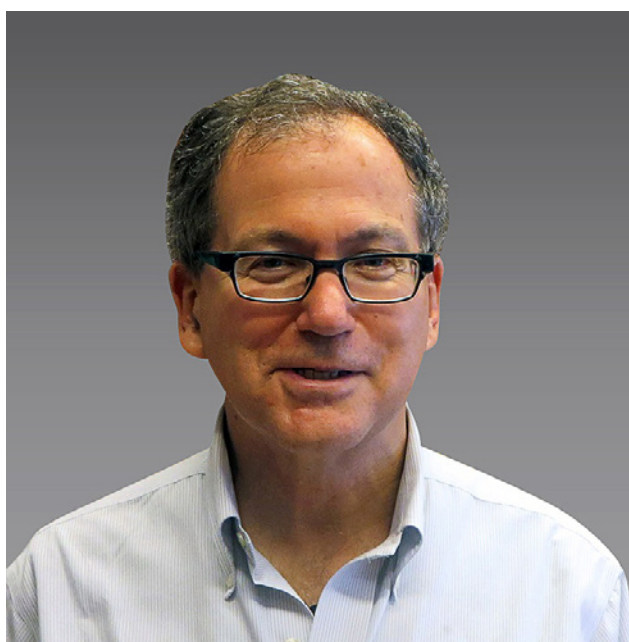


Estamos en el mismo barco y lo que México puede hacer al respecto

CHARLES SABEL

Universidad de Columbia



MAL QUE LES PESE A AMBOS, LOS PAÍSES avanzados y en desarrollo están en el mismo barco, o en embarcaciones similares, económica y políticamente. Ambos padecen un dualismo productivo que divide a la economía entre un sector de alta productividad, avanzado o formal que florece con la innovación y genera competencias y riqueza, y un sector rezagado, de baja productividad o informal, desvinculado del primero, que no hace ninguna de esas cosas. Esa convergencia es una ingrata sorpresa. En teoría, el proceso de desarrollo implicaba la expansión gradual de la industria, y la incorporación de trabajadores de la agricultura de subsistencia a empleos de alta productividad. Más aún: cuando un país alcanzaba la modernización o industrialización, se suponía que el progreso económico (más allá de las fluctuaciones del ciclo económico) se volvía autosustentable. Sin embargo, la dualidad tradicional de sectores atrasados y modernos en los países en desarrollo se está reproduciendo, y hasta ampliando de maneras novedosas; y los países avanzados, donde esa división se consideraba en el peor de los casos un residuo marginal de otras épocas, enfrentan la posibilidad de que gran parte del nuevo empleo se cree en el sector atrasado, que solo ofrece puestos de trabajo mal pagos, muchas veces peligrosos y que no llevan a ninguna parte. Esta sorpresa tiene perplejos a todos los involucrados: ni los países en desarrollo ni los avanzados tienen nada semejante a una estrategia consolidada para responder a las amenazas similares a las que deben hacer frente.

En lo político, la convergencia es igualmente impactante y deriva directamente de la situación económica. Con grandes grupos vulnerables que ven disminuidas sus posibilidades y las de sus hijos, y élites que miran desconcertadas, los países avanzados y en desarrollo se vuelcan al populismo: una política, o antipolítica, de líderes fuertes, agrupaciones movilizadas y partidos nuevos o cautivos para defender el bienestar de la gente contra la corrupción de élites domésticas o cosmopolitas. La política se centra cada vez más en torno a un presidente que exige actuar en asuntos internos y externos con facultades de emergencia que suspenden el equilibrio de poderes y los mecanismos de contrapeso normales de la democracia constitucional, y lo que quede de las normas establecidas del orden internacional¹.

Pero este panorama está engañosamente incompleto. El auge del dualismo y el populismo vela importantes transformaciones en la organización de las empresas y de partes de la administración pública que tienen consecuencias cruciales para responder a acontecimientos imprevistos e indeseados. Ante la incertidumbre generalizada y permanente acerca de la dirección del desarrollo tecnológico y la evolución de los mercados, las empresas del sector avanzado y sus agentes reguladores están formulando métodos posburocráticos de organización. La gran empresa del siglo XX, y las instituciones del *big government* de las que era reflejo se acercaron a encarnar el ideal weberiano de burocracia: las metas se fijaban y los planes para alcanzarlas se formulaban en la cúspide de la organización; los empleados de base llevaban a cabo las tareas; los gerentes, en el medio, verificaban que se cumplieran los planes y hacían los ajustes necesarios. Las posburocracias combinan la planificación y la ejecución para revisar las metas y los medios para alcanzarlas: los trabajadores de la *base* de la organización pueden, y a menudo deben, detectar y ayudar a corregir errores de planificación o incluso de concepción que no pueden anticiparse. De modo que, en una posburocracia, los planes y las reglas son provisorios, y están sujetos por definición a revisiones a la luz de una experiencia que nunca puede preverse del todo.

