retención de información, para poder cumplir con los objetivos de rentabilidad y competitividad de sus servicios o bienes.
3. El Gobierno establece ciertos niveles de gastos importantes en la empresa, sin consultarla y sin permitir un ajuste de transferencias compensatorias —que no sean consideradas como subsidios a la empresa— o de precios (por ejemplo: los salarios y beneficios sociales de los trabajadores).
4. En el mismo orden de ideas que en el punto anterior, por prescripción del Gobierno Central o por voluntad propia de la empresa, ésta asume la incorporación de determinadas funciones sociales y económicas (por ejemplo: supernumerario, actividades sociales), que no son estrictamente necesarias para la producción rentable, pero que no se consideran aparte en la rendición de cuentas.
5. Otras políticas financieras también afectan los gastos de la empresa y la empresa no tiene forma de defender su posición al respecto (por ejemplo: tasa de interés, tipo de cambio).

6. La empresa hace a veces tratados y descuentos especiales con clientes, sin considerar las políticas de redistribución y de desarrollo del Gobierno.
7. Existe poca claridad y a veces una manipulación consciente de la diferencia entre los presupuestos de capital y los corrientes (por ejemplo: el manejo de los gastos que resultan del mantenimiento diferido).
8. La empresa tiene que determinar si prefiere mostrar un alto nivel de eficiencia y rentabilidad, es decir, aparecer bajo un aspecto favorable, o si prefiere tratar de justificar aumentos de ingresos en forma de capital de inversión o precios, o sea mostrar sus deficiencias. Esto dependerá de su cálculo político en ese momento. Podría argüir que no puede bajar sus costos y obtener ganancias sin la aceptación de su programa propuesto de inversiones. No es raro que este programa de inversiones sea acompañado por un plan de autofinanciamiento no real.
9. Muchas empresas tienen un patrón de administración por crisis, en el que existen controles inadecuados de costos y en el cual los precios no producen un ingreso suficiente para gastos de mantenimiento y otros gastos impuestos. La empresa llega a un punto crítico de operación, el Gobierno Central queda convencido y aprueba un programa de inversiones y un plan no real de autofinanciamiento.
10. Los términos de debate público o profesional sobre el problema de ingresos, se refieren a cuestiones de autofinanciamiento, subsidios, déficit, etc., con mucha o poca precisión, pero en cualquier caso, se encubre la naturaleza real de las relaciones entre la empresa y el Gobierno Central en este asunto.

El resultado de esta situación es un abanico muy amplio de interpretaciones de las causas sobre los problemas de ingresos. Los déficit, por ejemplo, pueden verse como indicadores de la falta de eficiencia o cumplimiento por parte de la empresa, o como debilidades estructurales del modelo económico nacional que la empresa está asumiendo. De otro modo, estas deficiencias serían desplazadas a otras instituciones o grupos sociales.

Los actores, primordialmente las empresas y el Gobierno Central, tienden a utilizar términos como "déficit" sin definirlos, o por el contrario con mucha precisión, pero sin tener en cuenta el contexto socioeconómico y político que le daría el significado real al término. En resumen, la complejidad y el formalismo del problema pocas veces conducen a una consideración real y profunda de los factores que deberían analizarse.

### **3.2 El "Precio Político" de servicios y bienes y el privilegio de ser "Ultimo Cliente"**

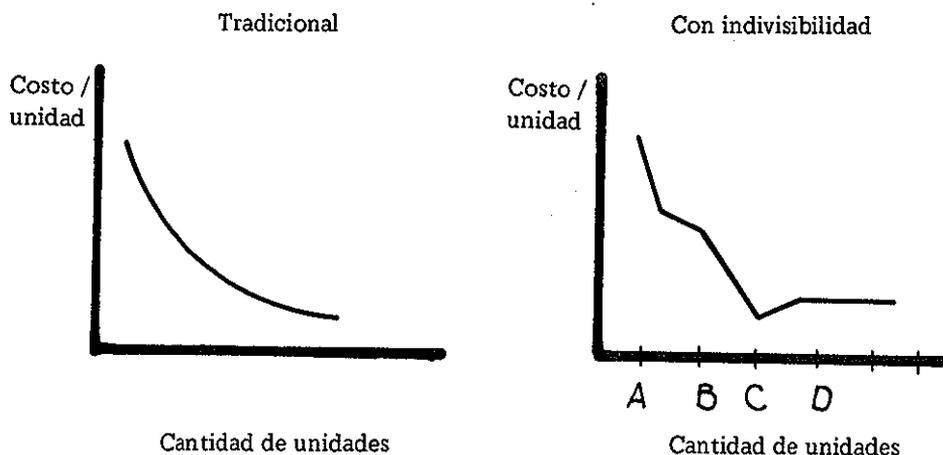
En términos económicos, se trata de relacionar precios y costos. Cuatro problemas son los que dificultan enormemente el cálculo de los costos y la aplicación

de principios económicos para determinar el precio. En conjunto, estos problemas significan que no existe un precio justo que puede determinarse en términos económicos, sino que existe un amplio margen —siempre necesario— de arbitrariedad en la aplicación real o práctica de los principios económicos. Los cuatro problemas son:<sup>11</sup>

1. La indivisibilidad tecnológica.
2. La importancia de costos compartidos y fijos, y la necesidad de imputar o repartirlos entre productos y clientes de la empresa.
3. El privilegio de ser el “último cliente” en el cálculo del costo marginal o evitable cuando la curva es decreciente, y el problema práctico de transferencias entre clientes.<sup>12</sup>
4. Los costos de obtener información sobre costos.

En primer lugar, la mayoría de las tecnologías no son “divisibles” en unidades de una prestación de servicio o de producción de un bien. Es decir, los paquetes tecnológicos consisten en componentes adecuados para un cierto rango de actividad; superar ese rango, aunque sea “marginamente”, significa tener que incorporar otro nivel tecnológico con una capacidad superior. Por ejemplo, una locomotora tiene cierta capacidad de arrastre. Puede arrastrar menos, pero no más que el límite indicado. Un arrastre mayor significaría tener que utilizar dos locomotoras con ese límite o tener que utilizar una locomotora con más fuerza motriz. Este problema de indivisibilidad, debería afectar las curvas o líneas que representan el costo marginal.<sup>13</sup>

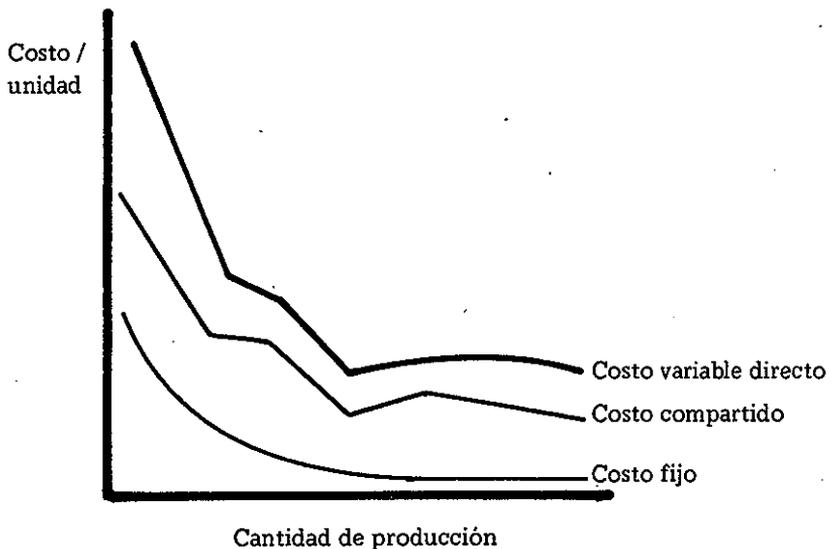
GRAFICO 1



En el ejemplo del Gráfico 1, la tecnología inicial permite producir la cantidad A de unidades. Para llegar a B capacidad, es necesario invertir en otro nivel tecnológico, que permita producir hasta cantidad C de unidades. D capacidad requiere mucho más infraestructura, la que permite expandir sustancialmente la producción, pero a costos marginales crecientes por unidad.

Tanto los costos tecnológicos, como los administrativos y operativos, se desglosan en costos fijos (independientes del volumen de actividad) y costos compartidos (cuando las unidades de explotación o producción no son las mismas que las de venta o servicio al cliente, y éstas tienen que ser relacionadas con aquéllas por algún algoritmo). Por ejemplo, una empresa ferroviaria opera con trenes pero vende toneladas-kms. o pasajeros-kms. La carga y los pasajeros "comparten" los costos del tren "mixto". El problema es que existe bastante arbitrariedad en la utilización de fórmulas de imputación de costos fijos y compartidos en las diferentes actividades o productos de la empresa. Normalmente, se utiliza algún coeficiente estadístico que representa la relación entre la función que está siendo evaluada y las unidades de venta o servicio al cliente. El costo relacionado con una unidad de prestación, entonces es la suma de una proporción de los costos fijos, de la imputación de una parte de los costos compartidos y de la totalidad de los costos directamente relacionados (variables) con la unidad de venta o servicio. (Gráfico 2).

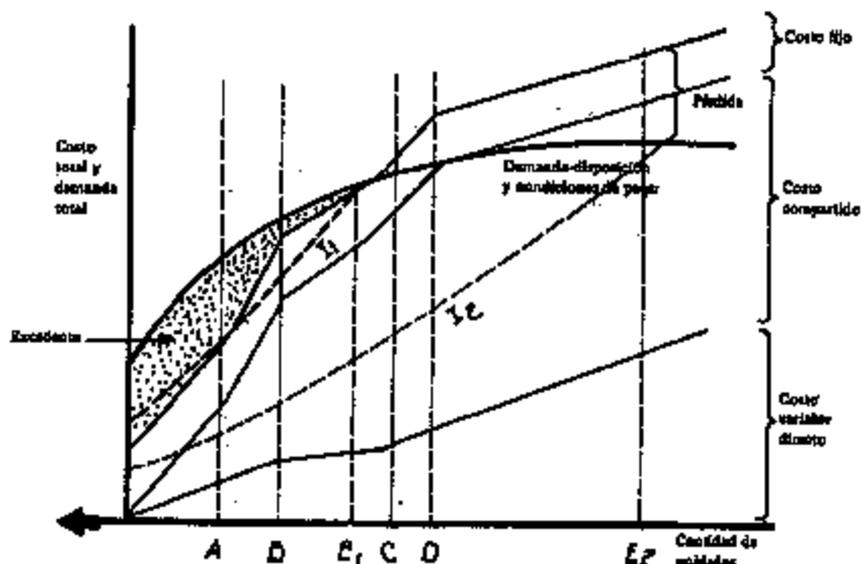
GRAFICO 2



En términos económicos, es correcto fijar un precio que cubre los costos teniendo en cuenta toda la empresa. Pero se debe ofrecer un servicio o bien a cada cliente dispuesto a pagar el costo variable y una proporción "justa" del costo compartido. Más estrictamente, no se debe negar a un cliente potencial un producto cuya venta implique para la empresa más ingresos que gastos *adicionales*. El problema es que cuando la curva de costos/unidad es decreciente, lo que es normal en empresas públicas, el precio que para un grupo de clientes permite cubrir los costos, puede apartarse del precio correcto para el "último cliente".

Existe, un "excedente" potencial debido a la disposición de los "primeros clientes" de pagar más. Estos clientes pagarían una buena parte de los costos fijos y compartidos, para permitir que los "últimos clientes" sean atraídos por la oferta de un precio que cubre los gastos *adicionales* del producto para ellos, a la vez que la empresa cubriría en forma agregada todos sus costos con su propio ingreso.

GRAFICO 3\*



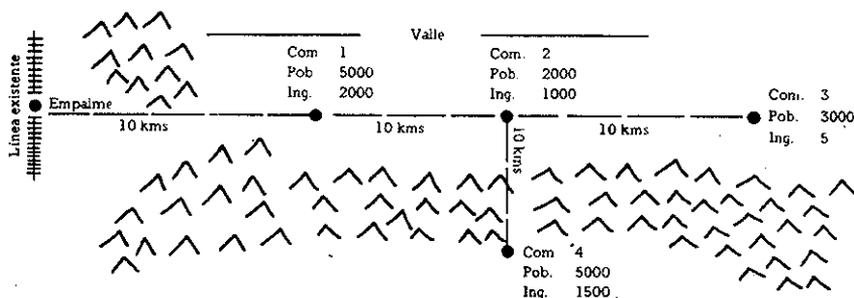
\* Hace  $E_1$  cantidad de productos, los clientes están dispuestos a pagar más que los costos totales del servicio, ofreciendo así un "excedente" potencial. Si el "último cliente" o "usuario marginal" (de todos los que reciben el servicio, al que así mismo dispuesto o habilitado para pagar) está definido en términos de un precio que cubre el costo variable directo y una parte "razonable" del costo compartido, la empresa haría  $E_2$  cantidad de unidades de servicio.  $E_1$  cantidad es el punto de equilibrio entre costos e ingresos.  $E_2$  implica una fuerte pérdida. Dado que no es práctico transferir el excedente de un cliente a otro (es decir, cobrarse mutuamente de acuerdo con la disposición y condiciones de pago), la empresa rentable tendría que vender menos de  $E_1$  unidades y su ingreso sería inferior a la demanda. Por ejemplo, A cantidad de servicio que implica no hacer la inversión tecnológica (irreversible) necesaria para llegar a cantidad B. El ingreso al precio "normal" así indicado con las líneas  $I_1$  y  $I_2$  para las dos opciones de cantidades  $E_1$  y  $E_2$  de servicio respectivamente. Dada luego, en la práctica no puede haber más ingresos directos ( $I_1$ ) que demanda. En suma, el costo marginal de unidad  $E_2$  va a ser menor que el precio de rentabilidad, pero económicamente no se justifica negar los clientes en cantidad de productos, cuando cada cliente como "último cliente". Además, es probable que incluso de los clientes que reciben el producto, exista otros beneficios secundarios, para justificar la producción de  $E_2$  cantidad de unidades.

La diferencia entre el precio para el primer cliente y el precio para el último cliente de un servicio compartido, puede ser muy grande. Por ejemplo, en el ámbito del transporte, un vagón o camión que lleva mercancías en una dirección cobraría una proporción de los costos fijos del camión (amortización), más los costos del movimiento de la tara en ambos sentidos (origen-destino-origen) y los costos del manejo y movimiento de la carga misma en un sentido. El camionero o ferrocarril, para evitar un viaje de regreso con el camión o vagón vacío, debe ofrecer llevar mercancía por el costo del manejo y movimiento de ese peso extra y nada más.

Entre los precios hechos a dos clientes que comparten el uso del vagón o camión en un viaje de ida y vuelta, puede haber una diferencia de 500%. Cada cliente quisiera ser el último cliente. Pero, sólo depende de la mera casualidad de cuál es el punto de origen y cuál el destino final del camión o vagón. De hecho, el problema es más complejo, y existe una gestión implícita —cuando no es explícita— entre los clientes de un servicio público con respecto a esto.

Como ilustración, imaginemos cuatro comunidades que potencialmente pueden vincularse con una línea de transmisión eléctrica o de transporte.

GRAFICO 4



El mapa muestra la distancia entre las comunidades, el terreno y el ingreso *per cápita* y su población. Cada una de las cuatro comunidades tendría un argumento propio, distinto y justificado con respecto a la repartición de los costos compartidos de construcción y mantenimiento de la nueva línea. Cada una prefiere considerarse como el “último cliente” o “usuario marginal”. La comunidad 3, al igual que la comunidad 4, calcularía las ventajas o desventajas de ser el terminal de la nueva línea (compartiendo los costos de *alguna forma* con la comunidad 1 y la comunidad 2, y siendo el beneficiario de un ramal que parte de la comunidad 2). La suma de los respectivos costos marginales o evitables de las cuatro comunidades, sería menor que el costo del proyecto.

Existe, por lo tanto, una diferencia a veces considerable entre el precio rentable para la empresa y el costo "marginal" que el "último cliente" está dispuesto a pagar. De ahí se deriva un conflicto implícito e indirecto entre los clientes con respecto a saber cuál será el "último cliente".

Finalmente, hay que considerar los costos para la empresa de la recopilación y análisis de la información necesaria para distinguir entre los tipos de costos mencionados y para asignarlos a los diferentes clientes o productos. Este costo en sí de la información es una presión práctica en favor del uso de precios "normales" y no discriminatorios, aunque esto conduce a niveles inferiores de producción o servicio, o a pérdidas mayores. No se puede identificar ni aprovechar el excedente para la expansión rentable de servicios.

Las empresas públicas a veces piensan que su mejor herramienta sería un sistema de contabilidad de costos. Esta conlleva varios inconvenientes:

1. Los costos de montar un sistema de contabilidad de costos son altos y de señalada complejidad técnica.
2. Los elementos y cálculos de costos son distintos, según los tipos de decisiones. No son iguales para el establecimiento de precios, la evaluación de inversiones, el seguimiento de proyectos y los controles administrativos.
3. Los criterios de evaluación de los costos se vuelven obsoletos muy rápidamente, con los cambios de funciones de la empresa.
4. Los contadores y estadísticos tienen criterios distintos y en ambos casos justificados.

Por estas razones, es más sensata la investigación que el sistema de costos, porque permite ajustar la recopilación de datos de acuerdo con los tipos de decisiones y con las deficiencias más importantes en la información.

En conclusión, la recomendación general que parte de los argumentos anteriores es que se haga explícita y sistemáticamente lo que en buena medida ocurre en forma implícita e improvisada:

1. Que se estimen los diferentes tipos de costos para ciertos niveles generales de producción o servicio, con variantes de acuerdo con las variables que inciden en la estructura de precios.
2. Que se identifiquen las deficiencias más importantes de información sobre costos, con el fin de investigarlas.
3. Que se investiguen las posibilidades de identificar y explotar los "excedentes" y, en general, las transferencias posibles entre clientes.

4. A raíz del proceso político, que se establezca la forma de absorber costos fijos y comunes (el límite aceptable de déficit y rentabilidad) y subsidios a los usuarios de los costos comunes y costos variables directos; y que se gestione la repartición entre los clientes de los costos comunes.

A diferencia de la costumbre, o la tendencia general en las empresas públicas, no se trata de justificar los precios en términos exclusivamente económicos o técnicos.

### 3.3 Los "ingredientes" y su impacto socioeconómico

La oficina de determinación de precios puede compararse con una cocina, donde el cocinero elige los "ingredientes" del guiso de acuerdo con el sabor y el gusto de todos sus sentidos. Pasa el cocinero por una fase de preferencia según una combinación de ingredientes, seguida por otras fases de preferencias.

La determinación de precios sigue un patrón similar, mediante una modificación periódica de las fórmulas de discriminación de precios de acuerdo con el cliente o producto. Muchas de las fórmulas tienen que ver directamente con los costos de explotación, producción o servicio. En todo caso, la discriminación se hace en términos de un precio "normal" (es decir, como desviación sistemática de este precio), el que es general y se establece en relación a un nivel predeterminado de rentabilidad.

Cada "ingrediente" de precio, o tipo de discriminación, tiene implicaciones importantes para las políticas y programas gubernamentales en los sectores afectados. En el caso de energía y transporte, este impacto normalmente es importante en todos los sectores productivos y sociales.

A continuación, se resumen algunos "ingredientes" de precio, con algunos ejemplos del impacto que pueden tener (con énfasis en energía y transporte):

"Ingredientes" o tipos de discriminaciones <sup>14</sup>	Efectos socioeconómicos <sup>15</sup>
1. Precios competitivos para que la empresa pueda competir con otras fuentes de esos productos o productos sustituidos.	Discriminación contra los más necesitados con menos acceso a los productos o productos sustituidos; en el caso de transporte o energía, son las comunidades alejadas y pobres las más perjudicadas. Racionaliza el uso de los servicios competitivos.

**“Ingredientes” o tipos  
de discriminaciones**

---

**Efectos  
socioeconómicos**

---

- |   |  |
|---|--|
| <p>2. Precios proteccionistas para permitir al cliente afrontar a sus competidores en mejores condiciones.</p>  | <p>Puede conducir a la baja productividad del cliente, a expensas de sus propios clientes. Es una forma de esconder subsidios a los clientes; y extenderlos a un grupo más amplio. Puede permitir el desarrollo de la industria y agricultura nacionales.</p>  |
| <p>3. Advalórem de acuerdo con el precio que el cliente está en condiciones de pagar, o el valor de mercado de sus productos (“what the market will bear”).</p>   | <p>Permite captar los “excedentes” para poder financiar una extensión de la producción o servicio. Tiende a que los clientes con productos valiosos busquen servicios alternativos (de transporte, energía, etc.), dejando a la empresa pública los clientes con menos “excedentes”.</p>   |
| <p>4. Precios compensatorios para ocupar una capacidad ociosa de producción, para reducir o evitar la saturación del uso en determinados momentos o condiciones (ejemplos: los precios de electricidad más altos en momentos de “pico” y más bajos cuando hay poco uso; y los precios de regreso con el camión o el vagón de otro modo vacío en el transporte).</p> | <p>Favorece grandemente a los clientes que pueden aprovechar la capacidad ociosa. Entonces, en transporte, podría perjudicar a los programas de desconcentración de industrias, cuyos productos son de alto valor (debido a los mayores flujos de carga hacia los centros urbanos, y los fletes reducidos para las mercancías que se originan en estos centros), y podría favorecer a los programas de explotación agropecuaria de nuevos territorios. En energía, tiende a beneficiar la utilización recreativa y a perjudicar su utilización industrial.</p> |
| <p>5. Descuentos para el Gobierno y para grupos escogidos por su situación social y económica.</p>  | <p>Agiliza el trabajo de programas sociales. Subsidia indirectamente y en forma general a determinados grupos sociales más necesitados. Conduce a abusos de uso del privilegio y hasta excluye a otros clientes potenciales.</p>   |

- |   |  |
|---|--|
| 6. Precios variados por peso (del producto, del vagón o camión, o del producto por vagón o camión) o por volumen (del producto, del uso del servicio, o del empaque). | Favorece grandes lotes, o sea la organización de cooperativas de los clientes. Perjudica a los clientes individuales pequeños. Conlleva mayores actividades de empaque e intermediarios. |
| 7. Precios variados por cantidad de tráfico o venta en una comunidad, zona o ramal.   | Favorece las zonas más pobladas o de mayor consumo. Favorece una mayor urbanización y asociación.  |
| 8. Precios variados por distancia hacia un punto de distribución o referencia.  | Hace que los clientes más alejados viajen para buscar el producto. Puede perjudicar a los más alejados.  |
| 9. Precios variados por distancia real regresiva, o por distancia virtual.  | Conduce a movimientos menos económicos de los servicios o bienes y transmisiones de más larga distancia.   |
| 10. Sobrepeso terminal para asumir los costos adicionales que implica el manejo de mercancías o energía en terminales.  | Perjudica a los movimientos o transmisiones de corta distancia y favorece los de larga distancia.  |
| 11. Precios variados según los efectos o beneficios secundarios.  | Tiende a favorecer los que ya tienen propiedad u otros valores.  |

Aparte de los “ingredientes”, otro aspecto crítico de discriminación es la clasificación de productos o clientes. La agrupación de productos o clientes siempre lleva un elemento de arbitrariedad y puede ser o no ser congruente con las políticas de redistribución del Gobierno. La agrupación de las comunidades del Gráfico 4, por ejemplo, podría ayudar a redistribuir los costos de las más pobres a las más ricas.

Muchas de estas discriminaciones dependen del grado de interés de la empresa en:

1. Afirmar y aprovechar una posición de monopolio frente a un grupo determinado de clientes.
2. Ofrecer un servicio de desarrollo de una comunidad de clientes, o de los clientes de los clientes.

Comúnmente, las empresas consideran solamente en forma tangencial los efectos en los otros sectores, a menos que haya una repercusión directa y obvia en la demanda. Los conflictos directos con otras políticas del Gobierno, no se tienen en cuenta, a menos que los interesados reclamen. Sin embargo, hay muchos casos en que la estructura de precios de la empresa pública le resta efectividad a una política o programa gubernamental en un sector afectado.

### 3.4 El análisis de los precios

La recomendación general de esta presentación sobre los precios, es la de centrar el análisis de precios de la empresa pública en:

1. Las variables que intervienen en la estructura de precios, con énfasis en los "ingredientes" y clasificaciones.
2. La determinación del nivel políticamente aceptable de rentabilidad y los subsidios relacionados con determinados clientes.
3. La importancia de las desviaciones del precio "normal" y sus efectos en los sectores afectados.
4. Los términos del debate público y profesional sobre los precios.
5. La viabilidad técnica, política y administrativa de la decisión de hacer mayores transferencias entre los clientes.
6. Las deficiencias y limitaciones de información en cuanto a los costos desglosados para racionalizar la estructura de precios.

Estos antecedentes son muy útiles para poder adecuar la política y el proceso de precios de la empresa pública.

### Conclusiones

1. Una mayor comprensión de la empresa pública requiere hacer no una separación, sino una convergencia entre la racionalidad productiva y la racionalidad política, para identificar el interés público en todo objetivo, decisión o acción de la empresa. Solamente de esta manera es posible derivar indicadores de rendimiento que sean relevantes, viables y justificables del punto de vista ético.
2. En lugar de hacer modelos demasiado abstractos que parten de bases normativas sobre el comportamiento de la empresa, se debe analizar sus modalidades actuales de integrar la racionalidad política y la productiva, y de encarar consiente-

mente o reprimir inconscientemente la consideración del interés público. De esta experiencia real, se podrían desarrollar principios nuevos de estructura y función de las empresas públicas, no con el fin de justificar su actuación actual, sino de asegurar la viabilidad de las recomendaciones a proponer. Esto es el modo por el cual en este artículo hemos tratado el ejemplo de la fijación de precios.

3. En este caso concreto de fijación de precios, existen principios comúnmente enunciados que asignan preeminencia al interés público. Sin embargo, en la práctica, ni el Gobierno Central ni las empresas aceptan estos principios. Además, la estructura y gestión de precios tienen algunas implicaciones inherentes para los intereses públicos (secciones 3.2 y 3.3), que son pocas veces reconocidas en teoría o en la práctica. No hay posibilidades de un "precio justo" o "precio correcto", sino de una selección de "precios políticos". La búsqueda de un precio económico y racionalmente "correcto" sin tener en cuenta estas facetas políticas, simplemente conduce a manejar implícita e inconscientemente el interés público.

#### NOTAS

- 1 Véase por ejemplo, Fernandes, Praxy y Sicheil, Pavle, *Seeking the Personality of Public Enterprise*, Ljubljana, Yugoslavia, ICPE, 1981.
- 2 Fernandes y Sicheil, "The Identity and Character of Public Enterprises - A Building Blocks Approach", en: *op. cit.*, pp. 50-76; también Valdés, Mauricio, "La Empresa Pública Multinacional: Algunos Elementos para su Estudio", en: este mismo número de la *Revista Centroamericana de Administración Pública*; y su tesis, *Elementos para el Estudio de la Empresa Pública Multinacional: El Caso de la Naviera Multinacional del Caribe*, San José, Universidad de Costa Rica, Sistema de Estudios de Posgrado, abril de 1983.
- 3 Agradezco a Pablo Mandeville, Betty Freire, Ian Thompson y los estudiantes de la tercera promoción del Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública, por sus observaciones sobre el borrador de este trabajo acerca de tarifas. Naturalmente, los contenidos son de mi propia responsabilidad.
- 4 Fernandes y Sicheil no utilizan una terminología consistente, y no es siempre claro cuáles de estas perspectivas están tratando. Parecen tener una confusión al respecto. Ellos diferencian los aspectos públicos y empresariales en términos de "objetives", "goals", "aims" y "dimensions", sin explicar las diferencias entre estos términos.
- 5 ICAP está experimentando una metodología de diagnóstico y resolución de problemas administrativos teniendo en cuenta estas presunciones. *Ciencia, Relevancia y Viabilidad en el Análisis Administrativo: Una Metodología Experimentada en Centroamérica*, versión 4 (la versión 5 está en preparación), San José, ICAP, octubre de 1982, dos tomos.
- 6 En este artículo, "producto" se refiere a los servicios, normas o bienes producidos para el mercado en una empresa pública.
- 7 Un indicador es una pauta que se aplica con el fin de discriminar y asignar valores a los objetos de estudio o evaluación. Un índice es la agregación de dos o más indicadores.
- 8 Crowther, Warren, *Los Estudios de Costo-Beneficio como Instrumento de Dependencia o como Ejercicio Pedagógico: La Experiencia de la Empresa Pública Chilena de Ferrocarriles*, San José, ICAP, febrero de 1981; y, "Políticas Tecnológicas y su Impacto en las Empresas Públicas Latinoamericanas", en: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 2, enero-junio de 1982, pp. 75-122.
- 9 Bravo Ahuja Ruiz, Víctor E., *La Empresa Pública Industrial en México*, México, INAP, 1982.

- 10 Los gobiernos latinoamericanos contribuyen a este problema en cuanto a separar los controles de compras y suministros y los de la selección de tecnología.
- 11 Se recomienda para una exposición más detallada de algunos de estos puntos: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, *Sistemas de Información Ferroviaria*, E/CN.12/842, Santiago, Chile, agosto de 1969.
- 12 Existen casos excepcionales de empresas públicas con curvas crecientes de costo marginal o evitable. El costo evitable normalmente es un tanto más alto que el costo marginal, en todo caso.
- 13 La importancia de indivisibilidades pueda ser reducida si permitimos la aplicación de tecnologías con más altos grados de ineficiencia. Reprogramación del uso del equipo a veces contribuye a aliviar el problema. En todo caso, es probable que existirían brechas en la curva.
- 14 La literatura está repleta de demostraciones que un ingrediente es inconveniente porque "no cubre sus costos" y otro ingrediente sería preferible. Un estudio de caso demuestra que sobre el largo plazo, los ingredientes que han sido abandonados en un momento llegan a ser adoptados otra vez sin referencia (o tal vez conocimiento) del previo ensayo. Los expertos internacionales no tienen problemas de demostrar que cualquier estructura de precios es deficiente por no ser adecuadamente ajustada a "los costos", y de realizar una investigación rápida de los costos desglosados en la forma correspondiente para apoyar nuevos ingredientes. Véase Crowther, Warren, "The Art of Shadow Boxing: The Politics of Railway Incomes", en: *Technological Change as Political Choice: The Civil Engineers and the Modernization of the Chilean State Railways*, Tesis de doctorado, Berkeley, Universidad de California, 1973, pp. 801-862.
- 15 Es discutible si los grupos favorecidos realmente gozan una ventaja, o si reciben una recompensa, y de otro modo serían perjudicados.

## EVALUACION Y ANALISIS DE PROYECTOS PARA EL DESARROLLO

Giuseppe Moglis

Durante mucho tiempo se consideró que el objetivo prioritario para los países en vías de desarrollo, era el crecimiento económico que derivaba de un aumento progresivo y constante del Producto Interno Bruto. Por lo tanto, la actividad de los poderes públicos, como también de los organismos de cooperación técnica y financiera, durante varios años, se orientó al problema de generar riqueza. Por cierto, ése fue uno de los objetivos principales de cada economía; sin embargo, la urgencia de resolver el problema de la acumulación puso, en segundo lugar, otros problemas que salieron a la luz muy pronto.

En muchos países, mientras por un lado el crecimiento cuantitativo de la producción no afectaba de la misma manera los ingresos de las diferentes capas de población, por otra parte, los cambios que se producían dejaban el cuerpo social profundamente alterado por fenómenos como el abandono del campo, la consecuente urbanización, la creación de nuevas áreas de pobreza y de una clase media muy vulnerable a los cambios coyunturales. Todos conocemos también la degradación del medio ambiente, generada por un impulso al desarrollo desequilibrado y orientado hacia el puro crecimiento cuantitativo.

Podemos así definir este tipo de desarrollo como un proceso de crecimiento privado sobre las perspectivas de crear en la sociedad aquellos cambios que deberían acompañar un incremento equilibrado de la riqueza nacional.

Esta falta de perspectivas se ha manifestado también en muchos proyectos para el desarrollo, lo cual ha llevado a la necesidad de revisar los viejos criterios de análisis y evaluación de proyectos, para definir una nueva metodología que tenga en cuenta no solamente los resultados monetarios absolutos, sino también las consecuencias sociales, ambientales, etc., de cada proyecto de desarrollo.

Se tratará, por lo tanto, de redefinir los conceptos relacionados con el análisis de proyectos, a la luz de una serie de objetivos que establezcan una conexión de la inversión económica, no solamente con el aumento del PIB, sino también con el impacto

sobre la sociedad y el medio ambiente; o sea, se tratará de proponer técnicas que permitan lograr una evaluación cuantitativa que comprenda aquellas variables no incluidas en el mero análisis financiero.

Lo que vamos a presentar a continuación constituye una serie de herramientas metodológicas, que ya han sido experimentadas en el análisis de proyectos por varios organismos de cooperación técnica y financiera. Cabe, por lo tanto, subrayar la necesidad de que los poderes públicos de los países en desarrollo se apoderen de estos nuevos conceptos y métodos, en el afán de superar las discrepancias que todavía existen entre donantes y receptores.

Eso resulta de suma actualidad en la realidad centroamericana, ya que hemos visto como, frente a un crecimiento absoluto del PIB durante los años en que se ha dado mayor impulso a los proyectos para el desarrollo, los índices de pobreza demasiado elevados no justifican en términos sociales los costos de las inversiones.

Un cuidadoso examen de las series de los principales indicadores socioeconómicos del decenio 1970-1980, nos confirma en esta tesis (Véase E/CEPAL/402/Rev. No. 1) de julio de 1981.

## **1. Conceptos relacionados con el análisis de proyectos**

Primeramente definiremos el concepto sobre limitación de los recursos, lo cual abarca diferentes tipos de recursos: trabajo, capital, tierra, naturales, como también recursos de divisas. Dichos recursos también se limitan por los tipos de empleo: la producción corriente de bienes de consumo y servicios por un lado, y por el otro, a través de inversiones en las infraestructuras, la industria, la agricultura y otros sectores de la economía.

En lo que se refiere a los tipos de empleo, siempre hay que considerar los que procuran al país el máximo de las ganancias brutas.

Debido al carácter limitado de los recursos disponibles, el objetivo primario es la selección entre las diferentes posibilidades de empleo que se presentan simultáneamente y que se encuentran en competencia recíproca.

El análisis de los proyectos es un método que permite la evaluación de las diferentes opciones de una manera cómoda y de claro entendimiento. Sumariamente, el análisis de proyectos consiste en la evaluación de los *costos y beneficios* de un proyecto, para reconducirlos a un marco de referencia común, en términos de valores monetarios. Si los beneficios superan los costos (en el marco de referencia común), el proyecto es aceptable; si no hay que rechazarlo.

En otro concepto muy importante podemos incluir los objetivos del país. O sea, el costo-beneficio tiene que ser calculado en función de las contribuciones o de los obstáculos que ocasiona a la realización de los objetivos del país. En general, podemos admitir que casi todos los países se proponen dos objetivos fundamentales: el aumento del Producto Interno Bruto (que es el objetivo del crecimiento económico) y el mejoramiento en la redistribución de los ingresos (que es el objetivo de la justicia social). Su realización, o más bien el avance simultáneo de estos dos objetivos, sería sumamente deseable; sin embargo, a veces las situaciones coyunturales o las decisiones a nivel político determinan las preferencias por el uno o el otro. La validez de un proyecto tiene que ser evaluada también con base en la realización de estos dos últimos objetivos.

La distinción entre los objetivos de crecimiento económico y de justicia social, es muy importante desde nuestro punto de vista, por la razón de que hasta en una época reciente, los métodos tradicionales de evaluación de los proyectos han privilegiado el objetivo del crecimiento económico, en perjuicio del objetivo de justicia social. Se ha justificado muchas veces este punto de vista, con el argumento de que los gobiernos ya tendrían a su disposición un conjunto de instrumentos de política financiera, que van a permitir la redistribución deseada por medio de los ingresos obtenidos mediante la realización de un proyecto.

Se ha sostenido que el análisis debería limitarse a la apreciación de la validez del proyecto con referencia al objetivo del crecimiento, pues su realización aseguraría que los recursos disponibles generaran un crecimiento adicional en condiciones óptimas del PIB. Así, el objetivo de la justicia social podría lograrse por medio de un régimen de medidas fiscales por un lado, y de subvenciones por el otro, que tengan como finalidad la redistribución deseada.

En sus consecuencias operativas, este criterio significa que los proyectos deberían ser seleccionados con base en la capacidad que tienen de fomentar a lo máximo el crecimiento del PIB, considerado en su totalidad, sin tener en cuenta a sus componentes. Podría aceptarse este punto de vista, solamente si se aceptara la hipótesis de que los componentes de los ingresos obtenidos por el proyecto contribuyen al crecimiento de la misma manera, ya sea con el aumento de las inversiones o con el de los consumos. Esta hipótesis fue la norma de evaluación que se siguió durante largo tiempo, más o menos abiertamente, tanto en la práctica tradicional del análisis de proyectos como también en la teoría.

Por esta razón, en una evaluación de los *precios de referencia*, reflejada en el valor real de los *factores y productos* (inputs y outputs) para los países de una manera más satisfactoria que los precios de mercado, se suponía que, al fin y al cabo, todas las unidades del PIB tenían el mismo valor desde el punto de vista del crecimiento, ignorando el objetivo de la justicia social. Los precios de referencia así interpretados se suelen llamar *precios de eficiencia* (efficiency prices).

## 2. Revisión metodológica

Sin embargo, la hipótesis que acabamos de delinear, o sea que todos los rubros de renta contribuyen con el mismo peso al crecimiento, ha sido considerada, después de algún tiempo, sumamente impracticable. Eso es el típico caso de una economía en la cual el nivel de las inversiones globales resulta inferior de lo que se requiere para asegurar el crecimiento deseado: más provechoso será, en una situación similar, dar mayor importancia a las inversiones que a los consumos.

Si se acepta este argumento, el éxito de una política de crecimiento requiere que, en la evaluación global de las ventajas del proyecto, se verifique el impacto de la distribución entre inversiones y consumos, y que se otorgue a la parte de beneficios de un proyecto destinado a las inversiones un valor mayor que a la parte destinada al consumo. Así, se dará un trato privilegiado en el empleo de los recursos disponibles, a los proyectos que contribuyen a provocar nuevas inversiones y, por este medio, a elevar las inversiones nacionales hacia el nivel deseado.

La validez de este último argumento, depende mucho de la libertad que tiene el gobierno para lograr un nivel apropiado de inversiones por medio de los instrumentos tradicionales de política financiera y monetaria. Sin embargo, si el gobierno controla el nivel de las inversiones, de manera tal que resulta indiferente para el país la selección entre inversiones y consumos, —o sea, que cada unidad de los beneficios lleva la misma contribución al bienestar, para producir inversiones y consumos— ya no será necesario distinguir entre inversión y consumo diferencial producido por los beneficios de un nuevo proyecto.

Pero, cabe decir que existe, especialmente en los países en vías de desarrollo, una serie de limitaciones y de acondicionamientos sociales, administrativos y políticos, que pueden limitar por sí mismos la inclinación de los gobiernos para fomentar el ahorro por medio de políticas financieras y monetarias apropiadas. Si esos instrumentos de política económica general no logran franquear esas limitaciones, no solamente se pueden, sino también se deben, utilizar otros instrumentos, como la selección de proyectos, para llevar a cabo los objetivos propuestos.

La teoría y la práctica sobre la evaluación de proyectos se ha orientado últimamente hacia el cálculo de los precios de referencia, a partir de la consideración de que las tasas de inversión son inferiores a los niveles óptimos.

Pero, a pesar de que se hayan individualizado las limitaciones que tienen los gobiernos en lograr una repartición de las rentas entre inversiones y consumos conforme con sus objetivos, resultan evidentes las dificultades intrínsecas en el proceso de redistribución.

Por esta razón, se ha llegado a la conclusión de que los analistas de los proyectos deberían evaluar el impacto de un proyecto en cuanto concierne a: la repartición de las

rentas entre inversiones y consumos y la distribución de los beneficios entre los sectores ricos y pobres de la población.

Los precios de referencia que implican los aspectos que se mencionan, en lo que concierne a la repartición de las rentas, se llaman *precios sociales* (social prices), o también *precios para la colectividad*.

Desde el punto de vista técnico, el problema de los precios sociales consiste principalmente en definir una ponderación apropiada (la cual depende de los responsables de la planificación de los proyectos), según las ventajas que un proyecto procura en sus diferentes aspectos (inversiones o consumos) por un lado, y beneficiarios (ricos y pobres) por otro.

Tales ponderaciones pueden aplicarse directamente (en función del proyecto), o también pueden calcularse a partir de normas generales conexas con una función de utilidad social.

Sin embargo, el problema más importante no está en la naturaleza de la ponderación, la que se puede afinar en el tiempo, sino más bien en la aplicación coherente y sistemática de la metodología. Esa metodología tiene que establecer ponderaciones que abarquen el aspecto de las ventajas socioeconómicas de un proyecto, tiene que reflejar de una forma apropiada los valores relativos a los beneficios que se desvían hacia grupos sociales con bajos o con altos recursos, y finalmente tiene que considerar la repartición entre inversiones y consumos.

Sólo de esta manera será posible, al momento de tomar decisiones relativas a un proyecto, establecer prioridades entre la elevación del nivel de los consumos de los más pobres y la aceleración de la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto.

### **3. Costo-beneficio: análisis económico y análisis financiero**

El análisis de proyectos permite presentar en forma clara las condiciones necesarias para llegar a la selección en la asignación de los recursos destinados a determinados empleos. En particular, eso consiste en determinar los costos y los beneficios que se derivan de la realización de un proyecto, para luego reducirlos a un común denominador.

Si los beneficios superan los costos —en términos de unidades comunes— el proyecto es aceptable; en el caso contrario, el proyecto no es viable.

El análisis de proyectos por sí solo podría dar la impresión de que no se tienen en cuenta los objetivos fundamentales de la economía, ni tampoco una asignación diferente de los recursos en el cuadro de otros proyectos.

Sin embargo, los beneficios y los costos son definidos de tal manera, que las inquietudes mencionadas son enteramente superadas al tomar la decisión de aceptar

o de rechazar el proyecto. En efecto, los beneficios se definen en función de su contribución a la realización de los objetivos fundamentales. Por otra parte, los *costos* serán definidos en función del *costo de opción*, (opportunity cost), que representa el beneficio al cual se renuncia en el caso de que los recursos disponibles no sean utilizados, para ser así destinados al mejor de los proyectos alternativos; un tal beneficio no será, por lo tanto, logrado si los fondos son invertidos en el proyecto en cuestión.

Por medio de estas definiciones de *costo-beneficio*, nos ponemos al amparo de los riesgos de que, aprobando un proyecto, se movilicen recursos que podrían encontrar mejores empleos, o sea, resultar más provechosos para los objetivos fundamentales del país.

El análisis económico de los proyectos se parece en algunos aspectos al análisis financiero, porque ambos tratan de determinar los beneficios que resultan de una inversión. Sin embargo, el concepto de beneficio financiero no es lo mismo que el concepto para la colectividad derivado del análisis económico.

El análisis financiero tiene por objetivo determinar el beneficio *monetario* obtenido por el agente del proyecto, mientras que el análisis económico trata de determinar el beneficio del proyecto *para la colectividad* en general, o sea, trata de evaluar el impacto sobre la realización de los objetivos de la entera economía.

Estos dos enfoques son muy diferentes, lo que se manifiesta en el hecho de los componentes que entran en la evaluación de costos y beneficios, como también en que los valores correspondientes difieren en los dos casos.

Por ejemplo, el pago de sueldos en dinero resulta para el agente de un proyecto un costo financiero. Pero, en general, no constituye un costo para la colectividad, excepto en el caso de que el empleo de mano de obra en un proyecto represente un sacrificio en otro sector de la economía, en términos de producción o de metas hacia las cuales el país se dirige.

Por el contrario, no se puede hablar de costo financiero si el proyecto representa un costo para la colectividad que no requiere egresos de fondos correspondientes, como por ejemplo cuando se producen cambios en el medio-ambiente, o se influye negativamente en las oportunidades de recibir subvenciones, etc.

Los dos tipos de costos no se corresponden necesariamente; los costos económicos pueden ser superiores o inferiores a los costos financieros. Las mismas consideraciones se aplican también a los beneficios económicos y financieros.

Los costos y los beneficios económicos se miden por medio de los *precios de referencia*, los cuales pueden variar mucho de los *precios de mercado*; estos últimos son los precios utilizados para el cálculo de los costos y beneficios financieros.

Los precios de referencia son determinados por la interferencia entre los objetivos fundamentales y las disponibilidades de recursos básicos.

Si un recurso es particularmente escaso (o sea, si está sujeto a una fuerte demanda), el precio de referencia o costo de oportunidad que le corresponde (o sea, la ventaja a la cual se renuncia sacrificando el mejor entre los posibles tipos de empleo) será generalmente muy alto. Pero si este recurso es más abundante, la demanda procedente a partir de los mejores empleos posibles puede ser satisfecha, aunque en orden de importancia decreciente, y el costo de oportunidad (o precio de referencia) puede así bajar.

Muchas veces los precios de mercado pueden reflejar concretamente la escasez de un producto, pero hay buenas razones para pensar que, en los países en desarrollo, el juego imperfecto (y perverso) de las leyes del mercado, puede producir diferencias entre los precios del mercado y los precios de referencia. Estas diferencias son particularmente significativas en el mercado de los siguientes recursos fundamentales: *el trabajo, los capitales y las divisas.*

Sin embargo, la disponibilidad en recursos no constituye la sola limitación que afecta a la economía; los acondicionamientos de orden político y social pueden también constituir fuertes limitaciones.

#### 4. Ajustes que se operan en los costos y beneficios

Cualquiera que sea la naturaleza del proyecto, su realización tendrá siempre como resultado reducir la oferta de insumos, los que son "consumidos" por el proyecto, y también de aumentar la oferta de los productos del proyecto. En ausencia del proyecto, la oferta de insumos y productos con respecto al resto de la economía hubiera sido diferente.

El examen de las diferentes situaciones, en términos de *inputs* y de *outputs* disponibles, según el proyecto se realice o no se realice, determina como consecuencia las bases metodológicas que tenemos que seguir para identificar los costos y los beneficios. En muchos casos, el hecho de que el proyecto no se realice, no se traduce en un simple prolongamiento del *status quo*, sino también en una situación diferente, la cual a veces implica las variaciones considerables en la producción y en los costos.

La base de referencia para el cálculo del costo-beneficio inventarial radica, sin embargo, en las proyecciones financieras establecidas por los organismos ejecutivos del proyecto. En general, se tratará de operar sobre los cómputos financieros dos tipos de ajustes, con el fin de considerar los conceptos específicamente económicos: en primer lugar, será necesario incluir (o también excluir) cierto costo-beneficio que ha sido excluido (o incluido) del análisis financiero; en segundo lugar, será necesario repetir la

evaluación de algunos ingresos o de algunos productos, si se observa que los correspondientes precios de referencia son diferentes a los precios de mercado.

A continuación presentaremos ciertos conceptos relacionados con el primer tipo de ajuste:

### **Transferencias financieras**

Algunos pagos que aparecen en el flujo de los costos procedentes del análisis financiero, no representan retiros directos de los recursos del país, sino más bien reflejan la transferencia del control sobre los recursos desde un operador económico (o sector de la sociedad) hacia otro operador o sector.

Por ejemplo, el pago por parte del organismo responsable del proyecto, de los intereses relativos a un préstamo sobre fondos locales, se traduce simplemente en una transferencia de poder adquisitivo de dicho organismo hacia los acreedores. De la misma manera, el préstamo en sí mismo y su reembolso dan lugar a transferencias financieras, mientras que la inversión y los otros gastos permitidos por el préstamo, implican costos económicos reales.

Los costos financieros del préstamo ocurren en el momento en que el mismo viene reembolsado, mientras que los costos económicos ocurren cuando los productos del préstamo vienen consumidos. Por lo tanto, el costo económico correspondiente al empleo de insumos era integralmente calculado a partir del costo inicial de la inversión menos su valor residuo actualizado.

Sin embargo, hay que considerar la excepción siguiente: aunque las transferencias financieras como impuestos e intereses no formen parte de los costos en recursos, tienen un peso efectivo en la distribución de las rentas y también influyen en el ahorro. Por lo tanto, si el gobierno quiere utilizar la selección de los proyectos como medio para mejorar la distribución de los ingresos, o también para incrementar el ahorro, deberá tener en cuenta en el cálculo del costo-beneficio la importancia de dichas transferencias, lo que integra el *precio de referencia* de los ingresos y de los *productos*.

### **Riesgos**

Es muy importante establecer en el análisis económico las cuotas de riesgo que cada proyecto implica. También se considerará la excedencia de evaluación de los costos del proyecto. Pero cada asignación suplementaria, tiene que ser separada de los datos de base y estudiada en el marco del análisis de riesgos.

El analista de proyectos necesita a esta altura del concurso del ingeniero, para determinar la naturaleza de las asignaciones excedentarias.

Entre los imprevistos más importantes cabe mencionar aquéllos relacionados con los aumentos de los precios, para incluirlos en el análisis económico. Sin embargo, los imprevistos ligados con la inflación interna y externa del nivel general de los precios, se pueden omitir con la sola condición de que las diferencias entre las tasas de inflación de los países abastecedores sean compensadas por los ajustes en las tasas de cambio. En caso contrario, o sea que dichos ajustes no ocurren, la inflación excedente a la del país cuya divisa sirve como término de referencia de los valores, tiene que ser incluida en el análisis económico.

### **Costos irreversibles**

Se pueden definir como costos irreversibles aquellos costos del proyecto que ocurren antes de su evaluación; estos costos son inevitables, a pesar de que no produzcan ninguna utilidad inmediata. Por ejemplo, la justificación económica de un proyecto concebido como complementario de otro que fue abandonado, no depende de los costos que ya fueron rubricados, sino exclusivamente de los costos necesarios para llevar a cabo la anterior justificación. Lo mismo vale para los beneficios que se vienen a sumar a los eventuales beneficios, atribuidos a los trabajos que no se terminaron.

### **Efectos externos e inducidos**

Algunos efectos de un proyecto determinan costos o beneficios, los cuales abarcan un horizonte más amplio que el proyecto mismo. Por lo tanto, debido a que estos efectos externos repercuten en la realización de los propios objetivos del país (sea de una forma favorable o con consecuencias negativas), hay que tenerlos en cuenta en el análisis económico. Lamentablemente, muchas veces es difícil identificarlos y, sobre todo, evaluarlos.

Entre los beneficios podemos mencionar los efectos de capacitación y de formación profesional; son estos efectos muy difíciles de cuantificar.

Entre los efectos de costos externos, aparecen los diferentes casos de contaminación ambiental y concentración de la población (ver procesos de urbanización), el empleo del agua con graves consecuencias sobre el conjunto del ecosistema, los efectos secundarios que producen los programas de riego sobre la salud o la pesca, etc.

Si estos costos resultan de importancia y se pueden medir en alguna forma, hay que calcularlos entre los costos económicos.

Los efectos de un proyecto sobre los precios, se consideran muchas veces entre los efectos externos. Un proyecto puede producir alzas en los precios de los insumos que necesita, como también una baja en los productos que incrementa. Se puede también verificar el caso de una disminución de los precios y de la demanda de productos y servicios en competencia entre sí, como también un aumento de la demanda y de los precios de los servicios complementarios.

Los efectos denominados “efectos inducidos a la salida”, pueden ocurrir con respecto a las empresas que se destinan a consumir o transformar la producción; de la misma manera “efectos inducidos a la entrada”, son aquéllos que ocurren con las empresas abastecedoras de insumos, en la medida en que dichas empresas se encuentren estimuladas por un incremento de la demanda y de los precios de su propia producción, o también por una disminución de los precios de los productos que utilizan.

Además, otros productores pueden encontrarse afectados por un aumento en la competencia, mientras que otros usuarios de los insumos necesarios al proyecto tendrán tal vez que pagar precios más elevados. Por lo tanto, el proyecto puede dejar consecuencias y repercusiones que se extienden a la demanda de inputs y de outputs, con la consecuencia de producir *ganancias o pérdidas para los productores y consumidores, que no están directamente involucrados en el proyecto.*

## 5. Cálculo de los precios de referencia

Según lo que hemos visto con anterioridad, el método tradicional del análisis costo-beneficio se ha orientado preferentemente al concepto de *eficiencia*. Hemos visto también, que el concepto de eficiencia no implica necesariamente el problema de la repartición de los beneficios entre las diferentes clases sociales y de ingreso. Sin embargo, este problema, en los últimos tiempos, ha despertado la preocupación por parte de los economistas y de los políticos más responsables. Por lo tanto, se han puesto en evidencia dos preguntas fundamentales:

Primero, ¿en cuáles condiciones se puede decidir acerca de la validez de un proyecto sin tener en cuenta el problema de la repartición de los beneficios generados? (o sea, ¿hasta qué punto podemos todavía aplicar el método tradicional del análisis?). En segundo lugar, si aceptamos el criterio de la repartición, ¿cuál es la mejor forma de incluir en nuestras decisiones criterios relativos a la *equidad*, sin perder el punto de vista de la *eficiencia*? Las respuestas a estas dos preguntas se encuentran estrictamente ligadas a los problemas de la *definición de los precios de referencia* (shadow prices) por un lado, y al de la *ponderación de la distribución*, por otro.

### Definición de precio de referencia

Podemos definir el precio de referencia como el valor que refleja la contribución a los objetivos socioeconómicos establecidos por un país, procedente de la variación marginal de la cantidad disponible de recursos o de factores de producción.

Cuando se define el *precio de referencia* se supone que se conoce, en términos de expresión matemática de los objetivos nacionales, una *función de utilidad colectiva* claramente definida, que permita el cálculo de las variaciones marginales; además, se supone también tener claro conocimiento de los *obstáculos* y de la política que deter-

minan el desarrollo nacional en el presente y para el futuro, con el fin de hacer previsiones acerca de las circunstancias en que se determinarán las variaciones marginales de que hemos hablado.

## 6. La función de utilidad colectiva

Se supone que un gobierno toma sus decisiones teniendo como objetivo un cierto concepto del bienestar de la colectividad. Sin embargo, dicho concepto puede variar y tener un margen de incertidumbre bastante elevado, lo que lleva muchas veces a tomar decisiones contradictorias. Para establecer un mínimo de coherencia, se recurre al concepto de función de utilidad colectiva.

Cada país está persiguiendo una gran cantidad de objetivos: buscar mejoras en los servicios de salud, aumentar la productividad de la agricultura, etc. En realidad, estos objetivos se demuestran, desde el punto de vista del bienestar social, más bien como medios que permitan realizar una tarea más importante, repetimos más importante desde el punto de vista de la planificación económica y social: o sea, se trata de objetivos orientados hacia una *repartición de los consumos*, ya sea en forma inmediata o para el futuro.

Hay dos aspectos de la repartición de los consumos que definen la función de utilidad social: primero, el aspecto de la *distribución en el tiempo*; segundo, el aspecto de la *distribución entre las personas*, o sea, entre los grupos sociales.

Esta definición nos permite individualizar el *punto crítico* en la selección que debemos hacer entre el crecimiento (o sea, transformación de un consumo actual en un consumo futuro) por un lado, y redistribución de los consumos inmediatos (o sea, transferencia de los consumos de los ricos hacia los pobres), por el otro lado.

## 7. Los obstáculos al desarrollo

Podríamos mencionar una lista bastante amplia de obstáculos al desarrollo que abarcan un campo político, social, administrativo, tecnológico, etc. Nos limitamos, por el momento, a un enfoque de tipo económico.

Toda economía se encuentra afectada por problemas relacionados con las limitaciones de los recursos y las dificultades técnicas de transformación de ellos. A veces, los precios de mercado reflejan realmente el grado de escasez de los recursos; sin embargo, se presentan otros obstáculos que tratan de separar el valor de mercado y el valor económico. Por ejemplo, un régimen de salarios mínimos establecido por ley puede determinar costos superiores de lo que representa la sustitución de producción (o sea, la producción sacrificada), que los mismos trabajadores pueden realizar si se dedican a otros tipos de empleos.

De la misma manera, la imposición de actividades puede causar una divergencia entre los valores de los bienes, según sean calculados con base en los precios internos o en los precios de los mercados internacionales; resulta así que en estas condiciones la tasa de cambio no refleja adecuadamente los valores reales de las divisas.

Por esta razón, se recurre a los precios de referencia. Naturalmente, estos precios no resuelven las distorsiones que acabamos de mencionar. Se buscará, por lo tanto, individualizar una nueva tasa de cambio, la cual, teniendo en cuenta las distorsiones existentes, refleje con más fidelidad los valores de las divisas.

Muchos factores que ya afectan negativamente a los países más desarrollados, tienen un impacto muy serio en los países en desarrollo; por ejemplo, los gastos administrativos y las consecuencias de las presiones políticas pueden limitar la acción de los poderes públicos. Presiones políticas de grupos privilegiados, pueden constituir impedimentos en el afán del Estado por redistribuir los beneficios entre los grupos menos favorecidos.

Otras limitaciones muy fuertes se pueden encontrar en el sector fiscal. Sucede que a veces el Estado encuentra dificultades en recobrar suficiente cantidad de impuestos para financiar sus propios gastos, inclusive los proyectos dirigidos por el sector público. Resulta entonces que el Estado trata de incrementar los ingresos del sector público y recurre a la selección de los proyectos como medio adicional.

En resumen, podemos observar cómo los organismos financieros internacionales (inclusive el Banco Mundial) se han dedicado, en una fase inicial, al análisis de proyectos mediante una orientación casi exclusiva hacia criterios de eficiencia. Sin embargo, después de algún tiempo, se ha sentido la necesidad por parte de los organismos internacionales de recomendar a los analistas de los proyectos examinar atentamente también el impacto sobre la repartición de los beneficios. La expresión *para la colectividad*, indica que para evaluar un proyecto se necesita hacer intervenir consideraciones que abarquen tanto el aspecto de la eficiencia como de la redistribución.

## **8. Coeficientes de ponderación**

Vamos ahora a esbozar el método de los coeficientes de ponderación en el cálculo de los precios de referencia. El recurso de los coeficientes de ponderación, pone además en evidencia el problema de las condiciones que se requieren para su aplicación. A veces este método no se manifiesta tan necesario como en los casos en que el gobierno considera que todas las formas de ingresos tienen el mismo valor, independientemente de su distribución entre el sector público y el sector privado, o también al interior de este último. Eso ocurre principalmente cuando los costos colectivos de una transferencia se compensan exactamente con los beneficios para la colectividad.

Igualmente, si el Estado pudiera repartir, por medio de una política fiscal apropiada, los ingresos sin recurrir a costos adicionales, no sería necesario introducir los coeficientes de ponderación en el análisis de los proyectos. Los proyectos, en este caso, serían seleccionados según el criterio de la máxima rentabilidad, de manera que el sistema fiscal determine los criterios de repartición. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo, y no sólo en aquellos países, sucede que la redistribución no se puede realizar sin costos muy elevados y a veces prohibitivos.

Cada medida de imposición fiscal requiere gastos administrativos considerables; además, la experiencia que tenemos de una redistribución muy desigual en los países en desarrollo, nos hace pensar en que otros obstáculos se suman a los que ya existen para la puesta en marcha de un sistema fiscal eficiente.

En general, estos obstáculos reflejan la incapacidad de cobrar suficientes ingresos debido a las limitaciones del aparato administrativo, que afectan también la posibilidad de cargar tributos a los ricos, inclusive, a razón de la influencia política que tienen. Además, es muy difícil afectar directamente, por el solo instrumento impositivo a los beneficios y costos de los proyectos, según los diferentes criterios de índole económica, social, territorial, etc.

Consideramos, por lo tanto necesaria, la ponderación y nos proponemos incorporarla al análisis de los proyectos, según el esquema siguiente:

Tomemos como término de referencia temporal la duración de un año y supongamos que durante este lapso de tiempo, el proyecto en cuestión determine un *crecimiento neto*  $E$  en los recursos reales de la economía de un país.

Si nos limitamos al solo punto de vista de la *eficiencia*, la cantidad antes mencionada representa la medida de los beneficios netos del proyecto. Pero nosotros estamos también interesados en la distribución de los ingresos y, por lo tanto, tenemos que analizar cómo los recursos se reparten entre los diferentes grupos sociales. Se trata así de ponderar, con base en los criterios que tenemos acerca del bienestar colectivo, de definir la repartición de los recursos entre grupos sociales y de evaluar así el proyecto con el fin de medir su *utilidad para la colectividad*.

Para determinar los recursos reales, será necesario empezar por el análisis de los beneficios financieros netos e individualizar quienes controlan realmente el aumento de los recursos. Además, dichos beneficios tienen que ser repartidos según su afectación, por un lado entre *sector público y sector privado*, y por el otro en la esfera del sector privado, entre *ricos y pobres*.

Supongamos ahora que el proyecto produce en un grupo del sector privado un incremento  $C$  de ingreso, y que los restantes beneficios financieros ocurren en el sector público. Supongamos que el sector privado ocupe la totalidad de este incremento para

fines de consumo, o sea, consideramos la simplificación de que no hay ahorro en el sector privado. Sin embargo, eso no ocurre en la realidad. Además, el incremento de los consumos se orienta a bienes y servicios de varias naturalezas, los cuales, en términos de recursos reales, tienen costos que pueden diferir de  $C$ .

Finalmente, hay que considerar las muchas distorsiones que afectan tanto el mercado de los *productos* como el mercado de los *factores* en los países en desarrollo; por esta razón, se hace necesario un reajuste de la cantidad  $C$ , o sea de la medida financiera del incremento de los consumos.

Con este fin introducimos un *coeficiente de ponderación o de reajuste de los consumos*, que llamaremos  $b$ . De esta manera, supongamos que el sector privado esté beneficiado por un aumento real de los recursos igual a la cantidad  $bC$ , en lugar del simple valor original  $C$ . Resulta, por lo tanto, que la parte de incremento de beneficios que queda para el sector público será:

$$E - bC$$

El valor de los cambios para la colectividad depende también de la ya mencionada *función de utilidad colectiva*.

Con referencia a una determinada clase de ingresos, designamos el incremento del bienestar generado por el aumento marginal de los recursos reales del sector público por medio de  $W_g$ , mientras que  $W_c$  representa un incremento marginal de los consumos. ( $W_g$  y  $W_c$  se darán en términos porcentuales de los ingresos globales).

El valor de los beneficios colectivos con referencia a la clase  $C$  de consumos, será por lo tanto:

$$(E - bC) W_g + C W_c;$$

$W_g$  resulta definido en términos de recursos reales,

$W_c$  en términos de consumos a precios de mercado

Eso corresponde al interés sustantivo del sector público, que consiste principalmente en el incremento de los *recursos reales*, mientras que el sector privado se preocupa principalmente de las utilidades que se derivan de su posibilidad de consumo determinada por los *precios de mercado*.

Para resumir la fórmula de los beneficios, podemos establecer lo siguiente:

$$B_c = (E - bC) W_g + C W_c$$

$B_c$ Beneficios colectivos netos relativos a la clase de consumo c	$=$ Incremento de los recursos reales del sector público en correspondencia al incremento de los consumos de clase c	$+$ Costos colectivos del incremento de los consumos del sector privado
--	---	--

Desde el punto estrictamente técnico, el análisis costo-beneficio de los proyectos se desarrolla a partir de la fórmula arriba mencionada.

No queremos insistir en los detalles matemáticos; sin embargo, hace falta evidenciar la importancia de los parámetros  $W_g$  y  $W_c$ , que son respectivamente los coeficientes de ponderación de los recursos del sector público y de los consumos promedio del sector privado ( $W_c$  se refiere a los consumos de la clase de consumo c).

En la metodología del costo-beneficio se prefiere emplear los coeficientes modificados, con referencia a los consumos promedio:

$$\frac{W_g}{W_c} \quad \text{y} \quad \frac{W_c}{W_c}$$

que corresponden respectivamente a:

$$V = \frac{W_g}{W_c}$$

Numerario con referencia al consumo promedio del sector privado	$=$ Valor colectivo marginal de las divisas que entran a disposición del sector público	$:$ Valor colectivo marginal del consumo promedio del sector privado
---	--	---

y a:

$$d = \frac{W_c}{W_c}$$

$$\left[ \begin{array}{l} \text{Valor del consumo} \\ \text{del sector privado de} \\ \text{un nivel de consumo} \\ \text{C relacionado a los} \\ \text{consumos privados} \\ \text{promedios} \end{array} \right] = \left[ \begin{array}{l} \text{Valor colectivo} \\ \text{marginal del} \\ \text{consumo del sector} \\ \text{privado de un nivel} \\ \text{C dado} \end{array} \right] : \left[ \begin{array}{l} \text{Valor colectivo} \\ \text{marginal del consumo} \\ \text{promedio del sector} \\ \text{privado} \end{array} \right]$$

Este último coeficiente de ponderación  $d$  se puede también interpretar de manera alternativa por medio de la definición, en términos matemáticos, de la función de utilidad colectiva que definiremos de la siguiente forma:

$$U = c^{-n}$$

$c$  es la variable que define los niveles de consumo en una sociedad dada, mientras que  $n$  representa un parámetro que define el grado de interés del gobierno hacia objetivos igualitarios; o sea, cuanto más grande sea  $n$ , tanto mayor será el incremento de la utilidad colectiva marginal  $U_c$  para los consumos  $c$  de nivel bajo; si  $n=0$  la unidad colectiva permanece constante y, por lo tanto, es independiente de los niveles de consumo; los valores asignados a  $n$  por los gobiernos oscilan en general entre los dos extremos 0 y 2; la mayoría de los gobiernos que aplican este tipo de análisis asignan a  $n$  el valor unitario. Se definirá, por lo tanto, el coeficiente de ponderación  $d$  mediante la fórmula siguiente:

$$d = \frac{U_c}{U_{\bar{c}}} = \left( \frac{\bar{c}}{c} \right)^n \quad \text{o sea:}$$

$$\left[ \begin{array}{l} \text{Coeficiente de} \\ \text{ponderación de} \\ \text{los consumos} \\ \text{en caso de} \\ \text{variaciones} \\ \text{marginales de} \\ \text{ellos} \end{array} \right] = \left[ \begin{array}{l} \text{Razón entre} \\ \text{utilidad} \\ \text{marginal de} \\ \text{consumo } c \text{ y} \\ \text{utilidad} \\ \text{marginal} \\ \text{promedio} \end{array} \right] = \left[ \begin{array}{l} \text{Nivel promedio} \\ \text{de consumo} \end{array} \right] : \left[ \begin{array}{l} \text{Nivel de} \\ \text{consumo } c \end{array} \right]^n$$

Existen tablas numéricas que definen los valores de los coeficientes de ponderación  $d$  y  $V$ . No insistimos aquí en los detalles, nos limitamos a evidenciar las características y consecuencias operativas que se derivan de la selección de los coeficientes de ponde-

ración. Lo hasta ahora mencionado, nos permite evaluar el impacto de los proyectos, no sólo desde el punto de vista del crecimiento económico en general, sino también de la repartición de los beneficios.

Podemos, finalmente, examinar cuál es la incidencia de un sistema de coeficientes de ponderación, como el que acabamos de definir, sobre la selección de los proyectos. Enfoquemos nuestra atención sobre todo en estos dos puntos fundamentales:

En primer lugar, si  $V$  es bastante grande, eso quiere decir que se trata de privilegiar los proyectos que procuran ingresos al Estado o le permiten efectuar ahorros considerables, eso ocurre principalmente cuando el sector público no tiene recursos abundantes. (Cabe observar que  $V$  varía generalmente entre 1,5 y 15).

En segundo lugar, si la dispersión, según clases de ingresos, del coeficiente  $d$  es bastante amplia, —lo que quiere decir que la repartición de los beneficios constituye un objetivo importante— se considerarán prioritarios los proyectos que proporcionen ingresos adicionales a las clases pobres, más bien que a los ricos.

## 9. Consecuencias para la selección de los proyectos

No es posible anticipar aquí conclusiones más precisas, acerca de la distribución sectorial de las inversiones que se derivan de un empleo sistemático de los coeficientes de ponderación. Sin embargo, podemos formular consideraciones como las siguientes: no se podrían justificar proyectos que recurran ampliamente a fondos públicos en condiciones de escasez presupuestaria (como en la mayoría de los proyectos de infraestructura), a menos que los precios o los cargos adicionales que afecten a los usuarios no sean suficientemente elevados para producir flujos consistentes de ingresos para el Estado. Además, los proyectos se justifican también en cuanto den provecho para los más desfavorecidos, procurando nuevos empleos o reducción de precios.

En lo que se refiere a los proyectos que afectan al sector privado (sociedades financieras para el desarrollo, por ejemplo), su justificación se encontrará a condición de que el Estado, por medio del sistema fiscal, esté capacitado para recuperar una parte de los beneficios, o que las empresas demuestren una tasa de reinversión elevada.

Estos ejemplos demuestran cómo un empleo coherente de los sistemas de ponderación mencionados, pone al Estado al amparo de la erosión de la situación financiera, y orientan al administrador público hacia la selección de aquellos proyectos que tienen por beneficiarios principales los grupos menos favorecidos de la sociedad.

Es cierto que en los casos reales no podemos pretender lograr una evaluación rigurosa de los coeficientes de ponderación, pero cabe observar que es mejor hacer evaluaciones aproximadas que aceptar el método tradicional del análisis, para el cual todos los coeficientes de ponderación son iguales a la unidad.

Los procedimientos de evaluación de los proyectos que no consideren estos argumentos en el proceso de toma de decisiones, no pueden satisfacer las demandas más recientes acerca de la redistribución de los beneficios del crecimiento, ni tampoco a las más antiguas que conciernen a la posibilidad misma del crecimiento económico.

De aquí la necesidad de que los Poderes Públicos de los países en desarrollo tengan bajo su control los procedimientos de evaluación utilizados y propuestos por los organismos financieros internacionales, con el fin de armonizarlos con la política general de desarrollo. Esto quiere decir que entre los gobiernos y las instituciones externas a los países beneficiarios de los proyectos, se debe establecer un sistema de cooperación que lleve a una evaluación de los coeficientes de ponderación, según normas apropiadas a los objetivos globales de política económica elegidos por los países.

#### BIBLIOGRAFIA

Lal, Deeparc, *Methods of Project Analysis: A Review*, Washington, D. C., World Bank, 1974.

Layard, Richard, *Análisis Costo-Beneficio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

Dasgupta, Partha, "A Comparative Analysis of the UNIDO Guidelines and OECD Manual", *Boletín del Instituto de Economía y Estadística de la Universidad de Oxford*, Volumen 34, No. 1, 1972.

Ahluwalia, M. S., *Distribution Weights, Utility Functions, and Project Analysis*, Washington, D. C., World Bank, 1973.

Guisinger, Stephen y Papageorgiu, "The Selection of Appropriate Border Prices in Project Evaluation: Some Further Results", *Economics of Industry Division Paper*, No. 3, Washington, D. C., World Bank, 1975.

## CRITICA A LAS CONCEPTUALIZACIONES DE LA POLITICA ECONOMICA CONTEMPORANEA

Jarina Fernández Pacheco  
Ana Cecilia Escalante Herrera

### Introducción

Existen *fundamentalmente* dos corrientes conceptuales en la explicación de la política económica (PE):<sup>1</sup>

La primera enfatiza la sobredeterminación política y su análisis se centra en el papel del Estado. Se ocupa de la posibilidad de desarrollar medidas y cursos de acción por medio de los instrumentos de la PE, en el marco de la maniobra política; es decir, se centra en quienes deciden y a quienes privilegian o perjudican.

La segunda enfatiza el carácter técnico-neutral de los instrumentos de la PE, para conceptualizarla como una derivación de la Teoría Económica. Se ocupa de la viabilidad económica de las medidas y cursos de acción que coadyuvan al proceso de acumulación y reproducción de capital.

Se pueden definir cuatro categorías básicas, con sus combinaciones, según las cuales es posible ubicar las distintas conceptualizaciones de PE en alguna de esas dos corrientes conceptuales fundamentales:

- a) El centro o poder de decisión referido al Estado, el gobierno, las autoridades, la burocracia política, etc.
- b) Las medidas, instrumentos, mecanismos de decisión y cursos de acción que integran las políticas.
- c) Los destinatarios sociales de las políticas.
- d) Los propósitos de las políticas: fines, metas, objetivos, conductas previsibles, etc.

Estas cuatro categorías aparecen interrelacionadas en cada conceptualización de la PE, para dar distintas combinaciones y diferentes énfasis.

## 1. El aporte keynesiano

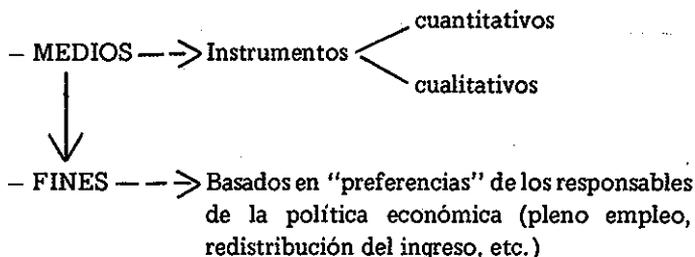
Aquellas conceptualizaciones que combinan las categorías b (a) → d, enfatizan las prácticas y relaciones de realización instrumental con el propósito de las políticas. Se trata de defender el carácter neutral de los instrumentos. No explican quién define las políticas ni a quiénes impactan; dejan por fuera aspectos políticos y de relaciones sociales y conducen a una postura economicista. El objetivo del equilibrio económico se vuelve un fin en sí mismo, a pesar de que los medios (b) de alguna forma implican el poder de decisión (a). Es el caso de la definición que da Tinbergen:

“La política económica consiste en la manipulación deliberada de cierto número de medios, con el objeto de alcanzar ciertos fines.”<sup>2</sup>

Esquemáticamente se puede representar esta posición de la siguiente manera:

La suma de “actividades económicas individuales” incide en la

**Política Económica = Manipulación Deliberada de:**



Este tipo de conceptualizaciones se pueden ver matizadas por la inclusión de las otras dos categorías; en este caso la definición de los instrumentos de la PE está mediada por el centro de poder de donde emana, y los propósitos contemplan a los destinatarios sociales: b (a) → d (c). Igual que la anterior, se sustenta en el paradigma keynesiano de la economía, pero es más incluyente.

Dentro de esta postura, Federico Herschell define la PE como: “la intervención deliberada del gobierno en la economía para alcanzar sus objetivos”.<sup>3</sup>

Esta definición implica:

- La necesidad de que los economistas incluyan conscientemente los juicios de valor implícitos en la formulación de la PE.

- La necesidad de integrar factores sociopolíticos al ámbito de acción y análisis de la PE.

Además, Herschell sintetiza tres tipos de obstáculos para "el éxito de la política económica":

- Dualidad estructural (moderno-atrasado) —→ afecta la efectividad de la PE.
- Estructura interna de poder (grupos de presión, partidos políticos, etc.) —→ limitan la posibilidad de "una auténtica política de desarrollo económico y social".
- Restricciones externas —→ balanza de pagos deficitaria, papel de las empresas extranjeras, etc.

Por su parte, Nicholas Kaldor enfatiza<sup>4</sup> que el gobierno puede y debe asumir la responsabilidad del manejo de la economía y que un manejo exitoso de ella implica el logro simultáneo de, por lo menos, cuatro objetivos principales:

- pleno empleo
- balanza de pagos
- crecimiento económico
- salarios

Kaldor señala que ha existido una insuficiente coordinación de los instrumentos de la PE, para el logro simultáneo de los cuatro objetivos básicos, y que las condiciones políticas, sociales e ideológicas de un país inhiben la acción estatal en ciertas áreas.

La similitud esencial entre estos tres autores consiste en el reconocimiento del papel activo e interventor del Estado en la elaboración e implementación de la PE. Las diferencias son de grado; tanto Herschell como Kaldor hacen referencia a las condiciones políticas, sociales e ideológicas, que facilitan o inhiben la consecución congruente de los objetivos de la PE. Sobre Tinbergen, el mismo Federico Herschell comenta que, aún cuando éste reconoce de forma superficial la existencia de grupos de interés económicos y políticos, su acentuado enfoque es instrumentalista:

"... hace aparecer al Gobierno como una especie de árbitro o más aún como un personaje místico que trata de lograr el máximo bienestar de la comunidad."<sup>5</sup>

El nekeynesianismo contemporáneo, representado por Tinbergen, Herschell y Kaldor, dio lugar en América Latina al estructuralismo cepalino, que promovió y encauzó la industrialización sustitutiva de importaciones y los procesos paralelos de integración económica regional.

## 2. La crisis del keynesianismo

A partir de la década de los 70, tanto la teoría como la práctica neokeynesianas muestran su ineficacia para enfrentar la crisis económica, lo que se manifiesta de tres maneras en la conducción de la PE:

1. El Estado no puede controlar la demanda efectiva privada sin provocar o agudizar la crisis fiscal.

El keynesianismo parte de la idea de que el Gasto Público puede compensar, positiva o negativamente, según la coyuntura, la demanda efectiva privada, entendida como: gastos de consumo e inversión o como saldo de gastos de exportación e importación. Esto supone que si la demanda efectiva se contrae, el Estado incrementa el gasto como acción compensatoria; si la demanda efectiva se expande en exceso, el Estado la limita controlando la masa monetaria vía incremento de impuestos e incremento de precios de los servicios públicos.

Este concepto mostró su ineficacia en el contexto de estancamiento e inflación que se inicia en la década de los 70, cuando el sector privado respondió con aumentos en los precios a la política económica del Estado para crear desempleo al racionalizar el proceso de producción y lograr economías; todo lo cual agudiza el proceso inflacionario.

2. Se plantea como consecuencia de lo anterior una importante contradicción en la política fiscal, que es el eje articulador de la PE Keynesiana.

Esta contradicción opera entre la necesidad del Estado de intervenir y la escasez de medios disponibles para financiar esa intervención, lo que se expresa en la insuficiencia de los ingresos fiscales para atender las tareas del desarrollo social o los problemas causados por la crisis. La recaudación tributaria disminuye, entre otras causas, por:

- Presiones por parte del sector privado para reducir o eliminar impuestos a la producción.
- Demandas del sector privado para que se concedan subsidios.
- Reducción del número de contribuyentes por desempleo.
- Perfeccionamiento de mecanismos de evasión fiscal.

El gasto público se incrementa por:

- Subsidios a la prestación de servicios públicos.
- Asignaciones al desempleo y a la pobreza.
- Demandas de incrementos salariales.
- Presiones para que el Estado absorba el desempleo y la nueva fuerza de trabajo.

La respuesta Keynesiana ha sido postergar temporalmente la crisis fiscal mediante el endeudamiento estatal tanto interno como externo, para el cual hay límites económicos impuestos por el contexto del mercado financiero internacional.

La crisis económica profundiza la crisis fiscal y limita la expansión de la intervención del Estado, en los términos planteados para esta intervención por la teoría keynesiana.

3. Las instituciones de PE Internacional, tales como el Banco Mundial, el FMI, la AID, etc., tienen la posibilidad de influir directa e indirectamente en la PE de los Estados-naciones. En este sentido, son mecanismos por medio de los cuales se expresa el mercado mundial y, desde esa realidad, imponen condiciones ante las cuales la PE nacional tiene que ajustarse. Esta situación se observa con una gran claridad en la Política Monetaria y en el campo del endeudamiento externo.

### **3. El cambio de paradigma: el neoliberalismo**

El fracaso de la PE de "pleno empleo" y la crisis del Estado intervencionista, da paso a un cambio de paradigma que encuentra su expresión teórica en el renacimiento de la economía liberal, que implica un rechazo explícito del intervencionismo estatal y la oposición a que el desarrollo económico esté mediado políticamente por el Estado. En cuanto a la PE, este cambio significa el abandono de la Política Fiscal y la transición hacia el predominio de la Política Monetaria.

Este enfoque neoliberal delimita el ámbito de la PE por negación, constriñe su competencia económica y critica la macrocefalia interventora del Estado. Para los monetaristas, la PE de inspiración keynesiana en lugar de reducir al máximo los gastos públicos y de centrar su atención sobre el volumen de la masa monetaria, comete el error de dar privilegio a las medidas fiscales. Eso dificulta o hace imposible una política de control monetario.

Milton Friedman, máximo exponente de esta corriente como teórico del monetarismo e ideólogo del neoliberalismo, plantea como principales objetivos de estudio el problema de la inflación y el desempleo. Analiza los procesos inflacionarios partiendo del supuesto de que la inflación es siempre y en cualquier circunstancia un fenómeno monetario, y que sólo se corrige mediante una política monetaria contraccionista: la estabilización de la economía se alcanza cuando la oferta monetaria crece a una tasa constante, de manera automática y no discrecional por parte del Estado.<sup>6</sup>

De manera que las funciones del Estado se concretan a:<sup>7</sup>

- mantenimiento de la ley y del orden
- seguridad nacional.

- ciertos servicios que por su naturaleza no son privatizables
- poder de acuñar moneda, regular su valor y el de la moneda extranjera

Para Friedman:<sup>8</sup>

“... el Gobierno es necesario tanto en su función de foro para determinar las reglas del juego, como en su función de árbitro para interpretar y hacer cumplir las reglas establecidas. Lo que hace el mercado libre es reducir muchísimo el número de cuestiones que hay que decidir por medios políticos y, por tanto, minimizar la medida en que el Gobierno necesita participar en el juego.”

Al convertirse la racionalidad teórica del monetarismo en racionalidad operativa en cuanto al *qué*, el *cómo* y el *para qué* de la PE, se concreta uno de los aspectos fundamentales de la propuesta, que consiste en la liberalización de los mercados y que implica:<sup>9</sup>

- La libertad del mercado de bienes y servicios ----> liberalización de precios y eliminación de subsidios, transferencias, etc., que afectan el funcionamiento del mercado.
- La libertad del mercado de trabajo ----> flexibilidad de contratación y despido de la fuerza de trabajo.
- La libertad del mercado de capitales ----> liberalización de las tasas de interés y libre movilidad de recursos nacionales e internacionales.
- La libertad del mercado externo ----> reducción de aranceles, liberalización de los tipos de cambio y libre movilidad de bienes y capitales.
- La desintermediación estatal ----> recorte severo del gasto público en todos aquellos rubros que componen los principales servicios sociales.

El monetarismo intenta pasar como una simple derivación del análisis de la economía positiva. Sin embargo, se ha develado que encubre una posición ideológica-política que consiste en un neoliberalismo monopolista, en tanto es un aparente retorno al liberalismo pero en la época de los monopolios. Esta posición supone un modelo de crecimiento hacia afuera o “asiático”,<sup>10</sup> que hace referencia a países de economías de enclave exportador como Taiwan, Singapur, Hong Kong, etc., se enfrenta así al modelo de industrialización sustitutiva de exportaciones, impulsado por la CEPAL.

No se trata de un retorno al clásico liberalismo económico del *laissez faire*, ni de una simple extensión del argumento de la libertad económica al de la libertad política, sino de una nueva expresión de la subsidiaridad del Estado en cuanto se le asigna la

función de auxiliar de los monopolistas, financieros y represores, en la reproducción social;<sup>11</sup> tal como se observa en los casos de Chile, Argentina y Uruguay. En estos países se ha utilizado el argumento de la mano invisible del mercado para justificar la mano militar del autoritarismo totalitario.<sup>12</sup>

#### 4. La crítica marxista

El pensamiento crítico marxista contemporáneo, muestra diferencias analíticas en cuanto a los aspectos que destaca y elige como sustantivos para la explicación de la PE.

Suzanne de Brunhoff elabora su concepto de PE en el contexto de la crisis económica de 1974-1975. Considera que la manera de evaluar la eficacia de la PE depende de la manera de entender la crisis.<sup>13</sup>

Juzga inadecuado concebir la PE como una forma particular de la intervención económica del Estado; como un dato, mientras que constituye un problema.<sup>14</sup> Considera, por lo tanto, que el análisis de ese problema debe ser planteado en relación con los fundamentos objetivos de esa intervención, esto es: la dualidad que implica el mantenimiento del control capitalista de la fuerza de trabajo y el control de la moneda; es decir, las determinaciones *cualitativas* de la intervención estatal y de la PE. En su opinión, aún cuando la PE se formule como un conjunto global de medidas, en la realidad, se fracciona y no puede funcionar de otro modo que fraccionada, según:

- las instituciones
- los objetivos
- la menor o mayor conducción de las políticas  
en función de las relaciones de clase

Esto conduce al problema del mantenimiento de la capacidad de intervención económica del Estado, tema que según la autora es lo que verdaderamente está en juego en los debates sobre la relación entre el sector público y el sector privado.

A pesar de las profundas diferencias que reconoce entre la posición neoliberal y la neokeynesiana, Brunhoff afirma que ambas son estrategias de la burguesía que conciben la PE como la intervención de un Estado que actúa de forma exógena, y no endógena ni específica. En su perspectiva, la crisis económica se analiza por neokeynesianos y liberales con referencia a un *estado de equilibrio*; por lo tanto, la crisis político-económica derivada de los procesos de inflación acelerada y desempleo no modifica las prioridades de intervención estatal, sino que transforma las condiciones políticas y, por lo tanto, las formas de actividad económica estatal, de las cuales el capital no puede desligarse porque son coadyuvantes al proceso de acumulación y reproducción capitalista.

A partir de esta crítica, propone que es en el terreno específico de la lucha de clases entre capitalistas y obreros, donde puede nacer en un momento determinado la transformación cualitativa de la PE, que supone:

- Una unificación de la clase obrera como sujeto económico, que percibe y gasta rentas monetarias.
- Una modificación masiva de las condiciones de extracción de plusvalía.

El análisis de Brunhoff se orienta no sólo hacia el ámbito político, sino también hacia el de la gestión económica del Estado; en este sentido, engloba la concepción de PE de los dos autores que sintetizaremos a continuación:

En 1979, Elmar Altvater<sup>15</sup> elabora su concepto de PE referido al análisis de sociedades capitalistas desarrolladas, reconoce una crisis de la PE estatal que sustenta la premisa de que la crisis económica mundial no es una crisis de estabilidad del sistema, sino por el contrario reificación de la supremacía burguesa. Por tanto, en esta perspectiva la crisis de estabilidad sólo tiene lugar cuando los procesos económicos críticos se manifiestan en la conciencia y la actuación de los hombres: en este sentido, la crisis se presenta como una oportunidad de replantear las condiciones de la dominación capitalista o de la supremacía burguesa en el sentido de hegemonía. Para Altvater, ésta es la lógica interna de la actual crisis económica. Las consecuencias analíticas de esta afirmación lo llevan necesariamente a examinar la génesis de la política estatal al interior de la racionalidad hegemónica del capital, esto es el cambio de paradigmas a que ya hemos hecho referencia. Como resultado de este cambio, se conforma una PE de restricciones y de rigor que puede sintetizarse en el concepto de *austeridad*. La política de austeridad tiende a una reducción de los costos salariales y a una restricción relativa de la participación del Estado en procesos productivos, tendiente a que tanto las ganancias como las inversiones privadas puedan incrementarse.

Esta política de austeridad se internacionaliza, lo cual se observa en las recomendaciones de los organismos internacionales como el FMI, Banco Mundial, Sistema Monetario Europeo, etc., para abandonar los objetivos del pleno empleo y sustituirlos por la estabilidad del nivel de precios. Esto no implica una renuncia al objetivo del pleno empleo, sino que se parte de la suposición de que es el sector privado el que podrá dominar los descalabros de la crisis y favorecer el pleno empleo con precios estables y con una continuación de la PE. Estas recomendaciones internacionales están claramente inspiradas en el monetarismo.

Con el cambio de paradigmas, se reestructura la relación entre la economía y la política, en el sentido de que el predominio se concede claramente a la economía y, por tanto, a las relaciones de poder sustentadas ideológicamente en la sociedad capitalista. La consecuencia de este fenómeno se manifiesta en una reestructuración institucional de las prioridades del sistema económico y político.

Altvater, al analizar las alternativas de la PE, parte de que el Estado en la sociedad burguesa es "Estado de capital", lo que significa que como tal se encuentra inmerso en las relaciones del capital, y, en el interior de las relaciones de capital, las relaciones de clase cumplen un papel fundamental para la elaboración de las políticas estatales concretas. Implícito en el razonamiento de este autor está el hecho de que aún cuando la PE refleja fundamentalmente los intereses del capital, también recoge e instrumentaliza, a través de la mediación Estado-classes sociales, las demandas de la clase obrera organizada. Su concepto de PE es, en este sentido, espacio donde se concretan salidas instrumentales a las contradicciones interclasistas, dentro de los marcos institucionales existentes.

Altvater privilegia una conceptualización del arbitraje estatal en términos económicos, lo que lo diferencia de otros autores que acentúan el carácter político manipulador de ese arbitraje. Es el caso de Jean Luc Dallemagne.<sup>16</sup>

Dallemagne hace una fuerte crítica a la concepción que define la PE como instrumento del Estado para lograr el equilibrio. Afirma:

"Toda política económica es necesariamente selectiva y discriminatoria. Los modelos de intervención global, simétrica y automática no son sino referentes ideológicas. La noción de equilibrio en la que se basan no tienen realidad histórica. No se invoca el equilibrio más que para hacer creer a los que padecen por estas medidas que al final les resultarán beneficiosas."<sup>17</sup>

Este autor analiza la PE como un conjunto coherente de medidas tendientes a racionalizar los procesos de acumulación y reproducción del capital, en un conjunto de constricciones, que amalgaman en la acción del Estado múltiples contradicciones:

- la divergencia de intereses de los trabajadores
- la divergencia de intereses en el seno de la burguesía nacional
- la divergencia de intereses en el seno de la burguesía mundial

En su análisis, la intervención del Estado por medio de la PE tiende a desplazar las contradicciones capitalistas de una clase a otra o de una fracción de clase a otra; pero, lo único que logra es moverlas y temporalmente:

"De ahí su ambigüedad. Mientras trata de resolver las contradicciones capitalistas, la política económica invoca un equilibrio ilusorio; y al tratar de mover esas contradicciones, se inserta en ellas . . . El desplazamiento de la contradicción pone directamente en peligro los intereses de quienes van a soportarla. De ahí la necesidad de invocar el interés nacional para que éstos acepten esa carga suplementaria. Pero es patente que la política económica es una política de clase y que los modelos de la economía burguesa no pueden suprimir esta realidad, aunque la disimulen para algunos. El interés nacional es el interés del capital."<sup>18</sup>

Para Dallemagne, los modelos de la PE son referentes ideológicos, que tienen como base la gestión del Estado, convertida en el eje principal de la ideología burguesa, lo que explica su afirmación de que las contradicciones existentes en la sociedad implican un arbitraje fundamentalmente político, y no económico, por parte del Estado; lo cual necesariamente refuerza las posiciones de algunos en detrimento de otros.

## 5. Dos dilemas en la política económica en los “socialismos reales”

El análisis marxista de la PE se centra en la crítica de las modalidades de PE existentes en el capitalismo. Curiosamente se da una disociación al enfrentar los problemas de la PE en los países socialistas, que consiste en una *teorización* sobre la *Economía Política* o la *discusión* sobre las ventajas de la *planificación centralizada* y su correlato, el presupuesto unificado, frente a la *gestión autónoma* con preeminencia del cálculo económico.

Los grandes lineamientos de la PE en los países socialistas responden a la planificación de la economía. Esto implica que los diferentes sujetos económicos, ordenados en una jerarquía, tienen su actividad subordinada a las decisiones de un centro de planificación nacional o a instancias planificadores regionales, sectoriales o funcionales, que a su vez dependen de ese centro nacional, con potestad para determinar la orientación de la economía. Tal centro no es un verdadero sujeto económico, ya que no domina directamente el conjunto de fuerzas productivas, sino que asume técnicamente su dirección social, en nombre del poder político que se encarna en el Partido, al cual está subordinado. Lo que significa que las decisiones son elaboradas por los centros de planificación, pero tomadas por las instancias políticas.

Si partimos del principio de que el modo de producción socialista no es un modelo mercantil, que los productos y la fuerza de trabajo no son mercancías, los países llamados actualmente socialistas no pueden considerarse como tales. La sustitución de la propiedad privada de los medios de producción por la propiedad estatal de los mismos, no es criterio suficiente para definir el carácter socialista de una sociedad. Esta realidad explica por qué el Estado “proletario”, en lugar de tender a su extinción como previó Marx, se ha fortalecido en el decurso histórico.

Samir Amin propone que se defina al modo de producción de los países socialistas como “modo de producción soviético”, cuyas características son:<sup>19</sup>

- Los principales medios de producción son objeto de una apropiación estatal.
- La fuerza de trabajo es una mercancía.
- Los productos objeto de consumo son mercancías.
- Los bienes de equipo tienden a convertirse rápidamente en mercancías.

La subsistencia de categorías mercantiles al interior de la sociedad socialista, ha tratado de ser justificada por Stalin y se puede resumir de la forma siguiente:

- Carácter mercantil de una parte de la producción estatal, que incluye los bienes y servicios de consumo privado y los medios de producción vendidos al exterior. Esto implica la vigencia de la ley del valor en la economía.
- Necesidad de cálculo económico, basado en los costos de producción, precio de venta y ganancia.

Las condiciones para la desaparición de estas categorías mercantiles, surponen la desaparición previa de los dos sectores principales de la actual economía socialista, decía Stalin:<sup>20</sup>

"Cuando en vez de los dos principales sectores de producción, Estado y Koljós, se forme un un solo sector, que englobe toda la producción y disponga de todos los productos de consumo del país, desaparecerá la circulación de mercancías, con su economía monetaria, como un elemento inútil de la economía nacional."

En la actualidad, en los países socialistas como Cuba, funcionan incluso tres mercados diferenciados:<sup>21</sup>

"El racionado de los bienes de primera necesidad, de precios bajos y congelados; el paralelo de bienes complementarios, a precios más altos; y el de los campesinos, artesanos y trabajadores por cuenta propia, a precios determinados por la ley de la oferta y la demanda."

En este sentido, resulta ingenua la afirmación de Bettelheim cuando afirma:<sup>22</sup>

"La construcción de la sociedad socialista es, por lo tanto, un proceso histórico durante el cual la planificación empieza por ser una dirección social de las fuerzas productivas, para transformarse en una dominación social de dichas fuerzas, lo que lleva a la desaparición completa de la producción mercantil."

Lo que caracteriza la PE en los países socialistas es la sobredeterminación de lo político sobre lo económico, que implica el carácter rector de la gestión estatal, expresado administrativamente en la planificación de la economía. Al respecto decía Lenin:<sup>23</sup>

"La política es la expresión concentrada de la economía, he repetido en mi discurso, pues había oído ya los reproches hacia mi actitud política, lo que está absolutamente desprovisto de sentido y es inadmisibles en la boca de un marxista. La política no puede dejar de tener la primacía sobre la economía. Razonar de otra manera es olvidar el abaco del marxismo... sin una posición política correcta, una clase dada no puede mantener su dominación y en consecuencia no puede desempeñar tampoco su tarea en la producción."

Las dos grandes opciones de la PE en los países socialistas son: planificación centralizada o gestión autónoma.

Según Ernest Mandel,<sup>24</sup> para que se pueda hablar de la existencia de un sector socialista:

“... las relaciones de producción deben corresponder a la forma jurídica de la propiedad socialista de los medios de producción, a partir del momento en que la planificación socialista por medio de un plan económico único deviene efectivamente posible, es decir, a partir del momento en que las inversiones no se efectúan más según los imperativos de la ganancia, sino según las prioridades establecidas por el plan... Sin duda la planificación se efectúa primeramente de manera imperfecta, parcial, inadecuada; pero lo que predomina entonces no es el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, sino los defectos de organización y la falta de experiencia.”