Estas nuevas formas de organización están difundiéndose con rapidez, con distintos nombres, en todos los sectores de la economía. En la industria se las conoce como *lean production* (producción ajustada): los bienes se producen de a uno, sin inventarios de respaldo, de modo tal que los errores, visibles de inmediato, deben conducir a su causa profunda y corregirse antes de reanudar la producción. En la agricultura de precisión, las semillas se siembran literalmente de a una, y se hace un seguimiento constante de los cultivos para corregir cualquier característica del suelo y el terreno que limite la cosecha. En los servicios que se basan en un uso intensivo del conocimiento, el servicio consiste en la observación atenta de un proceso de producción –la operación de una herramienta cortante, la tensión que soportan las enormes llantas de los transportadores de mineral de hierro en las minas a cielo abierto– con el objeto de hacer ajustes en la tecnología o en la organización para incrementar la productividad. Cada vez más, las autoridades públicas regulan la producción, también en todos los sectores de la economía, utilizando métodos similares de seguimiento y corrección continuos: por ejemplo, los sistemas de informes sobre incidentes en los que las empresas alertan acerca de sucesos fuera de control (accidentes evitados o casi evitados) a fin de explorar sus causas y permitir a otras empresas similares tomar las precauciones del caso.

La difusión de la organización posburocrática, con sus ciclos cortos de aprendizaje característicos, tiene tres implicancias para las estrategias (a mediano plazo) para resolver el resurgimiento del dualismo. En primer lugar, hay margen para los mismos tipos de mejoras en la productividad en la agricultura, en los servicios y en la industria. La asociación entre la modernización económica y la industrialización se ha quebrado (y justo a tiempo, dado que las posibilidades de aumentos sustanciales en el empleo industrial están prácticamente agotadas en las economías en todas las etapas

[1] Este ensayo se basa directamente en RODRIK y SABEL, 2019; SABEL y GHEZZI, 2019; y SABEL, O'DONNELL y O'CONNELL, 2019.

del desarrollo). En las zonas ricas en recursos, como América Latina, no es exagerado decir que, en todo caso, la agricultura es la nueva industria. Dicho de otro modo: existe la posibilidad de crear empleos buenos, de alta productividad y con perspectivas de crecimiento profesional en todos los sectores de la economía.

Pero, en segundo lugar, si bien estos cambios crean oportunidades para que las empresas del sector informal entren en el sector dinámico, también generan obstáculos para su participación. Para construir sus cadenas de producción, las empresas del sector avanzado están en constante búsqueda de proveedores en los que puedan confiar para satisfacer su demanda de calidad y puntualidad, y que sean capaces de aprender lo necesario para cumplir con las normas nuevas y más estrictas que vayan surgiendo. Por lo tanto, puede haber oportunidades para que las empresas del sector informal o rezagado que tengan muchas de las capacidades necesarias, pero no todas, ingresen en la cadena de producción. Si bien las recompensas por la participación son enormes, los riesgos también lo son. Las inversiones fallidas en creación de capacidad pueden ser ruinosas; suele haber alternativas menos riesgosas dentro del sector informal para las empresas prósperas que funcionan en él (abrir una sucursal de una tienda exitosa, incorporar una nueva línea de comercio minorista o producir repuestos en el mercado gris). Las empresas que enfrentan esa disyuntiva pensarán dos veces si son capaces de satisfacer, y de seguir satisfaciendo, la demanda de confiabilidad y calidad que suponen las relaciones con el sector dinámico. En ese sentido, las nuevas formas de organización constituyen una barrera tanto como una puerta de entrada al sector avanzado: crean un obstáculo de calidad que los nuevos proveedores deben salvar a fin de progresar.

La tercera consecuencia concierne a la relación entre el sector público y el privado. La difusión de la organización posburocrática a partes de ambos implica que muchos actores de los dos sectores comparten un idioma en común: los tipos de información que necesita el Estado para regular, o en última instancia elegir proyectos de desarrollo y seguir su avance (en relación con el trabajo de servicios de extensión en la agricultura o la industria, o de programas de apoyo a la innovación tecnológica y demás) son conocidos para las empresas, porque ellas los generan para elegir y seguir sus propios proyectos. En otras palabras, en la dimensión crucial de la capacidad institucional, es posible forjar nuevas formas de cooperación público-privada.