Para Sergio De Santis:<sup>25</sup>

“La planificación centralizada es el modo de ser de la sociedad socialista, su categoría definitoria y el punto en el que la conciencia del hombre alcanza por fin, a sintetizar y dirigir la economía hacia su meta, la plena liberación del ser humano en el marco de la sociedad comunista.”

Ernesto “Che” Guevara, al defender las ventajas de la planificación centralizada, decía:<sup>26</sup>

“Primero, al tender a la centralización, tiende a una utilización más racional de los fondos con carácter nacional. Segundo, tiende a una mayor racionalización de todo el aparato administrativo del Estado. Tercero, ayuda a crear unidades mayores dentro de límites adecuados, que ahorran fuerza de trabajo y aumentan la productividad de los trabajadores. Cuarto, integrado en un sistema único de normas hace de todos los ministerios una sola gran empresa estatal, sin que haya problemas salariales y simplemente cumpliendo una escala de tipo nacional.”

Como alternativa al centralismo burocrático propuesto por Guevara, el cubano Marcelo Fernández Font proponía la aplicación de la gestión autónoma a las empresas socialistas, formulada del siguiente modo:<sup>27</sup>

- Gestión planificada, es decir, subordinada al plan económico estatal.
- Independencia económica relativa de la empresa en el manejo de los recursos confiados por la sociedad, y la correspondiente responsabilidad del aprovechamiento, mantenimiento y desarrollo de esos recursos.

- Relaciones directas en el intercambio de los productos con las demás empresas y posición de igualdad con las mismas.
- Rentabilidad, medición de los gastos e ingresos en forma monetaria, cubriendo los gastos con ingresos propios de la empresa y obteniendo además utilidades.
- Utilización de crédito bancario para completar sus recursos propios.
- Aplicación de estímulos materiales y morales, tanto individual como colectivamente.

La diferencia entre ambas posiciones es radical. El proyecto autogestionario utiliza el cálculo económico como alternativa al presupuesto unificado. El principio fundamental del cálculo económico es el aseguramiento de la autogestión financiera y de la rentabilidad por parte de la empresa, de forma tal que cada unidad, además de cubrir los gastos a partir de los ingresos que percibe, obtenga un margen de ganancia. En Cuba para 1980, el 95% de las empresas estaban integradas al régimen del cálculo económico.<sup>28</sup>

Para llevar adelante la política económica basada en este tipo de criterios, es fundamental el papel de la banca socialista, como institución responsable de instrumentar la política económica. K. Podlaha<sup>29</sup> resume las funciones económicas de la banca socialista así:

- regulación de la circulación monetaria
- centro de ajustes y pagos del país
- concesión de créditos
- financiamiento de las inversiones
- administración de divisas y operaciones internacionales
- organización de los ahorros de la población
- control económico bancario

Estas funciones de la banca socialista implican la aplicación de una serie de instrumentos de PE que, en el caso de los países socialistas, coadyuvan a la persistencia y refuerzo del Estado. Lo político a través del partido, y lo técnico, a través de los aparatos del Estado, aparecen superpuestos e identificados; la burocracia política se constituye en la tecnoburocracia que coopta las cimas de la gestión estatal.

Cualquiera que revise los contenidos de las revistas de Economía de los países socialistas, puede comprobar que los modelos econométricos, cuyo sustrato teórico es la Economía neoclásica, son los instrumentos privilegiados para elaborar e interpretar la PE, lo cual es absolutamente antagónico a la dialéctica materialista del marxismo clásico, y paradójicamente contradictorio a las críticas que hacen los economistas marxistas contemporáneos a los modelos cuantitativistas de la economía neoclásica, tal como se expresa en los planteamientos de Brunhoff, Dallemagne y Altwater.

## 6. Comentario final

Históricamente, la Política Económica ha sido la expresión práctica y concreta de las teorías económicas dominantes en un determinado período. La crisis mundial ha develado la ineficacia de las teorías y modelos económicos desarrollados hasta el momento, para lograr la consecución de los objetivos generales de la Política Económica: crecimiento y desarrollo, estabilidad económica y distribución del ingreso en el marco de una economía de pleno empleo.

De ahí que, aún cuando los indicadores económicos demuestran una situación agudamente recesiva para toda América Latina,<sup>30</sup> y que la respuesta también generalizada ha consistido en la aplicación de medidas de estabilización económica, independientemente de que se hayan firmado o no convenios con el FMI, la Política Económica para "administrar la crisis" y repartir sus cargas sociales, presenta diferencias de país a país.

En el caso de Centroamérica existen rasgos comunes a todos los países, en cuanto al cuadro generalizado de recesión e inflación, pero diferencias sustantivas en las respuestas que han dado los gobiernos, y que desbordan el manejo técnico de la Política Económica. Es imposible explicar esas diferencias sin integrar al análisis la profunda crisis política y social de la región, así como el papel de los actores internacionales involucrados.

De fundamental importancia es el estudio de las relaciones bilaterales establecidas por cada uno de los países en la dinámica de la coyuntura con el Gobierno de los Estados Unidos, y entender que estas relaciones han sido estructuradas por la Administración Reagan en torno a los siguientes criterios básicos:

- Preeminencia de los objetivos de seguridad nacional de los Estados Unidos.
- Creciente participación del sector privado de Estados Unidos en la producción y el financiamiento de América Latina.
- Liberalización del comercio y supresión de las restricciones impuestas por los países subdesarrollados.
- Asistencia financiera oficial muy limitada, excepto en los casos donde se perciban problemas para la seguridad de Estados Unidos.
- Fortalecimiento de las fuerzas de mercado y de los organismos internacionales como el FMI, Banco Mundial y el GATT, como reguladores y orientadores de la economía mundial.

Estos criterios conforman un encuadramiento condicionante que limita el margen de maniobra endógena de los gobiernos de la región.

Tal condicionamiento no niega el hecho de que es en el espacio nacional donde se concreta la Política económica de cada país. Por tanto, es fundamental analizar el carácter específico de cada régimen político, las bases de su legitimidad y los nexos que establece con la sociedad civil; así como las formas administrativas de gestión estatal que sustentan la acción de la burocracia política y la tecnoburocracia, las cuales a su vez deben ser explicadas en el análisis.<sup>31</sup>

Paralelamente, pero a otro nivel de concreción, la Política Económica que se formula y realiza como un conjunto global de medidas, aparentemente coherentes, debe explicarse partiendo de la realidad, esto es del fraccionamiento en políticas (monetaria, crediticia, de empleo, etc.) que se ejecutan por medio de una multiplicidad compleja de instituciones, para generar a lo largo de todo el proceso reacciones que avalan o impugnan esas medidas por parte de los grupos sociales organizados (cámaras patronales, sindicatos, partidos políticos, etc.), de cuya capacidad de presión en la escena política depende incluso la reformulación de ellas.<sup>32</sup>

Para concluir, deseamos apuntar que a menudo se olvida que la economía es una ciencia social y que su valor heurístico está inexorablemente articulado a una constelación de fenómenos sociales, políticos e ideológicos, sin los cuales la explicación económica se convierte en una estéril calistenia intelectual.

#### NOTAS

- 1 Notas de clase del Curso de Política Económica, dictado por el Profesor Guillermo Zúñiga en el Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública UCR/ICAP, 1982.
- 2 Tinbergen, J., *Política Económica: Principios y Formulación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 385.
- 3 Herschell, F., *Política Económica*, México, D. F., Siglo XXI, 1980, p. 11.
- 4 Kaldor, N., *Conflicts in Policy Objectives*, Oxford, Great Britain, Editorial Blackwell, 1971, pp. 1-19.
- 5 Herschell, F., *op. cit.*, pp. 32 y ss.
- 6 Villareal, R., "Monetarismo e Ideología", en: *Comercio Exterior*, Volumen 32, No. 10, México, octubre de 1983, p. 1060.
- 7 Friedman, M., *Capitalismo y Libertad*, Madrid, Editorial Rialp, pp. 21-57.
- 8 *Ibid.*, p. 30.
- 9 CIDE, *Revista de Economía de América Latina*, No. 6, México, 1981, pp. 159-176.
- 10 Silva-Colmenares, J., "Particularidades y Efectos del Neoliberalismo en Colombia", en: *Comercio Exterior*, Volumen 32, No. 6, México, junio de 1983, p. 609.
- 11 *Ibid.*, p. 611.
- 12 Villareal, *op. cit.* El autor, en este artículo, desarrolla la tesis del paso de la "mano invisible" a la "mano militar" en los países de América Latina.
- 13 Brunhoff, S., *Estado y Capital*, Madrid, Editorial Villalar, 1978, pp. 7-11, 83-150.
- 14 *Ibid.*, p. 148.
- 15 Altvater, E., *Cuaderno Político*, México, Editorial Era, Novedades, octubre-diciembre de 1969, pp. 22-36.
- 16 Dallemagne, J. L., *La Política Económica Burguesa*, México, Siglo XXI, 1973, pp. 7-14, 156-188.

- 17 *Ibid.*, p. 156.
- 18 *Ibid.*, p. 186.
- 19 Amin, S., *El Desarrollo Desigual*, Barcelona, Editorial Fontanella, 1978, p. 361.
- 20 Stalin, J., *Los Problemas Económicos del Socialismo en la URSS*, Moscú, Editorial Progreso, 1950, p. 16.
- 21 CEPAL, *Cuba: Notas para el Estudio Económico de América Latina 1980*, p. 8.
- 22 Bettelheim, Ch., *La Transición hacia la Economía Socialista*, Barcelona, Editorial Fontanella, 1974, p. 61.
- 23 Lenin, V. I., "De Nuevo sobre los Sindicatos, la Situación Actual y los Errores de Trotsky y de Bujarin", en: *Obras Completas*, Moscú, Editorial Progreso, 1937, p. 126.
- 24 Mandel, E., "Las Categorías Mercantiles en el Proceso de Transición", en: Guevara et al, *La Economía Socialista: Debate*, Barcelona, Editorial Novaterra, 1968, p. 40.
- 25 De Santis, S., *Revista Nuestra Industria*, La Habana, 1964, p. 28.
- 26 Guevara, E. et al, *op. cit.*, p. 107.
- 27 Fernández-Font, M., "Desarrollo y Funciones de la Banca Socialista en Cuba", en: Guevara et al, *op. cit.*, p. 122.
- 28 CEPAL, *op. cit.*, p. 8.
- 29 Podlaha, K., "El Papel del Sistema Bancario para Asegurar y Controlar el Cumplimiento del Plan de Desarrollo de la Economía Nacional", en: Guevara et al, *op. cit.*, p. 115.
- 30 Iglesias, Enrique V., "La Evolución Económica de América Latina en 1982", en: *Comercio Exterior*, Volumen 33, No. 2, México, febrero de 1983, pp. 162-185.
- 31 En este sentido son importantes y sugerentes, tanto conceptual como metodológicamente, los aportes de Aguiluz F., Dennis, "La Burocracia Estatal en Centroamérica - Algunas Notas para su Estudio", en: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 1, San José, ICAP, julio-diciembre de 1981; Lerner de Sheinbaum, Berta, "Dos Dilemas de la Burocracia Capitalista", en: *Revista Mexicana de Sociología*, Volumen XLII, No. 3, México, D. F., Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1980, pp. 969-990; Magdoff, Harry, *Ensayos sobre el Imperialismo. Historia y Teoría*, México, D. F., Editorial Nuestro Tiempo, 1977, pp. 107-110, 143-147.
- 32 Consideramos útil y acertada la metodología para el estudio de Políticas Públicas propuesta por González, Vinicio et al, "El Estudio de las Relaciones Estado-Sociedad: Una opción para el conocimiento integrado de los regímenes de gobierno, las políticas públicas y el desarrollo administrativo en Centroamérica", en: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 3, año 2, San José, ICAP, 1982, pp. 101-123.

## LA EMPRESA PUBLICA MULTINACIONAL: ELEMENTOS PARA UNA AGENDA DE ESTUDIO

Mauricio Valdés

### Introducción

El punto de partida de este artículo se encuentra en una revisión de cierta literatura que sobre todo a lo largo de las dos últimas décadas, se ha venido ocupando de mostrar la conveniencia o la necesidad de impulsar la creación de Empresas Multinacionales entre Países en Desarrollo (EMPD), como instrumentos apropiados de cooperación e integración. De manera general, por EMPD se entiende organizaciones permanentes dedicadas a la producción y a la venta de bienes o servicios en mercados de alcance internacional, y en cuya propiedad y control participan inversionistas de dos o más países en desarrollo.

Si se examina con algún detenimiento y espíritu crítico una muestra representativa del tipo de estudios que se han ocupado de estas empresas, se puede apreciar que la gran mayoría de ellos acusa diversas insuficiencias, las que obstaculizan la obtención de conocimientos más valiosos sobre estas organizaciones de notable difusión mundial. Entre las insuficiencias aludidas son de especial relevancia las siguientes: 1) Falta de estudio empírico o de casos; 2) Imprecisión teórico-conceptual; y, 3) sesgo promocional de los autores que abordan el tema.

En este artículo se persigue, en primer lugar, examinar rápidamente las insuficiencias antes apuntadas y algunas de sus consecuencias más importantes para el conocimiento en este campo. En segundo lugar, se plantearán para la discusión algunos elementos que podrían ser de utilidad en la formulación de una agenda de investigación alrededor de la problemática de estas empresas.

Conviene enfatizar el carácter preliminar o exploratorio de las ideas que aquí se vertirán. Una estrategia de investigación completa, coherente e incisiva en materia de EMPD, podrá alcanzarse en la medida en que investigadores, administradores y funcionarios gubernamentales junten sus esfuerzos y compartan experiencias alrededor de este importante tema.

Con el propósito de contribuir a explicar algunos de los conceptos propuestos, se ofrecen a lo largo del trabajo diversos ejemplos extraídos de la experiencia de algunas de estas organizaciones que operan en América Latina.

## 1. Las empresas multinacionales como instrumentos de desarrollo de los países del Tercer Mundo

La formación de empresas multinacionales entre países en desarrollo (EMPD), es con gran frecuencia presentada como uno de los pasos concretos más provechosos que han dado o que pueden dar tales países, con el propósito de mejorar su capacidad de respuesta frente a múltiples y complejos retos que lanza el proceso de desarrollo. En América Latina ha sido notoria y entusiasta la acogida que esta idea ha encontrado en importantes círculos políticos y académicos de distintos países, así como en organismos y mecanismos regionales que como el SELA, el INTAL, la SIECA, el Grupo Andino, etc., han apoyado en forma directa la creación de tales empresas. De hecho, en las dos últimas décadas estas empresas han proliferado de manera considerable y actualmente operan en todas las regiones del subcontinente, y en diversos sectores productivos.<sup>1</sup>

### 1.1 Sobre la expresión multinacional

Es conveniente hacer aquí algunas precisiones conceptuales. El carácter multinacional se otorga en el contexto de este trabajo a aquellas empresas que reúnen dos requisitos fundamentales: a) el ser propiedad y estar bajo control de inversionistas provenientes de dos o más países, y b) el llevar a cabo sus operaciones en una escala internacional. Puede verse que este doble criterio de multinacionalidad —por la propiedad y el control, y por el mercado— difiere del que a menudo se utiliza en el estudio de los grandes consorcios de los países desarrollados, en donde tales consorcios, atendiendo al alcance del mercado en que operan, se presentan como empresas “multinacionales”. En otros casos, la multinacionalidad se otorga a tales consorcios con base en un razonamiento puramente jurídico: puesto que el consorcio tiene filiales asentadas jurídicamente en diversos países como “empresas nacionales” —i.e. Texas Instruments de El Salvador, Del Monte de Costa Rica, etc.—, se trata entonces de un consorcio “multinacional”, integrado por empresas de distintas nacionalidades. En ambos casos, sin embargo, el uso del término multinacional no permite reflejar la fuerte base nacional y la centralización real del control con que operan tales consorcios.<sup>2</sup> El criterio de multinacionalidad por el mercado, ha sido utilizado también en el estudio de la expansión internacional de las operaciones de empresas establecidas en países pequeños o subdesarrollados. Con frecuencia en estos trabajos tiene escasa trascendencia el hecho que la empresa que se “multinacionaliza”, sea una filial extranjera o una empresa privada o pública local, etc.<sup>3</sup>

En este artículo, como se ha indicado, se reserva el término *multinacional* para las empresas en que se pueda observar diversidad nacional en la propiedad y el control,

y alcance internacional en las operaciones. La expresión *Empresa Transnacional (ET)*, designará a las grandes empresas de los países desarrollados, las cuales:

“... actúan desde los países en que tienen su sede a través de las fronteras nacionales.”<sup>4</sup>

## 1.2 Principales argumentos en pro de la EMPD

Con el fin de proporcionar una idea general de la importancia que se atribuye a la creación de las EMPD, se presenta a continuación una breve síntesis de los argumentos proporcionados por diversos autores que se han ocupado del tema.<sup>5</sup> Por comodidad expositiva, se puede decir que la creación de las EMPD se concibe como una acción que reportaría beneficios de dos tipos: a) económico-sociales, y b) políticos.

En el plano económico-social, se afirma que estas empresas permitirían echar a andar proyectos que por la magnitud y la naturaleza de los recursos necesarios, escapan a las posibilidades de un solo país. Al constituirse las empresas en cuestión, se propiciaría el aprovechamiento de economías de escala y externas, así como el establecimiento de acuerdos sectoriales entre países y el mejor uso de los recursos humanos y materiales. Adicionalmente, estas empresas no sólo contribuirían a fortalecer el proceso de desarrollo integrado, sino también a eliminar distorsiones en dicho proceso, para promover una distribución más equitativa de los beneficios de la integración y una reducción de la dependencia externa.

Desde la perspectiva política, se señala que la formación de las EMPD provocaría efectos y movimientos de solidaridad entre los países, lo que redundaría en aumentos de su poder de negociación en ciertos espacios de la problemática internacional. Se ve en este tipo de organizaciones un instrumento tan eficaz como audaz, para contrarrestar la penetración de las ET y para salvaguardar la autonomía de decisión de los países del Tercer Mundo.

Conviene mencionar, desde otro ángulo, un elemento que a menudo se presenta en favor de la constitución de las EMPD: su mayor viabilidad política y administrativa, en comparación con otro tipo de mecanismos de cooperación e integración más generales, que suponen múltiples acuerdos y compromisos y una considerable rigidez. Tal como se indicó en un documento preparado en ocasión de la cuarta UNCTAD:

“Dado el carácter limitado de los objetivos, el acuerdo de establecimientos de empresas multinacionales no requiere compromisos globales y elaborados sobre un elevado número de proyectos conexos o sobre política industrial en general. En consecuencia, la formación de empresas multinacionales parece constituir una técnica flexible y adecuada para la promoción de la cooperación económica entre países en desarrollo en general...”<sup>6</sup>

Todo lo anterior es, ciertamente, una muy ligera revisión de los argumentos más importantes que se ofrecen en la literatura disponible, en favor de la creación de las EMPD. Se puede apreciar, sin embargo, que tales argumentos apuntan hacia una diversidad de factores y que tienden a generar considerables expectativas con respecto al valor instrumental y a la viabilidad de las empresas en estudio. Sin embargo, es necesario reconocer que la investigación en este campo exhibe una serie de importantes limitaciones.

## **2. Crítica al pensamiento en materia de EMPD**

Tal como se ha señalado, la gran mayoría de trabajos que se han ocupado de la creación de las EMPD presenta diversas insuficiencias. Estas se dan interrelacionadas y caracterizan un cierto "estado del arte" en el tratamiento de estas empresas.

### **2.1 Falta de análisis empírico o de casos**

Se puede apreciar, en primer lugar, que en el estudio de las EMPD existe una especie de divorcio entre las elaboraciones teóricas, por una parte, y las experiencias concretas de las empresas que ya existen, por la otra. La mayoría de trabajos sobre el tema acusan, en otras palabras, ausencia de elementos empíricos de singular importancia, como son los que se desprenden del análisis de casos de empresas reales. Aunque esto es particularmente cierto para los trabajos latinoamericanos —a los que sobre todo se refiere este artículo—, la apreciación anterior es generalizable a numerosos trabajos que se originan en otras regiones del planeta y en organismos internacionales.

Los estudios que se ocupan de las EMPD, suelen concentrarse en discutir los fenómenos y problemas que subyacen a la propuesta de crear tales empresas, y en señalar las ventajas que a la luz de diversos parámetros generales se obtendrían con su establecimiento. En otros casos, la discusión se torna eminentemente jurídica, los argumentos se relacionan alrededor de las posibles ventajas o desventajas que tal o cual figura jurídica aporta o podría aportar a la empresa. Este tipo de análisis no carece de importancia, sin embargo ofrece sólo una visión formal y estática del fenómeno.<sup>7</sup>

Existen, ciertamente, algunos trabajos más contemporáneos en los que se observa un esfuerzo por reconocer que las EMPD en América Latina ya no sólo son una "propuesta en la mente de los idealistas", y que las empresas en cuestión son un hecho real, que con frecuencia presentan problemas. Sin embargo, en estos trabajos los planteamientos se suelen hacer a niveles demasiado generales, que no reconocen las peculiaridades de cada empresa; o bien a niveles demasiado fenoménicos, que no profundizan en forma seria en los procesos subyacentes. Así, por ejemplo, diversos autores coinciden en señalar que uno de los problemas centrales que afecta en general a las multinacionales latinoamericanas consiste en:

“... el sensible decaimiento del interés político manifestado (por los países socios) en los momentos iniciales, que casi se anula en la etapa de funcionamiento, limitando de este modo muchos de los intentos de gestión administrativa eficaz.”<sup>8</sup>

La hipótesis anterior parece contener importantes elementos verdaderos; sin embargo, planteado el problema en ese plano de generalidad, —aplicable a la mayoría de empresas— no parece ser susceptible de otra explicación que no sea la falta de madurez de los gobernantes o la etapa alcanzada en el proceso de integración, la dependencia, o la falta de previsión, etc. Convendría más bien preguntar si tal decaimiento en el apoyo o interés político afecta por igual a todos los países socios de una empresa en particular, o si la falta de apoyo se manifiesta sobre todo con respecto a ciertas actividades específicas y por qué. En cada empresa, el “decaimiento del interés político” es expresión de un proceso complejo y altamente dinámico, que no se explica de manera suficiente sólo por “macro variables” y generalizaciones.

Por otro lado, el decaimiento del interés político, aceptado muy ligeramente como un factor decisivo, puede en algunos casos no ser causa, sino pretexto de una gestión administrativa ineficaz.

Sin lugar a dudas, la realización de estudios de casos y de comparaciones entre las empresas que ya existen, arrojaría mucha luz sobre la naturaleza de los problemas involucrados en su funcionamiento, y contribuiría a despejar numerosas interrogantes. La importancia que en general tiene este tipo de estudios para el desarrollo del conocimiento, se ha destacado por diversos autores. Murray, por ejemplo, indica al respecto:

“Los estudios de casos aumentan el conocimiento y la comprensión del objeto al proveer “estudios de lo particular donde poco ha sido hecho previamente en profundidad”. Ellos demuestran la “gran variación” y las “complejidades multi-dimensionales” involucradas en circunstancias específicas, sugieren preguntas para una exploración más profunda y sientan las bases para el análisis comparativo en una etapa posterior. Más aún, tales estudios ayudan a la enseñanza al complementar la discusión más generalizada y abstracta, y al enfrentar al estudiante con las complejidades de la vida real.”<sup>9</sup>

## **2.2 Imprecisión teórico-conceptual**

Hacer investigación empírica no implica descuidar el proceso de investigación y elaboración teórica. Por el contrario, no se concibe manera de abordar la realidad sin una idea ordenadora previa, la que al ser elaborada en contraste permanente con la realidad, permita precisar, ordenar y profundizar en lo importante y esencial para el estudio del objeto.

En el campo de las EMPD el desarrollo teórico es realmente incipiente. En este artículo solamente se esbozan algunas temáticas que parecen relevantes desde el punto de vista teórico, para la definición de la naturaleza del objeto de estudio.

Con excepciones notables, los trabajos escritos sobre estas empresas fallan en reconocer y en agotar las implicaciones analíticas que se desprenden del hecho que en su gran mayoría, las multinacionales que operan en América Latina y el Tercer Mundo en general, reúnen condiciones que las hacen operacionalmente asimilables al concepto general de Empresa Pública. Al examinar la conformación del capital de las empresas multinacionales latinoamericanas, un informe de consultoría señala:

“ . . . en los proyectos propiamente multinacionales, el capital suele tener carácter público, en su mayoría, aunque exista alguna excepción, si bien en este caso la participación privada frecuentemente corresponde a importantes grupos financieros que, de algún modo, reproducen las características del capital público.”<sup>10</sup>

En este artículo se utiliza el concepto de *Empresa Pública Multinacional (EPM)* para dar cuenta de aquellas EMPD que, como se ha dicho, reúnen condiciones generales de empresa pública. Se debe reconocer que la especificación del concepto de empresa pública es una tarea compleja y muy polémica. Pero esto, al contrario de toda actitud pasiva, lo que exige es ahondar en busca de soluciones al problema conceptual en referencia, puesto que tiene importantes implicaciones para la investigación.

En efecto, en el ejercicio conceptual y taxonómico está implícito un proceso de hipotetización o de selección de variables y componentes críticos con respecto al objeto en estudio.<sup>11</sup> Se trata, pues, de un proceso con importantes consecuencias para la determinación de la especificidad sustantiva de los fenómenos. Por lo mismo, la conceptualización y la taxonomía constituyen un insumo indispensable para el establecimiento de adecuados planos de comparación y en general para el diseño de estrategias de investigación coherentes e incisivas.

Al estudiar la problemática involucrada en la definición del concepto de Empresa Pública, un grupo de expertos indica:

“Una idea más clara del concepto y la definición de las empresas públicas podría proveer un puente entre teoría y práctica.”<sup>12</sup>

Conviene destacar el hecho que al reconocer el carácter “público” de las EMPD, se posibilita el acudir en busca de elementos teóricos para su estudio, a distintas elaboraciones que existen en el campo de las empresas públicas, la burocracia estatal y el Estado en general. De igual forma, el carácter “multinacional” de estas organizaciones sugiere la utilidad para su estudio de trabajos e investigaciones en el campo de las relaciones internacionales.

Además de las implicaciones analíticas que tiene el proceso de conceptualización, es claro que la precisión conceptual reporta importantes ventajas prácticas y estadísticas. Permite delimitar con claridad el referente empírico a que aluden las hipótesis y proposiciones, así como hace posible llevar a cabo cuantificaciones. Jones dice al respecto:

“Quisiéramos tener una definición acordada internacionalmente, de manera que podamos hacer afirmaciones precisas como la siguiente: comparadas con las del país Y, las empresas públicas en el país X contribuyeron el doble al PNB, pero crecieron la mitad de rápido.”<sup>13</sup>

La referida imprecisión teórico-conceptual está presente en la gran mayoría de trabajos sobre las empresas multinacionales latinoamericanas. Este problema parece guardar relación con la ausencia de investigaciones empíricas, así como con el tono o sesgo promocional y acríptico que exhiben muchos de los trabajos disponibles.

### 2.3 Sesgo promocional

En un interesante artículo, Díaz-Alejandro señala:

“Uno debe temer la existencia de una tendencia a mirar todas las corporaciones multinacionales latinoamericanas (CML), como “cosas buenas”. Hay por ello lugar para el análisis normativo en esta área, particularmente si uno quiere evitar desilusiones más tarde. De hecho ya existen algunos precedentes desafortunados.”<sup>14</sup>

Aunque Díaz-Alejandro no ofrece ejemplos de tales precedentes desafortunados, es relativamente fácil comprobar que en diversas multinacionales latinoamericanas las cosas no marchan como se esperaba. Algunas han sido liquidadas<sup>15</sup> o inmovilizadas luego de algunos años de operación, mientras que otras reportan considerables pérdidas financieras, entramientos en el proceso de toma de decisiones, o el antes mencionado decaimiento en el interés político de los países socios.

Díaz-Alejandro pone de relieve otras consideraciones que merecen tenerse en cuenta, a fin de hacer un análisis más comprensivo y crítico acerca de estas empresas:

“Debería estar claro que la creación de nuevas corporaciones multinacionales o transnacionales latinoamericanas no es la única ni necesariamente la mejor manera de enfrentar la incertidumbre, la necesidad de información, o la falta de poder en el mercado (. . .) Arreglos contractuales de distinta naturaleza que son limitados en el tiempo, pueden a menudo funcionar mejor que nuevas organizaciones permanentes.”<sup>16</sup>

El tono promocional y acríptico que muestran muchos trabajos relacionados con las multinacionales de los países en desarrollo, habría encontrado justificación hace varias décadas, cuando efectivamente tales empresas no eran sino una “propuesta en la mente de los idealistas”. Actualmente, sin embargo, lo que se necesita es nuevos y verdaderos esfuerzos encaminados a recuperar y a examinar las experiencias concretas de las empresas que ya existen. Es éste un paso indispensable en el proceso de elaboración teórica en este campo. Pero quizás sea más importante aún la posibilidad de que los estudios en referencia permitan reflexionar con mayor claridad sobre sus

problemas, a todas aquellas personas que hoy día tienen responsabilidades directas en la gestión de las empresas en estudio.

### **3. Ideas para una agenda de investigación**

En esta parte se plantean algunas ideas encaminadas a proporcionar pistas para aproximarse al estudio de la Empresa Pública Multinacional (EPM).

Desde la perspectiva de este artículo exploratorio, el interés principal recae en la posibilidad de identificar y profundizar en el análisis de aquellos elementos que conforman la *especificidad sustantiva* de la EPM como concepto genérico. Esto es, se intenta conceptualizar y operacionalizar las propiedades que distinguen al fenómeno en estudio de otros fenómenos. De esta manera, se pretende aportar elementos básicos para un marco conceptual y metodológico que permita comparar diversas EPM, con cierta independencia del hecho que entre las empresas a comparar se encuentre una naviera, una comercializadora, una planta industrial o una empresa dedicada a proporcionar servicios para la navegación aérea. El supuesto básico de este análisis es que un enfoque comparativo, puede resultar especialmente fructífero para el estudio de la EPM.

Ciertamente, para desarrollar un esquema de comparación como éste, puede que existan distintos caminos. El planteamiento que aquí se hace, debe considerarse como una propuesta rápidamente esbozada, incompleta y preliminar.

#### **3.1 La esencia de las actividades de la EPM**

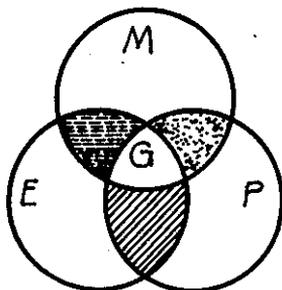
¿En qué consiste la esencia de las actividades de la EPM? Para dar respuesta a esta interrogante, pueden hacerse varios supuestos analíticos. En primer lugar, se puede decir que una EPM es una organización en cuyo funcionamiento están involucradas tres dimensiones básicas, a saber: una dimensión empresarial, una dimensión pública y una dimensión multinacional. Ahora bien, ¿que significa cada una de estas dimensiones?

Cada dimensión plantea una problemática particular, diferenciable con fines analíticos. La dimensión empresarial trae a primer plano el problema de la racionalidad productiva.<sup>17</sup> Es decir, la EPM es una organización constituida para producir y vender, de acuerdo con el llamado principio de exclusión, determinados bienes y servicios. Para ello, la empresa tiene ciertos marcos de referencia en lo concerniente a la eficiencia, calidad y rentabilidad de la operación.

La dimensión pública, por su parte, hace referencia a que las actividades de la empresa están inmersas en un contexto organizacional y de negociación político-gubernamental. La EPM surge para cumplir con determinados objetivos de política pública, alrededor de los cuales son capaces de converger diversos Estados.

Finalmente, la dimensión multinacional habla, en términos generales, de un determinado medio social. La EPM se distingue de lo que podría ser llamado Empresa Pública Nacional (EPN), por el hecho que sus actividades no están enmarcadas por los parámetros que proporciona la problemática de un solo Estado-Nación. Esto no significa que las actividades de las EPN no tengan nada que ver con variables de orden internacional. La diferencia radica en que en las EPM, las variables de orden internacional son un atributo esencial y constituyen su medio operativo.

### LA ESENCIA DE LAS ACTIVIDADES DE LA EPM: UNA VISION ESQUEMATICA



#### Explicación

- E: Dimensión Empresarial  
 P: Dimensión Pública  
 M: Dimensión Multinacional



Combinación de las dimensiones Empresarial y Pública. Noción del Balance Relativo.



Combinación de las dimensiones Empresarial y Multinacional. Problema de la Administración Internacional. Diferentes capacidades de los Estados socios con respecto a la operación empresarial específica.



Combinación de las dimensiones Pública y Multinacional. Intereses, diferencias y relaciones políticas de los Estados socios. Estructura y dinámica política del espacio específico de la problemática internacional en que opera la empresa.



Gestión de la EPM, cuyos parámetros fundamentales están dados por las tres combinaciones entre las dimensiones básicas.

En otras palabras, y de acuerdo con el doble criterio de multinacionalidad que se utiliza en este artículo,<sup>18</sup> la EPM es una organización que realiza sus operaciones en mercados por definición de alcance internacional, en procura de responder a los intereses de los diferentes Estados socios de la empresa, los cuales se reparten la propiedad del capital y ejercen en forma colegiada el control de la empresa. Por lo anterior, la EPM es un fenómeno cuyo estudio puede ser ubicado en el plano de las relaciones internacionales y, más específicamente, en el de la política internacional o exterior.

La identificación y análisis aislados de cada una de estas dimensiones —empresarial, pública y multinacional— pueden ser considerados un primer momento en el proceso de investigación. Lo crucial, sin embargo, radica en examinar las interrelaciones que se suscitan entre dichas dimensiones. No se debe entender, pues, que los papeles o roles que la EPM desempeña en cada una de sus dimensiones básicas, son independientes entre sí. Por el contrario, tales papeles aparecen en la realidad íntimamente vinculados y dependen unos de los otros. De esta forma, la esencia de las actividades de la EPM puede ser concebida como la resultante de las relaciones y combinaciones que en cada caso concreto se establecen entre sus tres dimensiones básicas.

El gráfico anterior permite apreciar esquemáticamente la manera en que las tres dimensiones de la EPM se entrecruzan dando origen a espacios en los que se combinan los elementos de una dimensión con los de las otras, y proporcionando los parámetros fundamentales dentro de los cuales se mueve la gestión. Este esquema pretende orientar el análisis de casos de EPM hacia el examen de las combinaciones entre las dimensiones. El esquema plantea, asimismo, que las combinaciones representan el tipo de problemas que de manera particular enfrenta el proceso de gestión de la EPM. Por estas razones, es necesario hacer un rápido esbozo conceptual del significado de cada combinación e ilustrarlo con algunos ejemplos concretos.

### 3.2 La noción de Balance Relativo

Con el nombre de Teoría del Balance Relativo, P. Fernandes y P. Slicherl presentan un esquema para aproximarse al estudio de las actividades de las empresas públicas en general.<sup>19</sup> Aunque ciertamente podrían hacerse reservas con respecto a los alcances que Fernandes y Slicherl parecen atribuir a su “teoría”, algunas de las ideas y supuestos comprendidos en la misma resultan de utilidad.

De manera sintética, la formulación del Balance Relativo parte del supuesto que la esencia de la actividad de la EP descansa en la combinación de una dimensión empresarial y una dimensión pública. En palabras de Fernandes y Slicherl:

“El problema que parece presentarse es uno que se relaciona con el balance ‘correcto’ entre las dos dimensiones. Tomamos nota de la existencia de escuelas de pensamiento que colocan un muy alto grado de énfasis sobre la dimensión pública, a expensas de la dimensión empresarial. Por otro lado, hay escuelas de

pensamiento que acentúan la dimensión empresarial a expensas de la dimensión pública. ¿Qué pasa entonces si alguna de estas dimensiones prepondera y aplasta la otra? ¿En qué momento la sobre-enfatización del carácter público de la institución destruye su carácter empresarial? Alternativamente, ¿en qué momento la sobre-enfatización del carácter empresarial destruye su carácter público?"<sup>20</sup>

El problema de las relaciones —conflictivas o no— que se establece entre las dimensiones empresarial y pública en las EP, ha sido parte de las preocupaciones de los estudiosos y de los administradores y gerentes públicos, así como ha constituido un argumento frecuentemente manipulado por aquéllos que se oponen a la actividad empresarial del Estado. Sobre este punto, un grupo de estudiosos indica:

"La búsqueda de retornos financieros en respuesta al carácter empresarial de la organización puede resultar repugnante y contradictorio para la búsqueda de las metas sociales y los propósitos públicos que se desprenden de su carácter público. Aquí descansa el dilema de las empresas públicas y es en este campo de consideración donde quedan grandes retos y temas a ser analizados y soluciones a ser encontradas."<sup>21</sup>

Fernandes y Sicherl rechazan la idea de que se pueda alcanzar un punto o un balance perfecto entre las dos dimensiones en estudio. Proponen, en cambio, una alternativa en su opinión más pragmática, representada por la Teoría del Balance Relativo.

De acuerdo con la teoría en cuestión, el balance en favor de la dimensión pública o de la dimensión empresarial, en los hechos se inclina (*tilts*) hacia uno u otro lado. Se agrega que esta inclinación no es un fenómeno irracional, sino que está directamente conectado y se explica por las circunstancias particulares que rodean a una EP.

"En nuestra visión —señalan Fernandes y Sicherl— lo que se requiere es primeramente un reconocimiento de que el balance puede inclinarse (*may só tilt*), y en segundo lugar, una comprensión concienzuda de por qué y cómo este fenómeno se presenta."<sup>22</sup>

Parece claro que el análisis en términos del Balance Relativo privilegia consideraciones generales de *racionalidad productiva*. No ignora la racionalidad política inherente a la actividad del Estado. Pero la reduce, la formaliza y la convierte en "otro dato" que se debe considerar en el análisis; la preocupación básica es el *performance* de la empresa pública. En su forma más simple, la aquí llamada noción del balance relativo, advierte sobre la posibilidad de que la racionalidad productiva y la racionalidad política de la EPM entren en conflicto. Esto es, que el logro de ciertas metas de orden empresarial asignadas a la EPM (eficiencia, rentabilidad), esté limitado en la práctica por los mismos objetivos de política que establecen los Estados socios, y viceversa.

Para operar con este análisis, podría establecerse en primer lugar un tipo ideal de racionalidad productiva. ¿Cuáles serían las condiciones ideales para que se desarrollara, por ejemplo una empresa naviera? Mercado, fletes, capital, tecnología, capacidad humana, serían algunos de los elementos a considerar. Como segundo paso, se podría examinar la manera como ciertas decisiones gubernamentales formalizadas o no formalizadas (estatutos, reglamentos, acuerdos, convenios), modifican, influyen eliminan, propician o disminuyen la posibilidad de que aquellas condiciones ideales se presenten. A esto, por supuesto, se agregan otros datos que reflejan el contexto operacional de la empresa, y que también modifican el tipo ideal.

Un ejemplo puede ayudar a comprender mejor estos planteamientos.

La Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR) es una EPM que surgió a finales de 1975, con el propósito de brindar un servicio regular de transporte entre distintos puertos de la cuenca del Mar Caribe. Actualmente, los Estados socios de la empresa son Cuba, Costa Rica, Jamaica, México, Nicaragua y Venezuela.

Se pretendía con el establecimiento de esta empresa, promover el intercambio comercial horizontal en la zona del Caribe y reducir la dependencia con respecto a las navieras transnacionales, cuyas rutas y prácticas comerciales no sólo dificultaban tal intercambio horizontal, sino que imponían condiciones lesivas al desarrollo del comercio marítimo en general y a la soberanía de los países del área.<sup>23</sup>

Aunque el estudio de factibilidad de NAMUCAR concluía en que la empresa resultaba ser perfectamente factible desde el punto de vista económico,<sup>24</sup> un análisis cuidadoso de dicho estudio revela la inconsistencia técnica de diversos de sus supuestos, especialmente en lo referente al potencial comercial intrazonal.<sup>25</sup> Es más, todo el proceso de elaboración del estudio de factibilidad podría ser considerado como "viciado", por el hecho de haberse llevado a cabo *después* de que los Estados socios tomaron la decisión política de crear la empresa.<sup>26</sup> En estas condiciones, al grupo de expertos encargado de hacer el estudio, no parece haberle quedado más alternativa que buscar la manera de dar legitimidad técnica a una decisión política ya tomada.

NAMUCAR es una empresa que surge destinada a operar en un mercado muy frágil e irregular. Adicionalmente, los Estados socios, con el fin de fomentar el tráfico, impusieron —sobre todo en los primeros años de la operación— tarifas por concepto de fletes que estaban cerca de un 50% por debajo de los costos reales.<sup>27</sup> Si a lo anterior se agrega el impacto de la crisis mundial, que vino a deprimir aún más los mercados y a acentuar sus irregularidades, así como limitó sensiblemente la capacidad de los Estados socios para apoyar financieramente a la empresa, se comprende que NAMUCAR haya experimentado a lo largo de sus ocho años de existencia, un proceso de continuo deterioro económico, técnico y financiero.

La exposición anterior permite apreciar cómo el objetivo de política —consistente en estimular el intercambio comercial horizontal en la cuenca del Caribe—,

operacionalizado por medio de rutas de transporte marítimo "no tradicionales" y tarifas de flete subsidiadas, condujo a la imposibilidad de alcanzar la rentabilidad y la regularidad del servicio. Desde una perspectiva de racionalidad productiva, se manifiesta claramente contradictorio exigirle a una empresa naviera el que proporcione un servicio eficiente y sobre todo regular o de línea entre países que a menudo no tienen nada que venderse o comprarse. El logro del equilibrio financiero de la unidad productiva resulta asimismo muy problemático cuando en adición a operar en un mercado frágil, la empresa se ve obligada, por un período considerable, a cobrar tarifas de flete que no cubren los costos reales de la operación.

Ante el creciente deterioro de la empresa, los Estados socios convinieron en que empezara a operar en rutas tradicionales de comercio: desde y hacia los Estados Unidos (particularmente los puertos de Houston y Nueva Orleans). De esta forma, en aras de rentabilizar la empresa, se tuvo que abandonar, al menos en parte, el objetivo original para el que fue creada.<sup>28</sup>

### **3.3 La combinación de las dimensiones empresarial y multinacional**

El examen de la combinación entre las dimensiones empresarial y multinacional, sugiere adoptar una doble perspectiva. Por un lado, se apunta hacia el análisis de las necesidades y problemas que se presentan a la empresa —también desde una perspectiva de racionalidad productiva— como consecuencia específicamente del alcance internacional de sus operaciones. En este punto conviene introducir el concepto de Administración Internacional. Este es un concepto que en un sentido restringido puede definirse de la siguiente manera:

"... el conjunto de problemas gerenciales que se derivan del movimiento de bienes, recursos humanos, tecnología, recursos financieros, o propiedad a través de las fronteras nacionales."<sup>29</sup>

Un ejemplo ilustrativo del tipo de problemas que desde este punto de vista debe enfrentar el ejecutivo o gerente, lo proporciona el antes mencionado informe de consultoría sobre las empresas multinacionales latinoamericanas:

"62. ... el problema adquiere verdadera importancia ... en empresas como CACE (Compañía Andina de Comercio Exterior), que agrupa a cinco países miembros del Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y que tiene como objetivo el fomento del comercio interandino y su presencia conjunta en los mercados exteriores, dentro de lo posible, en estados superiores de manipulación que incrementen su valor añadido.

63. Este propósito implica una agilidad de transportes a través de las fronteras, que suponen parte esencial de su actividad.

64. Un primer aspecto de este problema lo constituye el gran número de autoridades que, en cada país, intervienen en el tráfico, tales como Transportes, Aduanas, Emigración, Sanidad, Policía, etc., que si no siempre están debidamente coordinadas entre sí, dentro de cada país, menos aún lo están a nivel internacional.
65. Todo ello desemboca en una diversidad de legislación, reglamentos, documentación y trámites a un lado y otro de cada una de las fronteras que, unido al talante más o menos centralista de la Administración de cada país y a las diferencias de interpretación propias de las diferentes personas que en el proceso intervienen, suponen un freno importante en la fluida circulación de personas y mercancías adecuada a una verdadera situación de integración.
66. No menos graves resultan las exigencias sindicales de cada país, en defensa del derecho de los trabajadores a realizar la parte del transporte correspondiente al paso por el territorio nacional, derecho desde luego perfectamente legítimo, pero origen de graves, inconvenientes, teniendo en cuenta las deficientes instalaciones frecuentes en las fronteras que no facilitan precisamente la manipulación, con los correspondientes recargos de costo y falta de seguridad de los envíos.”<sup>30</sup>

Se comprende sin esfuerzo que el tipo de circunstancias recién apuntado, puede resultar crucial para el éxito de una EPM.

Desde la otra perspectiva que sugiere el examen de la combinación entre las dimensiones empresarial y multinacional en la EPM, hay que considerar el impacto del hecho que los Estados socios tienen distintas capacidades frente a la actividad u operación empresarial específica que realiza la empresa. En otras palabras, depende del nivel de desarrollo, de la capacidad administrativa, de la experiencia en el campo específico de operación de la empresa de los compromisos previos, de la vulnerabilidad ante la crisis mundial e incluso de la posición geográfica, que cada Estado socio pueda hacer un mayor o menor aprovechamiento de los servicios proporcionados por la empresa. Este tipo de circunstancias puede tener una importante incidencia en lo que concierne a la distribución de costos y beneficios entre los Estados socios, y, por ende, a la estabilidad de la empresa.

La distribución de costos y beneficios ha sido preocupación constante en el estudio de los esfuerzos de integración y cooperación horizontal en general. Tal preocupación parece justificarse, puesto que las “asimetrías” existentes entre los países miembros de los esquemas integracionistas y de cooperación, y la repartición desigual de costos y beneficios, han sido con frecuencia causa central de conflicto y ruptura.

En el caso de la EPM, este tipo de situaciones puede tener también un impacto importante y decisivo para su desarrollo. Por otra parte, su estudio podría brindar

importantes pistas para aproximarse al problema del poder y el control en la EPM. El ejemplo de NAMUCAR resulta apropiado para ilustrar el punto que se discute.

Una rápida revisión de las cifras del comercio total entre los países de la Cuenca del Caribe en general, y más específicamente entre los Estados socios de NAMUCAR, permite constatar la superioridad absoluta que muestran en este campo, México como exportador, y Venezuela como importador.<sup>31</sup> El resto de países de la Cuenca del Caribe mueven volúmenes de carga en el interior de la zona, que sólo en casos excepcionales son comparables a los de los dos países antes mencionados.

La situación anterior se expresa con nitidez en las operaciones de NAMUCAR. Del total de carga que la empresa transportó para los Estados socios durante el período 1976-1981, cerca del 80% correspondió a exportaciones mexicanas destinadas a Venezuela.<sup>32</sup> Esta circunstancia, aunada a las dificultades financieras de los Estados socios de NAMUCAR, no petroleros, ha planteado dudas en el seno de la empresa, con respecto a la necesidad o conveniencia de que todos los Estados socios estén formalmente obligados a contribuir por partes iguales al capital de la empresa, tal como lo establece su documento constitutivo.<sup>33</sup> Por otra parte, el hecho que las operaciones de la empresa dependen en una alta proporción de las exportaciones mexicanas, ha contribuido significativamente a colocar a ese país en posición de Estado socio hegemónico dentro de la empresa.<sup>34</sup>

### 3.4 La combinación de las dimensiones Pública y Multinacional

El estudio de esta combinación sugiere también la adopción de una doble perspectiva. Por una parte, sugiere el estudio de la manera como los intereses, diferencias y relaciones *políticas* de los Estados socios, tal como son expresados por los representantes gubernamentales, inciden en el devenir de la empresa. Por la otra, este análisis apunta a explorar la estructura y la dinámica particular del *espacio específico* de la problemática internacional en que opera la empresa, y la manera en que tal estructura facilita, modifica u obstaculiza el desarrollo de la empresa y el logro de sus objetivos.

En cuanto a la primera perspectiva, conviene destacar que el hecho que los intereses, diferencias y relaciones de naturaleza política de los Estados socios de una EPM, tengan un impacto importante sobre el desarrollo de la misma, parece ser una hipótesis muy admisible. Podría decirse incluso que se trata de un fenómeno natural o inevitable, lo que, sin embargo, puede resultar bastante complejo es identificar la manera en que tales fenómenos se trasladan hacia la organización y afectan su desenvolvimiento.

A manera de orientación metodológica, puede concebirse que los fenómenos en referencia se presentan en dos niveles. Uno que se podría llamar general, en el cual se analizarían las relaciones político-diplomáticas globales entre los Estados socios. En este punto conviene ser cuidadosos con el uso de supuestos simplistas que asignan al Estado una coherencia que no tiene. Así, por ejemplo, un conflicto diplomático entre

ados socios puede o no trasladarse a la empresa; su impacto en ella está mediado por la estructura burocrática, a menudo no tan llamativa, pero no por ello menos eficaz. Situaciones que se sostengan en la cancillería de un Estado socio, pueden no encontrarse total en otra dependencia del mismo Estado, que sea la contraparte oficial responsable por la EPM.

Existe, por lo tanto, otro nivel en el análisis: uno que se podría llamar interno o "diplomático-empresarial". En este nivel interesa examinar los procesos de negociación que se presentan en las juntas directivas, consejos de administración y otros órganos de dirección y de *staff* de las EPM, en relación a aspectos específicos de la operación empresarial. Aquí se pueden presentar conflictos o convergencias que nada o muy poco tengan que ver con las condiciones de las relaciones diplomáticas entre los Estados socios. No obstante, en estos procesos también está presente el juego de las "relaciones entre Estados Soberanos". Es decir, cada miembro propietario ante la junta directiva intenta hacer valer sus puntos de vista, no como individuo interesado, sino como representante de un Estado preocupado por salvaguardar sus derechos soberanos.

Se debe advertir contra la posibilidad de convertir las distinciones anteriores en compartimientos estancos. Hay que estar atento por lo mismo ante las relaciones que se pueden presentar entre ambos niveles.

Con el fin de ilustrar los planteamientos hechos, véase de nuevo ciertos aspectos de la experiencia de NAMUCAR. En el análisis del primer nivel, es decir el nivel general, conviene comenzar señalando que la creación misma de la empresa fue significativamente favorecida por una coyuntura internacional, en la cual convergieron en la Cuenca del Caribe diversos gobiernos con importantes afinidades ideológicas, especialmente en lo que se refiere a su apoyo a la actividad empresarial del Estado y a la búsqueda de formas de convivencia internacional más favorables para los países del Tercer Mundo.<sup>35</sup>

A gobiernos de reconocida tradición en estos campos, como lo son los de Cuba y México, se sumaron el de Costa Rica durante el período de Daniel Oduber, el de Jamaica con Michael Manley y el de Venezuela con Carlos Andrés Pérez.<sup>36</sup>

Este bloque inicial de países con importantes afinidades, experimentó con el paso del tiempo un cierto proceso de desarticulación, hasta llegar en algunos casos al enfrentamiento diplomático. La apertura política que a mediados de los años setenta se pudo observar en las relaciones entre algunos países ribereños del Caribe y Cuba, también ha tenido deterioro. Varios consulados cubanos que fueron establecidos en aquella época en varios países de la zona, fueron posteriormente cerrados.

De manera general, la situación actual de las relaciones político-diplomáticas entre los Estados socios de NAMUCAR es tal, que si bien no parece probable que por tal estado de cosas se tome la decisión de clausurar la empresa, tampoco en estos días se tomaría la decisión de crearla.

Es importante anotar que ante los problemas tanto de naturaleza política como económica que amenazan la supervivencia de la empresa, aparece México como un elemento catalizador y mediador de singular relevancia. Lo anterior parece confirmarse, por ejemplo, con las declaraciones ofrecidas a la prensa por el Ministro de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica, Ing. Rolando Araya Monge. Un matutino costarricense que ha dedicado considerable atención a la problemática de NAMUCAR, indica en su edición del 14 de enero de 1983, lo siguiente:

“Costa Rica tiene el compromiso, especialmente contraído con México, de sacar adelante a la empresa, admitió el Ing. Araya Monge, y desde el inicio de este Gobierno se ha tratado de hacer honor a la palabra empeñada.”<sup>37</sup>

Se debe reconocer que la forma en que los intereses, diferencias y relaciones políticas de los Estados socios se trasladan a la empresa, presenta un terreno muy arenoso, en el cual resulta particularmente arriesgado hacer aseveraciones contundentes. No obstante, de acuerdo con versiones que han sido proporcionadas al autor de este artículo en distintos medios vinculados a NAMUCAR, parece ser un hecho real que tales circunstancias políticas han tenido una incidencia decisiva, por ejemplo, en el escogimiento del Gerente General de la empresa.

El cargo de Gerente General es obviamente uno de los más importantes y con frecuencia conflictivos en cualquier empresa. En NAMUCAR, sin embargo, presenta rasgos muy especiales. Por razones que no viene al caso estudiar aquí, la Gerencia General en NAMUCAR ha tenido severas limitaciones en su poder real de decisión; lo que no parece haber impedido que se le atribuyeran responsabilidades y culpas por diversos tipos de problemas que ha enfrentado la empresa. Esta circunstancia ha incidido de manera significativa en que los dos Gerentes Generales que hasta la fecha ha tenido la empresa, hayan presentado su renuncia. Sin embargo, en esto han tenido que ver también las presiones ejercidas por países socios específicos, sobre personeros de nacionalidades específicas. A este efecto conviene indicar que por virtud de una especie de acuerdo tácito, la Gerencia General ha recaído siempre en un venezolano, y existe además otro “sobre-entendido” relativo a que, en cualquier caso y por razones eminentemente político-ideológicas, el Gerente General no puede ser cubano, y más recientemente nicaragüense.<sup>38</sup>

En estas condiciones, se han llegado a producir impases de naturaleza tal, que luego de la renuncia en 1980 del segundo Gerente General, no fue posible que los Estados socios alcanzaran un consenso sobre la persona que ocuparía ese cargo. De ahí que se adoptara una figura administrativa bastante *sui generis*, conocida con el nombre del “Comité Ejecutivo de Acción Transitoria”, la que debería desempeñar las funciones del Gerente General, bajo la forma de una *troika* integrada por el Gerente de Operaciones, el Gerente Comercial y el Secretario General de la empresa.<sup>39</sup>

Luego de dos años de operar con esta gerencia colegiada, parece existir consenso alrededor de que presenta numerosos problemas e inconvenientes. Tal como se lo

manifestaron al autor de este artículo algunos ejecutivos de la empresa, a pesar de los esfuerzos realizados, no fue posible impedir que "cada quien jalara por su lado". Por tal razón, los Estados socios llegaron al acuerdo, a principios de 1983, de disolver la gerencia colegiada, nombrar un Gerente General interino en la persona del Secretario General y convocar a los países a presentar candidatos para asumir en propiedad el cargo.

Si bien en la empresa esta disposición ha sido percibida como positiva, persisten los temores de que la selección del nuevo Gerente General, por las razones antes apuntadas, dé origen a decisiones de compromiso, no precisamente consensuales, que desde un inicio minen las posibilidades del Gerente General de realizar una labor efectiva.

Al examinar, por otra parte, el nivel llamado diplomático-empresarial, se puede observar que los aspectos específicos de la operación empresarial que en NAMUCAR han dado origen a procesos más o menos intensos de negociación y conflicto entre los representantes de los Estados socios, han sido básicamente tres: la fijación de rutas, la determinación de las tarifas y las modificaciones en el calendario de pagos.<sup>40</sup>

Para finalizar esta parte, se debe señalar que como consecuencia de la naturaleza de estos procesos de negociación que se suscitan en la EPM, el proceso de su gestión tiende a adquirir rasgos de corte diplomático. El informe de consultoría referido antes, señala al respecto:

"La labor de los Presidentes y Gerentes Generales (de las empresas multinacionales), parece en algunos casos venir excesivamente recargada por tareas de carácter "diplomático" buscando el mantenimiento del "status quo" lo cual constituye parte importante de su labor y, a todas luces, resulta lógico que así sea, siempre que ello no vaya en detrimento de su papel eminentemente profesional, sobre todo a nivel de Gerencia, si bien es preciso reconocer que esta situación varía mucho de unas empresas a otras entre las observadas."<sup>41</sup>

Como se indicó en el inicio de este apartado, el análisis de las combinaciones públicas y multinacional comprende también otra perspectiva. Esta es la del estudio de la estructura y la dinámica del *espacio de la problemática internacional* en que se inserta la EPM. Dentro de esta perspectiva, una preocupación central es la que se refiere al fenómeno del poder en la esfera internacional, ¿quiénes tienen poder en esta esfera y cómo lo ejercen?, ¿qué relación hay entre el poder a nivel nacional y el poder a nivel internacional? El campo que se abre aquí para la investigación es también amplio y muy importante. A continuación solamente se esbozan algunas ideas básicas, de especial relevancia para el estudio de la EPM.

La EPM surge para operar de cierta manera dentro de cierto espacio de la problemática internacional, el cual se caracteriza por la existencia de ciertas relaciones formalizadas o no de poder. A menudo entre espacio y espacio de la problemática internacional, se encuentran importantes similitudes en cuanto a los patrones de poder

existentes. Pero también se encuentran importantes diferencias.<sup>42</sup> Esta circunstancia puede ser de mucha utilidad para comprender las experiencias de las distintas EPM. Los patrones de poder que se pueden encontrar, por ejemplo en las negociaciones petroleras, presentan significativas diferencias con los que se encuentran en las negociaciones monetarias internacionales o la regulación del comercio internacional del estaño o del banano. La manera específica como se estructura y se modifica el espacio de la problemática internacional en que se inserta la EPM, afecta el carácter de la inserción de la empresa.

Una EPM determinada puede surgir para operar funcionalmente dentro de un determinado *status quo* internacional, mientras que otra puede intentar de algún modo combatir el *status quo*. Un ejemplo del primer caso podría ser el de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA). En el segundo caso podrían ubicarse: NAMUCAR misma, la Comercializadora Multinacional del Banano (COMUNBANA), y la Empresa Multinacional Latinoamericana Comercializadora de Fertilizantes (MULTIFERT).

En seguida se examinan desde esta perspectiva, algunos aspectos de la experiencia de varias de las empresas citadas. En primer lugar, se aborda el caso de COCESNA.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, el debate occidental en torno a la problemática de la aviación civil internacional ha estado dominado por las posturas, a veces conflictivas, sostenidas por Inglaterra y los Estados Unidos —los dos países que más tráfico aéreo generan y reciben en Occidente.<sup>43</sup> COCESNA surge en 1960, durante un período de rápido crecimiento en el tráfico aéreo internacional. En esta época, y como consecuencia de las negociaciones sostenidas entre Estados Unidos y los Estados europeos liderados por Inglaterra, se habían acordado ciertas reglas y procedimientos en materia de aviación civil internacional. En cuanto a las tarifas, prevalecía la tesis estadounidense basada en el *laissez-faire*. Por otro lado, la creciente necesidad de seguridad en el transporte aéreo, cada vez más sofisticado, así como el problema de administrar las llamadas “libertades del aire”,<sup>44</sup> establecidas en la Conferencia de Chicago de 1944 y modificadas posteriormente por medio de acuerdos bilaterales, hacían que se favoreciera a nivel internacional la intervención estatal. A esto se debe agregar el hecho que la aviación civil ha sido siempre considerada como un asunto que atañe a la seguridad nacional de los Estados. En Centroamérica, las oficinas estatales encargadas de la aviación civil, con la excepción de Costa Rica, han tenido siempre como director a un militar de alta jerarquía de la fuerza aérea de cada país.

En la Conferencia de Chicago se estableció la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), cuya sede se estableció en Montreal. Esta organización bien pronto se convirtió en una agencia especializada de las Naciones Unidas. Su función básica ha sido la de promover la cooperación internacional en lo concerniente a seguridad, navegación y estandarización. Para ello, elabora *planes regionales* que sirven como marco de referencia en la formulación de las políticas nacionales en este campo. El

convenio constitutivo de COCESNA, por su parte, establece que la empresa tendrá derechos exclusivos para prestar en el territorio de los Estados socios, los servicios previstos en el Plan Regional de la OACI.<sup>45</sup>

En la creación de COCESNA como monopolio estatal en el campo de las comunicaciones y radio ayudas para la aviación civil, intervinieron decisivamente los siguientes elementos: 1) la ineficiencia y alto costo que implicaba el que cada Estado centroamericano continuara proporcionando aisladamente los servicios; 2) el apoyo de la OACI a la tesis anterior; 3) consideraciones de seguridad militar; y, 4) el apoyo decidido que promovió para el proyecto de COCESNA el gobierno reformista hondureño del doctor Ramón Villeda Morales.<sup>46</sup> Estas últimas tres causas parecen de particular importancia para explicar la aparición de COCESNA, a pesar de la fuerte oposición manifestada por las líneas aéreas que entonces operaban en la zona y que contaban con sus propios servicios de navegación.<sup>47</sup>

La década de los 70 marcó cambios significativos en el desarrollo de la aviación civil internacional. El notable descenso en el volumen del tráfico y la consecuente subutilización de la capacidad de las líneas aéreas,<sup>48</sup> así como el aumento en los costos del combustible y la proliferación de intermediarios en las operaciones de transporte de carga y de pasajeros, son algunos de los factores que más incidieron en esta situación. Para los fines de este análisis, importa particularmente destacar los efectos del llamado movimiento para la desregulación de la aviación civil.

Este movimiento surgió vigorosamente en los Estados Unidos como respuesta al intento que la Administración Ford hizo en 1975 por modificar las disposiciones vigentes en materia de aviación civil en ese país. En general, se pretendía sustituir las "fuerzas del mercado" por cierta regulación estatal en la materia.<sup>49</sup> El tema de la desregulación o de la liberación de las fuerzas del mercado en la aviación civil, alcanzó gran relevancia durante las elecciones presidenciales estadounidenses de 1976. Desde 1977 en adelante, el gobierno de los Estados Unidos ha sido uno de los principales propulsores de la desregulación a nivel internacional.

Esta política del gobierno de los Estados Unidos ha tenido consecuencias en casi todos los aspectos relacionados con la aviación civil internacional, y ha generado protestas formales de muchos países. Un autor indica al respecto:

"La "sobrevivencia de los más adaptados" en la aviación internacional inevitablemente supone la "sobrevivencia de los más gordos" y existe una amplia aprehensión con respecto a que el predicamento estadounidense del *laissez-faire* en verdad signifique "*laissez-nous-faire*". El deseo de asegurar una mayor tajada en el mercado, llenando los mercados internacionales con una multitud de líneas aéreas estadounidenses fuertes, en vez de una fe inquebrantable en la libre competencia, es visto como el propósito último de la política de E. U., especialmente debido a que los Estados Unidos no se ha mostrado entusiasta para desregular otras

industrias donde su competitividad es menor, tal como la industria marítima. Por estas razones, los Estados Unidos ha sido acusado de "aero-imperialismo" por representantes tanto europeos como del Tercer Mundo.<sup>50</sup>

El movimiento para la desregulación es uno de los factores que más incide actualmente en la alteración de la estructura y la dinámica de la aviación civil como problema internacional. Para COCESNA este movimiento plantea una situación bastante delicada. Ha venido a fortalecer la posición de ciertos operadores privados que, aparentemente en contravención de la ley centroamericana, han estado dando servicios en la región.<sup>51</sup> Las líneas aéreas, por su parte, han rechazado las medidas que COCESNA ha tomado, con el fin de asegurar una condición monopólica en la prestación de ciertos servicios en Centroamérica.<sup>52</sup>

Desde su fundación, COCESNA es legalmente un monopolio propiedad de los cinco gobiernos. Hoy, las líneas aéreas protestan públicamente por el "monopolio internacional de telecomunicaciones", que se intenta imponer en favor de COCESNA.

La aviación civil en Centroamérica es un campo que ofrece muchas interrogantes para la investigación, especialmente desde la perspectiva de las políticas públicas y la política internacional. Nótese, por ejemplo, que entre las líneas aéreas que suscribieron una protesta pública en Costa Rica el 18 de abril de 1983\* hay varias que son estatales o que cuentan con participación estatal.

El impacto de la especie de "regulación y planificación transnacional" que ejercen la U. S. Civil Aeronautics Authority y la OACI, es también un campo muy poco estudiado en Centroamérica.

Con el examen del caso de COCESNA se ha querido ejemplificar la manera como una EPM puede ser afectada por las transformaciones en la estructura y la dinámica del espacio de la problemática internacional, en que la EPM ha estado inserta funcionalmente. Ahora, es necesario examinar rápidamente el caso de la EPM que surge, no para operar funcionalmente, sino para modificar un determinado *status quo* internacional.

En términos más operacionales, este intento de modificar el *status quo* internacional, ha sido por lo general en las EPM un cierto "salirle al paso" o "bloquear" a empresas transnacionales (ET). Esto es así, aún y cuando la EPM exprese abiertamente la intención de evadir a la transnacional y no interferir directamente sus áreas de trabajo. Los roces se producen inevitablemente, los que aunados al problema que a menudo representa la coordinación de las políticas de los Estados socios de la EPM, pueden conducir a la empresa a situaciones delicadas.

Un primer elemento que se podría tener en cuenta en el estudio de las relaciones EPM-ET, es la posibilidad de que se desarrollen situaciones de "dependencia estratégica"

---

\* Véase nota No. 51.

de la EPM para con una o más ET. No se puede ignorar que el medio internacional en que opera la EPM se caracteriza por el amplio y bastante eficiente control que sobre él ejerce el capital transnacional en sus diversas formas. La experiencia de algunas EPM, sugiere que a menudo el desarrollo de estas empresas ha estado dependiendo y por lo tanto siendo funcional al capital transnacional.

La dependencia estratégica puede observarse en distintos niveles. A un nivel general, podría señalarse el ejemplo de NAMUCAR; EPM que, intentando por un lado competir, interferir o influir las prácticas de las navieras transnacionales, ha favorecido por otro, con sus rutas y fletes, a diversas ET que operan en el sector de la producción. Tal como se aprecia en diversos informes de la empresa, clientes principales de NAMUCAR han sido la Pepsi Cola, la Texaco y la Firestone.<sup>53</sup>

A un nivel más específico, se puede citar el caso de COMUNBANA. El desarrollo de esta empresa ha sido también bastante problemático. Desde su fundación en 1976 hasta 1980, solamente uno de los Estados socios —Panamá— vendió banano a la empresa.<sup>54</sup>

Durante este período, la producción panameña que se encomendó comercializar a COMUNBANA, era la correspondiente a las empresas públicas COBANA y más tarde COPABA. Esta producción, sin embargo, no llegó a ser suficiente para cumplir los embarques comprometidos con COMUNBANA en todos los períodos del año.<sup>55</sup> En estas condiciones, en 1976 se celebró un contrato entre COBANA y la United Brands en virtud del cual la ET proveería la cantidad de banano que hiciera falta para cumplir los contratos con COMUNBANA. Al final del año, el gobierno panameño pagaría en efectivo el valor de los bananos a la ET. Más tarde, cuando se creó COPABA, se convino en que esta empresa vendería parte de su fruta a la Chiriquí Land Company.<sup>56</sup>

Al referirse a estos acuerdos y compromisos, un estudio establece:

“... esta dependencia estratégica del sector público de Panamá y de COMUNBANA frente a la ET le facilita a la última herramientas importantes de presión, en el caso del conflicto con el gobierno. Estas fueron efectivamente aprovechadas después que el Consejo Nacional del Banano elaboró el anteproyecto de ley sobre el aumento del impuesto a las exportaciones.”<sup>57</sup>

En segundo lugar, al examinar el problema de las relaciones EPM-ET, es conveniente tener en cuenta un fenómeno destacado por diversos estudiosos del Estado en la periferia capitalista: el problema de las articulaciones que se establecen entre el Estado, las clases dominantes propiamente locales y sectores transnacionales. Sobre este punto T. Evers señala:

“Si el contexto económico (en los países de la periferia capitalista) trasciende el espacio nacional, esto significa en términos de agentes sociales que tampoco la

composición local de clase puede considerarse un universo completo y autónomo: forman parte de las clases dominantes aquellas burguesías externas que como financistas, industriales y comerciantes controlan los centros de producción y de decisión económica en las metrópolis de los que depende la vida económica de la periferia. Quiere decir que los "intereses generales" que se articulan en el Estado constituyen una amalgama de intereses locales y extranjeros; y en el conjunto de las clases dominantes a las que el Estado capitalista periférico representa como su "comité político" la gran mayoría de las veces las fracciones externas son precisamente las hegemónicas."<sup>58</sup>

A partir del análisis anterior pueden hacerse diversas consideraciones con respecto a la EPM. ¿Hasta qué punto el apareamiento de una EPM determinada es efectivamente el resultado de intereses "nacionales" de los Estados socios?, ¿en qué medida los sectores transnacionales incorporados a las clases dominantes locales podrían estar interesados en promover la creación de una EPM determinada, buscando con ello obtener algún tipo de beneficio asociado con la operación de la empresa?

Estas articulaciones entre sectores y clases dominantes locales y extranjeros y el Estado, podrían contribuir a explicar el fenómeno tan frecuentemente señalado de la falta de apoyo que algunas EPM experimentan de parte de los Estados socios, con respecto a ciertas actividades específicas. En el caso de NAMUCAR podrían citarse las infructuosas negociaciones llevadas a cabo por la administración de la empresa, con el fin de obtener alguna participación en el transporte de los hidrocarburos que los Estados socios reciben como consecuencia del acuerdo de cooperación energética mexicano-venezolano. Este acuerdo prevé expresamente la posibilidad de que NAMUCAR participe del transporte de estos hidrocarburos, sin embargo son actualmente transportados por navieras transnacionales, debido en apariencia a los extraordinariamente bajos fletes que estas empresas han podido ofrecer.

Por otro lado, las articulaciones en estudio podrían contribuir a explicar fenómenos como la fuerte oposición que sectores industriales y comerciales de diversos Estados socios de NAMUCAR, han manifestado con respecto a la posibilidad de que se aplique en favor de la empresa el principio de reserva de carga.<sup>59</sup>

Todo lo dicho con anterioridad, no supone necesariamente una visión pesimista con respecto a las posibilidades de éxito de las EPM que surgen con el fin de intentar alterar ciertas reglas del *status quo* internacional. Se pretende, sí, advertir sobre el exceso de optimismo y el simplismo. La experiencia de no pocas EPM autoriza para adoptar esta postura y para hacer énfasis en la urgencia de profundizar en el estudio de los distintos problemas y posibilidades que tienen estas organizaciones.

## Conclusión

En este artículo se ha intentado esbozar rápidamente el panorama que presenta actualmente el conocimiento en materia de las EPM. Se han destacado las insuficiencias

más importantes que presenta la mayoría de trabajos que se han ocupado del tema, y se han discutido brevemente algunos temas y problemas que parecen sugerir importantes caminos para la investigación en este campo. El propósito básico que ha animado la realización de este trabajo ha sido el de llamar la atención hacia las EPM como expresión de las políticas de cooperación e integración, que han llevado a la práctica los Estados de América Latina. Estas empresas, en las cuales se han invertido muchos recursos escasos, presentan en la actualidad problemas de distinta naturaleza. En ciertas EPM, estos problemas constituyen verdaderas encrucijadas que no parecieran ser susceptibles de resolución alguna, sino por la vía de la transformación de la EPM en "otra cosa", en otro tipo de instrumento de cooperación e integración.

La magnitud y la naturaleza de los problemas que enfrenta la gran mayoría de EPM contrasta notablemente con la ausencia de investigaciones más profundas y sistemáticas, así como con la aparente falta de interés que los mismos gobiernos socios manifiestan en relación al futuro de estas empresas. Tal estado de desidia y estancamiento no puede ser considerado sino como negativo para los intereses de los países involucrados directamente en las EPM, y en general para los de todos los países del Tercer Mundo que honestamente aspiran a modificar el orden internacional vigente. Por esta razón, este artículo concluye con una excitativa a gobiernos, empresas e investigadores, para que con sus esfuerzos mancomunados propicien el desarrollo del conocimiento en este campo y contribuyan así concretamente al desarrollo de sus pueblos.

#### NOTAS

- 1 Un inventario de las empresas multinacionales latinoamericanas se puede encontrar en: UNCTAD, *Empresas Multinacionales Latinoamericanas*. Documento presentado con carácter preliminar al Seminario sobre la Administración y el Financiamiento de las Empresas Multinacionales Latinoamericanas, celebrado en Lima, Perú, del 8 al 12 de junio de 1981.
- 2 Strange, Susan, "Cave: Hic Dragones: a Critique of Regime Analysis", *International Organization*, Volumen 36, No. 2, primavera 1982, p. 485. Algunos autores citan resoluciones de las Naciones Unidas para justificar el uso del criterio de la Multinacionalidad por el mercado. Especial mención requiere la resolución 1721 (LIII) del Consejo Económico Social, tomada en julio de 1972, en la cual se pidió al Secretario General de la ONU que estableciera un grupo de personalidades para el estudio de la función y los efectos de las corporaciones multinacionales en el proceso de desarrollo. El informe fue finalmente presentado con la terminología de la resolución citada; no obstante el grupo de personalidades hizo ver en un documento adicional titulado *Efectos de las Empresas Multinacionales en el Desarrollo y en las Relaciones Internacionales*, (S/74. II. A. 5), que "la palabra transnacional expresaría mejor el concepto de que estas empresas actúan desde los países en que tienen su sede a través de las fronteras nacionales". Con posterioridad, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas adoptó expresamente la palabra transnacional para estas empresas. Véase *Las Empresas Transnacionales en el Desarrollo Mundial: Reexamen*, Naciones Unidas E/C. 10/38, marzo de 1978.
- 3 Ejemplos de este tipo de trabajos se encuentran en: Ghymm, Kyung-il, "Multinational Enterprises from the Third World", *Journal of International Business Studies*, Volumen 11, No. 2, 1980, pp. 118-122; Lall, Sanjaya, "The Emergence of Third World Multinationals: Indian Joint Ventures Overseas", *World Development*, Volumen 10, No. 2, febrero de 1982,

pp. 127-146; Kumar, K. y McLeod, Maxwell, G. eds., *Multinationals from Developing Countries*, Lexington Books, 1981.

4 Véase nota No. 2.

5 Esta parte se basa, aunque no exclusivamente, en los siguientes trabajos: González Ibarra, Miguel, *Especialización Internacional y Subdesarrollo: El Caso de la Empresa Multinacional Latinoamericana*, tesis profesional, México, Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1973; Kaplan, Marcos, comp., *Corporaciones Públicas Multinacionales para el Desarrollo y la Integración de la América Latina*, 1a. reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1974; Renderos, Héctor G., *Las Empresas Multinacionales Latinoamericanas como Instrumentos de Desarrollo Integrado*, tesis profesional, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de El Salvador, 1971; Viloria, Enrique, "Empresas Públicas Multinacionales Latinoamericanas", en: CLAD, ed., *Gobierno y Empresas Públicas en América Latina*, 1a. ed. en español, Buenos Aires, SIAP, 1978; White, Eduardo J., *Empresas Multinacionales Latinoamericanas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973; UNCTAD/PNUD, *Áreas donde Interesaría Promover la Formación de Empresas Multinacionales de Comercialización. Región: América Latina*, Ginebra, Proyecto RLA/73/063, 1978.

6 UNCTAD IV, *Cooperación Económica entre Países en Desarrollo*, TD/192/supp. 1, Nairobi, mayo de 1976, p. 42.

7 Estudios bastante formales o jurídicos se han escrito por ejemplo sobre el caso de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA). Véase Vallejo S., Arturo, *The Central American Air Navigation Services Corporation*, Tesis, Master of Law, Canada, McGill University, 1978; Cohen, Salomón, *Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea*, Tesis, Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1975.

8 Escuela Empresarial Andina del Convenio "Andrés Bello", *Seminario Internacional sobre Administración y Financiamiento de Empresas Multinacionales Latinoamericanas*, Lima, 8-13 de junio de 1981. Ver documento presentado con las siglas "LMJ", p. 2.

9 Citado por Hirschmann, David, "Development or Underdevelopment Administration? A Further 'dead lock'", *Development and Change*, Volumen 12, No. 3, julio de 1981, p. 466.

10 Empresa Auxiliar de la Industria S. A., *Problemas de Gestión y Administración en las Empresas Multinacionales Latinoamericanas*, mayo de 1981, p. 27.

11 Boneo, Horacio, "Some Notes on the Definition and Taxonomy of Public Enterprises", Fernandes, Paxy y Sicherl, Pavle, eds., *Seeking the Personality of Public Enterprises*, Yugoslavia, ICPE, 1981, p. 148.

12 Fernandes, P. y Sicherl, P., *op. cit.*, p. 17.

13 Jones, Leroy P., "Definition and Taxonomy of Public Enterprise", Fernandes, P. y Sicherl, P., *op. cit.*, p. 121.

14 Díaz-Alejandro, Carlos F., "Foreign Direct Investments by Latin Americans", Agmon, Tamir y Kindleberger, Charles P. M. eds., *Multinationals from Small Countries*, The MIT Press, 1977, p. 169

15 Tal ha sido el caso de PANCAFE.

16 Díaz-Alejandro, *op. cit.*, pp. 180-181.

17 Marquez, Viviane y Godau, Rainer, *Burocracia y Sociedad: Una Perspectiva Latinoamericana*, mimeo, noviembre de 1980, p. 5.

18 Véase sección 1.1 de este artículo.

19 Fernandes, P. y Sicherl, P., eds., "The Identity and Character of Public Enterprises - A Building Blocks Approach", Fernandes y Sicherl eds., *op. cit.*, pp. 52-55.

20 *Ibid.*, p. 53.

21 Fernandes y Sicherl, eds., *op. cit.*, p. 25.

22 Fernandes y Sicherl, *op. cit.*, p. 53.

23 Dekock, Jules, *Ocean Transport in the Caribbean Community*, CEPAL, POS. 75/72, 30 de enero de 1975.

24 Según el estudio de factibilidad de la empresa, se operaría con un margen de rentabilidad del orden del 2,5 por ciento.

25 Por ejemplo, se estimó que la carga disponible en el área incluía a la que se moviliza entre los países del Istmo centroamericano, lo cual resulta alejado de la realidad en primer lugar por el hecho que dicha carga se moviliza en casi su totalidad por vía terrestre. Véase NAMUCAR, *Un Esfuerzo Multinacional de Marcha*, San José, NAMUCAR, 1982, p. 22.

- 26 En abril de 1975 fue celebrada en México una Conferencia Preparatoria, la que dio lugar a la suscripción del Acuerdo Constitutivo de NAMUCAR en mayo del mismo año. En julio, se instaló al grupo de experto encargado de realizar el estudio de factibilidad.
- 27 *Informe de la Séptima Sesión Ordinaria del Consejo de Administración*, Trinidad y Tobago, 1977, p. 2.
- 28 De todas formas, los resultados alcanzados con las nuevas rutas han sido modestos y hasta negativos. Por su parte, los Estados socios y la administración de la empresa han sostenido la hipótesis relativa a que, a pesar del deterioro financiero y técnico de la empresa, ésta es una herramienta que permite ejercer cierta presión en contra de elevaciones abruptas en los fletes y otras prácticas comerciales de las navieras transnacionales y locales privadas.
- 29 Robock, Stefan et al., *International Business and Multinational Enterprises*, edición revisada, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1977, p. viii.
- 30 Empresa Auxiliar de la Industria, *op. cit.*, pp. 45-46.
- 31 CIPE, *Estudio sobre las Perspectivas del Intercambio Comercial entre Países Ribereños del Mar Caribe*, Bogotá, setiembre de 1976; CEPAL, *Relaciones Económicas entre Mesoamérica y El Caribe*, CEPAL/MEX/1058, octubre de 1981.
- 32 NAMUCAR, *Un Esfuerzo Multinacional . . .*, pp. 24-28.
- 33 La propuesta de establecer cuotas de capital diferenciadas para los Estados socios, fue hecha por la administración de la empresa, atendiendo básicamente a las dificultades de pago manifestadas por Estados socios como Costa Rica, Jamaica y Nicaragua. Esta propuesta, sin embargo, fue rechazada por el Consejo de Administración. NAMUCAR, *Un Esfuerzo Multinacional . . .*, pp. 45-46.
- 34 Para mayores detalles en torno a la problemática de la hegemonía mexicana en NAMUCAR y otros aspectos relacionados con la empresa, véase Valdés, Mauricio, *Elementos para el Estudio de la Empresa Pública Multinacional: El Caso de la Naviera Multinacional del Caribe*, Tesis, Maestría en Administración Pública, San José, Universidad de Costa Rica - ICAP, 1983.
- 35 Durante este mismo período, los presidentes de México y de Venezuela impulsaron activamente la creación de otras formas de cooperación latinoamericana. Uno de los resultados más notables de estas iniciativas fue el establecimiento, en octubre de 1975, del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), un foro de consulta y cooperación económica exclusivamente latinoamericano. Véase Bond, Robert D., "Regionalism in Latin America: Prospects for the Latin American Economic System (SELA)", *International Organization*, Volumen 32, No. 2, primavera 1978, pp.401-423.
- 36 La participación de Nicaragua en la empresa durante el régimen de Somoza puede ser explicada por razones específicas. En primer lugar, se ha afirmado que el régimen somocista tenía interés en desarrollar la costa atlántica, más tarde o más temprano. Con este propósito, NAMUCAR podría ser de utilidad. En segundo lugar, se piensa que Somoza veía en la participación en NAMUCAR, el medio para poder ejercer cierta influencia desde adentro, por ejemplo en caso que las operaciones de la empresa lastimaran los intereses de su propia empresa naviera. Este conflicto se presentó efectivamente en oportunidad de la apertura por parte de NAMUCAR de su ruta hacia los puertos estadounidenses del Golfo de México.
- 37 *La Nación*, Costa Rica, 14 de enero de 1983, p. 4 A.
- 38 Esta información fue obtenida por medio de pláticas informales sostenidas con personeros vinculados con la empresa.
- 39 El Comité Ejecutivo de Acción Transitoria fue establecido en diciembre de 1980.
- 40 No se desea aquí profundizar en este aspecto de la problemática de la empresa. El lector interesado puede ver a Valdés, *op. cit.*, pp. 120-123.
- 41 Empresa Auxiliar de la Industria, *op. cit.*, p. 30.
- 42 En este y otros aspectos, el tipo de análisis que aquí se sugiere podría beneficiarse del estudio de la problemática internacional que se hace en términos de "regímenes internacionales". Habría, sin embargo, que ser cuidadosos en el manejo de este último concepto. El hecho de ser el producto de la reacción de los liberales estadounidenses frente a la crisis del paradigma "realista" del estudio de las relaciones internacionales, incorpora cierto sesgo a toda la estructura conceptual y metodológica que sustenta el análisis de los regímenes internacionales. Véase Strange, Susan, *op. cit.*, *passim*.
- 43 Jönsson, Christer, "Sphere of flying: The Politics of International Aviation", en: *International Organization*, Volumen 35, No. 2, primavera 1981, p. 282.
- 44 Jönsson, *op. cit.*, p. 281.

- 45 Convenio Constitutivo de COCESNA, Art. 2.
- 46 Véase Cohen, *op. cit.*, p. 7.
- 47 *Ibid.*, pp. 5-6.
- 48 Se ha estimado que en 1975 la capacidad subutilizada de las líneas aéreas en las rutas más importantes del Atlántico Norte, fue equivalente a 15.000 viajes redondos de Boeing 747 vacíos. Véase Hammar skjöld, K., *Air Cargo Perspectives*, address to the Freight Seminar, Gothenburg, 17 de marzo de 1977.
- 49 Jönsson, *op. cit.*, p. 287.
- 50 *Ibid.*, p. 289.
- 51 Vallejos, S., *op. cit.*, pp. 48-55.
- 52 Véase *La Nación*, Costa Rica, 18 de abril de 1983, p. 17 A. Campo pagado titulado "Monopolio Internacional de Telecomunicaciones", carta abierta al presidente de Costa Rica.
- 53 Véase *Informe a la VII Sesión Ordinaria del Consejo de Administración*, marzo de 1977, p. 3; e *Informe a la XXXIII Sesión Ordinaria del Consejo de Administración*, enero de 1983, p. 3.
- 54 CEPAL, *La Capacidad de Negociación y Distribución de Beneficios en la Industria del Banano de la UPEB y Particularmente de Honduras y Panamá*, E/CEPAL/R. 321, julio de 1982, pp. 93-96.
- 55 *Ibid.*, pp. 148-150.
- 56 *Loc. cit.*
- 57 *Ibid.*, p. 149.
- 58 Evers, Tilman, *El Estado en la Periferia Capitalista*, México, Siglo XXI, 1979, pp. 81-82.
- 59 La oposición a la posible aplicación de la reserva de carga en favor de NAMUCAR ha sido bastante notable por ejemplo entre sectores industriales costarricenses. Véase el periódico mexicano *Excelsior* en su edición del 4 de diciembre de 1974, en la que se reproducen declaraciones al respecto de quien en ese entonces era presidente de la Cámara de Industrias de Costa Rica. Más recientemente, los industriales costarricenses han mostrado su oposición a la reserva de carga para NAMUCAR. Véase el periódico costarricense *La República* del 10 de marzo de 1983.

## LA TECNOLOGIA DE MICROCOMPUTADORES Y SUS APLICACIONES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Róger E. Echeverría

### Introducción

En la primera mitad de la década de los ochenta, estamos en la segunda gran revolución de la producción de la humanidad. Pero a diferencia de la primera revolución industrial del siglo pasado, que fue una revolución fabril, ésta es una revolución de la oficina: es la revolución de la información.

Impulsando esta revolución se encuentra un pequeño dispositivo electrónico de unos cuatro milímetros de lado: el microprocesador de circuito integrado. Este diminuto descendiente de los tubos de radio, está transformando la sociedad en que vivimos en todos los ambientes: la escuela, la oficina, el trabajo. Con su omnipresencia debido a su bajo costo, permite realizar tareas antes imposibles de atacar por su complejidad o por su laboriosidad.

Por supuesto que hoy en día, miríadas de aplicaciones de los computadores digitales ya forman parte integral de nuestra existencia. Sin computadores no habría sido posible para el hombre llegar a la Luna, ni lanzarse a la conquista del espacio. Pero de una manera más prosaica, sin computadores no sería posible que funcionara la administración pública de un país.

Aun en nuestros países centroamericanos, sin computadores no alcanzaría un mes para calcular, preparar y efectuar el pago de lo que los empleados públicos ganaron en ese mes. Tampoco sería posible en un mes efectuar el cobro de los servicios públicos consumidos ese mes, ni mucho menos determinar quiénes no han pagado su servicio.

Pero ha sido el advenimiento de la tecnología de microcomputadores, lo que ha popularizado y extendido las aplicaciones computacionales, que ponen al alcance de millones de seres humanos, posibilidades ilimitadas de utilización de la información.

Su inmensa popularidad se debe a dos factores: su bajo precio y su calidad de "computadores personales". Este tipo de equipo está compitiendo efectivamente con las máquinas de escribir, pronto será muy ubicua y ya es decididamente más versátil y más barata.

Para dar una idea de la expansión de este producto, basta mencionar que a partir de 1980 las ventas del mismo se han duplicado año a año hasta alcanzar durante 1982 la cifra de 2.800.000 microcomputadores vendidos a todo tipo de usuarios.

Lo que ha impulsado este crecimiento no ha sido solamente el carácter personal del equipo. Lo ha sido también en gran medida el aspecto de los paquetes de programas disponibles.

Hoy existe un gran énfasis en que los equipos sean "amistosos para el usuario". Esto significa que, a diferencia de los primeros computadores grandes en los cuales se mixtificó su programación, en los microcomputadores se trata que las instrucciones de utilización de los programas de computadores sean accesibles a todo tipo de usuario.

Los equipos y programas vienen con documentación detallada, de manera que el comprador pueda desempacarlos, armarlos, echarlos a andar y comenzar a utilizarlos en diez minutos. Se ha puesto tal empeño en esto, que hay equipos cuyas órdenes son controladas no simplemente desde el teclado sino desde dispositivos desplazables sobre la mesa, denominados "ratones", que arrastran un punto de luz sobre la pantalla, donde basta su colocación sobre el símbolo de una operación para que ésta se realice.

Sin embargo, pasada la euforia inicial por la alta tecnología, la duda persiste: ¿se podrán ocupar ventajosamente estos juguetes en la administración pública? Como para casi cualquier otra pregunta de este tipo, la respuesta es: depende. Depende de que el equipo seleccionado sea el adecuado a las necesidades de la administración. Depende del uso que se le dé. Y, por último y no menos importante, depende de que se persuade a los administradores públicos, que utilizar directamente un computador personal no es complicado y sí de mucho beneficio.

## **1. Computadores: pasado y presente**

Desde el inicio del presente siglo, el crecimiento de la población y por consiguiente de la administración pública, hicieron imperativo el desarrollo de métodos mecánicos para el procesamiento de información.

La primera y más conocida de estas aplicaciones, es el procesamiento del censo de 1890 en los Estados Unidos. Dada la cantidad de información a procesar, y la limitación de tiempo disponible, se requería algún tipo de mecanización del proceso. Por consiguiente se utilizó por primera vez en la administración pública, un sistema

de tratamiento de información semiautomático con máquinas que tabulaban tarjetas, en las que estaba codificada la información por medio de perforaciones.

En los años de la entreguerra, estas máquinas se perfeccionaron bastante y su uso se extendió considerablemente, especialmente en la administración pública norteamericana. Pero no fue sino a raíz del esfuerzo bélico de los 40, que se desarrollaron los primeros computadores.

El desarrollo fue paralelo y casi simultáneo en Inglaterra y en los Estados Unidos, pero generalmente se acepta que en 1950, en la escuela de Ingeniería Eléctrica de la Universidad de Pennsylvania, se construyó el primer computador digital moderno, denominado ENIAC por sus creadores.

Esta era una máquina basada en la tecnología del tubo de radio, inventada por Lee de Forest en 1913. Contenía 18.000 tubos y consumía una gran cantidad de energía. Podía realizar, para entonces increíble cantidad de 300 multiplicaciones por segundo, pero sólo tenía capacidad de almacenar 20 números. Se utilizó principalmente en aplicaciones balísticas.

La primera aplicación de computadores digitales en labores de la administración pública, se inició en 1951 cuando la Oficina de Censos del gobierno norteamericano adquirió el primer computador disponible comercialmente. Este era el UNIVAC 1, desarrollado por la Sperry Rand. En 1953 la empresa IBM entró al mercado con su primer computador comercial, el IBM 650, cuyo principal cliente fue la administración pública de Estados Unidos.

A partir de 1960, se introducen los así llamados computadores de segunda generación. Estos equipos de cómputo se distinguían de los anteriores, en que utilizaban en lugar del tubo al vacío, el transistor. Este es un dispositivo electrónico, inventado por Bardeen, Britain y Schokley en los laboratorios de la Bell Telephone Co. en Estados Unidos en 1948. Su pequeño tamaño, bajo consumo de energía y mayor rapidez, hicieron que desplazara completamente el tubo de radio, ya que realizaba las mismas funciones.

Entre estos equipos de cómputo denominados de segunda generación, el que alcanzó mayor producción fue el IBM 1401. Este era un computador desarrollado especialmente para labores denominadas de tipo administrativo (como lo contrario a las labores denominadas de tipo científico), que son de alto volumen pero de poca complejidad, que tenía una memoria máxima de 16.000 caracteres de capacidad y realizaba 3.000 operaciones por segundo.

En 1964 la introducción de la serie de computadores IBM/360, inició la denominada tercera generación de equipos de cómputo. Esta generación fue la que fijó las pautas del computador, tal y como se le conoce hoy. Estos fueron equipos de propó-

sito general, compatibles entre sí, con lenguajes y sistemas estandarizados. Utilizaban la tecnología de circuitos integrados en pequeña escala, agrupando en uno de estos dispositivos decenas de transistores. Su capacidad de memoria máxima llegaba al medio millón de caracteres y podían realizar hasta 10.000 operaciones por segundo.

A partir de entonces el progreso no ha sido de cambio dramático, sino de mejoras continuas. La serie de computadoras IBM/370 introducidas en 1971, es totalmente compatible con la anterior serie IBM/360. Tenía muchos adelantos sobre la serie anterior, tanto en equipos como en sistemas de programación. Equipos de este tipo pueden procesar hasta 40 millones de instrucciones por segundo, con capacidades de memoria cercanas a los 16 millones de caracteres.

En la administración pública de nuestros países centroamericanos, como en el resto del mundo, el mayor porcentaje de computadores instalado pertenece a IBM, la cual tiene en la actualidad aproximadamente el 60% del mercado mundial. Existen también instalados en Centroamérica un número menor de equipos de otras marcas, tales como Burroughs y National Cash Register.

Aunque por consenso general se acepta que en la década de los 80 estamos en la cuarta generación de equipos de cómputo, no hay acuerdo general sobre qué hecho, descubrimiento o equipo, marca su inicio. Lo que sí existe es una orientación de la investigación y desarrollo por parte de Japón y de los Estados Unidos, para tener en el mercado equipos de cómputo de quinta generación en 1990.

Esta quinta generación de computadores se caracterizará sobre todo por sus habilidades de inteligencia artificial. Esto es: podrá comunicarse en un lenguaje natural, tendrá capacidad de aprender por inferencia y por asociación, y a diferencia de los equipos actuales tendrá conocimientos sobre el contenido de sus archivos, en lugar simplemente de su localización. Todo esto lo montará sobre una arquitectura basada en circuitos de integración en gran escala, (con más de un millón de transistores en cada uno), que le permitirá realizar de 2 a 10.000 operaciones por segundo. Para ello contará con memorias capaces de almacenar de 5 a 160 millones de caracteres.

## **2. Minicomputadores y microcomputadores**

En 1965 una empresa de Massachusetts, Estados Unidos, la Digital Equipment Corporation, produjo el primer minicomputador: el PDP-8. Su diferencia principal con los computadores de la época no era sólo su pequeño tamaño o su bajo precio, sino más bien su orientación como producto. Se ofrecía en venta (no en alquiler) como un equipo a integrar dentro de otros equipos (tales como centrales telefónicas o télex), en lugar de comercializarse como un equipo independiente. Su principal mercado lo constituían los laboratorios de investigación de la industria o de las universidades, donde podría utilizarse con un mínimo de accesorios, como un instrumento más.

Acorde con esa filosofía de diseño, los primeros minicomputadores se ofrecían con muy pocas y lentas unidades periféricas, y con un mínimo de facilidades de programación. Por supuesto tampoco, se ofrecía mantenimiento alguno, simplemente se venderían repuestos, pues se suponía que los que lo comprarán debían tener la capacidad de repararlo, tanto como de utilizarlo.

Como en el caso de otros productos, su tipo de utilización, la afluencia creciente de clientes sin capacidad técnica, fueron reorientando el minicomputador hacia donde se encuentra hoy: con capacidades casi indistinguibles en cuanto a especialización se refiere, de las de los computadores grandes. Es así que un computador diseñado originalmente para ser utilizado en laboratorios y en aplicaciones de tipo científico, tiene hoy gran utilización en la administración pública en trabajos de tipo administrativo.