Estas consideraciones generales dan lugar a dos recomendaciones igualmente generales para la política de desarrollo, y en especial para atacar el dualismo de lleno fomentando la entrada de empresas informales en el sector dinámico en países de ingreso medio como México (y por supuesto, dada la convergencia de la que hablábamos, no solo allí). Primero, puesto que salvar el obstáculo de la calidad exige a las empresas hacer inversiones en nuevas capacidades que conllevan un riesgo inaceptable, se necesitan políticas gubernamentales activas que reduzcan el riesgo lo suficiente para alentar la creación de capacidades generalizadas. Los programas que apuntan principalmente a revertir el dualismo recortando las normas e impuestos distorsivos, como los que hay actualmente en México, no bastan. Segundo, como los impedimentos para el aprendizaje y la creación de capacidad reflejan los contextos específicos en los que operan las empresas, los programas orientados a resolver esos problemas también deben tener una perspectiva local y responder a necesidades particulares (y cambiantes). Las empresas y los organismos públicos, juntos, deberán usar elementos de la organización posburocrática que comparten para desarrollar esas capacidades al punto de que las empresas y sus empleados puedan superar el obstáculo de la calidad. Los programas genéricos no funcionan.

1. LAS RESPUESTAS CONVENCIONALES AL DUALISMO Y SUS LÍMITES

En el resto de este breve ensayo descriptivo se desarrollan selectivamente estos puntos, con énfasis en las recomendaciones de política. A continuación se analizan las estrategias que México ha adoptado o contempla para eliminar el dualismo y sus respectivos puntos débiles. En la segunda parte, en contraste, se presenta el estudio de caso de un programa local exitoso de desarrollo de habilidades en los centros de formación profesional (*community college*) de Estados Unidos para ilustrar las políticas activas más promisorias que hay en vigencia. En la tercera parte se señala un programa estatal de reciente ejecución en México, un posible ejemplo de aplicación de los mismos principios a la creación de empleo, y el límite de los enfoques tradicionales. En la cuarta parte se presenta la conclusión.

En los países en desarrollo, el dualismo persistente se trató mucho tiempo como una especie de consecuencia perversa de la interferencia política en la natural operación de las leyes del mercado. Según ese argumento, al eliminar la perversidad, el crecimiento retornaría al buen camino, que llevaría en última instancia a la absorción de los recursos del sector atrasado en empresas prósperas y modernas. Santiago Levy, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), formuló una variante sofisticada de ese argumento para México. Levy sostiene que, como las empresas mexicanas formales deben pagar aportes a programas universales de pensiones y salud, y parte de esos beneficios se brindan gratis a trabajadores informales que no pagan impuestos, el sistema tributario perjudica al sector formal. De hecho, subsidia sin proponérselo la informalidad. Para corregir este problema, habría que ajustar los beneficios a los aportes y eliminar las reglas distorsivas en general (LEVY, 2018).

Sin embargo, la evidencia no confirma esta idea. HSIEH y OLKEN (2014), por ejemplo, en un estudio sobre India, Indonesia y México, constatan que las empresas no se aglutinan en torno a los umbrales de tamaño en los que uno esperaría encontrarlas en México, de acuerdo con Levy, si sus propietarios limitaran estratégicamente el crecimiento para evitar cargas administrativas y tributarias. Además, los autores observan que la aplicación de la ley es laxa, de modo que las empresas formales pueden evitar parte de sus obligaciones. Las causas del dualismo parecen ser más profundas que unos impuestos y una autoridad reguladora descabeitados; la mera eliminación de leyes mal formuladas no resuelve el problema.

En Perú, el debate llega a una conclusión similar, aunque parte de la idea, propuesta por Hernán de Soto, de que las distorsiones impositivas y administrativas favorecen a las empresas grandes y afianzadas a costa de los emprendimientos informales que pretenden hacerles frente. Pero en Perú hay demasiadas normas formales no vinculantes, y sea como sea, los actores informales hacen caso omiso de ellas. Un dato revelador, que confirma la importancia de un obstáculo

de la calidad más que de las normas jurídicas como barrera de entrada al sector formal, es que muchas empresas del sector informal de Perú demuestran ser incapaces de cumplir incluso con normas y regulaciones razonables. Varias investigaciones de campo y ensayos de política inspirados por las ideas de Soto han puesto de manifiesto que aun tras reducciones considerables de los costos de las licencias o enormes simplificaciones administrativas, la informalidad no se reduce de manera sustancial (DE ANDRADE *et al.* 2013; DE MEL *et al.* 2013; JARAMILLO 2013).

Hay otras dos estrategias que atacan el dualismo menos directamente apuntando al crecimiento económico en general, sobre el supuesto de que el crecimiento conduce a la modernización y esta reduce la informalidad y las demás expresiones del dualismo. Como dijo Arturo Herrera, ministro de Hacienda, en una entrevista con El País del 28 de septiembre de 2019:

Si en un entorno de incertidumbre global hubiera un punto de certidumbre altísimo de México, sería el lugar ideal para que una parte importante de las cadenas de valor ligadas a la economía norteamericana se empezaran a ubicar. Si queremos que la economía mexicana crezca, necesitamos que la inversión privada crezca.

Necesitamos crear las condiciones de certidumbre, asociadas a diversas cosas: un marco económico estable, a una inflación estable... Además, hay que tener proyectos concretos, con nombre y apellido, para orientar al sector privado sobre dónde deben ir sus inversiones.

Se trata de una reedición de repetidos intentos previos de usar la inversión extranjera directa como motor del crecimiento y la modernización de la economía mexicana desde el final de la sustitución de importaciones, en la década de 1980, y sobre todo con la apertura de la economía mexicana instaurada por la firma del TLCAN, en 1994. Lo que vuelve a esta estrategia particularmente –¿irresistiblemente?– atractiva ahora es la reubicación de las cadenas mundiales de producción como resultado de las fricciones comerciales actuales y probablemente duraderas entre Estados

Unidos y China. Muchas empresas transnacionales buscan alternativas a China como lugar de producción, y México es particularmente atractivo gracias a su combinación de cercanía con Estados Unidos, costos laborales bajos (actualmente más bajos, de hecho, que los salarios por hora de la manufactura china) y disponibilidad de mano de obra relativamente calificada. Los organismos de desarrollo mexicanos vienen confeccionando listas de los sectores cuyas empresas están en busca de nuevos proveedores.

Pero los intentos anteriores de generar desarrollo por medio de la apertura y la inversión extranjera han dejado su escarmiento. Aun cuando las transnacionales establecen centros operativos en México y atraen a otros actores de su industria, el resultado no es ese crecimiento económico autosustentable que se derrama sobre las empresas nacionales, sino más bien una economía de enclave en la que los productores y proveedores extranjeros colaboran entre sí. Las empresas del enclave dan trabajo a mexicanos, es cierto, y pueden ofrecer capacitación especializada y participar en programas de investigación. Pero más allá de eso, se mantienen aisladas. Esta estrategia de atraer inversión externa no ha catalizado una modernización generalizada de las empresas nacionales en ninguna parte.

Los acontecimientos del Estado de Querétaro son esclarecedores. Querétaro es un centro de producción de componentes de automóviles y de mantenimiento y ensamblaje de aeronaves; tiene una de las tasas de crecimiento más altas del país. En las últimas décadas, los gobernadores del Estado han hecho un esfuerzo activo en pos de captar empresas manufactureras. Así, ayudaron a forjar una alianza de hecho entre las (pocas) empresas estatales grandes y en vías de modernización y las empresas extranjeras trasplantadas. Los tecnócratas surgidos de esa alianza ocupan cargos importantes en la floreciente burocracia estatal (KAHN, 2018).

2. LA LÓGICA DE LAS POLÍTICAS LOCALIZADAS Y SUS CARACTERÍSTICAS EN LA PRÁCTICA

Pero a pesar de todo esto, las empresas nacionales apenas entran en las cadenas internacionales de producción (menos del 10% del valor agregado del Estado en las industrias correspondientes, según estimaciones a grandes rasgos). La ausencia de proveedores locales se refleja en el déficit comercial de Querétaro, que llegó al 17,8% del comercio total en 2009. Las políticas que buscaban la sustitución de importaciones en la industria aeroespacial fracasaron. Un estudio reciente concluyó que *si bien el Estado hoy alberga centros de investigación de primer nivel y una mano de obra sumamente calificada, integrar a las empresas locales pequeñas en las cadenas mundiales de producción sigue siendo un enorme desafío* (KAHN, 2018).