Diversas empresas fabrican y mercadean este tipo de computadores. Además de la Digital Equipment Corporation, se encuentran equipos minicomputadores de Data General, Hewlett-Packard, Basic Four, Wang y Honeywell, instalados en gobiernos e instituciones descentralizadas del sector público centroamericano.

El desarrollo de los microcomputadores es mucho más reciente. En noviembre de 1971, Ted Hoff, diseñador de la empresa INTEL de California, desarrolló el 4004 que fue el primero de los así llamados microprocesadores. El microprocesador consistía básicamente de un circuito integrado, con una capacidad equivalente a la potencia computacional de la unidad central de proceso de un computador de tamaño grande.

A este primer microprocesador de circuito integrado siguieron otros, particularmente el Intel 8080, el cual ha jugado un papel fundamental en la industria de microcomputadores.

El primer microcomputador en el mercado (que incorporaba el microprocesador Intel 8080), fue el Altair 8800 de la empresa MITS. Este se vendía en un paquete para ser armado por entusiastas de la electrónica o de la computación. Sus facilidades de programación eran muy limitadas y por supuesto todo tipo de reparaciones o mantenimiento quedaba a cargo del comprador.

Este origen de paquete para armar se refleja aun hoy en la industria de los microcomputadores. Estos son equipos que se venden directamente, que permiten acoplarse a dispositivos fabricados por muy diversos fabricantes y para los cuales la mayor parte del mantenimiento corre a cargo del usuario.

Se originó así toda una serie de microcomputadores que utilizaban el microprocesador Intel 8080 o su sucesor el Z-80 de la empresa Zilog, que ha sido la línea de mayor difusión en este campo. Se han establecido estandarizaciones, especialmente en cuanto a sistemas de programación, basadas en las características de este circuito integrado, que son independientes de la marca del equipo en sí.

Paralelamente se han establecido en el mercado otros microprocesadores en circuito integrado, tales como el 6502 de Mostek, que han dado origen a otras marcas de microcomputadores, entre los que se destaca como el de mayor venta el Apple II.

Todos estos microcomputadores tienen capacidades parecidas: pueden realizar cerca de 1.000 operaciones por segundo y tienen una capacidad máxima de memoria de 64.000 caracteres. Precisamente esta limitación de memoria hizo surgir al mercado en 1979 una segunda generación de microcomputadores: los así llamados microcomputadores de 16 líneas.

Estos, aunque de velocidad similar, tienen una mayor capacidad de memoria (hasta 512.000 caracteres). Los microprocesadores 68000 de Motorola y el 8086 de Intel son circuitos integrados típicos de este tipo. Estos microprocesadores se incorporan a microcomputadores, tales como el Apple III, el Lisa o el IBM PC.

El mercado de microcomputadores, independientemente de la capacidad computacional, muestra dos grandes divisiones: por un lado están los denominados computadores para el hogar y por otro lado el segmento de computadores personales para la oficina.

Los microcomputadores para el hogar son los sucesores más legítimos de los primeros microcomputadores de armar. Típicamente comprenden sólo un teclado (dentro del cual está la electrónica del microprocesador), que se acopla a la antena de un televisor. Tienen mucho en común con los juegos electrónicos para televisores. Usualmente traen paquetes de juegos, producen imágenes en colores, se acoplan a grabadoras comunes de cassette para guardar programas y se venden en jugueterías.

Su costo varía entre cincuenta y mil quinientos dólares, y usualmente no está orientado hacia aplicaciones de oficina. Sin embargo, no pocos equipos marca Apple II, originalmente diseñados para el mercado del hogar, se orientaron hacia el de oficina, hasta el punto de que esta empresa tiene actualmente el 16% del mercado mundial de microcomputadores. Otros de estos equipos son el Sinclair ZX-81, el Vic-20 de Commodore y al Atari 800.

Por otra parte, los microcomputadores para tareas de oficina usualmente tienen un costo alrededor de los cinco mil dólares. Por lo general traen su propia pantalla, donde la mayoría de las veces está localizada la electrónica del microprocesador. Característico de este tipo de equipos, dada su orientación, es la utilización de dispositivos rápidos de almacenamiento en medio magnético, llamados diskettes, en contraposición con las grabadoras de cassette. Asimismo están frecuentemente acopladas a impresoras.

Equipos de este tipo son fabricados literalmente por centenares de casas norteamericanas, entre las que se destacan como líderes de mercado Radio Shack, Apple Computer e IBM PC.

Muy recientemente, a partir de 1982, han comenzado a extenderse en el mercado los llamados microcomputadores portátiles. Aunque, dado su tamaño y peso casi todos los microcomputadores podrían calificarse de portátiles, esta clasificación usualmente se reserva para equipos con teclado, pantalla, electrónica y baterías integradas en una unidad del tamaño de un portafolio, de unos pocos kilogramos de peso y fácilmente transportable en un maletín ejecutivo.

Estas unidades, que son los verdaderos sucesores de las hoy ya obsoletas calculadoras programables, ofrecen casi todas las funciones de las unidades más grandes, con las limitaciones impuestas por el poco tamaño de la pantalla. Equipos de este tipo son el Epsom HX-20, el Radio Shack model 100 y el Compact Computer de Texas Instruments.

Otra clase de microcomputadores, denominados también portátiles, son los que incorporan en un diseño transportable el teclado y la electrónica, con una unidad con pantalla de video normal de tamaño pequeño. Estas unidades, aunque de mucho más volumen y peso que los anteriores, están diseñadas para aplicaciones de oficina (en contraposición a aplicaciones móviles de los verdaderos portátiles) y por lo general no son para funcionamiento con baterías. El primero y de mayor venta de estos equipos, es el Osborne I que tiene un precio de alrededor de mil quinientos dólares.

En resumen, la industria de los microcomputadores es una industria en constante avance, donde todos los días se suceden nuevos productos en el mercado. Sin embargo, poco a poco han emergido ciertos lineamientos generales y estandarizaciones de los productos, que han permitido hacer evaluaciones comparativas.

### **3. Anatomía de un microcomputador**

Aunque está fuera del propósito de este artículo, al estudiar detalladamente las partes, integración y funciones de un microcomputador, no es posible evaluar cuál podría ser la utilidad de uno de estos equipos en la administración pública, sin tener al menos una idea de su modus operandi.

Puesto que existen muy diversos modelos de microcomputadores, se utilizará como ejemplo un equipo de oficina para labores generales de tipo administrativo. Este equipo puede ser fabricado por una sola casa o puede ser el producto de una integración de unidades de diversa procedencia.

Esta segunda posibilidad ya señala una de las más notables características de estos equipos: la compatibilidad. En efecto, existen una serie de especificaciones de dominio público que detallan las características eléctricas, mecánicas y de programación de las partes a interconectar.

Esta integración puede ser tanto externa al nivel de unidades periféricas, tales como impresoras, o interna al nivel de las llamadas tarjetas de circuitos impresos. Estas tarjetas constituyen el corazón electrónico del microcomputador. Funcionalmente se pueden distinguir al menos tres tipos, que podrían en algunos casos estar combinados en una sola unidad físicamente hablando. La primera de estas tarjetas es la del microprocesador, en la que está este circuito integrado y otros circuitos denominados de entrada y salida, que le permiten comunicarse con las llamadas unidades periféricas, tales como terminales e impresoras.

La segunda de las tarjetas es la de la memoria, residente también en circuitos integrados. Estas memorias pueden ser de propósito general (denominadas RAM) o pregrabadas para utilización particular de ciertos programas (denominadas ROM). En algunos equipos la memoria es no-volátil, o sea que cuenta con baterías propias que conservan su contenido, aunque el equipo esté apagado.

La tercera de estas tarjetas es el controlador de diskette. El diskette es el medio de almacenamiento externo más usado en este tipo de microcomputadores. Consiste en un disco de material plástico flexible, recubierto de material magnético, dentro de una funda flexible. Hay hoy disponibles dos tamaños: el de ocho pulgadas de diámetro con una capacidad máxima de un millón de caracteres, y el de cinco y cuatro pulgadas con una capacidad máxima de alrededor de 254.000 caracteres.

Estas tarjetas de circuito impreso, junto con una o dos unidades de diskette, usualmente están en una sola unidad compartiendo la fuente de poder.

La terminal, integrada por el teclado y la pantalla usualmente está incorporada en la misma unidad. Puede también estar separada como una unidad o como teclado y pantalla separados. Los teclados usualmente son tipo máquina de escribir eléctrica con mayúsculas y minúsculas y con un teclado numérico tipo calculadora incorporado. Las pantallas son similares a las de televisión. Por lo general pueden exhibir 24 líneas de 80 caracteres cada una y muestran la información en color gris o verde o más recientemente en color naranja.

Las impresoras son siempre unidades externas. Las hay de diferentes tipos, pero al ser máquinas electromecánicas su precio es muy similar y a veces mayor al del microcomputador. Para utilización de oficina, se requiere que tengan capacidad de imprimir hasta 132 caracteres por línea en una proporción de 10 o 12 caracteres por pulgada, en una relación de 6 u 8 líneas de impresión por pulgada. Igualmente se requiere que puedan alimentar tanto fórmula continua con agujeros para pines tractores, como hojas de carta por medio del rodillo de presión.

Los tipos más usuales de impresoras de microcomputador son los denominados de matriz de puntos y la denominada rueda de margaritas. Ambas imprimen a velocidades cercanas a los 100 caracteres por minuto, siendo la de matriz de puntos un poco

más veloz. Sin embargo la de rueda de margaritas presenta una mejor calidad de impresión, pues dispone de tipos individuales, mientras que en la otra los tipos se forman en el momento de la impresión, a partir de combinaciones de punzones en la cabeza impresora.

Adicionalmente a las unidades periféricas mencionadas, el microcomputador puede conectarse a otra serie muy variada de dispositivos por medio de la denominada interfase. La interfase es simplemente una especificación del ordenamiento espacial y eléctrico de las señales en determinado conector. Existen así interfases definidas para la conexión de las tarjetas de circuito impreso, tanto para dispositivos analógicos tales como instrumentos de medición, como para todo tipo de unidades digitales de entrada o salida. Esta variedad de posibilidades de acople es posible gracias a que estas unidades son "inteligentes", es decir, tienen microprocesadores que les permite realizar en ellas parte del control que debería realizar el microprocesador central.

Entre estas últimas se pueden mencionar graficadores, generadores de voz, digitalizadores, terminales de propósito especial, video-discos grabados por rayos láser y dispositivos para acoplarse a líneas telefónicas. Este último tipo de dispositivo, denominado modem, es lo que le permite a un microcomputador comunicarse con otro o con un computador grande o minicomputador a través de líneas telefónicas. Esta posibilidad de interconexión es la que abre grandes panoramas a los microcomputadores en el campo del Teleprocesamiento de Datos.

#### **4. El procesamiento de datos a distancia**

Los computadores de primera y segunda generación no tuvieron posibilidad ninguna de intercomunicación. No fue sino hasta el desarrollo de la tercera generación de computadores que surgió la utilización de terminales tipo pantalla, hoy tan generalizada, como medio de interfase de comunicación de datos hombre-máquina.

Esta posibilidad de comunicación directa, junto con la aparición de discos magnéticos de gran velocidad de transferencia de información y de gran capacidad de almacenamiento, hizo surgir una nueva técnica de procesamiento: el procesamiento interactivo. Esta modalidad también denominada procesamiento en tiempo real, permite al usuario obtener respuestas inmediatas a las operaciones realizadas con la información.

Por contraste, el tratamiento de la información por bloques agrupados, utilizado como única alternativa hasta entonces, sólo suministra respuestas una vez que todo el proceso se haya acabado. No significa esto que este tipo de procesamiento haya quedado obsoleto desde entonces, sino que a la par de aquél, muy apropiado para procesos masivos tales como los de facturaciones o pagos, surge un nuevo tipo ideal para consulta o actualización individual de archivos.

Estas consultas o actualizaciones no están limitadas a la inmediata vecindad del equipo de cómputo, sino que gracias a los Modems, es posible realizarlas desde cualquier punto a través de la red telefónica. Tal es el caso, por ejemplo, de los sistemas de reservaciones utilizadas por las líneas aéreas.

Sin embargo, estas aplicaciones dependían de la potencia de procesamiento del computador o minicomputador central. Las terminales en sí no tenían ninguna capacidad de procesamiento. El advenimiento del microcomputador cambió radicalmente este esquema.

Se puede hablar ahora de procesamiento distribuido, donde un microcomputador con su capacidad lleva a cabo ciertas tareas relativamente pequeñas o locales, y cuando se requiere una capacidad mayor, se conecta a un computador grande. En este segundo caso, el microcomputador utiliza su capacidad de procesamiento para simular ser una terminal del equipo grande y así ganar acceso a los archivos de aquél.

Cierto es que este tipo de aplicación ha sido posible realizarla desde hace algún tiempo, que enlaza computadores grandes con minicomputadores, pero no es sino ahora con los microcomputadores que esta posibilidad se vuelve económicamente factible para administraciones pequeñas.

Existen varias modalidades de interconexión. La más común es la de estrella, en la cual los microcomputadores se interconectan sólo con el computador grande.

Existe la posibilidad de interconectar los microcomputadores entre sí y con el computador central en forma de anillo, y existe también la posibilidad de formar una red de equipos jerárquicamente iguales.

Esta última posibilidad es la que muestra una mayor promesa para la oficina del futuro, en la cual redes de microcomputadores se encargarían de manejar los mensajes, las consultas y las transferencias de pago, para minimizar el uso del papel.

Este tipo de aplicación no está muy distante en el futuro, aún para nuestra realidad centroamericana, dado el precio cada vez menor que alcanzan estos equipos. Pero antes de asegurar que los microcomputadores son la solución a todo tipo de problemas administrativos, es necesario evaluar las aplicaciones a realizar con ellos.

## **5. Sistemas y programas**

El microcomputador en sí no es más que un conjunto de circuitos digitales. Para transformarse en una útil herramienta requiere de la programación. Los programas son simplemente un conjunto de instrucciones codificadas que, almacenadas dentro de la memoria del equipo, le indican cómo procesar la información.

Por supuesto, la flexibilidad de cada programa es limitada, pero lo que sí es ilimitada y convierte al microcomputador en una máquina de propósito general, es la gran cantidad de programas disponibles comercialmente.

Estos programas vienen en familias, que dependen del "Sistema Operativo" con el cual funcionan. El Sistema Operativo es otro programa, pero un programa maestro de carácter general. Es el primer programa que se debe cargar al microcomputador, con el fin de prepararlo para que reciba y ejecute otros programas. Este Sistema Operativo está siempre residente en el Microcomputador.

El sistema operativo de mayor difusión para microcomputadores, es el denominado CP/M, producido por Digital Research. Este es un sistema para cualquier microcomputador de cualquier marca, que esté basado en el circuito integrado Z-80 de Zilog. Este es un circuito integrado de ocho líneas, lo cual limita la cantidad máxima de memoria a manejar por este sistema operativo a 64.000 caracteres.

Los microcomputadores basados en circuitos integrados de 16 líneas, como el 8088 de Intel, también cuentan con sistemas operativos, pero éstos no son compatibles con los de los equipos basados en circuitos integrados de ocho líneas. Estos sistemas operativos, los más conocidos de los cuales son el MS-DOS de Microsoft y el CP/M-86 de Digital Research, pueden manejar memorias hasta de 512.000 caracteres de capacidad. El único inconveniente que presentan es que, estando basados en circuitos integrados de más reciente introducción en el mercado, existe menor número de programas comercialmente disponibles para ellos.

El hecho de que este sistema operativo CP/M se pueda ejecutar en cualquier equipo basado en el Z-80, ya convierte a ambos en estándares de facto. En efecto, si se cuenta con un equipo de este sistema operativo, antes de adquirir cualquier paquete de programas, sólo es necesario indagar si es ejecutable bajo el mencionado sistema operativo y si está en el formato apropiado para el equipo en cuestión.

Esto provee una gran flexibilidad y una gran facilidad para el usuario. Ya no se requiere tener un cuerpo de programadores para poder utilizar el equipo. Basta adquirir el paquete de programación disponible (y los hay disponibles por centenares para todo tipo de aplicaciones), leerse las instrucciones y comenzar a utilizarlo.

Por supuesto, existen para los microcomputadores todo tipo de paquetes de aplicaciones específicas y existen también los denominados lenguajes de programación. Estos son programas que permiten al usuario de un microcomputador escribir sus propios paquetes de programación, pues proveen reglas para la escritura de instrucciones de computador. Estas reglas son interpretadas y convertidas en programas directamente ejecutables en el microcomputador, con ayuda de unos programas especiales denominados compiladores del lenguaje.

## 6. Aplicaciones de la tecnología

En términos generales se pueden dividir las aplicaciones de la tecnología de microcomputadores en el campo de la administración pública, en tres grandes campos: aplicaciones de procesamiento de datos, aplicaciones de procesamiento de palabras y aplicaciones de procesamiento distribuido.

Las aplicaciones de procesamiento de datos son aquellas en las que el microcomputador se utiliza como un equipo de cómputo independiente en aplicaciones predominantemente numéricas. Esto incluye tanto el desarrollo de programas ad-hoc escritos en lenguajes computacionales, como la utilización de programas paquete comerciales. Entre estas aplicaciones se cuentan las estadísticas para las ciencias sociales, y las de hojas de cálculo para aplicaciones contables y financieras.

Los paquetes de aplicaciones estadísticas disponibles, tales como Statpak o Microstat, operan en general en una forma similar a los paquetes disponibles en equipos grandes, tales como el SPSS o el SAP. Por regla general incorporan rutinas que pueden manejar cálculos de probabilidad, distribución de frecuencias, análisis de regresión y casi toda clase de manipulación de datos estadísticos.

Los paquetes de hojas de cálculo, tales como el Visicalc o el T/Maker, permiten operar con datos en la pantalla, como si se tratara de una hoja multicolumnar parecidas a las usadas en operaciones contables. De esta manera se pueden definir relaciones entre las columnas o entre las hileras de una tabla, y con suma facilidad crear informes de tipo financiero. Todos estos programas permiten organizar los datos para ser impresos y algunos permiten generar gráficos tipo histogramas.

Las aplicaciones de procesamiento de palabras se basan en unos programas denominados editores de texto. Este tipo paquetes de programas, tales como el WordStar de Micropro y el EasyWriter de Information Unlimited Software, manejan la pantalla de la terminal como una hoja de papel en una máquina de escribir. A diferencia de éstas, el texto se puede almacenar y recuperar para ser editado en numerosas formas antes de finalmente imprimirse. Estas aplicaciones, que corresponden al tipo denominado de "la oficina electrónica", son quizá la utilización más popular de los microcomputadores.

Mediante este tipo de programas, se puede disponer de más flexibilidad que en una máquina de escribir eléctrica (por ejemplo con almacenaje automático del texto para redición posterior), y con una calidad de impresión idéntica, a una fracción del costo de aquella. En combinación con los editores de texto, se pueden utilizar programas de preparación de cartas circulares, tales como el Mailmerge de Micropro y el Mailing Address de Lifeboat. Asimismo pueden utilizarse programas diccionario verificadores de ortografía (ortografía inglesa), tales como el SpellStar de Micropro o el Microspell de Lifeboat.

Las aplicaciones de procesamiento distribuido, son aquellas en las que el microcomputador, además de funcionar como procesador independiente, tiene acceso a la potencia computacional de un equipo de cómputo de mayor tamaño, al que se puede conectar para tareas específicas.

Este tipo de aplicaciones es especialmente útil para el manejo de bases de datos, especialmente bases de datos bibliográficos. Típicamente se utiliza el microcomputador como unidad independiente en las operaciones de captura y verificación de la información necesaria para la creación y actualización de la base de datos. Luego, para operaciones de consulta, se ejecuta en el microcomputador un programa que lo hace aparecer ante el equipo computador grande como una de sus propias terminales. De esta manera, se dispone de un equipo grande, pero sólo para tareas específicas y por consiguiente a un costo mucho menor.

Este tipo de aplicaciones requiere de programas bastante complejos, ya que los denominados "protocolos de comunicación de datos" de los equipos grandes, no son sencillos. Adicionalmente, debido a lógicas restricciones del mercado, estos programas sólo están disponibles para comunicación con equipos IBM de tamaño mediano o grande. En consecuencia, el costo de este tipo de programas para microcomputadores es de los más altos, entre los programas paquete disponibles comercialmente.

La ventaja de utilizar este tipo de procesamiento distribuido con microcomputadores en lugar de terminales, es que el microcomputador en virtud de su habilidad de procesamiento independiente, tiene una gama mayor de posibilidades. El microcomputador puede capturar la información recibida en pantalla en un medio magnético (diskette), para su posterior reprocesamiento, redespliegue o impresión.

De manera adicional, la disponibilidad del procesamiento distribuido permite acercarse aún más a los conceptos de la oficina electrónica. Con una red de este tipo, acoplada con programas editores de texto, se puede manejar todo el tráfico de correspondencia interoficina, prescindiendo para todo efecto de las copias impresas. Y este tipo de aplicación, dados los parámetros de costo de los microcomputadores, no es algo del distante futuro, sino del presente inmediato.

## **7. Selección de tecnología**

La tecnología de computadores descrita en este artículo no es la panacea para cualquier necesidad de información. Ante cualquier requerimiento de procesamiento de información, cabe preguntarse cuál de las tecnologías disponibles será la más apropiada. El tratamiento de los sistemas de información no necesariamente implica soluciones computacionales. Hay abundancia de ejemplos en la administración pública de sistemas de información basados en tecnologías manuales o semimecánicas.

En el supuesto que los requerimientos de volumen, frecuencia, complejidad de procesamiento o condiciones especiales indiquen la necesidad de una solución computacional, debe recordarse que la tecnología de microcomputadores no es la única disponible en este campo. Deben evaluarse alternativas, tales como utilizar un centro externo de servicios, antes de decidirse por este tipo de tecnología.

Especialmente importante es evaluar si se pueden utilizar los servicios de algún otro equipo de cómputo, ya sea de tamaño grande o minicomputador, existente en la administración pública. Esta utilización podría darse tanto en proceso agrupado como en forma interactiva a través de terminales, con lo que se lograrían condiciones de trabajo muy similares al procesamiento distribuido.

En cualquier caso es poca la insistencia que se puede hacer sobre la necesidad de llevar a cabo un estudio de factibilidad, tanto técnico como financiero y legal, antes de comprometerse con ésta o aquella tecnología.

Dentro del estudio de factibilidad técnico en particular, es imprescindible contemplar el ambiente de la administración en el que se va a utilizar. Por ambiente en este caso, se entiende tanto el tipo de aplicación (administrativa, estadística, científica, etc.), como los medios de entrada (diskette, cassette, etc.), y especialmente la compatibilidad con otros equipos dentro de la misma administración.

Este último punto es tan importante, que muchas veces determina por sí el tipo de equipo a seleccionar. Si una administración tiene una diversidad de equipos que no son compatibles entre sí, no tendrá una red de procesamiento distribuido; tendrá simplemente más posibilidades de realizar trabajos simultáneos. En cambio, la compatibilidad asegura la sustitubilidad y, lo que es más importante, la posibilidad del intercambio de información entre equipos en medio legible a máquina.

## **Conclusión**

El impacto de la tecnología de microcomputadores en la administración pública centroamericana, apenas comienza a sentirse. Dado su bajo precio, estos equipos tienden a ser adquiridos cada vez en mayor número para la satisfacción de necesidades específicas.

Esta facilidad de compra, unida a la de uso, es ventajosa puesto que promueve su empleo especialmente en recolección, clasificación, almacenamiento y recuperación de información.

Por otra parte, esta facilidad puede ser desventajosa, ya que si en la administración se mantiene la información en muchos microcomputadores pequeños, se corre el riesgo de atomizar la información, con lo que se aumenta simplemente su velocidad de proceso, sin lograr la verdadera integración de una base de datos.

Por lo tanto, en cualquier caso, se requiere siempre que se investiguen los aspectos de compatibilidad y estandarización antes de adquirir equipos de este tipo. Especialmente importante es contemplar el aspecto de intercambio de información con otros microcomputadores, minicomputadores y computadores grandes.

Estos aspectos de un estudio de factibilidad, requisito indispensable en cualquier tipo de organización para cualquier proyecto de inversión de capital, son muy importantes en la administración pública, donde los recursos pueden ser más limitados y las posibilidades de coordinación más difíciles.

Pero, en todo caso, la promesa de la tecnología de los microcomputadores ya está en nuestros países y ahora depende de nosotros el utilizarla adecuadamente.

#### BIBLIOGRAFIA

Evans, Christopher, *The Mighty Micro*, Editorial Coronet, 1980, ISBN 0-340-25975-2.

*Time Magazine*, Volumen 121, No. 1, 3 de enero de 1983, USPS 865-800.

Kindred, Alton, *Introduction to Computers*, Editorial Prentice Hall, 1976, ISBN 0-13-480087-7.

*Byte*, Volumen 7, No. 3, marzo de 1982, ISSN 0360-5280.

Zaks, Rodney, *Microprocessors*, Editorial Sybex, 1977, ISBN 0-89588-001-8.

*Datamation*, Volumen 29, No. 5, mayo de 1983, ISSN 0011-6963.

Burch, John et al., *Information Systems: Theory and Practice*, 2a. ed., Editorial Wiley, 1979, ISBN 0-471-05350-7.

# LA BUSQUEDA DEL OPTIMO DE PARETO EN LA PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS PUBLICOS:<sup>1</sup> PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS

Lars Pira

## Introducción

En la mayoría de los casos, la producción de bienes y servicios se determina siguiendo únicamente un criterio de eficiencia. Por lo tanto, el nivel de desarrollo de un país se ha medido tradicionalmente sólo en términos de su contribución al crecimiento económico. Esto se ha visto sobre todo en la forma en que se han evaluado y ejecutado proyectos de inversión. Por ejemplo, el análisis económico, en la mayoría de los casos, ha evaluado la viabilidad de un proyecto si éste incrementa las ganancias netas de la entidad ejecutora. De acuerdo con este enfoque, cuestiones redistributivas se han considerado, por medio de políticas fiscales, una vez que el proyecto se ha realizado.

Sin embargo, en muchos países en vía de desarrollo, que incluye a los países centroamericanos, el problema fundamental es el hecho de que un gran porcentaje de la población recibe un ingreso con el cual apenas puede subsistir, mientras que la mayor parte de los beneficios de la producción favorecen sólo a una cantidad relativamente muy reducida de personas. Aunque algunos de estos países hayan tenido un crecimiento económico bastante favorable durante los últimos veinte años, esta disparidad en la distribución del ingreso no se ha mejorado. Al contrario, la brecha que existe entre el pobre y el rico se ha ensanchado aún más. Es por esto que se le ha dado mucha importancia últimamente a la inclusión de efectos redistributivos dentro del propio análisis económico, por lo que se consideran estos efectos como un objetivo tan importante como lo es el crecimiento económico.<sup>2</sup>

La necesidad de tener en cuenta efectos redistributivos es de importancia, sobre todo al tratar la producción de bienes y servicios públicos, pues se supone que esos bienes y servicios son proporcionados para incrementar el bienestar de toda una comunidad, en donde existen grandes disparidades en el ingreso entre los usuarios. La determinación de llevar a cabo un proyecto de bienes y servicios públicos en un área

donde los usuarios son de bajos ingresos, no necesariamente incrementará el beneficio para ellos, si lo único que se percibe es la obtención de la más grande ganancia posible. Como se verá más adelante en este estudio, es importante tener en cuenta consideraciones redistributivas, sobre todo al decidir la manera en que los usuarios van a financiar los bienes y servicios públicos proporcionados.

Aunque este nuevo enfoque, que incluye consideraciones redistributivas dentro del propio análisis económico, ha hecho ciertos progresos, una gran parte de los economistas de desarrollo todavía siguen insistiendo en tener como objetivo principal el mayor incremento posible en el crecimiento económico, o en el caso de un proyecto, la obtención de una ganancia máxima, y tratan de una manera secundaria las cuestiones redistributivas. Este enfoque tradicional no es nada más que el reflejo del funcionamiento de los modelos neoclásicos que, por medio de la estática comparativa, tratan de obtener un óptimo de Pareto sólo en términos de eficiencia. Ha habido tentativas de incluir efectos redistributivos en estos modelos (aunque no directamente dentro del funcionamiento de los modelos), pero sin ningún éxito. Al contrario, se ha visto la imposibilidad de obtener una maximización en la producción y el consumo de bienes y servicios, si se tienen en cuenta consideraciones redistributivas. La estática comparativa de los modelos neoclásicos falla al no poder describir adecuadamente la dinámica de las economías capitalistas. Por ejemplo, podría ser que las ganancias no resulten ser las máximas al adoptar proyectos que consideren efectos redistributivos. Pero en muchos países en vías de desarrollo, la ejecución de proyectos que directamente beneficien a los más pobres podrían incrementar la demanda real, para incentivar de esta manera la producción de bienes y servicios en el futuro.

La búsqueda del óptimo de Pareto, en una economía que analiza la producción de bienes y servicios públicos, puede resultar un procedimiento infructuoso. Además del problema que surge al incorporar consideraciones redistributivas, el problema de poder identificar al usuario hace que ni siquiera el libre juego del mercado asegure la obtención de tal óptimo.<sup>3</sup> Este punto es importante estudiarlo más a fondo, para así designar la entidad más apropiada, bajo del punto de vista tanto social como económico, que produzca y financie los bienes y servicios en una sociedad.

Este estudio se propone, por una parte, analizar las deficiencias en la forma tradicional de medir el efecto de la producción de bienes y servicios públicos, usando como barómetro único la eficiencia, y por la otra, mostrar la necesidad de tratar una economía que produce tales bienes y servicios dentro de su contexto político. Como se va a demostrar a continuación, la necesidad de incluir efectos redistributivos en una economía de bienes y servicios públicos, y los problemas que surgen al tratar de identificar a los usuarios de éstos, hacen que prácticamente sea imposible la obtención de un óptimo de Pareto. Pero antes de embarcarnos a discutir esta problemática, es conveniente definir lo que son bienes y servicios públicos y cómo éstos se producen y se valoran para financiarse.

## 1. ¿Qué son bienes y servicios públicos?

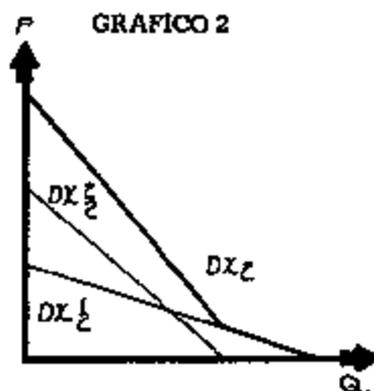
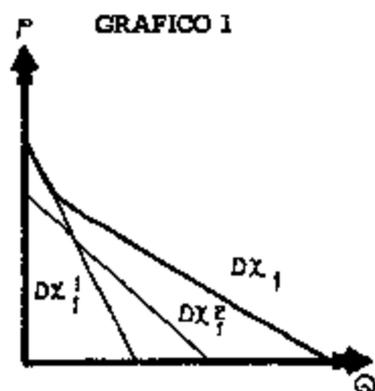
Tanto los bienes y servicios públicos como los bienes y servicios privados, se producen por medio del uso de recursos limitados, para satisfacer los gustos y las necesidades de los individuos de una sociedad. Sin embargo, de acuerdo con la teoría neoclásica, las dos clases de bienes y servicios se diferencian en cuanto a sus formas de demanda. Los bienes y servicios privados son divisibles y la cantidad consumida de éstos se puede ajustar de acuerdo con el gusto de cada individuo. En cambio, los bienes y servicios públicos no son divisibles, y la cantidad de éstos no puede ser propiedad de una persona sino de la colectividad. Por consiguiente, estos bienes y servicios no pueden ser vendidos a personas particulares, y sus cantidades no pueden ser ajustadas de acuerdo con el gusto de cada individuo.<sup>4</sup> Si el bien o servicio público se define como aquél cuya producción total se puede dividir entre todas las necesidades individuales de la sociedad, de acuerdo con sus preferencias, las partes consumidas por cada individuo tienen que sumar la producción total. Si sólo hubiera dos individuos en la sociedad, la producción total del bien y servicio privado,  $X_1$ , sería la suma del consumo de cada individuo:

$$X_1 = X_1^1 + X_1^2$$

Un bien o servicio público, en cambio, se diferencia del anterior en que su producción total,  $X_2$ , no puede dividirse en partes y es completamente consumida por cada individuo. En este caso:

$$X_2^1 = X_2 \text{ y } X_2^2 = X_2$$

Esas relaciones se pueden precisar más al deducir la curva de la demanda total de cada bien o servicio. En el Gráfico 1, la curva de la demanda total de un bien o servicio privado,  $DX_1$ , se deduce al sumar horizontalmente las curvas de la demanda individual,  $DX_1^1$  y  $DX_1^2$ , mientras que, como se puede ver en el Gráfico 2, la curva de la demanda total de un bien o servicio público,  $DX_2$ , se deduce al sumar verticalmente las curvas de la demanda individual,  $DX_2^1$  y  $DX_2^2$ .



En una economía de bienes y servicios privados, se requiere igualar las condiciones de intercambio y de producción.<sup>5</sup> Esta condición asegura que todos los puntos en la curva de transformación sean óptimos de Pareto, tanto para los productores como para los consumidores de dos bienes y servicios privados,  $X_1$  y  $Y_1$ . Por lo tanto, la tasa marginal de sustitución (TMS) entre estos dos bienes o servicios tiene que ser igual a la tasa marginal de transformación (TMT) de ellos:

$$TMS_{X_1 Y_1} = TMT_{X_1 Y_1}$$

Al analizar una economía de bienes y servicios públicos, la condición de intercambio ya no es la misma, ya que cada individuo, de acuerdo con sus preferencias, puede gozar de la producción total de éstos. Así, por ejemplo, si suponemos dos bienes o servicios públicos,  $X_2$  y  $Y_2$ , tenemos que sumar las tasas marginales de sustitución para cada individuo, e igualar esta suma con la tasa marginal de transformación de esos mismos bienes o servicios:

$$(TMS_{X_2 Y_2})_1 + (TMS_{X_2 Y_2})_2 = TMT_{X_2 Y_2}$$

Sin embargo, la definición neoclásica de los bienes y servicios públicos es demasiado abstracta, ya que en la realidad muchas veces es difícil distinguir entre los que son públicos y los que son privados. Como bienes y servicios públicos tenemos, por ejemplo: salud, educación y agua potable, que son de naturaleza social, puentes y caminos comunales, que son de tipo infraestructural, y aquéllos que involucran lugares de recreo, como los parques. Pero la educación y el agua potable pueden ser bienes o servicios privados. La educación que alguien recibe en una escuela totalmente subvencionada por el Estado, y a donde todos los de una comunidad tienen acceso, es un bien o servicio público, mientras que las clases de inglés que esa misma persona recibe en su casa pueden ser un bien o servicio privado. El agua potable que es suministrada por la municipalidad a una casa puede ser un bien o servicio público, mientras la que obtenga del pozo en mi finca se puede tratar como uno privado. Lo mismo pasa con otros bienes y servicios. Por ejemplo, si se monta un peaje en un puente o una carretera, ¿siguen siendo éstos bienes o servicios públicos?

Aunque la diferencia entre los bienes y servicios públicos y privados no sea muy clara, es conveniente tener una definición aproximada de esta diferencia, pues los objetivos de la producción de una empresa privada difiere de las de una entidad pública. La empresa privada produce con el objetivo primordial de maximizar sus ganancias, mientras que el objetivo principal de una entidad pública es el de incrementar los beneficios netos de una comunidad entera, y este hecho no necesariamente maximiza las ganancias de la entidad. Quiero decir que la producción de bienes y servicios públicos tienen una implicación política y, como se va a estudiar a continuación, es vano tratar de ignorar la variable política cuando se analiza una economía de bienes y servicios públicos.

Por consiguiente, definimos como bienes y servicios públicos aquéllos que se producen directamente para incrementar el beneficio neto de una gran mayoría de individuos en una sociedad, y a los cuales esta gran mayoría debiera tener acceso según el nivel de ingreso del individuo. Esta definición, aunque muy parecida a la neoclásica en el sentido que los bienes y servicios públicos no son divisibles sino que pertenecen a la colectividad, se diferencia en que incorpora la variable política indispensable. Así por ejemplo, aunque la producción y el servicio de un puente o una carretera tenga que ser financiado por medio de un peaje, sigue siendo un bien público si la comunidad entera tiene acceso a éstos. Aquí el problema es de cómo financiarlos, en el sentido de si se considera la distribución del ingreso de los usuarios al implantar el peaje. El problema que surge al decidir la forma de financiar el bien o servicio público, será tratado en la última parte de este artículo.

Lo importante es mencionar que al incorporar la variable política dentro del análisis, no necesariamente se obtendrá un óptimo de Pareto. Pero antes de tratar este punto, que es la finalidad del presente estudio, veamos cómo se determinan la producción y el precio de los bienes públicos.

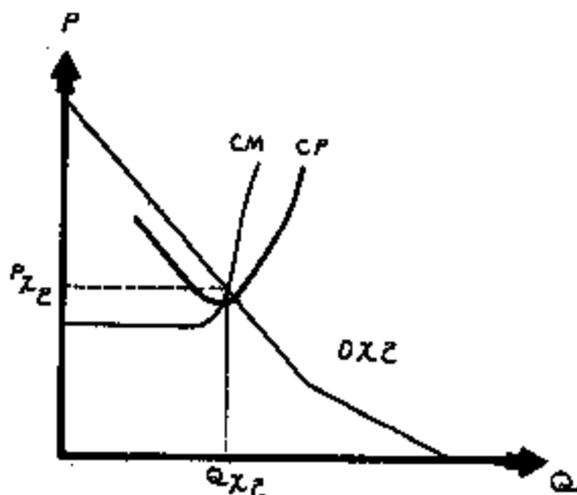
## 2. La determinación de la producción y el precio

Muchos de los bienes y servicios públicos tienen beneficios intangibles. ¿Cómo es posible valorar económicamente los beneficios de un proyecto de educación o de salud? ¿Cómo cuantificar el provecho que los usuarios pudieran obtener al usar un parque o un centro de recreación? La identificación de los beneficios es muy importante para poder decidir, por un lado, si el proyecto es viable, y, por el otro, para poder determinar la cantidad que se debe producir del bien o servicio público.

Pero existen formas indirectas para medir los beneficios de esta clase de proyectos. En el caso de la salud, se pueden considerar las formas de diseñar un valor económicamente cuantificable que determine las vidas salvadas, incorporando aspectos como los siguientes: a) el costo del método alternativo más barato para salvar la vida de un ser humano; o, b) la compensación legal en caso de muerte accidental.<sup>6</sup> También se puede considerar el nivel de productividad de las personas, en el caso que un mejor nivel de salud se obtenga por el logro de un mejor nivel de nutrición. En cuanto a la educación, las formas indirectas de cuantificar los beneficios podrían estar dirigidas hacia diversos componentes tangibles que forman parte del proyecto de educación, así como el nivel y el entrenamiento de los profesores, la cantidad de estudiantes que participan, las horas de instrucción por día, etc. . . .<sup>7</sup> Si se considera que el mayor nivel de instrucción sube el ingreso de las personas, también esto podría servir de indicador del beneficio obtenido por la educación. Es cierto que la cuantificación indirecta sólo define un precio aproximado de los beneficios a evaluar. Sin embargo, para poder decidir si un proyecto es viable o no, más vale tratar de identificar la mayor cantidad posible de variables cuantificables.

Supongamos que ya se ha podido cuantificar la mayor cantidad de variables posibles, en cuanto al beneficio que resulte de la producción de un bien o servicio público. La cuestión es ahora cómo determinar la producción y el precio de ese bien o servicio público. Esto se puede analizar en términos del Gráfico 3, donde  $DX_2$  representa la curva de la demanda del bien o servicio público  $X_2$ , y es análoga a la curva de la demanda total del Gráfico 2. El costo marginal (CM) y el costo promedio (CP), son determinados de tal manera que representan los costos de un monopolio. Este supuesto se hace considerando que la mayoría de los bienes y servicios públicos tienen costos muy altos en la etapa de inversión, y en la realidad ésta se llevaría a cabo sólo por entidades monopolistas. El punto de intersección entre  $DX_2$  y CM determina la cantidad total del bien o servicio público que se tiene que producir, en este caso  $QX_2$ . Esta intersección también establece la cantidad que cada consumidor tiene que pagar por la utilización del bien o servicio público, o sea  $PX_2$ . Si la curva del costo marginal (CM), no intersecara la curva de la demanda ( $DX_2$ ), entonces no habría excedente para el consumidor y no se produciría el bien o servicio público.

GRAFICO 3



Sin embargo, hay ciertos problemas que aparecen al determinar la producción y el precio de un bien o servicio público en términos del Gráfico 3. En primer lugar, como ya se había mencionado anteriormente, la mayoría de estos bienes y servicios tienen costos muy altos en la etapa de inversión, pero los costos de operación son

relativamente bastante bajos. Al construir un puente o un parque de recreación, casi todos los costos son incurridos al hacer la infraestructura inicial, que representa un costo fijo, mientras que los costos variables, que son los que determinan el costo marginal, son relativamente muy bajos. Por consiguiente, el costo marginal seguramente será mucho más bajo que el costo promedio y se crearán problemas al querer determinar el precio verdadero del bien o servicio público. Si el precio marginal se determina de acuerdo con la curva marginal, como suele ser el caso, es bastante probable que no se lleguen a cubrir los costos del proyecto, y habría que diseñar una forma de cobro adicional que permita recaudar todos los costos incurridos. El precio se establecería entonces a un nivel más alto que el indicado por el costo marginal, y es de acuerdo con ese precio que se tendrían que hacer las estimaciones para decidir si el proyecto es viable o no.<sup>6</sup>

Hay diferentes formas de recaudar el costo del proyecto. Se puede hacer por medio de diferentes formas de impuestos o por medio de la imposición directa de tarifas. Qué clase de impuesto o de tarifa sea preferible establecer, se discutirá más adelante en este estudio. Basta por ahora decir que el precio impuesto también depende de la cantidad de las personas involucradas, los gastos que éstas incurran, y de cuál sea el objetivo final del proyecto. Se supone que este objetivo debiera incrementar el nivel de bienestar de los usuarios del bien o servicio público. En sociedades donde existe una disparidad muy grande en la distribución del ingreso, un nivel más alto de bienestar implica uno relativamente más equitativo en la distribución del ingreso. Este aspecto no se tiene en cuenta en términos del Gráfico 3.

Cuando sólo existen pocas personas, el problema de identificar la cantidad de los usuarios y, por consiguiente, los gustos de éstos, es mínimo. Pero la producción de un bien o servicio público involucra usualmente a una cantidad muy grande de individuos en una comunidad. Habría que diseñarse algún procedimiento de votación para poder identificar el nivel de satisfacción de los usuarios y, de esta manera, poder decidir quiénes son partícipes del proyecto. Quiere decir que la determinación de la curva de la demanda en el Gráfico 3, es más complicada de lo que parece a primera vista. El identificar a los usuarios lo más correctamente posible, se vuelve importante para poder decidir sobre la producción y las formas de financiamiento del bien público.

A continuación se va a demostrar por qué es vano tratar de separar los asuntos distributivos de los de eficiencia en una economía de bienes y servicios públicos, antes de embarcarnos a analizar las diferentes formas de votación requeridas para poder identificar al usuario correctamente.

### **3. La necesidad de tratar asuntos de distribución junto con los de eficiencia**

La economía moderna de bienestar se ha tratado en términos de eficiencia; consideraciones de distribución sólo se han hecho implícitamente supuestas. En

realidad, la mayoría de los economistas analizan movimientos hacia una posición óptima de Pareto, con lo que consideran únicamente la asignación más efectiva e ignoran completamente los asuntos que tengan que ver con la distribución. Esta es la forma de tratar la economía dentro del marco positivo; es de esta manera que casi toda la teoría de finanzas públicas se ha conducido. Al considerar una economía de bienes públicos, los asuntos que tratan la distribución se determinan *a priori* o *a posteriori* de acuerdo con algún criterio, y no entran directamente dentro del mecanismo del modelo. Para comprender mejor las implicaciones de esta separación, es conveniente considerar los criterios de compensación dentro de la economía de bienestar.

Los criterios de compensación estudian la asignación eficiente de recursos al llevarse a cabo un movimiento de una posición económica a otra.<sup>9</sup> Estos criterios se hacen la siguiente pregunta: ¿Es posible dentro del movimiento iniciado mejorar la condición de al menos una persona sin empeorar la de ninguna? De acuerdo con el criterio de Samuelson,<sup>10</sup> el movimiento es sólo posible si la nueva posición corresponde a un punto de la curva de posibilidades de la utilidad, que quede completamente afuera de la curva de posibilidades de la utilidad que corresponde a la posición inicial. Si éste es el caso, los ganadores podrán compensar a los perdedores para que acepten la nueva posición. El propósito no es de comparar los diferentes criterios (Hicks-Kaldor y Scitovsky) de donde Samuelson deduce el suyo, sino de mostrar que todo el movimiento de una posición a la otra se hace únicamente en términos de eficiencia, suponiendo que la utilidad marginal del ingreso es constante para los individuos involucrados. Si la distribución se lleva a cabo antes de emprender el movimiento hacia una nueva posición, entonces los individuos se desplazarían a otro punto de la curva inicial de posibilidades de la utilidad. Por lo tanto, se hace una separación entre la eficiencia y los cuestionamientos en cuanto a la distribución, donde la eficiencia es la que determina el mecanismo del sistema económico. Sin embargo, no hay ninguna garantía que la nueva posición sea mejor que la inicial en términos equitativos. Habría que introducir juicios de valor para evaluar los efectos distributivos para las personas involucradas. En este caso, la teoría se tendría que llevar a cabo dentro del marco de la economía normativa. Pero aunque se introduzcan juicios de valor, como es el caso al emplear la función del bienestar social,<sup>11</sup> el mecanismo sigue siempre funcionando en dos etapas separadas: al inicio se analizan las posiciones puramente de asignación en términos de eficiencia, y después se considera el establecimiento de una posición aceptable en cuanto a la distribución.

Así como en la teoría económica de bienestar, la dicotomía entre asignación y distribución surge al tratarse de una economía de bienes públicos. Ya Wicksell<sup>12</sup> veía la necesidad de separar lo que es puramente asignación de los asuntos que tienen que ver con la distribución, y enfatizó que los dos necesitaban diferentes formas de votación. Pero aunque Wicksell haya hecho esta distinción, basó su análisis completamente en términos de eficiencia. La política fiscal dentro de su modelo debería desarrollarse sin considerar problemas éticos, pues estimaba que tratar problemas éticos no entraba bajo el dominio del economista.

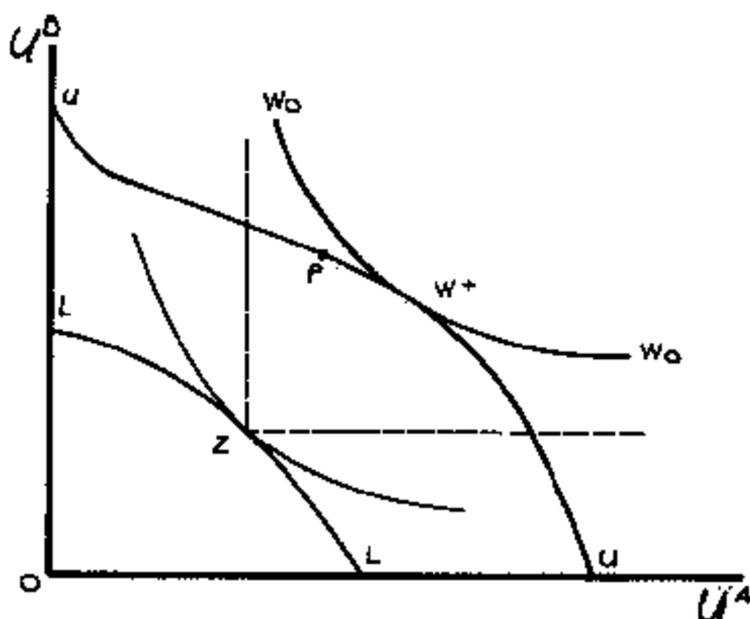
Fue Lindahl<sup>13</sup> quien desarrolló la idea de Wicksell, pero al contrario de éste trató de incorporar problemas éticos dentro de un modelo formal. El establecimiento *a priori* de una "justa" distribución cumple con la función "sociopolítica" de la teoría, dentro del modelo de Lindahl. Si este primer requerimiento se cumple, se puede explicar el modelo entero en una forma puramente fiscal, donde el mecanismo se lleva a cabo por medio de utilidad marginal. Para obtener un equilibrio en el modelo se requiere que el valor marginal perdido por la imposición del impuesto, sea igual al valor marginal ganado por consumir el servicio público. El óptimo de Pareto es ese punto donde la tasa marginal de sustitución entre bienes públicos y bienes privados, es igual a la tasa de impuestos para los dos grupos involucrados en el intercambio. Es importante enfatizar que el procedimiento se lleva a cabo completamente en términos de eficiencia, con los asuntos que tratan la distribución y son establecidos antes que el mecanismo del modelo comience a funcionar.

El primer problema que se presenta en el modelo de Lindahl, es cómo encontrar la distribución "ideal" inicial, que asegure la obtención de un óptimo de Pareto. McGuire y Aaron<sup>14</sup> demuestran que, para determinar una "justa" distribución inicial, es necesario que la parte dedicada a la asignación tenga conocimiento perfecto en el futuro de las curvas de utilidad de los dos grupos. Pero el mecanismo del modelo no es más que un ejercicio técnico, pues como lo explican McGuire y Aaron: "No hay ningún mecanismo que asegure la revelación de preferencias por los bienes públicos, de tal manera que el mecanismo aquí descrito pueda funcionar".<sup>15</sup>

Otros críticos del modelo de Lindahl, analizan la obtención de una "justa" distribución *a posteriori* y se hacen la pregunta: ¿Es el equilibrio final verdaderamente el más deseado por la sociedad?<sup>16</sup> La solución de Lindahl es óptima de Pareto, pero corresponde solamente a un punto de la curva U-U, donde todos los puntos son óptimos de Pareto. No hay ninguna garantía que la "justa" distribución ideal se pueda mantener al obtener, por medio de la eficiencia, el nuevo equilibrio. Habría que introducir una función de bienestar social, para poder decidir si la posición nueva es "ideal". Por medio de este procedimiento, Head<sup>18</sup> demuestra que no existe ninguna seguridad de que el punto especificado por la función de bienestar social, sea el mismo que el correspondiente a la solución de Lindahl. Esto se demuestra en el Gráfico 4, donde U-U corresponde a la nueva curva de posibilidades de la utilidad para los grupos o las personas A y B, que surge a raíz del inicio de la producción del bien público.  $W_0-W_0$  es la función de bienestar social. El punto P corresponde a la solución de Lindahl, el punto Z a la "justa" distribución antes de producir el bien público, y el punto  $W^1$  a la "justa" producido el bien público.

Ahora, si suponemos que la distribución "ideal" inicial haya sido determinada, ¿cómo se puede obtener un punto como  $W^1$ ? De acuerdo con Samuelson, en un mecanismo de precios múltiples, existe una cantidad infinita de intercambio voluntario, que puede conducir el sistema hacia  $W^1$ . En este sentido se requiere que haya algún "sabio" que establezca un punto como  $W^1$  y que dirija el mecanismo hacia él empleando

GRAFICO 4



el sistema más apropiado de impuestos globales y subsidios. Ese "sabio" definiría correctamente la curva de posibilidades de la utilidad y la función de bienestar social que establece la distribución "ideal", así como el punto  $W^*$ . En lugar de tratar de establecer la distribución "ideal" *a priori*, como lo hace Lindahl, este método determina una distribución "ideal" *a posteriori*.

La determinación *a priori* de una "justa" distribución del ingreso, es esencial para hacer que los individuos den a conocer su demanda por el bien público. Un "sabio" podría muy fácilmente identificar las preferencias individuales de los usuarios, pero el problema aquí es si sería real suponer la existencia de "sabios" que puedan predecir todo de esta manera.

Supongamos que una "justa" distribución inicial ha sido establecida en el punto  $Z$  del Gráfico 4. Ya que es imposible que exista algún "sabio" que mueva el sistema hacia  $W^*$  después de producirse el bien público en cuestión, supongamos que de alguna forma se haya obtenido la solución de Lindahl. Pero al llegar a ese punto, las personas

o los grupos se dan cuenta de que no corresponde a la distribución "ideal" de  $W^*$ . ¿No se podría en este caso redistribuir el ingreso a lo largo de la curva de posibilidades de la utilidad, de tal manera que  $W^*$  se obtenga? Sí, pero este movimiento distorsionaría el patrón de la demanda por el bien público, cambiando la configuración del modelo, en tal forma que obtendríamos otros puntos correspondientes a  $P$  y  $W^*$ . Esto es evidente si se tiene en cuenta que algunos bienes públicos pueden ser inferiores o superiores. Como dice Myrdal, si se ha llevado a cabo una "justa" distribución del ingreso después de imponer un impuesto, toda la teoría se vuelve circular.<sup>17</sup>

Finalmente, y lo más importante, es que el modelo de Lindahl, así como otros modelos neoclásicos, sólo tratan con impuestos globales, que son evaluados de acuerdo con la utilidad marginal de los individuos. Esta forma de establecer impuestos, surge por el hecho de que el mecanismo de intercambio se lleva a cabo en términos de eficiencia. El empleo de la utilidad marginal para evaluar el impuesto por el consumo de un bien público es, en efecto, la gran innovación de Lindahl. El empleo de la utilidad marginal para este propósito ha sido muy criticado por Myrdal, que nos indica correctamente que un aumento en la satisfacción de consumir un bien público sólo se puede medir por medio de la utilidad total.<sup>18</sup> Esta crítica es muy importante al analizar una sociedad, donde existe una gran disparidad en la distribución inicial del ingreso. La satisfacción obtenida al consumir un bien público, es relativamente más grande para las personas de escasos recursos. La diferencia en términos de utilidad entre dos personas de distintos grupos sociales, se puede medir más correctamente por medio de la utilidad total.

Todos los argumentos desarrollados aquí, nos indican claramente que "es vano tratar de aislar un problema puramente económico de su ambiente político".<sup>19</sup> La parte que se encarga de la asignación eficiente, no debería separarse de la que trata los asuntos de distribución. Las tarifas o los impuestos no deberían ser globales, sino que tendrían que servir dos propósitos: pagar por el bien público, al mismo tiempo que distribuir el ingreso.

El análisis que se llevó a cabo, ha demostrado que vivimos en un mundo dinámico, y tratar de describirlo por medio de estática comparativa puede resultar en un análisis inadecuado y erróneo conforme a la realidad. Por ejemplo, un proyecto de bienes públicos que separe la asignación eficiente de recursos en los asuntos de distribución, dentro de una sociedad donde existe una gran disparidad en la distribución del ingreso, fracasará en cuanto a su objetivo, en este caso incrementar el bienestar de la población por medio de la producción del bien público. Un análisis de este tipo, no es nada más que un ejercicio técnico sin relevancia en la realidad. El mundo dinámico en que vivimos, está en un constante desequilibrio, y no sería real suponer que debemos obtener un equilibrio donde la economía cumple, en términos de eficiencia, con los requisitos del óptimo de Pareto.

¿Qué clase de impuestos o tarifas serían las más convenientes, tanto para pagar el bien público de una manera eficiente, así como incrementar el bienestar social de las

personas involucradas? Antes de contestar esta pregunta, debemos definir qué clase de entidad es la más apropiada para llevar a cabo la producción del bien público, y el establecimiento y recolección de la tarifa o del impuesto para financiar el bien. Se ha argumentado muy frecuentemente que la intervención del gobierno, es muy ineficiente. Sin embargo, esto es debatible dentro de la producción de bienes públicos, pues supuestamente se producen con el propósito fundamental de incrementar la utilidad de los consumidores. A continuación, se va a demostrar que, aún cuando llevemos el análisis en términos de estática comparativa, es en realidad imposible la obtención de un óptimo de Pareto, incluso al emplear el libre juego del mercado.

#### 4. La necesidad de un gobierno democrático que decida la producción

Como Samuelson explica,<sup>20</sup> el sistema de precios descentralizado de una economía no asegura que al incluir bienes públicos se llegue a obtener un óptimo de Pareto, así como el punto P del modelo de Lindahl. Individuos racionales no van a ser conducidos por una mano "invisible" hasta llegar a tal punto. Al contrario, ya que el bien público es disponible para todos los individuos, paguen o no paguen, sería ventajoso para cada individuo racional el tratar de ocultar sus preferencias, y así evitar pagar la porción que le corresponde al consumir el bien público. Un sistema de precios descentralizado sólo resultaría en anarquía.

Teóricamente, dos grupos podrían negociar, de conformidad con sus preferencias, un acuerdo mutuo en cuanto a la demanda y al financiamiento del bien público. Este procedimiento se demuestra en términos del modelo de Lindahl, ya que su mecanismo se basa sobre el supuesto de que dos grupos de la sociedad podrían obtener un punto óptimo de Pareto por medio de negociaciones.<sup>21</sup> Pero, el mismo problema del sistema descentralizado se presenta aquí también. Uno de los grupos tratará de ocultar sus preferencias a costa de los otros, y seguramente no perderá la oportunidad de forzar al otro grupo de adoptar una posición donde puedan pagar menos de lo debido por consumir el bien público. Además, políticas basadas en acuerdos mutuos podrían ser efectivas sólo si son llevadas a cabo por grupos pequeños y homogéneos, pues mientras más grandes y más diferenciados sean, más costoso será formarlos.<sup>22</sup> El consumo de un bien público involucra usualmente a muchos individuos, que vienen de partes muy variadas de la sociedad.

Es claro que el hecho de que ciertos individuos oculten sus preferencias por obtener el bien público, requiere que haya una entidad que decida la producción y diseña un precio del bien público. Sin embargo, ¿qué clase de entidad podría combinar la eficiencia con los asuntos de distribución, de la manera que hemos definido con anterioridad? La recesión económica que vive el mundo occidental actualmente, ha provocado una reacción en contra de la intervención estatal, ya que se considera que la burocracia gubernamental es ineficiente y, por consiguiente, culpable del mal. Los más ardientes críticos descartan completamente la intervención estatal y argumentan que

Cabe agregar también que al guiar sus decisiones de inversión por medio de la ganancia potencial, la empresa privada muy difícilmente puede evaluar el impacto económico y social de un proyecto que involucre un bien público. Sería muy difícil entonces que una empresa privada diseñara un precio, que reflejara las posibles disparidades de ingreso que existieran entre los usuarios.

Es entonces indispensable la existencia de un gobierno que directamente dirija la producción y el financiamiento del bien público. Para poder identificar y tener en cuenta apropiadamente los deseos de todos los estratos sociales, el gobierno tendría que ser democrático, en el sentido que respeta la soberanía del consumidor.<sup>24</sup> Sin embargo, la pregunta es si tiene que ser un gobierno de representación con base en la unanimidad o voto mayoritario. En realidad, un gobierno con base en la unanimidad representa un nivel de democracia más alto, pero se puede discutir la viabilidad de tener un sistema tal. El tiempo requerido para buscar una solución que beneficie a todos, puede ser considerable, con lo que se causa un costo muy alto a la sociedad. La heterogeneidad y la gran cantidad de individuos involucrados, puede hacer imposible la obtención de un consenso total. Un sistema democrático de representación con base en el voto mayoritario, resulta entonces una solución más viable.

Ya establecido el supuesto de que tendría que ser un gobierno democrático con base en el voto mayoritario, el que debe decidir sobre la producción y el financiamiento del bien público, veremos qué formas de tarifas o impuestos tendrían que diseñarse, tanto para cubrir los costos del proyecto como para incrementar el nivel de bienestar de los usuarios.<sup>25</sup> En países donde existen grandes diferencias en la distribución del ingreso, las tarifas o los impuestos deben diseñarse de tal manera, que redistribuyan ingresos de los sectores de grandes recursos económicos a los de escasos recursos económicos. En el caso de un impuesto, esto se puede obtener mediante el empleo de un sistema de impuestos directos proporcional, o aún mejor, progresivo. La tarifa se diseña de una manera discriminatoria, para que los de escasos recursos económicos de alguna manera paguen menos que los de altos recursos económicos. Cuando usar un impuesto y cuándo una tarifa, depende del bien público en consideración. Éticamente sería preferible financiar bienes como educación y salud pública por medio de un impuesto directo progresivo. Bienes como luz eléctrica, agua potable y servicio municipal de gas, son más eficientemente financiados por medio de tarifas, pero en algunos países se ha cometido el error de no cobrarlos de una forma discriminatoria, de acuerdo con el nivel de salario del usuario. Cabe decir que en algunos casos es difícil imponer una tarifa discriminatoria, así como lo es la imposición de un monto de peaje para el uso de una carretera o un puente. Sin embargo, el peaje puede resultar en este caso más beneficioso que el impuesto, si es que se trata de disuadir el uso de vehículos para mejorar el nivel de contaminación.

El establecer que la decisión de producir y financiar el bien público tiene que ser por voto mayoritario, no solara todos los problemas. Como lo indica Foley: "Ya determinado el plan del gasto (público), cada persona pagaría lo menos posible del



costo al sector público, y trataría de pasar la parte que le corresponde a otros individuos de la sociedad... ya que al pasar a otra persona la parte de los impuestos que le corresponde a alguien significa una ganancia clara para uno y una pérdida clara para el otro".<sup>26</sup> Además, al diseñar un impuesto, el gobierno debería considerar a aquellas personas que no están consumiendo el bien. Por otra parte, si el bien no es inferior, el gobierno tiene que estimar si una redistribución muy equitativa podría incrementar aún más la demanda del bien. Estos son sólo algunos de los problemas que se presentan en el mundo dinámico en que vivimos, y que el gobierno de cualquier manera tendrá que enfrentar y considerar al hacer sus decisiones.

## NOTAS

- 1 A los bienes y servicios públicos, también se les denomina bienes y servicios sociales o colectivos.
- 2 Chenery, Hollis, *Redistribution with Growth*, New York, Oxford University Press, 1974. En cuanto al análisis económico de proyectos, véase Squire, Lyn y Vander Tak, H. G., *Análisis Económico de Proyectos*, Madrid, Editorial Tecnos, 1977.
- 3 Diferentes problemas relacionados con la evaluación de proyectos que involucran bienes y servicios públicos, son resumidos por Prest, A. R. y Turvey, R., "Análisis de Costo-Beneficio", en: Instituto de Desarrollo Económico (IDE), *Trabajos sobre Desarrollo Económico*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1967.
- 4 Bowen, H. R., "The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources", *Quarterly Journal of Economics*, Volumen 58, noviembre de 1943, pp. 27-49.
- 5 Las condiciones para obtener un óptimo de Pareto, tanto en bienes y servicios públicos como en privados, son tratadas a fondo por Head, John, *Public Goods and Public Welfare*, Durham, N. C., Duke University Press, 1974.
- 6 McKean, R., *Efficiency in Government Through Systems Analysis*, New York, John Wiley and Sons, 1958, p. 62.
- 7 Bowen, H. R., *op. cit.*, p. 29.
- 8 Henderson, A., "La Fijación de los Precios de las Empresas de Servicios Públicos", en: Arrow, Kenneth y Scitovsky, Tibor eds., *La Economía de Bienestar*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- 9 Acerca de la economía de bienestar y su vinculación a lo que aquí tratamos, véase Head, John, *op. cit.* Para lecturas más elaboradas sobre las pruebas de compensación y la economía de bienestar en general, véase Mishan, E. J., "A Survey of Welfare Economics, 1939-1959", en: *Surveys of Economic Theory*, Volumen 1, 1966, pp. 154-222.
- 10 Mishan, E. J., *op. cit.*, pp. 185-192.
- 11 Samuelson, Paul, *Fundamentos del Análisis Económico*, Buenos Aires, El Ateneo, 1966, pp. 226-237.
- 12 Wicksteed, Knut, "A New Principle of Just Taxation", en: Musgrave, R. A. y Peacock, A. T., *Classics in the Theory of Public Finance*, London, McMillan, 1958.
- 13 Lindahl, Erik, "Just Taxation - A Positive Solution", en: *ibid.* Para una elaboración completa y detallada del modelo de Lindahl, véase Johansen, Leif, "Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of Public Expenditure", *International Economic Review*, Volumen 4, setiembre de 1963, pp. 346-358.
- 14 McGuire, M. y Aaron, H., "Efficiency and Equity in the Optimal Supply of a Public Good", *Review of Economics and Statistics*, Volumen 51, febrero de 1969, pp. 31-39.
- 15 *Ibid.*, p. 36.
- 16 Véase Head, John, *op. cit.*
- 17 Myrdal, G., *The Political Element in the Development of Economic Theory*, New York, Clarion, 1969, p. 183.
- 18 *Ibid.*, pp. 156-190.

- 19 *Ibid.*, p. 185.
- 20 Samuelson, Paul A., "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, Volumen 36, noviembre de 1954, pp. 387-389; y, Samuelson, Paul, "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, Volumen 37, noviembre de 1955, pp. 350-356.
- 21 El mismo Lindahl explica que el mecanismo de su modelo pudiera considerarse como una clase de intercambio económico entre los dos grupos. Véase Lindahl, *op. cit.*
- 22 Para este argumento, véase Coase, R. H., "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law and Economics*, Volumen 3, octubre de 1960, pp. 1-44.
- 23 Henderson, A., *op. cit.*, pp. 203-204.
- 24 Los gobiernos totalitarios no se discuten aquí, ya que éstos no representan al consumidor y, por consiguiente, no pueden identificar debidamente al consumidor. En países totalitarios comunistas, por ejemplo, los planes centrales son trazados en términos de costos sin tener en cuenta el lado de la demanda. Por consiguiente, no existe la soberanía del consumidor. Como Joan Robinson lo pone: "La verdadera moral que se puede extraer de la experiencia capitalista es que la producción nunca va a ser sensible a las necesidades del consumidor, mientras la iniciativa venga del lado del producto". Robinson, Joan, "Consumer's Sovereignty in a Planned Economy", en: Nove, Alec y Nuti, D. M., eds., *Socialist Economics*, London, Penguin Books, 1976. Sin embargo, hay que enfatizar que la soberanía del consumidor tampoco existe en países capitalistas totalitarios.
- 25 Diferentes formas de impuestos y tarifas para pagar al costo del bien público, son extensivamente discutidas por Henderson, A., *op. cit.* Sin embargo, él no incorpora el caso donde existe una gran diferencia entre los usuarios en la distribución del ingreso, que es lo que realmente nos interesa aquí.
- 26 Foley, Duncan, "Resource Allocation and the Public Sector", *Yale Economic Essays*, Volumen 7, primavera 1967, pp. 45-98.

## MEMORIAS DE UN ORIENTADOR DE TESIS

Cláudio Moura Castro

Traducido del portugués por

Ma. Cecilia Alvarado V. P.

### Introducción

Este ensayo es un intento de reflexión sobre mi experiencia como orientador de tesis. Lo que sigue es una combinación de experiencias personales y pequeños incidentes, entremezclados en una discusión de cuestiones sustantivas y metodológicas. En lo que se refiere a esos problemas de contenido y método, las observaciones ofrecidas contienen un grado apreciable de generalidad. Es más, respecto a los estilos de actuación como orientador, cabe enfatizar el carácter idiosincrásico de la experiencia. Cada orientador tiene un estilo personal de trabajo. Seguramente, algunos serán mejores que otros, lo que inclusive puede depender del estudiante, pero de ninguna forma habría modelos de actuación personal que fueran únicos o necesariamente mejores. Entre los orientadores hay tal variedad de personalidades y estilos de trabajo, que no tendría sentido al emular las características que son puramente idiosincrásicas. A pesar de ello, dado el espíritu de este ensayo, no se efectuó ninguna tentativa para eliminar los comentarios sobre las situaciones en que los componentes subjetivos pueden prevalecer.

La fidelidad a los objetivos y al tono propuesto en esta colección, me llevan a mencionar que su organizador, después de una primera lectura lo consideró excesivamente normativo.\* Volví a leerlo y entonces me di cuenta de que el tono normativo correctamente percibido por él, simplemente refleja lo cotidiano del orientador de tesis, o por lo menos de mi estilo de trabajo. Gran parte del tiempo dedicado a la orientación se consume tratando cuestiones donde la inexperiencia del alumno y las limitaciones del tiempo sugieren una táctica directa y obvia: "así está equivocado, por qué no trata de esta otra forma . . .". Esto no implica que se trate de un camino de una sola vía. La experiencia de orientar una tesis puede ser altamente enriquecedora,

\* Al mismo tiempo, observé que faltaban ejemplos. Crítica con la que coincido e insistí en hacer a las personas a quienes oriento.

compensando con amplitud las actividades cotidianas aquí descritas, en el mismo tono profesoral con que son impartidas a los alumnos.

## 1. Qué no es una tesis

Los cursos de posgrado en Ciencias Sociales reciben en nuestros días un gran número de alumnos capaces de satisfacer plenamente las exigencias académicas de los cursos. Sin embargo, es decepcionante la proporción de estos graduados que logran terminar su tesis de maestría, pero más inquietante aún es la calidad de estos trabajos. No me detendré aquí a especular el porqué del gran número de los que desisten; mi propósito es discutir problemas de calidad.

Con el propósito de que la cuestión se torne más concreta, así como para recorrer un área que conozco mejor, centraré la discusión en las tesis sobre educación. Sin embargo, me parece que en buena parte, los resultados podrían ser aplicables a otras áreas.

En esta sección no pregunto cómo se escoge un tema de investigación, sino que simplemente planteo lo que no es una tesis.

Un examen superficial sobre los títulos de las tesis, sugiere la siguiente clasificación provisional de los falsos caminos observados: 1) Propuesta, planes o reformas de algún aspecto del Sistema Escolar; 2) Tesis Didáctica, cuyo objetivo es preparar un texto didáctico sobre algún asunto; 3) Tesis de Revisión Bibliográfica, donde se trata de reconstruir el desarrollo empírico o teórico de algún área; 4) Tesis de tipo "levantamiento", en las que se constatan o se miden ciertos parámetros de la realidad; 5) Tesis Teóricas, donde se intenta hacer correr la frontera hasta el nivel teórico-analítico.

En oposición a esta lista, propongo una alternativa que sí parece representar el formato más apropiado y más obvio para una tesis; 6) Tesis Teórico-Empíricas, en las que se relaciona algún modelo teórico con observaciones empíricas.

A juzgar por el hecho de que en estas categorías ha habido tesis aprobadas, ya quedó claro que mi pensamiento choca con el de los jurados examinadores de los cursos de educación. Examinemos cada uno de los tópicos:

**1.1 Propuestas o planes.** A nuestra tradición educacional glorifica el furor legislativo, presuponiendo una plasticidad del mundo real, denunciada y negada por las más simples observaciones de lo que acontece frente nuestro. Esto sugiere lo poco oportuno que es el gastar algunos semestres del tiempo de un alumno, para repetir ese ejercicio no educacional de futilidad. Es preciso conocer la realidad antes de tratar de modificarla. El desafío de revelar la realidad es una precondition para el diseño de legislación o planificación educacional con perspectivas de buen éxito.

Parto de la premisa de que la formulación de planes, se vuelve mucho más fácil una vez comprendida la realidad, con sus áreas de plasticidad y en las que sería ingenuo o inicuo tratar de manipular el proceso educacional. Es necesario romper con la tradición de redactar documentos en la jerga legal, donde se describe aquello que nos gustaría que fuera la realidad, sin ningún respeto por lo que de hecho es, por lo que es refractario al cambio y sin la astucia para descubrir los puntos donde el proceso es manipulable.

En frente mío ya desfilaron impávidas e invulnerables, mis críticas propuestas para salvar a los más variados niveles y tipos de educación. Me acuerdo, por ejemplo, de propuestas para organizar programas preescolares, incluyendo naturalmente la minuta de la legislación requerida.

**1.2** La Tesis Didáctica no es una aventura de raciocinio y de exploración, sino un mero ejercicio de redacción. Escribir buenos textos didácticos es función de los profesores, no de los alumnos, mientras que en las universidades son los alumnos quienes escriben las tesis de maestría. Y si son los alumnos, están avanzando en su conocimiento, estimulando su capacidad de análisis; no es éste un documento de enseñar, de congelar el conocimiento, sino de desafiarlo y de extenderlo. El texto es didáctico y el resultado de una vigilancia continua sobre un curso impartido repetidamente, una estrategia madura de transmisión de conocimientos. El curso de posgrado es un retorno a lo desconocido, una toma de conciencia sobre nuestra propia ignorancia. Es un desafío a aquello que creíamos o pensábamos saber. Hay tanta destrucción como creación en un curso de esta naturaleza y, por lo tanto, nos parece poco oportuno ese ejercicio de burilar exhaustivamente la presentación de algún área del conocimiento: esto es lo que significa el redactar un texto didáctico.

Me acuerdo de las consultas que se me hicieron sobre una propuesta para organizar un programa de estudio de estadística para alumnos de posgrado. No tuve el menor éxito en disuadir al candidato de ese tema. Sin embargo, este tipo de tesis felizmente ha perdido gran parte de su popularidad.

**1.3** La Revisión de la Bibliografía, entiendo que es el primer capítulo de una tesis y no la totalidad. El curso de posgrado es un esfuerzo de análisis y de síntesis, esto es: entender el legado del conocimiento y en seguida elaborar sobre él, trabajar de manera original e innovadora sobre esa herencia. Escribir una tesis de revisión de bibliografía es limitar el curso de posgrado a la primera fase. Es dejar alejada o mutilada la diada análisis-síntesis. Sin embargo, lejos de mí está el afirmar que no hay dificultades o méritos en esta revisión, en esta toma de posición crítica con relación al "estudio de las artes". Nada es más adecuado y desafiante para un alumno, pero apenas como un ejercicio, en lo que estamos provisionalmente llamando la fase analítica del curso. El resultado de estos ejercicios rara vez podrá pasar de ser el conocimiento recalentado y mal dirigido. Hay un lugar para la revisión de la literatura, aquello que en la lengua inglesa se acostumbra llamar *survey*. No es por casualidad que esos artículos son necesariamente escritos por las personas que tienen mayor experiencia

y autoridad en el campo, nunca por principiantes. Es raro el campo que no se vuelve a examinar periódicamente por alguien, que por muchos años ya reflexionó y contribuyó en esta área. Puede ocurrir que el artículo no esté en español; sin embargo, debemos de recordar que la maestría no es un curso de "Traductores e Intérpretes".

**1.4** Las tesis de tipo "levantamiento" merecen ser discutidas cuidadosamente. Dado el irresistible atractivo que tiene el tema para un gran número de alumnos de maestría, éstas son las llamadas tesis "descriptivas". Mientras tanto, evitamos aquí esa nomenclatura de ambigüedad inapelable. Una investigación normalmente incluye un examen de datos y de observaciones. Como no siempre estas observaciones están disponibles en un formato adecuado para la investigación contemplada, es necesario ir al campo para recogerlas.

Sin embargo, esta recolección no pasa, o no debe pasar de una fase inicial en la investigación, digamos, de un mal necesario. La experiencia de la búsqueda de datos es importante y enriquecedora, pero corresponde a una fracción bien modesta en la formación posuniversitaria. Es el examen y la reflexión sobre el nexo que existe entre esos datos, los que corresponden propiamente al proceso de la investigación científica. Preparar preguntas y aplicar cuestionarios, examinar la distribución de los parámetros o de las variables no pasa de ser un prefacio, una preparación que no puede y no debe monopolizar la atención del alumno de maestría. Lo que interesa es lo que viene después de la tabulación de las variables, el sentido que tiene el entrelazamiento de estas variables. Nos interesa el cómo y el por qué. Contentarse con menos es contentarse con prácticamente nada.

En este punto, mis divergencias con otros orientadores es más fuerte. Una tesis que apenas llega al umbral del análisis es una tesis incompleta; no está en el punto de ser defendida.

Si el alumno no tiene la disposición, el gusto y no está calificado para realizar algo más que la recolección de datos, juzgamos entonces que no tiene la talla para realizar el posgrado, destinado a la élite científica de la sociedad.

**1.5** Llegamos ahora a las tesis teóricas. Las teorías, los modelos, las construcciones, o como quiera que los llamemos, constituyen el andamiaje lógico que nos permite organizar y dar sentido a nuestras observaciones sobre el mundo real. Ocasionalmente ocurren grandes saltos teóricos, las "revelaciones científicas"; sin embargo, el trabajo cotidiano del científico "teórico" consiste en el perfeccionamiento o la reorientación del andamiaje conceptual a través de formulaciones más simples, más elegantes, o que describan mejor la realidad. El estimular las armas analíticas corresponde a una tarea eminentemente honrosa en la producción científica. Hará un trabajo espléndido aquél que logre contribuir en esta área. En principio, éste es un tema propio para una tesis.

Sin embargo, en oposición a los temas anteriores, que pecaron de exceso de modestia, éste impone un gran desafío y un desafío que el alumno deberá evaluar realísticamente. Mi experiencia personal con los alumnos de posgrado, indica que apenas un número en extremo reducido de ellos debería optar por este camino. En economía, los alumnos con un conocimiento superlativo de matemáticas podrán trabajar en un refinamiento de la expresión simbólica sobre los diversos aspectos del conocimiento económico. Sin embargo, con excepción de las áreas cuya expresión matemática alcanzó un elevado nivel, sería muy raro que un alumno de maestría pudiese lograr éxito en un experimento estrictamente deductivo. Aquello que con ingenuidad se ha venido llamando tesis teórica, no para constituir una teoría de segunda mano. Si por tesis teórica entendemos las discusiones o reflexiones filosóficas, doctrinarias o ideológicas, nos salimos tanto del tema de este ensayo como del contenido usual de los programas de Ciencias Sociales. No estamos negando la procedencia de tesis de esta naturaleza, sino simplemente afirmando que no se refieren a lo que estamos discutiendo.

Algunas veces tuve éxito en disuadir a los candidatos que se proponían escribir o que pensaban hacer una tesis teórica. La atracción del análisis de sistemas, no obstante, se reveló un par de veces mayor que mis poderes de persuasión. Traducir dos o tres versiones recalcantadas sobre el análisis de sistemas, dibujar cuadritos y flechas con el nombre del problema y de las variables que se desean entender, parece algún tipo de magia negra. Debe ser algo parecido a un *pomus*\* de hechicería o *umbanda*\*\* con efecto semejante a escribir nombres en papeles y pinchar con alfileres muñecos que representen al enemigo.

1.6 El excepticismo que muestro con respecto a los temas anteriormente mencionados, ya debe haber sugerido con claridad al lector que mis preferencias sobre los temas de tesis de maestría recaen sobre los temas Teórico-Empíricos o Inductivos-deductivos. No se trata de un capricho o de un atavismo, pero sí del hecho consagrado de que éste es el camino más trillado en la evolución de la ciencia y en la expansión del conocimiento. Por su índole, algunos son más deductivos que inductivos, pues parten de alguna formulación teórica y la confrontan con la realidad, esto es, con la observación empírica. Otros son de temperamento más inductivos, parten del examen de las observaciones o de su misma recolección y de ahí prosiguen con su interpretación; su raciocinio sigue los meandros de los datos y de la realidad, llegando eventualmente al *corpus* teórico de la disciplina.

Pero es importante que se entienda que no hay lugar para los distraídos o desprevenidos. La inducción pura, tal como la deducción, son igualmente irrealizables e imposibles. Aquéllos que parten de los datos, ya lo hacen buscando alguna cosa y en absoluto desconocen el repertorio teórico, y aquéllos que parten de las teorías, no las sacaron de la nada, sino de confrontaciones previas con lo real. Existe un escaso

\* Tablero con símbolos mágicos.

\*\* Religión afrobrasileira.

número de genios e inspirados, que transforman o revolucionan nuestros paradigmas teóricos; en el otro extremo hay un ejército de los proletarios de la ciencia, que lo único que hacen es producir materia prima en una primitiva industria de extracción. No nos interesa aquí ninguno de estos dos grupos. Nuestro modelo es el gran contingente de investigadores que en su actividad metódica y sistemática hacen avanzar las fronteras del conocimiento. Para los más creativos, preparados y experimentados, están reservados los avances más sustanciosos. Sin embargo, no es vano el trabajo de los principiantes. No es difícil ni imposible localizar áreas del conocimiento en un examen de la confluencia de la teoría con la realidad, de la construcción con el protocolo, y se puedan anticipar contribuciones respetables, aunque modestas. Y que esto no se entienda como un examen mecánico y expirante de "modelos". Por el contrario, se trata de la esencia del pensamiento científico y en las ciencias sociales, de su mayor desafío.

A propósito, no coloco las investigaciones históricas en una clase separada. Estarán enmarcadas en la última categoría, en la medida en que preguntan el porqué y el cómo de ciertos eventos importantes. Hechos sin repercusión no adquieren interés por haber ocurrido en el pasado. Algunos eventos son triviales, tanto en el presente como en el pasado. El transcurso del tiempo nos permite una mayor perspectiva y objetividad, al mismo tiempo que aumenta la imprecisión y la deficiencia de las informaciones; sin embargo, rara vez le añade relevancia a un tema. Paralelamente los números, los nombres y las fechas sólo adquieren importancia en el presente o en el pasado, en la medida en que se encajan en una estructura lógica, coherente y teóricamente fértil. El levantamiento de los datos de hoy o de ayer, es apenas el principio.

Es interesante ver esta misma posición expresada por el famoso naturalista Von Martius, quien escribió a mediados del siglo pasado lo siguiente:

"Sobre la forma que debe de tener una historia del Brasil, (. . .). Las obras hasta ahora publicadas (. . .) abundan en hechos importantes, aclaran hasta con minuciosidad muchos acontecimientos; sin embargo, no satisfacen todavía las exigencias de la verdadera historiografía porque presentan demasiado cierto espíritu de crónicas. Un gran número de hechos y de circunstancias insignificantes, que se repiten con monotonía y la relación minuciosa hasta el exceso de acontecimientos que se desvanecen sin dejar vestigios históricos, todo eso, admitido en una obra histórica, ha de perjudicar el interés de la narración y de confundir el juicio claro del lector sobre lo esencial del relato. ¿De qué serviría repetirse lo que cada gobernador hizo o dejó de hacer en su provincia, o relacionar hechos sin ninguna importancia histórica que se refieran a la administración de ciudades, municipios u obispados, etc.; o una escrupulosa acumulación de citas y hechos que nada prueban, y cuya autenticidad histórica es a veces dudosa? —Todo eso debería, según mi opinión, quedar excluido."\*

---

\* Pr. de Martius, Carlos Frederico, "Como se deve escrever a história do Brasil", *Revista do Instituto Histórico*, enero de 1945.

En suma, no consideramos como temas adecuados para las tesis de maestría (en cursos que puedan enmarcarse en el campo de las ciencias sociales) los trabajos de pulimento de textos didácticos, los ejercicios escolares de revisión bibliográfica, u otros intentos que dejen el curso a la mitad. Tenemos el exceso de ambición de aquéllos que emprenden aventuras de formulación teórica o metodológica. Y finalmente, juzgamos que el foco más fértil para los trabajos de tesis de maestría, se encuentra en la confluencia de la teoría con la realidad.

## 2. El evento traumático de la elección del tema

Sin duda, la elección del tema de la tesis es una cuestión crucial. Una elección desafortunada puede tornar la tesis prácticamente irrealizable, insalvable o estéril como contribución en un área donde se ha realizado muy poca exploración sistemática, por consiguiente, un área donde es fácil contribuir con trabajos significativos. Una buena idea no basta, y las tesis defendidas están ahí para documentar mejor esta afirmación. Pero si ni esto tenemos para recompensar las dificultades de su ejecución, la situación nos deja pocas esperanzas.

Las angustias y los traumas observados en los estudiantes en el momento de escoger sus temas, están a la altura de la importancia de la ocasión. Pero esto no significa que las lamentaciones y la agresividad errática entonces generadas, tengan alguna funcionalidad en la solución de este problema. Tampoco se justifica imputar la culpa a los alumnos por los desaciertos y la desventura de sus elecciones. Tales errores pueden, en buena parte, imputarse a la orientación académica y al clima de opinión que prevalece en el ambiente universitario en que se vive.

Hay una regla convencional que es perfectamente apropiada como esquema mental, para discutir la elección de un tema de tesis o de cualquier investigación. Como todas las reglas en esta área, su validez se deriva del hecho de que es excesivamente genérica y nada afirma sobre el contenido sustantivo. Es simplemente una guía que sistematiza las discusiones en torno al asunto.

Una tesis debe ser original, importante y viable. Cada uno de estos criterios apunta en una dirección. No hay ninguna dificultad en encontrar temas que satisfagan a uno o dos de ellos. La dificultad estriba en satisfacer a los tres. Y si, en algún grado, los tres no fueran satisfechos, la tesis será un fracaso total. Es conocido en los medios académicos universitarios el caso del profesor cínico, quien después de la elocuente y pretenciosa conferencia de un colega joven, afirmó: "Tuvimos hoy la satisfacción de oír muchas cosas importantes y muchas cosas nuevas. Sólo lamento que las cosas nuevas no sean importantes y que las cosas importantes no sean nuevas".

Un proyecto de tesis que busque descubrir el elixir de la juventud sería importante y original; sin embargo, su viabilidad es dudosa. Una tesis que busque medir la

deserción en la enseñanza primaria estaría tratando un tema importante y viable, pero no aportando alguna originalidad. Una tesis sobre el color de la ropa que los alumnos se ponen para hacer el examen de admisión, sería original y viable; sin embargo, carece de importancia:

Vale la pena tratar de caracterizar mejor el sentido de las palabras: "importancia", "viabilidad" y "originalidad". Cabe enfatizar inicialmente, la imposibilidad de definir las en forma rigurosa. De manera paradójica, algunos de los conceptos más esenciales para orientar el procedimiento científico se muestran vergonzosamente vagos. Las definiciones precisas y operacionales con frecuencia no son posibles en aquellos conceptos que tienen que ver con los procedimientos básicos de la ciencia. Las exigencias de validez objetiva y de definiciones operacionales se aplican en forma rígida a las fases más rústicas del proceso científico. Cuando hablamos de originalidad, por ejemplo, a lo máximo que podemos aspirar es a lo que se conoce como validación intersubjetiva, o sea que aún cuando el criterio sea objetivo, se exige la coincidencia de vista o percepciones de parte de los diferentes observadores. Original, entonces, es lo que todo el mundo piensa que es original. Pero, ¿quién es "todo el mundo"? Si todo el mundo fuese realmente un grupo reunido por casualidad, además de la dificultad de obtener un consenso, éste significaría muy poco. La validación intersubjetiva requiere la formación, por lo menos hipotética, de un grupo cuya apreciación del tema deba recibir mayor credibilidad. Son en realidad los llamados "peritos" o los patriarcas de la materia; se espera que sean personas cuya experiencia personal y profesional les haya permitido convivir y reflexionar más sobre el asunto. Moderamos el subjetivismo, pero en verdad no pudimos superar el hecho de que lo más importante es lo que las personas juzgan que es importante.

Por lo tanto, el mérito de esas reglas no es ofrecer recetas para lo que se debe hacer o dejar de hacer, sino servir como una guía para organizar nuestra búsqueda de una solución.

## 2.1 Importancia

Decimos que un tema es importante cuando está ligado de alguna forma a una cuestión crucial que polariza o afecta a un segmento sustancial de la sociedad. Un tema puede también ser importante si está ligado a una cuestión teórica, que merece atención continua en la literatura especializada. La situación más delicada y difícil tendría que ver con los temas nuevos que no le preocupan a nadie, ya sea teórica o prácticamente, pero que contienen el potencial de llegar a interesar o a afectar a mucha gente.

Se llevó a cabo una investigación que verificó que los estudiantes de sexo masculino tienden a portar sus libros junto a las caderas, cogidos por apenas una de las manos. Ahora bien, las mujeres los llevan con ambas manos abrazados junto al pecho. Esta investigación puede ser original y viable. Su relevancia, sin embargo, está por demostrarse. No nos parece un tema prioritario en la investigación educacional.

En oposición a los antropólogos que buscan lo exótico, los estudiantes de educación se sienten irremediabilmente atraídos por los estudios sobre su propia profesión, quieren saber cómo funciona su propio mercado de trabajo, en qué consisten sus funciones, etc. Al experimentar un nuevo método pedagógico, por ejemplo, quieren saber lo que los profesores piensan de él. Ahora bien, eso podría transformarse en una segunda o tercera preocupación, en términos de importancia. Lo que verdaderamente cabe saber primero, es si los alumnos aprenden mejor de esta manera.

## 2.2 Originalidad

Un tema original es aquél cuyos resultados tienen el potencial para sorprendernos. El hecho de no haber sido efectuado antes, necesariamente no confiere originalidad a un tema. En muchos Estados brasileños y en muchas ocasiones, se midió el *status* socioeconómico de los universitarios. La medición de este concepto en un Estado en que no se haya llevado a cabo, no ofrecería mucha originalidad: sabemos que los resultados no nos van a sorprender. Por otro lado, el *status* socioeconómico de los alumnos de un curso de bachillerato por madurez o de los cursos por correspondencia, como nunca han sido medidos brindan originalidad a un esfuerzo inicial de la investigación en esa dirección. Se espera que un curso de bachillerato por madurez sea un instrumento de movilidad ascensional, los de abajo yendo para arriba. ¿Estarán los candidatos realmente viniendo de abajo? ¿Quién toma un curso por correspondencia? ¿Será éste un instrumento de formación profesional, o una manera conveniente para que los jóvenes de clase media adquieran hobbies? Por lo general, mientras más probada sea una teoría, menos nos sorprenderán las nuevas pruebas, y es menor la probabilidad de que nos digan algo nuevo.

## 2.3 Viabilidad

Entre los tres, es éste seguramente el concepto más tangible. Dados los plazos, los recursos financieros, la competencia del futuro autor, la disponibilidad potencial de las informaciones, el estado de la teorización al respecto, ¿es posible realizar la investigación? El plazo puede ser insuficiente, lo mismo puede suceder con los recursos. Al investigador le puede faltar la preparación específica en ese campo. Puede no haber una sistematización previa del conocimiento en el área, o la teoría puede presentar incapacidad metodológica. Finalmente, los datos necesarios pueden no existir, o lo que es lo mismo, su recopilación puede ser imposible. El veredicto de inviabilidad es más fácil de alcanzarse con confianza, en contraste con los criterios de importancia y originalidad.

En una ocasión recibí una propuesta de tesis en el área de nutrición, donde se preveía un estudio experimental con mediciones en el inicio y en el final de un proceso de intervención en el funcionamiento de unidades familiares. Se trataba de una investigación sobre preescolares, dirigida a alterar los hábitos de alimentación. Tal

como estaba diseñado, el estudio requería por lo menos cuatro o cinco años, de haberse hecho por investigadores experimentados y con todos los recursos disponibles. Para que pudiera ser viable hubo que transformarlo en un estudio transversal, sin componentes experimentales o semiexperimentales o cualquier tipo de intervención. El resultado final, aunque ahora mucho más modesto que la propuesta inicial, se manifestó como una tesis de maestría particularmente interesante.

El análisis ocupacional se ha mostrado casi siempre fallido en el caso de las ocupaciones más complejas, que convencionalmente requieren una escolaridad superior. De hecho, el fracaso del método de los requerimientos de la mano de obra (*manpower requirements approach*) en buena parte puede atribuirse a la incapacidad del análisis ocupacional. Y entre las ocupaciones de nivel superior, no hay otras más refractarias a este análisis que aquellas que incluyen una fuerte dosis de administración. Pero, ¿cómo se calma el fervor de un alumno que se propone efectuar el análisis ocupacional de un director de escuela? ¿Cómo convencerlo de que tal investigación sólo producirá vanalidades?

Un problema traicionero, también de viabilidad, está en las teorías que aparentemente son simples y bien terminadas, pero que en la realidad esconden enormes dificultades. El Ministerio de Educación alegremente invita a todos a participar en sondeos de mercado para las ocupaciones profesionales de segundo grado. Sólo los más sofisticados en economía de la educación podrán percibir que estos sondeos son increíblemente difíciles. Los problemas teóricos y metodológicos para su realización, todavía no han sido resueltos.

### 3. Diario de un orientador

En esta sección pasamos revista a un conjunto de situaciones que frecuentemente se presentan en el proceso cotidiano de orientación de tesis.

#### 3.1 La ambición excesiva: los tratados definitivos

Casi todos los autores de tesis pasan por una fase donde se imponen la misión de producir el tratado definitivo sobre el asunto, es como si la historia de la ciencia se dividiera en los períodos "antes de mi tesis" y "después de mi tesis". El optimismo y la ambición son saludables hasta el momento que impiden un grado de atención suficiente a cada uno de los puntos a cubrirse. La perspectiva de una contribución significativa es contingente a la concentración de esfuerzos en ciertos temas, hasta que sea posible obtener de ellos alguna cosa que no había sido descubierta antes. Pensar que con poca experiencia y con poco esfuerzo, será posible descubrir algo nuevo donde los otros no lo lograron, es pueril, pretencioso y subestima el esfuerzo de aquellos que anteriormente examinaron el tema.

Las pretensiones de un trabajo científico tienen que dosificarse de acuerdo con las posibilidades del autor en las circunstancias dadas. Esto no quiere decir que el trabajo tenga que concebirse ya en su tamaño exacto y cabal. En la planificación de una investigación existe un período inicial de expansión, seguido por otro de contención o corte; en términos de la nomenclatura usada en los estudios de creatividad, hay un período divergente seguido por otro convergente. Existe un período en que todas las ideas son acogidas, todas las ramificaciones son interesantes y bienvenidas, y donde la autocensura y las limitaciones de tamaño son obstáculos impertinentes. En este período, el enciclopedismo es bienvenido.

Hay, entretanto, un momento —que no puede tardar mucho— donde la investigación tiene que adquirir un enfoque, librarse de los desvíos y de las ramificaciones menos importantes, llegando finalmente a su tamaño viable. El sentimentalismo con relación a lo que se descarta, significa un sacrificio duro en el tratamiento de aquello que permanece. Esa es la hora de transformar un extenso tratado definitivo en una contribución modesta. Al mismo tiempo, significa cambiar un sueño utópico por una posibilidad tangible. La investigación no se realiza con sueños y pretensiones, sino por la adición de pequeñas contribuciones más sólidas e irreversibles.

### 3.2 La historia de la humanidad como tema de tesis

El exceso de ambición en la amplitud del objeto de estudio a tratarse, encuentra un paralelo en la dimensión histórica que los principiantes tienden a dar a sus temas. Lo que no debería pasar de una tentativa parsimoniosa de localizar el tema en el espacio y en el tiempo, termina en un emprendimiento de narrar la historia de la humanidad. Cualquiera que sea el asunto, podemos esperar citas de Aristóteles o de Platón, referencias sobre su acontecer en la Edad Media, tal vez en Santo Tomás de Aquino y en lo que dijeron los iluminados. En los ejemplos más tristes, esa historiografía de la humanidad ocupa prácticamente todo el plazo que estaría destinado a la tesis, y llena un número de páginas en las cuales debería estar el trabajo completo.