También cabe señalar que, más allá de su compromiso político de incluir a las empresas extranjeras en la toma local de decisiones, Querétaro se distingue en México por su tradición de industrialización interna, que precede la llegada del capital externo (uno de los motivos por los que el Estado se especializa en las partes y no en el ensamblaje final, como el resto del país [Seth Pipkin, comunicación personal]). Esa tradición, en todo caso, debería facilitar el desarrollo de los proveedores locales, lo que hace aún más sorprendente que eso no se observe, y constituye un claro indicio de que existen barreras de entrada. Como mínimo, la historia de Querétaro debería advertirnos que no debemos confiar en que la inversión externa por sí sola dará lugar a las transformaciones retroalimentadas de la economía doméstica necesarias para resolver el nuevo dualismo.

La situación en Querétaro recuerda la dificultad general del dualismo descrita someramente al comienzo: el ingreso al sector dinámico de la economía está bloqueado para las empresas locales (aunque sean formales en sentido jurídico), por tener algunas de las capacidades necesarias para la participación, pero no todas. Las causas exactas de ese bloqueo son específicas de cada contexto; tanto que ni las personas vinculadas con el desarrollo local pueden explicarlas fidedignamente; y puesto que las causas del problema son inciertas, los remedios serán necesariamente esquivos (y específicos para cada contexto) también. Estas circunstancias, a su vez, exigen respuestas localizadas, es decir, intervenciones adaptables con la capacidad institucional de determinar, caso por caso, cuál será la intervención apropiada. En esta parte, analizamos brevemente por qué esas políticas requieren un apoyo público activo y por qué ese apoyo asume la forma de la colaboración público-privada en servicios de extensión, codesarrollo de nuevas tecnologías y demás, en lugar de impuestos o subsidios. Este tipo de políticas pueden ilustrarse con un somero repaso de la reforma de los centros comunitarios de formación profesional de Estados Unidos.

La necesidad de intervención pública deriva directamente de la necesidad de distribuir los costos del dualismo y los malos empleos que crea en el sector rezagado o informal, o bien los beneficios de los buenos empleos creados en el sector avanzado. La carga de los malos empleos para quienes se desempeñan en ellos es pesada, pero esa carga es solo una fracción, quizá minoritaria, del costo total que conllevan esos malos empleos para la sociedad. Las oportunidades de vida atenuadas para comunidades enteras pueden tener repercusiones a lo largo de muchas generaciones. A corto y mediano plazo, como evidencia el auge del populismo, genera vastas conmociones políticas que pueden amenazar los cimientos de la democracia constitucional incluso allí donde parece más firmemente establecida. Lo mismo ocurre con los buenos empleos: las empresas privadas se aseguran parte de los beneficios en aumentos de la productividad (generados gracias a una mayor calidad, confiabilidad y eficien-

cia), pero gran parte de los beneficios se derraman fuera de la empresa, a sus rivales (en forma de una mano de obra más ampliamente calificada o de una circulación más rápida de ideas nuevas) y a la sociedad en su conjunto en la ramificación del bienestar.

En términos económicos, existen externalidades. La disparidad entre los costos o los beneficios públicos y privados implica que los precios de los insumos o las utilidades por las ventas están distorsionados, de modo que las decisiones de inversión también lo están: en comparación con lo que preferiría la sociedad en su conjunto, la inversión en buenos empleos (es decir, las estrategias que conducen a la incorporación de la empresa al sector dinámico) es insuficiente, porque los retornos para cada empresa inversora son demasiado bajos, mientras que hay demasiada inversión en creación de empleos malos en el sector informal, porque gran parte del costo real de esos empleos corre por cuenta de la sociedad, no del inversor.

En presencia de externalidades, la función del Estado, en principio, es corregir la distorsión de los precios y restaurar el funcionamiento del mercado. Cuando la externalidad es fácil de definir, como en el caso de la contaminación ambiental, la respuesta exige una intervención mínima: el Estado instauro un impuesto a la contaminación que refleja su costo real para la sociedad y de ese modo induce a los inversores a tomar en cuenta esos costos en sus decisiones. Cuando hay que considerar la calidad, la respuesta debe ser más compleja. Supongamos que el objetivo es incrementar el agua potable disponible a un nivel determinado y no está claro exactamente a qué precio puede obtenerse esa cantidad. En ese caso, puede ser mejor para el Estado fijar una cantidad objetivo, para evitar estimar erróneamente el precio óptimo y acabar con un déficit de agua potable. En líneas generales, cuanto más compleja la externalidad y cuanto más incierto el conocimiento sobre cómo corregirla, más probable es que sea necesaria una colaboración entre actores estatales y privados para resolverla.