Una tesis debe revelar el dominio de los conceptos utilizados y un cierto conocimiento de la literatura técnica. El asunto no debe estar suelto en el espacio, sino colocado en su contexto. Sin embargo, el dominio de los conceptos se manifiesta en su uso a lo largo del análisis, y no en la infinita secuencia de definiciones de diferentes autores. En cuanto al conocimiento de la literatura, se espera idoneidad y no erudición. Son aquí particularmente culpados los orientadores que tienden a valorizar en las tesis el tejido adiposo de las citas y la exhumación histórica de autores que escribieron en el pasado sobre el asunto. Como regla general, debemos entender que todos esos prolegómenos tienen que mantenerse en una posición modesta, tanto en el esfuerzo de la preparación de la tesis como en la voracidad del papel. Si hay poco sustantivo que decir y pocos resultados que comentar, no es presentando fuertes revisiones de la literatura, "historias de la humanidad" o capítulos metodológicos, que se va a atenuar el problema. Una tesis grande y sin novedad, es peor que una tesis pequeña y sin novedades.

Una historia de la educación en Brasil está por escribirse. No se piense por eso que éste pueda ser un tema de tesis. Cuatrocientos años de historia de Brasil diluyen la creatividad del autor, al punto que no queda nada sustancial para la comprensión de algún sitio o momento. En contraste, una tesis sobre la educación en Minas Gerais en la década de los veinte, sería un estudio bienvenido y viable.

Lo que fue dicho sobre el estudio de la humanidad, es también válido para los tratados de geografía y las descripciones minuciosas sobre el proceso de muestreo. Nada más tentador que llenar espacios con mapas y con las variadas estadísticas contenidas en un anuario.

Igualmente, cuando realizamos muestreos estamos interesados en el universo. No cabe, por lo tanto, describir con minuciosidad las unidades que componen la muestra, a no ser que eso pueda contribuir definitivamente para una mejor comprensión de ciertos resultados.

### **3.3 De las maneras naturales de disponer mal del tiempo: exceso de datos y escasez de análisis**

La práctica de la investigación indica que en la mayoría de los trabajos existe una secuencia aceptablemente previsible de etapas. De la misma forma, la duración de cada una de esas fases, aunque pueda variar de investigación en investigación, sigue una distribución que nada tiene de caótica. Es muy cierto que cualquier tentativa de hacer que un modelo de investigación o que una serie estandarizada de procedimientos se imponga sobre las necesidades sentidas a lo largo del trabajo, es indebida, injustificable y corresponde a una comprensión errada del papel o de las partes de esas reglas. Sin embargo, hay algunas generalizaciones lógicas.

Toda investigación tiene una fase inicial donde se definen sus objetivos, se examina la literatura pertinente y, en fin, se planea el trabajo. Esa fase, normalmente, culmina con aquello que llamamos términos de referencia o proyecto de investigación; sin embargo, este documento debe ser entendido como un subproducto del proceso de planificación y de investigación, y no como un objetivo en sí. Sigue entonces una fase de recolección de datos, ya sean de fuentes primarias o secundarias. La próxima fase es el procesamiento de datos, incluyendo o no computación electrónica, de acuerdo con el tipo de investigación. Luego, sigue su análisis e interpretación. Después, viene la redacción del trabajo, en que se presta atención al hecho de que parte de ella puede preceder al final del análisis. Finalmente, hay un período de revisión que incluye la circulación del trabajo entre los lectores, orientadores, críticos, amigos, etc. Las revisiones de estilo y duda en cuanto a claridad, tienen que atenderse y cuidar la presentación física del trabajo.

Podemos pensar en una secuencia correcta de duración de cada una de las fases, tal como se ilustra a continuación:

### a) Secuencia correcta

definición	recopilación de datos	procesamiento	análisis	redacción	revisión
------------	-----------------------	---------------	----------	-----------	----------

Sin embargo, hay otra secuencia que podríamos llamar "natural" y que corresponde a la manifestación de dos grandes fuerzas naturales: el alargamiento de las fases iniciales y la reducción de las finales, ésta última producida por la inelasticidad de los plazos. A continuación se ilustra la secuencia "natural".

### b) Secuencia "natural"

definición	recopilación de datos	procesamiento	análisis	redacción	revisión
------------	-----------------------	---------------	----------	-----------	----------

La fase de planificación encuentra sus obstáculos naturales en la producción del malhadado "proyecto de investigación" y en la demora del inicio de la investigación, generada por los dramas existenciales. En esta fase, la investigación aún no se ha iniciado, su autor no sabe cómo comenzar y tiene miedo de hacerlo. De ahí su tendencia a escapar. Continuar revisando la literatura es una disculpa perfecta, y se encuentra siempre un libro más para ser leído; además, un artículo que aparece a última hora, etc.\* La redacción del proyecto es también traumática. El alumno comprende que ahí se deberá resolver una serie de problemas, que en la realidad constituyen el objeto de la investigación y que no podían atenderse antes.

La recopilación de datos se ve perjudicada por dos tipos de problemas. Frecuentemente, hay un error en el diseño de la muestra, en el sentido de que se planea una excesivamente grande. Y es grande, tanto en lo que se refiere a la significación de los parámetros y a su representatividad, como en el tiempo necesario para obtenerla. Muestras ineficientes o simplemente demasiado grandes, caracterizan a la vasta mayoría de los proyectos de tesis. En segundo lugar, el autor no es capaz de anticiparse a una infinidad de pequeños problemas administrativos y logísticos, que ocurren durante la recopilación. Todo el optimismo con relación a autorizaciones para entrar en escuelas, fábricas u oficinas, es totalmente infundado. Fácilmente se toman seis meses para tramitar un permiso para entrevistar a los alumnos de una o dos escuelas. En el caso del uso de datos secundarios, aquello que se pensaba existía, muchas veces nunca llegó a recopilarse. Los entrevistadores de campo exhiben una aterradora tasa de

\* Debemos acordarnos de que Darwin, después de tener todo el material que necesitaba para demostrar sus ideas, decidió completar más todavía su evidencia, a través de una investigación sobre moluscos que tomó cerca de diez años. Solamente después de ese estudio, redactó el ensayo donde expone su teoría evolucionista. Esta evasión parece haber sido determinada por causas emocionales y dudas religiosas.

deserción y tienen que ser sustituidos a medio camino. Con frecuencia, el tiempo previsto para la recopilación de los datos se amplía enormemente. El investigador termina entonces consumiendo una parte muy grande de su tiempo para recopilar mucho más datos de los que en realidad necesita.

El procesamiento de datos, cuando es hecho por computadora, ofrece inmensas ambigüedades. El investigador no conoce lo que puede hacer la computadora y tampoco sabe dialogar con el programador. Asustado con un curso de *Fortran*, iniciado hace mucho tiempo, ve en el programador una tabla de salvación y le entrega todo su programa y su trabajo, con la ilusión de que en pocos días recibirá los resultados. Desaparecen los programadores, no funcionan los programas preparados y el tiempo pasa. Los investigadores fracasaron porque no entendieron que el procesamiento electrónico no es un apéndice extraño a su trabajo, sino una parte integrante de éste. Quien debe conocer todas las estadísticas involucradas es el investigador; el programador no es forzosamente profesor de estadística. Quien está interesado en usar un *package* estadístico es el investigador, quien tiene prisa, y no el programador, quien está interesado en hacer su propio programa con un gasto de tiempo mucho mayor.

Viene entonces, finalmente, la fase de análisis, ya expresada y sacrificada en el cronograma, una vez que se aproximan los plazos finales. Acosado por las advertencias de los jefes de departamento sobre los plazos, frustrado por la poca familiaridad con lo que es un análisis, el investigador se limita a las interpretaciones más inmediatas de las primeras tablas que llegan a sus manos. Hay demasiados datos y no hay tiempo para manipularlos. Hay muchas variables y si acaso el tiempo sólo alcanza para examinar las distribuciones de frecuencia de cada una. Lo que pasa entonces por análisis, es nada más que la limpieza analítica de los datos, su depuración y su organización en categorías básicas. La relación entre las páginas de los textos y las de las tablas, nos da una idea de la habilidad del investigador para extraer de los datos cosas interesantes e importantes. El autor se olvida de que no son los números, los que dan sentido a la interpretación, sino que la interpretación es la que da sentido a los números.

Todavía más apremiado por los plazos, llega el momento de redactar y de conducir el trabajo. La revisión de la literatura fue hecha y vuelta a hacer al inicio, por lo que ya a estas alturas está inmaculadamente pulida. Lo mismo pasa con la descripción del muestreo y la metodología. Pero el análisis, ¡pobrecito!, se atrofió, perdió su imaginación, de las expectativas grandiosas del comienzo no queda casi nada.

La redacción no debe entenderse como un proceso de congelamiento gráfico de aquello que parecía haber sido descubierto en el análisis, es mucho más. En el proceso de poner en el papel en forma articulada y rigurosa, las ideas crecen, maduran y echan raíces.

Lo que teníamos en la cabeza antes de escribir es una pálida imagen, una sombra agonizante de aquello que finalmente salió en el papel. Sin embargo, éste no es un

proceso que sucede instantáneamente y, sobre todo, si no hay ideas para escribir en el papel, no hay nada que pueda desarrollarse.

El proceso de revisión ofrece un gran potencial de enriquecimiento. Al igual que la pasta del queque, el trabajo tiene que "descansar". En este periodo se debe visitar a otros investigadores, amigos y, quién sabe si hasta enemigos. El esfuerzo artesanal de preparación y ciertos mecanismos psicológicos nos vuelven excesivamente aliados a nuestro trabajo. Es necesario un poco de tiempo para perder parte del amor por él, para verlo con más perspectiva y con más espíritu crítico. Y es cuando adquirimos esta perspectiva, que el trabajo puede ser mejor articulado y mejor defendido.

Entonces, lo que vemos en las formas espontáneas de disponer del tiempo, es una comprensión progresiva de cada fase subsiguiente de la investigación. Desafortunadamente, cada una de esas partes corresponde a una etapa más y más importante, más y más creativa y con un potencial cada vez mayor para valorizar el trabajo. Con excepción del escogimiento del tema y del desarrollo de una estrategia general, las primeras fases de un trabajo son puramente mecánicas, y no contienen un gran potencial para afectar la naturaleza de la contribución que se pretende proporcione el trabajo, excepto en el sentido de que algún error grave cometido al principio pueda echar a perder todo el esfuerzo. Generalizando ampliamente, diríamos que existe una tendencia incontenible para que las tesis contengan más datos y menos análisis.

#### **3.4 Las ofensas a la lengua materna: prueba de redacción para el estudiante de maestría**

La experiencia de hacer una maestría, tal vez tenga como gran ganancia personal un inmenso aumento en la capacidad para hacerse entender por escrito en la lengua materna. Posiblemente, el enriquecimiento del conocimiento en el área sustantiva de la tesis o la contribución para la humanidad de aquel conocimiento, no se comparen a las mejorías en la capacidad de expresarse por escrito. A un alumno que prácticamente hasta entonces no había escrito nada —tal vez una carta a su madre, un telegrama o un sudado trabajillo de práctica—, se le pide producir una obra que tenga inclusive el potencial para publicarse en forma de libro. Si el gran ganador en ese proceso es el alumno, no hay duda que el gran perdedor es el orientador de tesis. No es raro que cerca del 50% del tiempo dedicado a la orientación se consume en cuestiones de estilo, claridad o forma. Las ideas no se transmiten por intuición, pero sí por medio de la palabra escrita. Si en las oraciones falta el sujeto, el predicado u otras partes, es necesario indagar con el alumno cuáles son éstas.

El contenido viene por medio de la forma, si ésta es ininteligible, oscura, ambigua o dislocada deja de transmitirse apropiadamente. Rara vez se progresa diciendo que la forma está mal, pues en la próxima versión regresará igualmente insatisfactoria lo que obliga al orientador a leer dos veces la misma chapucería. Contra su voluntad y maldiciendo, el orientador se convierte entonces en un revisor de estilo y de gramática,

perdido en medio de cuestiones de forma, "si es eso lo que usted quería decir, ¿por qué no lo dice, en lugar de escribir lo que puso?" A veces no queda tiempo ni paciencia para las cuestiones de contenido.

Seguramente el aspecto más cansado y desalentador de orientar una tesis, resulta de la incapacidad e inexperiencia del alumno en cuestiones de redacción. Es sorprendente la diferencia en la calidad de la redacción entre el primer y el último capítulo. Ultimamente, como una solución desesperada, adopté como criterio para aceptar el dar orientaciones, una prueba de redacción. Para volver más incruenta la confrontación, ésta pasa un poco disfrazada como un pedido de una discusión inicial sobre el tema.

### **3.5 Del discurso del concejal al discurso científico**

A pesar de que son capaces de colocar sujetos y predicados y de evitar frases trilladas, algunos sufren de incontenibles tendencias para la rica adjetivación, el circunloquio, la hipérbole y prácticamente todos los recursos estilísticos. Cuando finalmente se entiende la figura de estilo, ya se olvidó la idea. Hay siempre una manera más simple, más directa de decir las cosas y ésta siempre se evita. Si hay una palabra más vaga, más grandilocuente y con mayor variedad de significados, ¿por qué no usarla?

Algunos sólo logran escribir claro cuando llegan a estar extenuados, apremiados por plazos improrrogables y totalmente desilusionados sobre su capacidad de manipular el idioma. Es entonces cuando regresan llenos de apologías, con un trabajo que se resisten a entregar y se avergüenzan de haberlo escrito. Quedan inmensamente sorprendidos al saber que por primera vez escribieron claro y bien. Se trata aquí de un trabajo de catequesis y de adoctrinación para el orientador, quien finalmente descubre que el alumno sabe escribir, pero que se avergüenza de cualquier manera directa de transmitir una idea.

El problema se complica mucho cuando el investigador, además de no saber escribir, no admite la posibilidad de hacerlo en forma simple. En el caso de verse forzado a escribir rápidamente para evitar las metáforas y otras figuras, nadie sabría qué está queriendo decir. Si le damos tiempo, la comprensión de la idea pasa ahora a obstruirse por la decoración.

### **3.6 El orientador como guía espiritual y consultor sentimental**

Además de profesor de español, de estadística y bibliotecario, el orientador desempeña otros tantos papeles en el dominio afectivo. Preparar una tesis es una experiencia emocionalmente tensa para la mayoría de los alumnos. Además de las crisis normales generadas en la conducción de la investigación, la movilización psicológica para la preparación de la tesis puede desencadenar crisis mayores con orígenes en otras áreas. Hasta separaciones o divorcios son comunes. En cualquier forma, el desafío y las dificultades de la tesis pueden crear inseguridad y grandes temores.

Por motivos que psicólogos aficionados fácilmente identificarían, las crisis metodológicas y los dramas existenciales, están acompañados por feroces insultos contra la universidad y la jefatura de los departamentos a los que pertenecen los malhumorados alumnos. Cuando se tambalean las tesis o claudica el ritmo del trabajo, eso se debe a algo profundamente siniestro, que se está tramando, o a las arbitrariedades caóticas en la coordinación del departamento.

Un poco independiente de sus calificaciones en el área, el orientador se ve forzado a consolar, infundir valor, o aplicar varios modelos de amonestación, improvisados de acuerdo con el momento. Algunas prédicas para no desanimar a los que ya están llegando al final; varias versiones sobre la necesidad de aprender a escribir; algunos sermones para divulgar la fe en que algún día alguna cosa va a salir del computador; hay otros indicando que un "chi" cuadrado, una "T" o una "F" no significativas, no indican ni el fin del mundo, ni el fracaso de la investigación. La primera versión del capítulo sobre las conclusiones, requiere un sermón especial para acompañar los comentarios del orientador, en que se indica que se está lejos de haber llegado a alguna conclusión y que no pasa de ser una repetición mecánica de una media docena de cosas, que ya se habían dicho con anterioridad. Recientemente se incendió y quedó totalmente carbonizada, la única versión final de la tesis de una persona a quien yo servía de orientador. Debo confesar mi incapacidad para producir el discurso que la gravedad del momento sugería.

### **3.7 De los derechos y deberes del orientador**

El orientador es un ser humano con una dosis de paciencia y tiene, por lo tanto, el derecho de enfurecerse directamente con la persona a quien orienta, de la manera que más le agrada o alivie. No le atañe a su mujer, sino a la propia persona que se está orientando, la ingrata función de recibir las tempestades provocadas por su ineptitud.

El orientador debe permitir y estimular las divergencias de opinión entre él y la persona a quien está orientando. Su función no es la de catequizar o adoctrinar, pero sí la de llevar su crítica al extremo lógico de aquello que puede demostrarse factual o teóricamente. Lo que se puede demostrar errado, está *ipso facto* equivocado y se elimina. Si la lógica fracasa, por la misma razón se introduce en la censura. Todavía, si existe una divergencia de opinión o de juicio de valor, la actuación del orientador será apenas en el sentido de conducir al autor a hacer conspicua la naturaleza subjetiva o valorativa de la cuestión.

Por su persuasión o por su idiosincrasia, los orientadores varían en sus estilos de trabajo. Unos son pacientes, otros audaces; unos son benevolentes, otros son irritables. Algunos ejercen el veto sucesivamente hasta que los alumnos logran llegar finalmente, por cuenta propia, a la solución correcta. Otros casi llegan a hacer el trabajo del alumno.

Naturalmente, algunos tienen más tiempo o más disposición para gastarlo con sus alumnos. Es importante que el alumno conozca anticipadamente las reglas del juego y las idiosincrasias de su orientador.

## **POLITICA ESTATAL Y PROGRAMAS DE VIVIENDA EN COSTA RICA\***

**Carmen María Romero**

Es complejo teórica y empíricamente ligar el polo económico del poder con el polo coyuntural de las decisiones políticas, que se expresan en las políticas estatales. Existen diversidad de niveles, planos o instancias de análisis en que puede formularse el problema; sin embargo, las distinciones de niveles son pertinentes como solución analítica sólo cuando la precede una conceptualización que no pierda de vista la unidad del fenómeno.

El problema teórico y metodológico básico en la construcción de un marco de referencia, que permita el estudio de las políticas estatales, debe sustentarse en dos aspectos:

1. La interacción entre las políticas estatales y el contexto de poder en que se producen, de la cual resulta que toda política responde más o menos directamente al marco de interés, de recursos de poder y de capacidades de influencia, organización y vinculaciones externas de los distintos grupos sociales.
2. La noción de políticas estatales como opciones que en un momento dado constituyen decisiones, para resolver problemas o para superar situaciones.

Ambos aspectos son necesarios de abordar en el presente trabajo, para demostrar que el problema de la vivienda no es más que un caso especial de la relación general entre los fenómenos estructurales del poder y los procesos políticos, y los problemas que históricamente se concretan en determinadas sociedades.

### **1. El contexto de las políticas estatales**

- La noción de políticas estatales remite al ámbito del poder en que se producen. La vinculación de la estructura política con las políticas estatales, se explica en la medida

---

\* El trabajo forma parte del Proyecto de Investigación del ICAP sobre "Estado, Políticas Estatales y Pobreza Crítica Urbana en Centroamérica".

en que los recursos de poder condicionan la acción de los grupos y fuerzas sociales. No todos los grupos tienen igual capacidad de dominación en la estructura política, pues el desarrollo histórico de fuerzas sociales, movimientos sociales y partidos, confirman la homogeneidad o heterogeneidad de los intereses de clases y fracciones que estructuralmente condicionan la capacidad de dominación. Debe recordarse que toda política estatal tiene un objetivo político, que está dado por las características del sistema político<sup>1</sup> y que produce resultados políticos de acuerdo con las capacidades de dominación de las diversas fuerzas políticas.

Las políticas estatales, deben entenderse entonces como un proceso político; surgen de la relación que guarda con la estructura de poder en que se da y con las bases sobre las cuales tal estructura se sustenta. Una política es un tipo de actividad que se desarrolla en el marco de una organización social del poder, y que está formalmente destinada a orientar acciones futuras de esa misma organización.

El conjunto de decisiones que técnicamente configura una política, no ocurre en el vacío; por el contrario, opera en el seno de la organización social del poder, que constituye el escenario dentro del cual, todas las acciones políticas que allí se producen son momentos de un proceso político más amplio. Ocurren en un contexto permanentemente cambiante de capacidades relativas que, con mayor o menor éxito, son utilizadas por los grupos y fuerzas sociales participantes del sistema. En la medida en que son parte de un proceso político, constituyen también un proceso en el tiempo y nunca un producto final, razón por la cual no se prestan para ser analizadas como productos en los cuales culmina la función "procesadora" de demandas del sistema político.

La noción de "políticas estatales" puede, entonces, aplicarse al análisis de cualquier organización que cuenta con una estructura identificable de relaciones de poder. En este concepto están involucradas todas aquellas acciones colectivas concomitantes, que cuentan con el aparato institucionalizado del Estado como instrumento indispensable para desarrollarse. De ahí que el análisis del proceso formativo del Estado, no puede estar ausente en un marco de referencia que pretenda ligar estructuras políticas con políticas estatales.

El Estado es el resultado de un proceso mediante el cual algunos grupos logran capacidad de dominio y coerción sobre otras fuerzas sociales, y esto se transforma en capacidad de gestión de políticas estatales. En este proceso, los aparatos del Estado constituyen un recurso de poder que permite acciones y decisiones políticas de un grupo social, y que tienen el rasgo virtual de imponerse al resto de los grupos sociales, organizaciones y hasta a actores políticos, por el hecho de contar con el peso institucional y coercitivo del Estado. En este sentido apunta Raúl Atria: "La acción gubernamental con que se formula o implementa una política no es más ni menos que el momento en que el contenido de la política se hace formalmente explícito, hecho que tiene la mayor significación política por cuanto ordena o reordena posiciones y relaciones de fuerza en la arena política".<sup>2</sup>

En efecto, las políticas estatales, producto de un Estado cuya expresión en última instancia está determinada por las relaciones y dinámica que se establece entre las clases fundamentales, permiten establecer los "beneficios" que consolidan, por un lado, a la fracción gobernante, y por otro, a las clases subalternas y los apoyos sociales necesarios para mantener tanto la legitimidad como la continuidad del poder: "Según el estadio y nivel de desarrollo de las luchas sociales, el Estado orientará sus políticas" entre límites polares, acercándose a uno u otro (represión o control ideológico) según las "necesidades" políticas. A menor peso político de los sectores populares, mayor será la cercanía del polo "concentración"; cuanto mayor sea dicha fuerza, mayor será la cercanía del polo "distribución".<sup>3</sup>

## 2. Las políticas estatales como medio de enfrentar situaciones

La mayoría de autores adscritos a corrientes administrativistas, han resaltado primordialmente la parte formal de las políticas estatales, señalando el proceso de formulación y desarrollo de ellas, y llegando en algunos casos al estudio de los resultados. Este planteamiento si bien es correcto, dado que puntualiza el hecho de que las políticas estatales aparecen como producto de decisiones gubernamentales, dirigidas a afectar parcial o permanentemente y en distinta forma las condiciones de vida de los diversos grupos sociales que componen una determinada sociedad, dejan de lado las raíces mismas que motivan la toma de decisión por parte del Estado.

Una visión mucho más profunda del estudio de las políticas estatales, lleva a reconstruir la forma como se generan, se determinan, se desarrollan y se analizan los resultados de una política estatal, lo que implica, como ya lo señaláramos anteriormente, el estudio de la relación Estado-Sociedad.

Pero, además, es importante destacar que la noción de políticas se refiere a la concepción ideológica que se tenga por parte de quienes están en capacidad de llevar a cabo determinadas soluciones, las cuales normalmente se traducen en programas de acción. Por ello, las políticas, cualquiera sea el carácter específico de su contenido, son opciones que, en un momento dado, se deciden para resolver problemas. En otras palabras, constituyen el medio para superar situaciones, de conformidad con la forma de pensamiento de quienes tienen la autoridad para intentar la solución de los problemas planteados.

En ese sentido, las políticas no sólo deben verse como estructuradas en el seno del Estado, sino también en el seno de la sociedad en general y de su esfera privada en particular. Constituyen una forma de expresión a veces organizada coherentemente en planteamientos concretos, otras expresada a partir de necesidades sentidas por determinados grupos; pero fundamentalmente expresan intereses concretos, que los grupos sociales organizados van traduciendo por medio de determinados instrumentos: partidos políticos, sindicatos, cámaras patronales, iglesias, medios masivos de comunicación, etc.<sup>4</sup>

Desde esta perspectiva resulta conveniente captar adecuadamente los *procesos* que conducen al reconocimiento de los problemas que atienden tales políticas, *los intereses* de los actores y grupos sociales que subyacen dentro y fuera del campo gubernamental, la ejecución y su costo, los resultados alcanzados, el impacto sobre beneficiarios considerados y los efectos o circunstancias nuevas que retroalimentan los procesos de formulación, reformulación o suspensión de proposiciones. Debe recordarse que las relaciones del Estado con la sociedad se plantean en un sentido bidireccional, por cuanto "lo que el Estado hace al actuar sobre un problema es un proceso dual: por una parte organiza ciertas actividades y medidas dirigidas hacia el contexto y, por otra, adopta para sí ciertos procedimientos y arreglos organizativos de los cuales surge la producción e implementación de políticas. Por lo tanto, cada vez que el Estado se enfrenta a un problema en su contexto, también trata con un problema de sí mismo, de su modo interno de funcionamiento".<sup>5</sup>

El tipo de respuestas que el Estado brinda frente a determinadas situaciones, sufre cambios notorios a lo largo del tiempo. Lo que una clase social o fracciones de clase perciben como problema, otros no lo sienten así.

La noción de problema supone la intervención del Estado y la intencionalidad de actuar en determinada situación. A este proceso se le ha denominado comúnmente "problematización", ya que una contradicción surgida por las mismas relaciones sociales, debe ser resuelta por la misma sociedad. Se convierte pues en una cuestión social: "supone la transformación de una situación en una cuestión de interés social que demanda la intervención de las instituciones de la sociedad civil o del Estado, en función de los intereses en juego y su vinculación con los proyectos de las clases y fracciones fundamentales en una coyuntura determinada".<sup>6</sup>

Por otro lado, Oszlak y O'Donnell sostienen que la toma de posición que implica una política estatal, puede ir desde intentos de solución "sustantiva" hasta la coerción física de quienes la plantearon; ambos pueden ser casos de "resolución".<sup>7</sup>

De manera sumaria y en relación al segundo aspecto (la noción de políticas estatales como opciones que en un momento dado se deciden para resolver problemas o para enfrentar situaciones), diremos que las políticas estatales emanan como proceso que afecta permanentemente, en distinta forma, las condiciones de existencia de los diversos grupos o categorías sociales.

Los aspectos señalados para el análisis de las políticas estatales, pueden plantearse de manera resumida en los siguientes puntos:

- i) Las características del sistema político como síntesis de las fuerzas e intereses sociales que se mueven en la sociedad, dan contenido a las políticas estatales y se expresan en ellas.

- ii) Las políticas estatales como mediaciones entre el Estado que organiza y dirige y la sociedad, no sólo suponen iniciativas "desde arriba", sino demandas y reacciones "en la base", que contribuyen poderosamente a formular-reformular dichas políticas.
- iii) Las políticas estatales se definen como la acción gubernamental concreta en torno a determinados problemas, como un abanico de alternativas que en cierto momento se convierten en decisiones que van a afectar o afectan indirectamente el campo social.

Esta perspectiva es aplicable al tratamiento de la acción estatal en cualquier campo, sector o área de la realidad que desee estudiarse. La aproximación analítica y la estructura lógica es, básicamente, la misma para todos los campos.

Sin embargo, para efectos del presente trabajo, profundizaremos tanto en el proceso de formulación de las políticas estatales dirigidas al campo de la vivienda, como en el proceso de su formulación. Para el cumplimiento de este objetivo, se utilizó como estrategia metodológica: el análisis del inventario realizado sobre programas, proyectos y actividades de las instituciones que atienden directa o indirectamente el problema de la vivienda.

### 3. Los programas, proyectos y actividades relacionados con la vivienda

Describir en el presente trabajo el total de programas, proyectos y actividades de las instituciones estudiadas, resultaría además de voluminoso, poco productivo.<sup>8</sup> Por el contrario, lo que interesa en este apartado es reconstruir la forma como se generan, determinan y desarrollan las políticas estatales en el campo de la vivienda, para lo cual el punto de partida lo constituye el inventario de programas elaborado.

De las instituciones que conforman el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, algunas de ellas han participado de manera significativa en las tareas de financiamiento, construcción de infraestructura y servicios, y construcción de viviendas para resolver el problema habitacional del país. Por las acciones realizadas se destacan: el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (A y A), cuyos objetivos incluso definen a los sectores sociales populares como prioritarios. Fundamentalmente, el análisis se hará teniendo en cuenta a estas entidades, aunque de manera general, podríamos afirmar que las características destacadas se reproducen en el resto de instituciones.

Por consideraciones de carácter tanto teórico como metodológico, el concepto de política estatal suele restringirse al sentido de acción y dividirse en: i) formulaciones

de política, ii) acciones de política y, iii) resultados de política. Por *formulaciones de política* se entiende a aquellas declaraciones de la rama ejecutiva del gobierno, que expresan la intención de hacer algo respecto a algún problema e identifican metas y objetivos, tanto explícita como implícitamente. Una *acción de política* es lo que una organización hace para alcanzar las metas identificadas en las formulaciones de políticas. Y, un *resultado de política* es lo que ocurre en el contexto o el impacto de la actividad realizada para lograr esas metas.

La idea implícita con esta desagregación del concepto, es la de captar todo aquello que el gobierno decida hacer o haya realizado en el campo de la vivienda. Para ello, los problemas relacionados con la formulación y la ejecución de políticas estatales en materia de vivienda, constituyen el más importante centro de atención donde el inventario de programas, permite precisamente captar dichos obstáculos.

### 3.1 Problemas relacionados con la formulación de las políticas estatales en materia de vivienda

Concretamente, las preguntas básicas planteadas para el análisis de las formulaciones de política son las siguientes: ¿Cómo se formulan esas políticas? ¿Cuáles son los fundamentos teóricos y metodológicos de esas formulaciones? ¿Qué implicaciones tienen esas formulaciones?

En el caso de las *formulaciones de política* en el campo de la vivienda, podemos afirmar lo siguiente:

a) La formulación —cuando existe explícitamente— no incluye la totalidad de las políticas. En general, no se puede hablar de que haya existido una *política nacional* de vivienda que involucre a todas las instituciones relacionadas con el problema, que tenga en cuenta a los diferentes sectores sociales y que defina prioridades de atención. Ocurre que el tipo de formulaciones, en su mayoría ambiguas y vagas, condicionan en la práctica una serie de medidas aisladas, producto de las inquietudes de cada institución. Pero, además, existe una tendencia a que cada institución elabore directrices a partir de una información imperfecta, poco confiable y con una coordinación escasa entre los organismos del Estado. Por ejemplo, los programas de A y A en materia de infraestructura no mantienen ninguna coordinación con los programas habitacionales del INVU, a pesar de que las acciones que realizan son complementarias y en algunos casos las instituciones coinciden en la ubicación geográfica de sus programas.

Podría afirmarse que en general lo que predomina es la ausencia de formulaciones, aunque no necesariamente esto indique ausencia de políticas, sobre todo si se tiene en cuenta que los programas, proyectos y actividades, que las instituciones del Estado realizan, aún cuando no estén integradas explícitamente, apuntan al mismo problema, pero de manera dispersa.

b) Los lineamientos de políticas que se esbozan en el Plan Nacional de Desarrollo, en las instituciones involucradas con el problema de la vivienda o en las declaratorias oficiales, generalmente proporcionan imágenes ideales o una simple imagen documental, que en la práctica se contradice con acciones de distinto tipo.

Aquellas declaraciones expresas de funcionarios del Ejecutivo, generalmente proporcionan imágenes ideales cuando no logran traducirse en un documento (como es el hecho de mencionar que determinada administración dará prioridad al problema de la vivienda), o bien proporcionan una simple imagen documental, cuando se esbozan lineamientos con un alto nivel de generalidad y los organismos encargados de traducirlos en planes operativos, lo hacen de manera aislada y adaptándolo a las "necesidades" de cada institución. Por ejemplo, los objetivos generales que se han venido planteando en los Planes Nacionales de Desarrollo, son de difícil operacionalización y no se pueden evaluar cuantitativa o cualitativamente; se expresan por lo general en términos vagos. En el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 de la Administración de Carazo, se plantea como objetivo principal "generalizar las oportunidades de disfrute de una vivienda digna para todas las familias costarricenses. Esto requiere dedicar recursos en forma creciente y constante para proveer a satisfacción, soluciones habitacionales para los grupos de menores ingresos, así como minimizar los costos de la vivienda por medio de la revisión y la adecuación de las normas de urbanización de terrenos y edificación de unidades, nuevas técnicas de producción y control de los precios de los materiales de construcción".<sup>9</sup> También el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986 de la Administración Monge define: "Adoptar las medidas necesarias para disminuir la brecha entre el costo de las viviendas y la capacidad de pago de las familias". O bien: "Realizar esfuerzos para la implantación de créditos blandos que permitan a las familias de sectores medios y bajos recuperar en algo su capacidad de pago".<sup>10</sup>

En ambos casos no se mencionan a las instituciones responsables de su ejecución, ni se definen los mecanismos que permitirán su traducción operativa. Tampoco se expresan claramente los límites de tales acciones y ocultan cuáles son los actores sociales involucrados (agrupaciones, instituciones, comunidades, etc.), y las relaciones efectivas en que estarán. No se tiene en cuenta la correlación existente de fuerzas sociales y las repercusiones que los instrumentos y medidas propuestas tendrán; como sería el caso de una directriz que defina al grupo social prioritario, y con ello la participación del Sector Público y Privado en la solución.

Podría pensarse que aunque el Plan Nacional de Desarrollo es la forma más desarrollada de que dispone el Estado para aplicar el pensamiento sobre lo social, a fin de prever y orientar el desarrollo histórico de la sociedad, le corresponde a las instituciones encargadas de atender el problema plantear los objetivos de manera más concreta. Sin embargo, el estudio institucional realizado nos demuestra lo contrario.

Las características de las formulaciones de política en materia de vivienda, mencionadas anteriormente, originan dos problemas: i) no garantizan su ejecución

por parte de las instituciones involucradas, y ii) permiten acciones aisladas de los diferentes organismos.

c) La formulación de políticas en el campo de la vivienda se ha convertido más en una preocupación técnica, que en una orientación vinculada con proyectos políticos de funcionamiento estatal.

- i) Expresan la visión que tiene un grupo de técnicos sobre el programa de un gobierno, pero no la correlación existente de fuerzas sociales que, a partir de distintos proyectos, impulsan, obstaculizan o modifican el cumplimiento de las metas y objetivos.
- ii) En el mejor de los casos, en el plan se expone técnicamente el programa de gobierno, orientándose a un público cuya opinión favorable resulta importante (organismos financieros extranjeros o internacionales; crítica opositora interna o externa; opinión pública en general), por lo cual redundan en la expresión de objetivos, metas, estrategias e instrumentos "condicionados" por ese público, cualquiera sea la intención o posibilidad real de realizarlos.
- iii) La preocupación técnica algunas veces considera los problemas sociales, que dan origen a la formulación de políticas, como simples referencias sobre las cuales se construyen edificios de argumentación tecnoeconómica, que tienden a "autonomizarse" del problema y de su solución. En la mayoría de las instituciones estudiadas, existe un divorcio entre la formulación de políticas determinativas por parte de las Juntas Directivas y el nivel técnico-operativo de formulación y ejecución de proyectos. No existen mecanismos de control y seguimiento sobre la traducción de las ideas de los niveles superiores, ni tampoco posibilidades de las técnicas para filtrarse en el nivel político.
- iv) La preocupación técnica otras veces está divorciada de los problemas nacionales efectivos y la formulación de políticas está motivada por inquietudes, intereses, modas o proposiciones foráneas (generalmente internacionales). Aquí los problemas o preocupaciones que fundamentan la formulación de políticas, se convierte en un requerimiento técnico que busca legitimidad y justificación con base en indicadores de las manifestaciones sociales.

Desde el punto de vista técnico y en el nivel de formalización de políticas, la institución que muestra mayor rigurosidad, —aún sin involucrarnos en el nivel de eficiencia y eficacia de las acciones— es Acueductos y Alcantarillados. Tiene claramente definidos sus programas y una total coherencia con los proyectos y actividades, que ha venido consolidando en los últimos 10 años. Por otro lado, el IMAS aparece como la entidad con más anarquía y espontaneidad en sus acciones. Cada año surgen nuevos programas y desaparecen otros, sin objetiva explicación, además de que la

COSTA RICA: INVI, IMAS Y A. A. EXISTENCIA DE PROGRAMAS RELACIONADOS  
CON EL SECTOR VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS,  
PERIODO 1978-1983

Instituciones	Años y nombre de los programas				
	1978	1979	1980	1981	1982
INVI	<ol style="list-style-type: none"> <li>Ahorro y Préstamo</li> <li>Sistemas de Crédito</li> <li>Trabajo Social</li> <li>Mantenimiento de obras</li> <li>Construcciones y urbanizaciones</li> <li>Administración y explotación de fincas</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Sistema Ahorro y Préstamo</li> <li>Sistemas de Crédito</li> <li>Trabajo Social</li> <li>Conservación de obras</li> <li>Construcciones y urbanizaciones</li> <li>Administración y explotación de fincas</li> <li>Fondo Desarrollo Social y Asignaciones Familiares</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Sistema Ahorro y Préstamo</li> <li>Sistemas de Crédito</li> <li>Trabajo y Promoción Social</li> <li>Conservación de obras</li> <li>Construcciones y urbanizaciones</li> <li>Administración y explotación de fincas</li> <li>Fondo Desarrollo Social y Asignaciones Familiares</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Operación Ahorro y Préstamo</li> <li>Sistemas de Crédito</li> <li>Trabajo Social</li> <li>Conservación de obras</li> <li>Construcciones y urbanizaciones</li> <li>Administración y explotación de fincas</li> <li>Fondo Desarrollo Social y Asignaciones Familiares</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Operación Sistema Ahorro y Préstamo</li> <li>Sistemas de Crédito</li> <li>Trabajo y Promoción Social</li> <li>Conservación de obras</li> <li>Construcciones y urbanizaciones</li> <li>Administración y explotación de fincas</li> <li>Fondo Desarrollo Social y Asignaciones Familiares</li> </ol>
IMAS	<ol style="list-style-type: none"> <li>Obras y vivienda popular</li> <li>Ayuda mutua y empresas comunitarias</li> <li>Programa de vivienda de interés social<sup>1</sup></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Obras y vivienda popular con tres subprogramas:               <ol style="list-style-type: none"> <li>Administración de proyectos</li> <li>Ejecución de proyectos</li> <li>Ayuda mutua y empresas comunitarias</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Obras y vivienda popular</li> <li>Ayuda mutua y empresas comunitarias (PRECO)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Obras y vivienda popular</li> <li>Dirección del PRECO</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Estudio del territorio marginal<sup>1</sup></li> <li>Ayuda mutua y empresas comunitarias</li> <li>Vivienda popular</li> </ol>
A y A	<ol style="list-style-type: none"> <li>Obras urbanas</li> <li>Acueductos rurales</li> <li>Estudios y proyectos</li> <li>Mejoras a sistemas en operación</li> <li>Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU)</li> <li>Proyecto PIRRIS</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Obras urbanas (Acueducto Metropolitanano)<sup>4</sup></li> <li>Acueductos rurales</li> <li>Estudios y proyectos</li> <li>Mejoras a sistemas en operación</li> <li>Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU)</li> <li>Proyecto PIRRIS</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Obras urbanas (Acueducto Metropolitanano)</li> <li>Acueductos rurales</li> <li>Estudios y proyectos</li> <li>Mejoras a sistemas en operación</li> <li>Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU)</li> <li>Proyecto PIRRIS</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Obras urbanas</li> <li>Acueductos rurales</li> <li>Estudios y proyectos</li> <li>Mejoras a sistemas en operación</li> <li>Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU)</li> <li>Proyecto PIRRIS</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Obras urbanas</li> <li>Acueductos rurales</li> <li>Estudios y proyectos</li> <li>Mejoras a sistemas en operación</li> <li>Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos (FRAU)</li> <li>Proyecto PIRRIS</li> </ol>

1 La identificación de estos programas se obtuvo de la Memoria 1977-1979 del IMAS, por lo que no necesariamente corresponde a la identificación de programas a nivel presupuestario.

2 Hay una reestructuración en la denominación de los programas, sin embargo las actividades que se ofrecen son las mismas en esencia, (al menos así está expresado en las fuentes secundarias consultadas).

3 *libert.*

4 Se anota entre parentesis el proyecto: Acueducto Metropolitanano, pues a veces al programa no se le denomina Obras Urbanas, sino Acueducto Metropolitanano.

Fuente: ICAE. Proyecto de Investigación: Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica en Centroamérica, *Itinerario de Programas de Vivienda (1973-1983)*

mayoría de los programas no están formalmente elaborados: a excepción del Programa denominado PRECO, los otros fue necesario reconstruirlos a partir de información secundaria y entrevistas a funcionarios. (Ver Cuadro 1 que resume los programas de las instituciones estudiadas)

De todos estos hechos y tendencias señaladas en la formulación de las políticas estatales en el campo de la vivienda, quizás la observación más general y más importante que debe hacerse, es que las orientaciones y directrices —con independencia de su racionalidad y factibilidad— no se traducen en resultados empíricamente observables o en un mejoramiento efectivo de la situación que les dio origen y que constituye la fuente de su legitimidad. En los últimos diez años y en diferentes periodos de gobierno, múltiples han sido las "intenciones" de querer resolver el problema de la vivienda, pero, contrariamente, sus manifestaciones y nuevos signos son cada vez más dramáticos.

Por otro lado, las formulaciones de política por parte de las diferentes instituciones se encuentran desvinculadas de la realidad, en la medida en que difícilmente mantienen conexión con el proyecto político que las origina, y tampoco logran captar las necesidades sociales que las justifica.

### 3.2 Problemas relacionados con la ejecución de las políticas estatales en materia de vivienda

El proceso de las políticas estatales supone, además de la formulación, un encadenamiento de múltiples acciones, que longitudinalmente constituyen la fase de ejecución de las políticas y en cuyo interior también se manifiestan problemas que pueden afectar u obstaculizar el desarrollo y los resultados esperados de las orientaciones y directrices de política formuladas; o bien pueden expresar signos de políticas no explícitas como tales, que absorban un porcentaje variado de la energía institucional. En efecto, en el espacio de las acciones mismas, a menudo se producen diversos tipos de problemas, que modifican o impiden alcanzar los objetivos que persiguen las formulaciones de políticas decididas en el nivel directivo institucional.

La previsión insuficiente o inadecuada de los componentes básicos de la ejecución (y que representan el potencial de la acción institucional, a través de la cual se lleva a cabo la concreción de las políticas formuladas en término de resultados), adopta el significado de *problema*, en la medida que la puesta en marcha de los acuerdos de política no dispone de los insumos necesarios para desencadenar eficientemente un proceso de decisiones, que logre producir los resultados esperados; o bien, el desencadenamiento de decisiones sucesivas y simultáneas para redistribuir los insumos existentes, afecta directa o indirectamente los campos de poder intra e interinstitucionales previamente establecidos.

Entendemos por componentes básicos de la ejecución los siguientes: a) la capacidad de previsión institucional o planificación general y operativa para la ejecución;

b) los recursos humanos competentes; c) los recursos financieros y materiales, y d) la capacidad de acción efectiva.

La manifestación de los problemas que obstaculizan o impiden la ejecución de los programas, se detectó con base en los componentes básicos señalados y se expone a continuación:

a) Deficiente planificación general y operativa para la ejecución de las acciones institucionales

Esta deficiencia se inscribe dentro de la capacidad estructural de las instituciones y se manifiesta a través de diversos problemas, relacionados tanto con la capacidad técnica y política de las dirigencias institucionales, como con su cuerpo administrativo. La carencia de elaboraciones formales sobre la política institucional (y nacional), tiene incidencia negativa en las acciones que se llevan a cabo, por razones de imprevisión y porque tornan onerosa la inversión de recursos humanos y financieros dedicados a tales actividades.

Una limitación que también se señaló en el proceso de formulación de políticas, fue la permanencia de obstáculos en la comunicación efectiva entre los miembros de la Junta Directiva o nivel de autoridad superior, y las autoridades técnico-administrativas, así como entre éstas y el resto del personal técnico, administrativo, operativo y de servicios. En el nivel de las acciones, la razón política y la razón técnica se confunden y determinan acciones ambíguas y contradictorias, que con el transcurso del tiempo distorsionan los objetivos generales de los programas y las metas originalmente establecidas.

La característica de que la acción del Estado ha sido limitada y poco eficiente para resolver el serio problema habitacional, ha obligado a las instituciones a intervenir posteriormente en los acontecimientos (en este caso presiones por parte de diferentes grupos a través de invasiones de tierra, manifestaciones públicas, imposición de tugurios en zonas no aptas, etc.). Esto limita la acción previsor y planificadora de las instituciones, como le ha ocurrido el INVU y al IMAS, que deben resolver los problemas que ya han aflorado como tales y que en ocasiones (frecuentes en el IMAS) se definen prioridades por razones políticas.

El problema se acentúa por deficiencias cognitivas y de destreza práctica del personal de planta existente, que incide en la capacidad ejecutora. La mayoría de las instituciones no cuenta con los programas técnicamente elaborados y si lo han hecho no cumplen con las normas mínimas (objetivos, metas, cobertura, recursos, duración, etc.). La división del trabajo impide que los profesionales tengan una visión global del programa del cual son parte, de manera tal que algunos conocen al detalle el desglose del presupuesto, pero desconocen los objetivos y los resultados alcanzados. Así como otros conocen con minuciosidad las características socioeconómicas de las familias beneficiarias, sin saber cuál es la duración del programa y la fuente de financiamiento.

Por otro lado, existen insuficiencias y desadaptaciones de los instrumentos vigentes en la institución para la planificación, programación, ejecución y control de las actividades y de sus resultados.

#### **b) Recursos humanos limitados**

La mayoría de las instituciones carece de recursos humanos competentes para la ejecución de los acuerdos de política. La explicación podría estar en varios hechos: i) pocas son las oportunidades en que se reasigna personal adecuado para atender los acuerdos de política; ii) la relativa fijeza e inflexibilidad de habilidades del personal ya establecido, y iii) la rutinización de las actividades de la organización burocrática. Estas limitaciones son, sin embargo, difíciles de superar por ser inherentes a la organización burocrática. Por ejemplo, la decisión de contratar nuevo personal para ejecutar los acuerdos de política, plantea un problema que desborda el acto mismo de la realización particular, para ubicarse en la temática de la tecnoburocracia y en la tendencia institucional de enfrentar los problemas administrativos, por medio de la evasión de los obstáculos y la adición sistemática de personal. La contratación de personal nuevo, como alternativa excluyente para la ejecución de acuerdos de política, no deja de sugerir falsas soluciones a problemas internos, con el agravante de crear nuevos problemas si aquella contratación no se hace en virtud de regulaciones que garanticen la calidad del personal contratado y su uso racional por parte de la organización institucional. Entre otros aspectos no sería ocioso preguntarse dentro de la práctica de esta alternativa, ¿qué tipo de racionalidad y de justificaciones apoyan esta alternativa frente a?: i) los requerimientos conjuntos de realización de los acuerdos de política; ii) la ausencia de requerimientos en cuanto se refiere a tipos y calidad del personal y iii) las posibilidades, efectos y dificultades de la reasignación de personal para evaluar sus ventajas. Además, la contratación *per se* presupone por los menos de dos clases de consideraciones relacionadas con el proceso de realización, cuya no atención incide negativamente en la formulación y puesta en práctica de las políticas: una de ellas alude a requerimientos de previsión de funciones (derechos y responsabilidades), existencia de instrumentos de control y de supervisión que no riñan con el potencial de productividad del personal, existencia de una infraestructura que favorezca el desempeño de las actividades esperadas, inclusión de la naturaleza y funcionalidad de los sistemas de apoyo en la determinación de las expectativas de la contratación, etc. La otra se refiere a que la contratación por sí misma no garantiza ni es sinónimo de la ejecución de acuerdos, ya que el contexto en el cual esta actividad se efectúa, podría convertirse en obstáculo por falta de apoyo administrativo, absorción burocrática, impedimentos locales para el despliegue de destrezas, conflictos entre personalidades, etc.