Eso es exactamente lo que vemos en el caso de las externalidades asociadas a los buenos y malos empleos. Los subsidios y los programas genéricos no funcionan. Los servicios adaptados a las necesidades de cada empresa –desarrollo de nuevas tecnologías, mejora de procesos para satisfacer demandas de los clientes o desarrollo de la mano de obra para sostener esas mejoras–, sí. No hay duda de que esos programas presentan sus propios problemas de gobernanza en relación con la selección y el seguimiento de los proyectos; pero la base para resolverlos se ha dispuesto en la difusión de las disciplinas de autocorrección en partes de los sectores público y privado, mencionada previamente. El tema no se agota aquí, pero profundizarlo no alcanza para responder las preguntas abiertas. Por ahora, dejaremos de lado estas consideraciones conceptuales y nos volveremos a la historia del Project QUEST (por las siglas en inglés de Empleo de Calidad por medio de Capacitación en Competencias), un programa de desarrollo de la mano de obra cuyos orígenes y su operación ilustran las condiciones que favorecen y los principios que subyacen a las políticas localizadas, y cuyo éxito ha inspirado una ola de reforma en los institutos comunitarios de formación profesional.

QUEST se fundó en San Antonio en 1992 para responder a una ola de cierres de plantas que acabó siendo un presagio de trastornos más generalizados por venir. Los trabajadores desplazados carecían de las competencias necesarias para los nuevos empleos que se creaban en la salud, la tecnología de la información y otros sectores, mientras que los empleos en el sector de los servicios para los que sí estaban calificados no pagaban lo suficiente para mantener a una familia de clase media. En vista de la urgencia de instaurar un programa para preparar a la mano de obra de la región, en su gran mayoría población hispana de bajos salarios y baja calificación, para buenos empleos, dos organizaciones sociales religiosas consiguieron fondos municipales para crear Project QUEST (Warren, 2001). (Suele ocurrir en Estados Unidos que sean las organizaciones no gubernamentales (ONG), sobre todo las ONG religiosas, las que ofrecen capacidades de las que el sector público carece, por lo menos en un principio).

Dado que los centros de formación profesional de la región aún no tenían en cuenta las necesidades comerciales del entorno, el nuevo proyecto tenía que detectar oportunidades emergentes en el mercado laboral local y ayudar a determinar el contenido y la programación de los nuevos cursos a fin de satisfacer las necesidades de las empresas y los estudiantes. Al mismo tiempo, tenía que aprender a asistir a una población de alumnos de alto riesgo, de los que casi todos debían aprobar cursos de recuperación para continuar estudiando, y muchos cargaban con responsabilidades familiares y carencias financieras, además de la ansiedad propia de volver a la escuela.

A fin de superar este segundo desafío, Project QUEST recurrió a ex militares con vasta experiencia en desarrollo de la fuerza laboral (el primer director ejecutivo era ex comandante del servicio de reclutamiento de la Fuerza Aérea) y, lo que es por lo menos igual de importante, profundamente inmersos en la cultura de la mejora continua –que consiste en hacer un seguimiento continuo de cada caso y en aprender rápidamente de los desórdenes que surgen en el corazón de nuestros principios de gobierno– que se enraizó en muchas partes de las fuerzas armadas de Estados Unidos antes de que pasara a ser un procedimiento estándar en gran parte de la economía. Una expresión de esa cultura fue la creación temprana de un sistema especializado de información de gestión, algo sumamente infrecuente para una organización como Project QUEST en aquel entonces, para seguir el desempeño de cada estudiante, tanto para mantener informados a sus consejeros como para permitir la revisión continua del rendimiento global del proyecto.

El núcleo del nuevo sistema de asistencia es un conjunto de servicios integrales más orientación y ayuda financiera para ayudar a los estudiantes a superar los obstáculos del camino para completar su capacitación. Cada estudiante diseña su propio paquete en colaboración con un consejero. Los subsidios pueden cubrir la instrucción, el cuidado infantil o alquiler; los servicios pueden atender problemas de transporte, salud o violencia doméstica. La orientación es conti-

nua e intensa. Los estudiantes se encuentran con sus consejeros individualmente y en grupos pequeños y estables en reuniones semanales de una hora, en las que ponen en común sus problemas e idean estrategias de apoyo mutuo. Un objetivo central es detectar los problemas que puedan surgir y responder antes de que provoquen una reacción en cadena de fracasos que culmine con el abandono del programa. En efecto, las sesiones de orientación combinadas con la información sobre el desempeño de los estudiantes en clase permiten ir ajustando continuamente el paquete integral de asistencia. Un reciente ensayo controlado aleatorio de las ganancias de los participantes de QUEST nueve años después de dejar el programa demuestra la eficacia del método (Roder y Elliott, 2019). Los ex participantes de QUEST ganan aproximadamente un 10% más por año que el grupo de control; y la brecha no se reduce –más bien podría estar ampliándose– con el tiempo. Un dato crucial es que la mayor diferencia en las ganancias se observa en los subgrupos de mayor riesgo: los estudiantes que formaron parte de QUEST cuando eran mayores que la edad del estudiante típico, y tenían hijos y otras responsabilidades adicionales. A la luz de que la mayoría de los programas de desarrollo de la fuerza laboral no tienen efecto alguno (y en los peores casos hasta marcan a los participantes como marginales al mercado laboral), estos resultados son verdaderamente impactantes.

A título conceptual o arquitectónico, si se quiere, cabe señalar que, si bien el objetivo del programa es general –brindar a cada estudiante los servicios integrales adecuados para su situación particular–, su aplicación es necesariamente local: las innovaciones (y los traspiés) surgen como soluciones novedosas (o fallidas) a problemas individuales concretos. Para procurar que los éxitos innovadores se generalicen con rapidez en la mayor medida posible (y que los fracasos se detecten y corrijan sin demora, antes de que escalen los daños), hay que agrupar y comparar las experiencias locales a un nivel más alto o más general. Esa interacción entre niveles locales y superlocales de gobernanza, en la que cada uno corrige pero también

3. ¿BROTES VERDES DE POLÍTICA LOCALIZADA EN MÉXICO?

aprende del otro, rompe con la dirección descendente de la burocracia y es la base de la capacidad que tienen los nuevos acuerdos de gobernanza para lidiar con la incertidumbre allí donde la organización tradicional no puede hacerlo.

Supongamos que este análisis introductorio y este ejemplo sugestivo de política localizada bastan para indicar al menos la viabilidad de este tipo de estrategia de desarrollo en las condiciones actuales. Puesto que el programa actual de crecimiento de México parece repetir viejos errores, y por lo tanto no ser demasiado promisorio, ¿hay alguna posibilidad de que el país adopte el abordaje alternativo, o al menos experimente con él?

La respuesta corta parece ser que sí. Querétaro, presionado por los límites de su propia y sofisticada versión de la búsqueda de inversión externa, ha organizado recientemente un programa orientado a brindar asistencia para generar las mejoras de procesos y las innovaciones que permiten a las empresas crear la capacidad de vencer el obstáculo de la calidad. El nuevo Programa Estatal para el Desarrollo de Tecnología e Innovación (PEDETI, Periódico Oficial del 29 de marzo de 2019) se propone crear empleos en el sector formal e incrementar la competitividad de aglomeraciones de empresas al mismo tiempo. El programa es obra de una nueva generación de especialistas en desarrollo económico que, conscientes de los límites de las subvenciones de siempre y otros subsidios para la innovación, están resueltos a trabajar activamente con las empresas participantes para formular proyectos y asistir en su ejecución.

Los objetivos del programa y la colaboración público-privada que supone se encarnan en el proceso de postulación a subvenciones. En el PEDETI se insiste mucho en que los candidatos planteen metas precisas para sus proyectos, como ventas potenciales (que revisa con pares de la industria del candidato) como en que expliquen cómo sirve el proyecto propuesto a una meta más amplia, que idealmente consista en contribuir al desarrollo económico local generando capacidades nuevas no solo para la empresa sino también para la industria del lugar. Además, se hace hincapié en la creación de empleos calificados. El equipo del PEDETI trabaja con estrecha colaboración con las empresas para formular la propuesta. Si una soli-

4. CONCLUSIÓN

cidad no resulta viable, el equipo sugiere áreas de atención prioritaria para que la empresa presente una solicitud revisada en el ciclo siguiente.

Un proyecto ejemplar fue el de una empresa que fabricaba componentes para Bosch, proveedor líder de componentes y sistemas sofisticados de automóviles. El sistema de control de calidad de la empresa mexicana era lento para detectar una falla determinada, de modo que cuando se detectaba el problema, se había producido un cierto número de partes defectuosas. La solución consistió en instalar una cámara y un sistema de *software* que verifica el cumplimiento de las partes con las especificaciones en el momento en que se producen y notifica de inmediato a un ingeniero de mantenimiento en caso de error. El sistema resultó aplicable no solo para el trabajo que realiza la empresa para Bosch sino también para sus demás clientes, que lo consideraron una mejora sustancial (Seth Pipkin, 3 de octubre).