Es importante destacar que los recursos humanos limitados no sólo revierten negativamente en el proceso mismo de la ejecución de las políticas, sino particularmente en la modificación, congelamiento o adopción de nuevas decisiones en la formulación de políticas.

#### c) Escasez de recursos financieros y materiales

Ha sido común en las instituciones vinculadas al problema de la vivienda, la escasez de recursos con que deben de trabajar. No es sino hasta el presente año en que se perfila una política nacional para el sector vivienda; sin embargo, el hecho de que no existiera, ha contribuido a que los recursos para las instituciones involucradas no sean estables.

Esta situación se vincula con la capacidad política y el apoyo efectivo que tenga la institución a nivel interno y externo. Se trata, por una parte, de la posibilidad efectiva de aumentar el monto de recursos financieros para la realización de los nuevos acuerdos; y por otra parte, de la posibilidad efectiva de redistribuir internamente el monto establecido de recursos financieros, como decisión concomitante de los acuerdos tomados.

En general, las instituciones carecen de una sólida base financiera y dependen del presupuesto nacional, con el agravante de que se destina una parte significativa de éste al pago de la deuda interna y externa.

Por otra parte, los limitados recursos nacionales de que se dispone, obliga a las instituciones a buscar crédito internacional que en variadas ocasiones define las características de los programas, las tasas de interés para los usuarios y la población a la que van dirigidas las soluciones.

Sobre las características del financiamiento se profundizó en la primera sección; sin embargo, era necesario plantearlo como un problema fundamental, que en muchas oportunidades ha obstaculizado y hasta determinado las acciones de los distintos organismos.

#### d) Capacidad de acción de las instituciones

Un componente básico en la ejecución de las políticas estatales es la capacidad de acción de las instituciones. En el campo de la vivienda, la acción del Estado ha sido limitada y poco efectiva para resolver el serio problema habitacional del país, que que se ha venido incrementando y evidenciando desde el Censo de Vivienda de 1973. Por las repercusiones de esta limitada acción institucional, se analizarán con mayor detalle algunas características de las instituciones, para vincular gastos ejecutados y soluciones efectuadas.

Debe reconocerse que el Sector Público ha hecho un esfuerzo grande por mejorar las condiciones habitacionales del costarricense; sin embargo, sólo ciertos sectores de la población han logrado un real beneficio mediante condiciones crediticias favorables para la construcción de sus viviendas.

Para tener una visión del comportamiento de las instituciones destacadas como elementos claves del Sector Vivienda, contamos con cuantificaciones que miden en alguna medida los niveles del gasto institucional en acciones de solución al problema del déficit de vivienda, y que brindan información sobre las soluciones habitacionales en ese período.

i) Los niveles del gasto en el período 1973-1983

El Cuadro 2 nos muestra cómo a nivel cuantitativo, es visible el peso cada vez mayor del gasto institucional por parte de los principales entes públicos, cuyas tareas están íntimamente ligadas a la dotación de viviendas o infraestructura y servicios para la construcción de ellas.

CUADRO 2

COSTA RICA: NIVELES DE GASTO DE ALGUNAS INSTITUCIONES  
DEL SECTOR VIVIENDA 1973-1983  
(en millones de colones)

Institución	Años			
	1973 <sup>1</sup>	1974 <sup>1</sup>	1978 <sup>1</sup>	1982 <sup>1</sup>
INVU	51,63	81,90	195,56	419,72
IMAS	21,98	29,44	76,93	168,18
A y A	72,17	111,16	148,13	366,88
IDA	19,92	24,36	n.d.	240,20

1 Son cifras que contemplan el gasto global institucional.

Fuente: Contraloría General de la República. Memorias Anuales.

De acuerdo con las cuantificaciones presentadas, constatamos el hecho de que el INVU ha sido en este período el que ha participado más fuertemente en cuanto a gasto público se refiere, en tareas propias del campo que describimos. En este mismo sentido, A y A por su parte ha tenido un segundo lugar en el período, con la excepción del año 1974 en que su gasto liquidado superó al INVU inclusive. En cuanto al IMAS, se nota que su participación ha sido bastante modesta y que su nivel de gastos en el período se acerca al que experimentó el IDA en el mismo lapso, sobre todo si tomamos en cuenta que son instituciones que también desarrollan programas de otra naturaleza.

Para 1983 contamos con cifras de los gastos programados para el año, con la salvedad de que la cifra corresponde al total de recursos financieros presupuestados

únicamente para los programas institucionales relacionados directamente con tareas en materia de vivienda. El Cuadro 3 nos ilustra lo apuntado.

**CUADRO 3**  
**COSTA RICA: NIVELES DE GASTO**  
**PROGRAMADOS PARA ALGUNAS INSTITUCIONES**  
**DEL SECTOR VIVIENDA 1983**  
 (en millones de colones)

Institución	Gasto programado
INVU	563,07 <sup>1</sup>
IMAS	18,34 <sup>2</sup>
A y A	823,43 <sup>1</sup>
IDA	68,62 <sup>1</sup>

1 Gastos programados únicamente para los programas institucionales relacionados directamente con la vivienda.

2 Esta cifra no incluye el programa denominado de emergencia nacional, que presuntamente será ejecutado en este año y cuenta con un presupuesto de ₡ 297.732.600,00.

Fuente: Secretaría Ejecutiva de Vivienda, ICAP, Contraloría General de la República.

ii) Soluciones habitacionales y ejecución de proyectos relacionados con la vivienda en el período 1973-1983 de algunas Instituciones

#### Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

El Cuadro 4 nos muestra las soluciones habitacionales ejecutadas por el INVU en el período 1973-1983. No obstante, para el año 1982 no contamos con información, y en cuanto a 1983 es necesario poner énfasis en el hecho de que las cifras consignadas corresponden a las metas, que este Instituto se ha propuesto.

La acción del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, a lo largo de este período, se dividió en dos grandes áreas: actividades en vivienda y actividades de urbanismo. Así, para 1981, por ejemplo, al 31 de diciembre se habían terminado 3.362 soluciones de vivienda, por un valor de adjudicación de 219,1 millones de colones.

CUADRO 4

SOLUCIONES DE VIVIENDA REALIZADAS POR  
EL INVU Y VALOR DE ADJUDICACION EN EL PERIODO 1973-1983  
(en millones de colones)

Años	Total		Viviendas construidas por el INVU <sup>1</sup>		Otras soluciones de vivienda <sup>2</sup>	
	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor
1973	1882	40,02	1054	27,60	828	12,41
1974	1368	39,08	732	24,87	636	14,20
1975	1354	49,28	847	37,21	487	12,07
1976	3882	143,60	1992	86,44	1890	57,16
1977	3279	131,52	2265	107,19	1014	24,32
1978	3144	123,16	1869	79,17	1275	43,98
1979	2743	130,22	1489	80,19	1254	50,03
1980	2356	149,01	1190	89,22	1166	59,79
1981	3362	219,08	1734	165,25	1628	53,83
1982	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1983	5510	n.d.	2204	n.d.	3306	n.d.

- 1 Incluye vivienda en conjuntos residenciales, vivienda mínima y vivienda en comunidades rurales.
- 2 Incluye préstamos para la construcción, créditos rurales supervisados, créditos semiurbanos, ahorro y préstamo, etc.

Fuentes: — INVU. Memoria 1981.

— ICAP. Proyecto de Investigación "Estado, Políticas Estatales y Pobreza Crítica Urbana en Centroamérica". Inventario de Programas de Vivienda del INVU de 1983.

De la labor física realizada, 1.734 unidades por un valor de 165,2 millones de colones, corresponden a viviendas construidas en urbanizaciones. 780 unidades, por un valor de 5,8 millones de colones, son lotes fundamentalmente en zonas urbanas, que fueron adjudicados bajo el programa de vivienda progresiva para familias de muy reducidos ingresos. Luego, sigue en importancia cuantitativa 349 lotes urbanizados por un valor de 10,2 millones de colones; 300 préstamos para vivienda bajo el Sistema de Ahorro y Préstamo con un valor de 30,7 millones de colones; 98 préstamos bajo el Sistema de Convenios Especiales con el Sector Público y Privado por un monto de 2,2 millones de colones; y 52 préstamos en zonas semiurbanas, 37 créditos supervisados rurales, 12 préstamos para reparaciones y mejoras por un valor total para estos tres renglones de 5,0 millones de colones.

En cuanto a funciones en el área del urbanismo, durante 1981 el INVU continuó con el estudio de planificación urbana denominado Plan Regional Metropolitano, y actividades de Planificación Urbana en los Centros Intermedios: plan de ordenamiento del gran Puntarenas, ordenamiento de El Playón de Barranca, y asesoría a las municipalidades del gran Puntarenas.

En un seguimiento retrospectivo, vemos que de acuerdo con el Cuadro 4 que contiene las soluciones de vivienda realizadas por el INVU en el período 1973-1983, en 1979 las soluciones llegaron a 2.743 por un valor de 130,2 millones de colones. La distribución geográfica de los conjuntos de vivienda construidos y de los créditos otorgados durante el año 1979, muestra la tendencia general de los programas de esta institución durante los últimos años.

#### CUADRO 5

##### INVU: DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA Y CREDITOS OTORGADOS

Provincia	Número de soluciones	Valor en millones de colones
<u>Costa Rica</u>	<u>2.743</u>	<u>130,2</u>
San José	1.439	84,8
Alajuela	262	8,4
Cartago	191	6,0
Heredia	76	2,6
Guanacaste	130	3,3
Puntarenas	483	18,2
Limón	162	6,9

Fuente: INVU. Memoria 1979.

Con las cifras así distribuidas, podemos constatar que la proporción de las soluciones de vivienda realizadas por el INVU, por provincia en el año 1979 es la siguiente:

San José	52,5%	Limón	5,9%
Puntarenas	17,6%	Guanacaste	4,7%
Alajuela	9,6%	Heredia	2,8%
Cartago	6,9%		

Además, del total de soluciones distribuidas por provincias, 1.828 se ubican en la zona urbana y 915 en las zonas rurales.

Las actividades de urbanismo en 1979 tuvieron como áreas de atención, entre las que destacan el plan regulador parcial de industrias para la región metropolitana; el plan de ordenamiento urbano para la región metropolitana, y tareas de planificación local, tales como la entrega de planos catastrados a familias precaristas y planes de ordenamiento en localidades mayores (Guápiles, Quepos, Parrita y Puriscal).

Para 1976, el INVU logró construir y financiar un total de 3.882 soluciones de vivienda en todo el país (véase Cuadro 4). De las 3.882 soluciones de vivienda terminadas en ese ejercicio, por un valor total de 143,6 millones de colones, 1.560 fueron construidas en conjuntos con todas las facilidades de urbanización, 312 viviendas se edificaron bajo normas de urbanización y construcción mínima, destinadas a familias de muy reducidos ingresos económicos provenientes fundamentalmente de zonas marginadas urbanas, 827 soluciones corresponden a lotes que fueron habilitados en urbanizaciones con todos los servicios de infraestructura, 144 correspondieron a préstamos hipotecarios para vivienda bajo el Sistema Contractual de Ahorro y Préstamo, y finalmente 1.059 soluciones fueron viviendas construidas en comunidades rurales y préstamos supervisados que beneficiaron a familias de áreas rurales.

En el área del urbanismo, la acción del Instituto se orientó en dos grandes actividades: 1) El Plano Urbano Nacional y, 2) La Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana. En la primera se destacó el Programa Integrado de Vivienda de Interés Social (PROVIS), y la recepción de asistencia técnica en vivienda y desarrollo urbano. Con respecto a la OPAM (Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana), continuó con la labor de diagnóstico de las actividades y uso del suelo urbano en la zona de alta densidad de población, para ir ajustando y proyectando los planes de ordenamiento, compatibles con el crecimiento continuo que se da en el espacio ocupado por el gran San José.

Si analizamos la labor del INVU en los últimos 10 años podemos concluir que el promedio de soluciones por año no sobrepasa las 2.594. Además, la diferencia entre el número de viviendas construidas y cualquier otro tipo de soluciones es muy leve, a excepción de 1977 donde predominó la construcción de viviendas.

El comportamiento institucional en este período no sufre cambios notorios en el tipo y en el número de soluciones; sin embargo, si confrontamos esta situación con los niveles del gasto, encontramos que el INVU es la institución que no sólo ha absorbido la mayor parte de los recursos, sino que su aumento ha sido mayor que el resto de instituciones.

Para 1983 el accionar del INVU, de acuerdo a las metas establecidas, parece mostrar pautas diferentes: el número de soluciones aumenta a 5.510, que representa una diferencia de 2.148 con respecto a 1981; también, el número de viviendas construidas disminuye y predominan otro tipo de soluciones como lotes con servicios y

créditos para ampliaciones y mejoras. Los resultados durante el presente año permitirán evaluar si realmente hubo una modificación en las acciones del INVU para contribuir a disminuir la enorme brecha entre las respuestas institucionales y las demandas de la población.

### Instituto Mixto de Ayuda Social

Con base en los informes de avance de los proyectos realizados por el IMAS en su Programa Obras y Vivienda Popular en el período 1971-1982, vemos que en cuanto al número de viviendas construidas alcanzó un total de 7.049,9.

### CUADRO 6

#### IMAS: VIVIENDAS CONSTRUIDAS EN EL PERIODO 1971-1982

Años	Viviendas	Años	Viviendas
1971-72	950,0	1978	465,0
1973	676,0	1979	894,0
1974	457,0	1980	994,0
1975	674,0	1981	342,9
1976	828,0	1982	13,0
1977	756,0		
Total 1971-1982: 7.049,9 viviendas			

El tipo de obras que la Institución ha construido, además de viviendas propiamente tales, son: albergues para ancianos, puestos rurales de salud, obras de infraestructura y otras obras no especificadas.

El ámbito territorial cubierto por estos tipos de soluciones, está compuesto por todo el territorio nacional, aunque San José recibe los mayores beneficios. Así, por ejemplo, en 1971-1972 en San José se concentró el mayor número de soluciones; lo mismo ocurrió en 1977, 1980, 1981 y 1982, como se muestra en en el Cuadro 7.

Para el presente año de 1983, el IMAS se propone la construcción de 2.976 viviendas, bajo el supuesto de que se cuenta con el presupuesto extraordinario del Programa denominado de Emergencia Nacional.

A lo largo del período objeto de revisión (1973-1983), el Instituto se ha orientado a acciones de construcción de viviendas en primer término y, en segundo lugar, —sobre todo a partir de 1978—, a tareas de cooperación, dirección técnica y asesoría

## CUADRO 7

IMAS: PROGRAMA DE OBRAS Y VIVIENDA POPULAR  
DISTRIBUCION POR PROVINCIAS DEL NUMERO DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS  
(en unidades equivalentes)<sup>1</sup> 1971-1982

Provincia	Total	Número de viviendas por año										
		1971-72	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 <sup>4</sup>
San José	1.904,75	328	123	124	124	120	260	129	150	426	107,75	13
Alajuela	614,50	123	55	5	15	68	36	46	84	155	27,50	-
Cartago	775,20	81	76	25	32	63	41	135	71	213	38,20	-
Heredia	324,00	9	32	19	9	68	23	25	23	68	48,00	-
Guanacaste	900,00	35	45	5	225	289	74	104	63	47	13,00	-
Puntarenas	1.264,95	143	108	27	197	183	36	23	415	40	92,95	-
Limón	149,50	-	-	-	-	37	55	3	-	40	14,50	-
Todo el país <sup>2</sup>	1.117,00	231	237	252	72	3	231	-	88	5	1,00	-
<b>TOTAL</b>	<b>7.049,90</b>	<b>950</b>	<b>676</b>	<b>457</b>	<b>674</b>	<b>828</b>	<b>756</b>	<b>465</b>	<b>894</b>	<b>994</b>	<b>342,90</b>	<b>13</b>

1 Incluye además de viviendas, albergues, puestos de salud, obras de infraestructura, otras obras.

2 Se refiere al programa de construcción de viviendas en lote individual en todo el país.

3 Se refiere al programa de construcción de viviendas en lote individual en todo el país.

4 Hasta julio de 1982.

Fuente: Instituto Mixto de Ayuda Social. Dirección de Planificación. Unidad Técnica de Formulación y Evaluación. *Resumen de la acción del IMAS durante el período del 1/7/71 al 30/6/82.*

a los grupos marginados del país, con el fin de que se organicen para resolver su problema habitacional.

Con ello se pretende que, por medio de la autogestión, los grupos y familias beneficiarias se incorporen a la formación de empresas comunitarias, tales como artesanía, pequeña industria y otros. La intención de trabajar en programas cooperativos interinstitucionales, ha sido uno de los objetivos del IMAS desde su creación y otra de las orientaciones que han privado en su accionar.

Debido a los insuficientes recursos financieros con que ha contado la Institución desde su fundación, por medio de la ejecución de su Programa Obras y Vivienda Popular se manifiesta que se ha utilizado al máximo la experiencia acumulada por las distintas instituciones, así como los recursos que han podido aportar para la construcción de vivienda. Es en ese sentido en que podemos constatar la participación permanente del Programa de Asignaciones Familiares en la gestión del IMAS durante esta década, pero fundamentalmente para programas asistenciales.\*

#### **Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados**

El A y A ha tenido la mayor participación cuantitativa y cualitativa del sector público costarricense, en la construcción de obras de infraestructura y servicios relacionados de alguna manera con la vivienda, que se han ejecutado en el período 1973-1983. El ámbito territorial de su gestión es de carácter nacional, así como su ámbito poblacional. No obstante, con base en cuantificaciones globales sobre la población beneficiada con abastecimiento de agua y disposición de excretas a lo largo del período, sus servicios no abarcan a la totalidad de la población del país.

En las acciones de apoyo al sector vivienda y asentamientos humanos, se destacan servicios de acueductos y alcantarillados rurales por una parte; servicios de acueductos y alcantarillados urbanos; además de acciones para dotar de estos mismos servicios, pero circunscritos al Área Metropolitana.

Desde 1978, A y A ha tenido una misión más, que ha consistido en asesorar y financiar sistemas de acueductos no administrados por la Institución, los cuales generalmente son manejados por las Municipalidades del país o por Juntas Administradoras (v. gr. Empresa de Servicios Públicos de Heredia).

El Cuadro 8 nos informa sobre los proyectos que a su vez constituyen los programas de mayor peso en la actividad de A y A. Estos proyectos, aunque no se iniciaron precisamente en 1973, han ocupado la totalidad del período objeto de estudio, a saber 1973-1983.

\* La gestión del IMAS se ha concentrado en atender los casos de pobreza extrema, beneficiando alrededor de 34.000 costarricenses según cifras oficiales.

CUADRO 8

A y A: PROYECTOS INICIADOS O EN PROCESO  
DE CONSTRUCCION A 1983

Nombre del proyecto	Fecha de inicio	Fecha de conclusión
1. Acueducto Metropolitano	1960	1984
2. Alcantarillado Metropolitano	1960	1984
3. Acueductos Rurales	1965	1982 <sup>1</sup>
4. Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos	1978	n.d.

1 La fecha oficial es la consignada; no obstante, para 1983 se tiene como objetivo en este proyecto, la construcción de acueductos de localidades rurales concentradas.  
Fuente: ICAP. Inventario de programas de las instituciones claves del Sector Vivienda.

La primera etapa del proyecto Acueducto Metropolitano, logró realizar las llamadas obras de emergencia y el proyecto Puente de Mulas, que consistió en la inyección de 500 litros por segundo de agua potable al sistema de San José. La segunda y tercera etapas de este proyecto, están constituidas por tareas para colocar el sistema de abastecimiento de agua del Área Metropolitana de Costa Rica, en buena condición de operación.

El tercer proyecto: Acueductos Rurales, benefició hasta 1982 a un total de 451 localidades rurales del país con la construcción de sistemas de acueductos. En esta tarea, A y A incorporó una modalidad de trabajo en la construcción de sistemas de acueductos, la cual es denominada desde 1978 Programa de Ayuda Comunal. Se trata de la incorporación de las comunidades en el proceso, pues comparten las responsabilidades de su ejecución con el Instituto.

El proyecto Fondo Rotatorio para Acueductos Urbanos ha tratado de resolver la problemática del agua potable en las localidades urbanas del país, cuyos sistemas no son operados por A y A. El problema de que adolecen las localidades con este tipo de acueductos, es el de que la capacidad técnica de la Municipalidades es limitada y a lo sumo les permite atender parentóricamente los aspectos puramente cuantitativos del suministro del agua. Los aspectos cualitativos no son considerados, pues el control de la calidad del agua requiere de una tecnología costosa y especializada, con la que no cuentan.

Las cifras oficiales respecto de la población total beneficiada con abastecimiento de agua y disposición de excretas en Costa Rica, no incluyen lamentablemente los

CUADRO 9

COSTA RICA: POBLACION TOTAL CON ABASTECIMIENTO  
DE AGUA Y DISPOSICION DE EXCRETAS  
1970-1980

Años	Población Total	Abastecimiento de Agua		Disposición de Excretas	
		Población Abastecida	% de Cobertura	Población Servida	% de Cobertura
1980	2.213.363	1.882.265	82	2.024.260	91
1979	2.161.560	1.741.353	81	1.958.373	91
1978	2.110.729	1.686.428	80	1.911.624	91
1977	2.095.343	1.671.815	80	1.894.531	90
1976	2.045.100	1.634.500	80	1.839.700	90
1975	2.020.000	1.587.180	78	1.790.400	88
1974	1.966.916	1.544.874	78	1.750.539	88
1973	1.871.780	1.434.452	76	1.641.550	87
1972	1.866.900	1.453.648	76	995.580	53
1971	1.812.521	1.369.904	75	934.983	51
1970	1.766.590	1.370.168	77	882.742	49

Nota: Datos estimados.

Fuente: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Anuario Estadístico 1980.

años 1981 y 1982; no obstante, como referencia sobre la mayor parte del período de análisis se presentan en el Cuadro 9.

Los problemas relacionados con la ejecución de las políticas estatales en materia de vivienda demuestran que los programas, proyectos y actividades que se impulsan, requieren también de una reorganización institucional que garantice la efectividad de las acciones. A pesar de que en el presente trabajo no se profundizó en características específicas de cada una de las instituciones vinculadas al problema de la vivienda, de manera general podemos destacar algunas de las limitaciones que aunque de distinta naturaleza obstaculizan las respuestas estatales. Dichos organismos carecen de una sólida base financiera y operan dependiendo de créditos internacionales y de reducidos montos del presupuesto nacional que demuestran inestabilidad en la asignación de recursos para vivienda. Además, las acciones están limitadas desde el punto de vista operativo por el alto grado de burocratización y la carencia de una forma de organización que les permita controlar el financiamiento, mercado y construcción de viviendas.

La limitada concepción del problema y la falta de control de los factores generadores del mismo son una demostración de que los esfuerzos en este campo no sólo están mal orientados, sino que agudizan las manifestaciones de la pobreza y atentan peligrosamente contra el principio de justicia social.

#### NOTAS

- 1 Hay quienes prefieren utilizar la categoría "régimen político", para referirse al escenario donde se expresan modalidades concretas del juego político y donde obviamente se puede captar —a través de las políticas estatales que impulsan— la capacidad de dominio y coerción de algunos grupos, las formas de legitimidad y apoyo que utilizan y las formas de respuesta política a los requerimientos y demandas de los grupos sociales. Hemos analizado este tema en González, Vinicio y otros, "El Estudio de las Relaciones Estado-Sociedad: Una Opción para el Conocimiento Integrado de los Regímenes de Gobierno, las Políticas Públicas y el Desarrollo Administrativo en Centroamérica", en: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 3, San José, ICAP, julio-diciembre de 1982, pp. 101-123.
- 2 Atria, Raúl, "Anotaciones para el Análisis Político de las Políticas de Población: La Relación entre la Estructura de Poder y la Acción Pública", en: *Estructura Política y Política de Población*, Chile, PISPAL y CELADE, 1977, p. 139.
- 3 Pirez, Pedro, "Estado y Economía: Dos Perspectivas Teóricas", en: *Foro Internacional*, No. 20, México, El Colegio de México, 1979, pp. 25-26.
- 4 Cfr. ICAP, *Diseño de Investigación: Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica en Centroamérica*, Costa Rica, junio de 1982, pp. 11-16.
- 5 *Ibid.*, p. 13.
- 6 Lavell, Pirez y Unikel, *El Estado y la Cuestión Regional en México*, Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, México, El Colegio de México, 1978, p. 107.
- 7 *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*, Documento CEDES/CLACSO, Argentina, 1976, p. 17.
- 8 Como se hizo un inventario de programas de todas las instituciones involucradas en el sector vivienda, tanto en el momento actual como en años anteriores, se elaboró una síntesis de cada una de las instituciones, experiencia que permitió elaborar el presente documento.
- 9 *Plan Nacional de Desarrollo "Gregorio José Ramírez" 1979-1982*, p. 209.
- 10 *Plan Nacional de Desarrollo "Volvamos a la Tierra" 1982-1986*, pp. 117-118.

## INFORMACION DE ACONTECIMIENTOS Y ACTIVIDADES DE COOPERACION DEL ICAP Y ALGUNAS UNIVERSIDADES CENTROAMERICANAS

### 1. Conclusión del Programa Regional de Maestría en Administración Pública

El ICAP y la Universidad de Costa Rica convinieron en concluir el Programa Regional de Maestría en Administración Pública, que desarrollaron conjuntamente desde el mes de junio de 1980. Durante ese período de cuatro años se llevaron a cabo tres promociones (la tercera promoción finalizará en setiembre de 1983), con un total de 54 egresados, de los cuales nueve han obtenido su título de maestría.

Ambas instituciones mantendrán sus nexos de cooperación para cumplir con los compromisos académicos pendientes, en cuanto a los asuntos relacionados con la finalización de las tesis de grado y graduación del resto de los egresados, para garantizar que cuentan con las condiciones necesarias en el logro de ese objetivo. Eso también incluye el apoyo económico con fondos proporcionados por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.

### 2. Actividades de cooperación con universidades centroamericanas

Como se informó en el número anterior de esta revista, el ICAP ha suscrito convenios con la Universidad de Panamá y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), que tienen como objeto desarrollar programas de cooperación mutua, especialmente en actividades académicas, de investigación y de asistencia técnica en administración pública. En la actualidad se desarrollan actividades de cooperación técnica con la Universidad de San Carlos de Guatemala y se continúa el apoyo al Programa de Maestría INAP-USAC. El Consejo Superior Universitario de la USAC estudia las bases de un Convenio de Cooperación que se transcribe en otro apartado de esta sección.

De acuerdo con el programa de actividades para 1983 con la Universidad de Panamá, elaborado conjuntamente dentro del marco del respectivo convenio, el ICAP está colaborando con dicha Universidad en la realización de varias actividades orien-

tadas a fortalecer y desarrollar programas y actividades específicas del Departamento de Administración Pública de la Facultad de Administración Pública. Entre estas labores, cabe mencionar un seminario-taller y asistencia en preparación metodológica para la revisión curricular del programa de cursos de licenciatura; análisis de condiciones actuales y requisitos que habrían de llenarse para montar un futuro programa de posgrado a nivel de maestría; colaboración en un estudio para la creación de una carrera de administración aduanera y comercio exterior; desarrollo de dos módulos del posgrado de especialización en Gestión Pública, programa que realiza actualmente dicho Departamento con la cooperación del Ministerio de Planificación y Políticas Económicas del Gobierno de Panamá, el CLAD y el ICAP. Se colaboró también con el Departamento de Relaciones Internacionales de esa misma Facultad, en aspectos metodológicos para la identificación de objetos de estudio, que permitan el establecimiento de proyectos de investigación específicos.

Como parte del programa de actividades para el presente año con la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, el ICAP ha iniciado los primeros pasos de su colaboración para una revisión curricular sobre las carreras del área de administración, especialmente la de administración pública. Asimismo, el ICAP coopera con dicha Universidad en el mejoramiento de servicios bibliotecarios y en el establecimiento de servicios de documentación e información computarizados.

De acuerdo con la política de dar apoyo a esfuerzos que se realizan en los países centroamericanos para desarrollar la enseñanza de la administración pública, el ICAP continúa brindando colaboración docente a la segunda promoción del Programa de Maestría en Administración Pública, que lleva a cabo el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de Guatemala, conjuntamente con la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Asimismo, en una labor conjunta con el INAP, el ICAP ha prestado su colaboración técnica en una reorganización de todos los centros de documentación de la Universidad de San Carlos de Guatemala, lo cual es parte de los esfuerzos de mejoramiento de los servicios de apoyo a las labores académicas que lleva a cabo dicha universidad.

## **INFORME DEL PRIMER SEMINARIO DE INVESTIGACION RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD: POLITICAS PUBLICAS Y POBREZA URBANA EN CENTROAMERICA**

Con el propósito de analizar los resultados alcanzados por los equipos nacionales, en torno al Proyecto de Investigación "Estado, políticas estatales y pobreza crítica urbana en Centroamérica", se efectuó en la sede del ICAP, el primer seminario de investigación de este organismo regional, del 11 al 13 de agosto de 1983.

Además de la participación de los miembros del Equipo Central de Investigación y del Equipo de Costa Rica, fueron invitadas al evento 10 personas provenientes de los diferentes países de la región, comentaristas para cada uno de los informes presentados, diversos observadores y un grupo considerable de estudiantes de la Tercera Promoción del Programa Regional de Maestría en Administración Pública del ICAP-UCR.

Entre las conclusiones más relevantes de la reunión, merecen destacarse las siguientes:

- a) El estudio de las políticas públicas, como opción para comprender las relaciones "Estado-Sociedad", ha generado un proceso enriquecedor de las expectativas de conocimiento en la región, entre las que destacan las de orden conceptual, metodológico y práctico.
- b) Conceptualmente el abordaje de la temática, ha requerido del análisis crítico de términos como los de "pobreza", "necesidades básicas", "políticas públicas", "programas y proyectos", "participación social", etc. Términos que a la vez necesitaron de mayor precisión y de integración en campos conceptuales como el de "regímenes políticos" y "proyectos nacionales y partidistas de desarrollo".
- c) También ha requerido de la adecuación e invención de algunos procedimientos metodológicos para derivar operaciones de los aspectos que incluyen las unidades de análisis (Pobreza, Políticas Públicas y Participación Poblacional), a fin de establecer —en la medida de lo posible— proposiciones empíricamente procesables. Particularmente tales aportes se han logrado en la construcción de indicadores de

variables de políticas públicas, y en la captación de diversos aspectos organizativos de los asentamientos deteriorados.

- d) Desde el punto de vista práctico, las expectativas y su logro se ubican: i) en la cooperación que tales estudios comienzan a establecer con las instituciones de vivienda y de diseño de políticas públicas, en algunos países de la región; ii) en la revitalización de la docencia que se imparte en los programas de posgrado de varias universidades del istmo; iii) en el desarrollo de formas de integración de los procedimientos de análisis administrativo y de investigación social, para la formación y capacitación del personal de los sectores públicos del istmo; y iv) en la utilidad positiva que el conocimiento de estos problemas podría tener en los grupos y organizaciones, directa o indirectamente involucrados en los resultados de las políticas públicas.
- e) Tal proceso sin embargo, no está desprovisto de riesgos, dada la amplitud y complejidad de la temática. El principal riesgo que existe es el de la autonomización de las unidades de análisis. De manera que para regular tal proceso, se impone la necesidad de aumentar la eficiencia de las formas de coordinación, cooperación e intercambio (técnico, práctico, teórico e informativo), entre los equipos nacionales y el equipo central.

Es oportuno destacar que cada informe por país denota grados de desarrollo desigual en lo relacionado con la precisión y uso de la información, debido a que el estudio se inició en fechas diferentes. Sin embargo, la estrategia de investigación para las fases siguientes permite, en un plazo relativamente corto, ponerse al día a los equipos, concluir el análisis e iniciar el desarrollo de la segunda etapa.

Los avances de investigación de cada uno de los países se reprodujeron como publicaciones internas del ICAP y se están preparando en la actualidad tres trabajos con perspectiva regional, cubriendo las temáticas siguientes:

- i) La pobreza en Centroamérica
- ii) Caracterización del problema de la vivienda en Centroamérica; y
- iii) Inventario de programas, proyectos y actividades que atienden el problema de la vivienda.

Las ponencias presentadas, los expositores y sus comentaristas fueron:

Vinicio González: *Pobreza Crítica Urbana, Vivienda y Políticas Públicas en Centroamérica*.

Guillermo Molina Chocano: *El Proceso de Metropolitización y de Formación de Asentamientos Populares en el Distrito Central (Honduras)*. Comentarista: Cecilia Fernández, Ministerio de Planificación, Costa Rica.

- Silvia Bandrón de Fuentes: *La Problemática de la Vivienda en Honduras y en el Área Metropolitana*. Comentarista: Cecilia Fernández, Ministerio de Planificación, Costa Rica.
- Rokael Cardona y Eugenia Mijangus: *Caracterización de la Problemática de la Vivienda en el Contexto de la Situación de Pobreza Crítica Urbana de Guatemala*. Comentarista: René Polteví, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Angel Blas Yanes: *Caracterización de la Problemática de la Vivienda en Nicaragua*. Comentarista: Allan Lavel, Programa Centroamericano de Ciencias Sociales del CSUCA.
- Amelia de Pérez: *Introducción al Estudio de la Problemática de la Vivienda y de la Pobreza Crítica Urbana en Panamá*.
- Carmen María Romero, Julia de la O y Gabriel Gallegos: *Caracterización de la Problemática de la Vivienda en el Contexto de la Situación de Pobreza Crítica Urbana de Costa Rica*. Comentarista: Guido Bonilla, La Vivienda - Mutual de Ahorro y Préstamo.

**COOPERACION PARA LA DIVULGACION  
DE ACTIVIDADES DE LA SECCION DE CIENCIAS SOCIALES  
DE LA ASOCIACION DE AUTORES  
DE COSTA RICA Y LAS PUBLICACIONES DEL ICAP**

Con el fin de divulgar las actividades de la Sección de Ciencias Sociales de la Asociación de Autores de Costa Rica y las actividades editoriales del ICAP, ambas entidades han establecido formas de cooperación que la Revista Centroamericana de Administración Pública, tiene el gusto de iniciar, con la nota siguiente:

La Sección de Ciencias Sociales de la Asociación de Autores de Costa Rica inició su segundo año de actividades. Esta Sección se organizó con el propósito, entre otros, de servir de foro de reunión y discusión de la producción científica en las diversas disciplinas de las ciencias sociales. Además, con esta organización, se pretende difundir fuera del claustro universitario la obra científica que se está produciendo en los centros de investigación social.

Durante el primer año se realizaron coloquios sobre libros de reciente publicación, mesas redondas sobre la problemática social de Costa Rica y Centroamérica, así como un curso libre sobre Historia Contemporánea de Costa Rica 1930-1980, abierto a todo público, el cual contó con una matrícula de 200 personas y fue impartido con carácter multidisciplinario por un total de 22 científicos sociales.

El Comité Ejecutivo de la Sección tiene gran interés por establecer comunión con organizaciones e instituciones dedicadas al desarrollo de las Ciencias Sociales a nivel latinoamericano. Para tal propósito, los interesados pueden dirigir correspondencia a: Manuel Araya Incera, Sección de Ciencias Sociales, Apartado 5052, San José 1000, Costa Rica.

**CONVENIO DE COOPERACION  
ENTRE EL INSTITUTO CENTROAMERICANO  
DE ADMINISTRACION PUBLICA  
Y LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), en adelante llamado "El Instituto", representado por su Director, Licenciado Carlos Cordero d'Anbulsson, y la Universidad de San Carlos de Guatemala, en adelante llamada "La Universidad", representada por su Rector, Doctor Eduardo Méyer Maldonado, han acordado celebrar el presente Convenio de Cooperación en el campo de la administración pública, el cual será llevado a cabo de conformidad con las siguientes cláusulas:

**PRIMERA:** El presente Convenio tiene por objeto: a) Contribuir al desarrollo del conocimiento teórico, la elaboración de instrumentos metodológicos y otras actividades tendientes a lograr una comprensión mayor de la problemática administrativa del Estado; b) Establecer relaciones de cooperación entre ambas instituciones en actividades de enseñanza, de investigación y de asesoría técnica en el campo de la administración pública.

**SEGUNDA:** Con el propósito de alcanzar los objetivos mencionados en la cláusula anterior, el Instituto y la Universidad se comprometen a realizar las actividades siguientes:

- a) Intercambiar profesores e investigadores para impartir cursos a nivel de licenciatura, de posgrado especializado y de maestría; dictar conferencias, realizar trabajos de investigación conjunta y visitas con propósitos de estudio, investigación o perfeccionamiento.
- b) Promover el intercambio de información y experiencias acerca de la metodología de enseñanza-aprendizaje y de investigación en el campo que es objeto de este Convenio.
- c) Intercambiar libros y publicaciones periódicas que sean producto de sus respectivas actividades editoriales, así como informes de investigaciones y de estudios similares, con miras a incrementar el acervo de sus centros de documentación e información como apoyo a sus actividades académicas y de investigación.

- d) Organizar y realizar, conjuntamente, cursos, seminarios y actividades análogas sobre temas de interés común que coadyuven al logro del objetivo de este Convenio.
- e) Hacer ediciones conjuntas de publicaciones sobre actividades que sean desarrolladas dentro del marco de este Convenio, utilizando para este propósito sus respectivas facilidades editoriales, según se convenga mutuamente.
- f) Participar en forma conjunta en programas y actividades orientadas a desarrollar la enseñanza de la administración pública a nivel de licenciatura, de posgrado especializado y de maestría.
- g) Recibir en los programas formativos del Instituto a profesores e investigadores propuestos por la Universidad, presentando oficialmente su candidatura por los conductos establecidos y de acuerdo con los procedimientos de admisión de los programas.

**TERCERA:** Las actividades que se realicen dentro del marco de este Convenio serán definidas en programas anuales que se formularán conjuntamente entre la Universidad, por medio de su Escuela de Ciencias Políticas o el Curso Superior de Administración Pública y el Instituto con base en las propuestas que se comuniquen oportunamente ambas instituciones firmantes de este Convenio. El representante de cada una de las partes designará a un funcionario de su respectiva institución para los efectos de coordinar la formulación de esos programas así como para las actividades de seguimiento, evaluación y consulta necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de los mismos.

**CUARTA:** En los casos de intercambio de personal entre el Instituto y la Universidad, los gastos de traslado, de ida y regreso de un país a otro, así como los de estadía en el país visitado, correrán por cuenta de la institución en la que ese personal preste sus servicios, salvo que de mutuo acuerdo se convenga de otra manera.

**QUINTA:** La institución anfitriona será la encargada de organizar las actividades de los visitantes, quienes acatarán las normas, regulaciones y costumbres académicas y administrativas o de cualquier otro tipo, vigentes en la institución y en el país visitado. Asimismo, cada institución se compromete a servir como intermediario entre el personal o delegaciones visitantes con otros centros de educación superior, o con instituciones de investigación y de educación de diversos niveles del país visitado, con el propósito de ampliar las relaciones académicas y de investigación entre ambas partes y de favorecer las visitas de interés a tales centros e instituciones.

**SEXTA:** El presente Convenio tendrá una duración de cinco años, prorrogándose su vigencia automáticamente por periodos iguales, salvo que una de las partes lo denuncie por escrito un año antes de su vencimiento; en cuyo caso expirará su vigencia al cumplirse un año a partir de la fecha de esa denuncia.

## LOS AUTORES

### Warren (Win) Crowther

Asesor en Gestión Pública de Naciones Unidas en el ICAP. Profesor del Programa Regional de Maestría en Administración Pública del ICAP y la Universidad de Costa Rica. Director del Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social de la CEPAL-ONU. Ha publicado diversos estudios, entre los que destacan, *Technological Change as Political Choice: The Civil Engineers and the Modernization of the Chilean State Railways*, 1973; *Información, Estilos de Desarrollo y Problemas Ambientales en la América Latina*, FCE, 1981; con Gonzalo Rivera, *El Enfoque Boliviano del Desarrollo de un Sistema Nacional de Información*, 1980.

### Giuseppe Moglia

Doctor en Física con énfasis en Estadística, Electrónica y Teoría de la Información. Ha trabajado en Misiones como Experto de ONU en Guinea-Bisau y Ecuador, y como Experto Asociado en Banco de Datos Proyecto RLA/79/017 ONU-ICAP (1981-1982). Ha impartido cursos en Estadística; Preparación, Administración y Evaluación de Proyectos y en Metodología de la Investigación.

### Janine Fernández Pacheco

Socióloga de la Universidad de Costa Rica, especializada en el campo de la Economía Política. Egresada del Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública UCR-ICAP (1983). Entre otros cargos se ha desempeñado como Asesora y Asistente Ejecutiva del Ministro de Cultura en Costa Rica (1974-1975). Vicecónsul de Costa Rica en Cuba (1977-1978). Consultora Técnica en organismos internacionales. Profesora e Investigadora Universitaria. En 1983, la Universidad de Costa Rica le otorgó un diploma que la reconoce como Miembro Distinguido de la Comunidad Científica y Cultural Universitaria. Ha publicado numerosos artículos en periódicos y revistas sobre temas culturales y de su especialidad, entre los que se encuentra "Centroamérica: Crecimiento Económico Desigual", *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, No. 24, 1982; además el libro *Ley del Valor e Intercambio Desigual: Análisis Crítico del Caso Centroamericano*, EDUCA, 1983. Distinguida con el Primer Premio Latinoamericano de Poesía EDUCA 1981 y con el

Premio Nacional de Poesía "Aquileo J. Echeverría" 1982, por sus libros *Biografía de una Mujer*, ECR, 1978; y *Certeza*, EDUCA, 1982.

### **Ana Cecilia Escalante Herrera**

Socióloga de la Universidad de Costa Rica, con especialidad en Psicología Social y en el campo del desarrollo capitalista en el agro. Realizó estudios de Maestría en el Departamento de Sociología de la Universidad del Estado de Michigan, Estados Unidos (1970) y es egresada del Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública UCR-ICAP (1983). Desde 1975 Profesora e Investigadora de la Universidad de Costa Rica. Ha trabajado en el Instituto Nacional sobre Alcoholismo como Coordinadora de Proyectos e Investigadora (1974-1975) y en la Escuela de Antropología y Sociología de la Universidad de Costa Rica como Directora. Presidenta de la Asociación Costarricense de Sociología (1982). Entre sus publicaciones se encuentra, *Estudio de los Patrones de Ingestión de Alcohol en el Area Metropolitana*, INSA, 1974. Es coautora de "Nivel de Pensamiento Operatorio en Jóvenes Costarricenses", *Revista Latinoamericana de Psicología*, Vol. 2, No. 3, 1980; "La Industria Azucarera en Costa Rica a Partir de 1960: Un Sector Capitalista Desarrollado", *Revista de Ciencias Sociales de la UCR*, Nos. 19-20, 1980; y "Los Grandes Empresarios Azucareros: Costa Rica 1960-1978", *Azúcar y Capitalismo en Costa Rica*, Cuadernos Centroamericanos de Ciencias Sociales, CSUCA, No. 9, 1981.

### **Mauricio Valdés**

Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad de El Salvador y Máster en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Ha desempeñado diversos cargos en el sector público salvadoreño, especialmente en el campo del fomento y la regulación del comercio exterior. Actualmente trabaja para el ICAP en actividades de cooperación técnica, investigación y docencia.

### **Róger E. Echeverría**

Ingeniero Mecánico-Electricista del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. Ingeniero Civil de la Universidad de Costa Rica. Consultor en Sistemas de Información y Coordinador del Sistema de Información y Documentación Centroamericano en Administración Pública (SIDCAP) del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Profesor de Posgrado en Informática de la Escuela de Computación e Informática de la Universidad de Costa Rica. Tutor y Director de estudios de la carrera de Sistemas de Computación del Colegio Studium de la Universidad Autónoma de Centroamérica. Miembro del Consejo Académico de la Carrera de Sistemas de Computación y Miembro del Tribunal de Pruebas de Grado de Administración de Negocios de la Universidad Autónoma de Centroamérica. Ha publicado: "Information Systems for Public Administration", *Development Administration Division*, Naciones Unidas, 1983. *Centralización de la Información*

*Técnica*, IX Congreso Panamericano de Ingeniería Mecánica, Eléctrica y Ramas Afines, 1982. "La Informática en la Administración Pública", *Informe de la Cuarta Reunión de Directores de Presupuesto y Contabilidad de Centroamérica y Panamá*, agosto de 1978. "El Mito de los Sistemas de Información", *Investigación sobre la Informática Nacional*, Oficina de Información de Casa Presidencial de Costa Rica, 1977.

### Lars Pira

Economista, especializado en Economía del Desarrollo y Comercio Internacional de la Universidad de McGill, Canadá, el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, Suiza y la Universidad de Lund, Suecia. Catedrático de la Universidad de Lund, Suecia (1981-1982). Actualmente es Consultor en Evaluación de Proyectos del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Ha publicado: *Towards Integrated Control of Cotton Pests in Guatemala: An Economic Analysis*, Universidad de Lund, Suecia, 1981.

### Cláudio Moura Castro

Licenciado en Ciencias Económicas de la Universidad Federal de Minas Gerais, (1962). Posgrado en el Centro de Perfeccionamiento de Economistas de la Fundación Getulio Vargas. Maestría en la Universidad de Yale. Curso de posgrado en la Universidad de California en Berkeley y en la Universidad de Harvard, habiendo obtenido el grado de Ph. D en la Universidad Vanderbilt. Profesor de posgrado en Economía, Escuela de Posgrado en Economía (EPGE) de la Fundación Getulio Vargas y Economista Senior del IPEA-INPES. Profesor del Curso de Maestría en Educación de la Fundación Getulio Vargas (Instituto de Estudios Superiores de Administración de Empresas, IESAE) y Coordinador Técnico del Proyecto de Investigaciones en Educación y Desarrollo Económico incorporado al Programa ECIEL. Autor de varios artículos y monografías aparecidos en publicaciones especializadas, además de varios informes y libros, entre ellos: *Desenvolvimento Econômico, Educação e Educabilidade*, publicado por la Universidad del Estado de Guanabara y Editora Tempo Brasileiro, 1973, reeditado en 1977 como un coedición Tempo Brasileiro - FENAME; *Productividade, Treinamento e Mobilidade*, coautor Alberto Melo e Souza, Informe No. 25, Guanabara, IPEA, 1974; *Custos e Determinantes da Educação na América Latina: Resultados Preliminares*, coautor Jorge Sanguinety, Rio, Programa ECIEL, 1977.

### Carmen María Romero

Trabajadora Social y Socióloga de la Universidad de Costa Rica. Profesora de la Universidad de Costa Rica desde 1976 e Investigadora de Proyectos tales como: Hábitos Nutricionales, Centro de Investigación en Tecnología de Alimentos -CITA- (1979), Política Social, Escuela de Trabajo Social (1980-1981), y Participación de la Mujer Rural en Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales (1983). Actual Coordinadora del equipo de trabajo de Costa Rica en el Proyecto de Investigación Socio-

administrativa del ICAP: "Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica Urbana en Centroamérica", y miembro del equipo central de esta investigación. Entre los diversos estudios que ha publicado destacan: *Consideraciones sobre la Política Social Costarricense*, Ed. Escuela de Trabajo Social, 1980; con otros profesionales, *Las Políticas Estatales y su Expresión en Niveles Particulares de la Vida Social: Escuela de Trabajo Social, Serie Difusión Científica No. 1*, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 1978; y, *Las Transformaciones Recientes del Estado y las Políticas Reformistas*, Polémica No. 9, San José, 1983.