Queda claro que el programa está en sus etapas iniciales, y es mucho aún lo que ignoramos, incluso sobre su operación hasta el momento. Para empezar, no sabemos cuánto participa o piensa participar el equipo del PEDETI en la revisión de los proyectos durante su ejecución, ni, si el objetivo es ayudar activamente a redireccionar los proyectos que encuentren dificultades, cómo podría organizarse la asistencia necesaria. Lo que sí ya queda claro, sin embargo, sobre la base de sus compromisos actuales, es que el PEDETI al menos contemplará ese tipo de desarrollo; y en la medida en que lo haga, el programa bien puede asemejarse a las intervenciones localizadas de las que hablamos.

Este análisis de las respuestas localizadas al dualismo no es más que una introducción, y parcial además, a un tema que será de importancia cada vez mayor en los años venideros, si nuestro diagnóstico señala en la dirección correcta. Si bien la incertidumbre y la propagación de las nuevas disciplinas de gobernanza están generando oportunidades para el crecimiento y al mismo tiempo barreras en forma de obstáculos de calidad en todos los sectores de la economía, aquí hemos hecho foco únicamente en la industria. Un tratamiento más completo habría sido considerar las posibilidades para el desarrollo de la agricultura minifundista de alta productividad y alto valor, y mejoras en la productividad en el sector de los servicios, sobre todo de servicios públicos como la educación primaria y secundaria y los servicios de salud, cuya calidad y disponibilidad son condiciones necesarias para el crecimiento.

Sin embargo, como cuestión práctica de prioridades políticas, es probable que la industria sea el mejor punto de partida para comenzar a considerar nuevas estrategias. El gobierno actual de México ha dado marcha atrás con las reformas educativas (objeto de gran polarización política) de su antecesor, y no se contemplan medidas audaces. En materia de agricultura, el foco está puesto en un programa de gran magnitud, Sembrando Vida, que apunta a regenerar las comunidades rurales. En qué medida eso involucra reorganizar a los pequeños productores en pos de incrementar su productividad, más que apuntalar las prácticas de subsistencia elevando el bienestar y revirtiendo o limitando la degradación ambiental, no está muy claro a la distancia, y sea como sea, dada la mera escala de la iniciativa, que pretende atacar la pobreza rural en todo el país, seguramente varíe según el lugar. En la industria, en cambio, el programa oficial de atraer empresas transnacionales, por más limitado que sea, no obstruye directamente la innovación política, y como sugiere el PEDETI, podría incluso despejar el camino.

Un tratamiento más completo también debería profundizar más, a fin de explicar la lógica subyacente a las instituciones posburocráticas en general y en relación con ciertos aspectos fundamentales de la política de desarrollo: ¿cómo es posible, por ejemplo, abordar de manera frontal la incertidumbre y las características específicas de cada lugar, y tener presente la naturaleza provisoria de los planes iniciales y por lo tanto la necesidad de hacer revisiones periódicas, y aún así generar los consensos y la confianza mutua de los que depende en última instancia toda colaboración exitosa? Más concretamente, ¿cómo puede reconciliarse la necesidad de ajustarse constantemente a circunstancias imprevistas con la de forjar relaciones estables y funcionales en las asociaciones público-privadas esenciales para las estrategias localizadas de desarrollo?

Pero aquí también hay motivos prácticos para pensar que esas preguntas pueden esperar. En tiempos de transición, los actores de base comprometidos –los que hacen el trabajo– ven los límites de las políticas que aplican y buscan a tientas alternativas antes que el resto de nosotros. Probablemente sea exactamente eso lo que hace el equipo del PEDETI. Cabe suponer que las autoridades mexicanas tienen por lo menos tanto por aprender de estas experiencias en marcha como del análisis académico sobre externalidades, incertidumbre y nueva gestión de gobierno (aunque hacer las dos cosas, para asegurarse, no está de más).

Como sea que vayamos a aprender, tenemos poco tiempo para hacerlo. Los países avanzados y en desarrollo enfrentan problemas similares de dualismo. Están en el mismo barco, y el barco está por irse a pique. Tenemos la esperanza de que las nuevas formas de organización que están diseminándose en el sector dinámico ya nos ofrecen muchos de los instrumentos que necesitamos para responder. Solo resta usarlos.

REFERENCIAS

- DE ANDRADE, GUSTAVO, MIRIAM BRUHN y DAVID MCKENZIE (2013). *A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms*. The World Bank Economic Review, lhu008. <https://doi.org/10.1093/wber/lhu008>
- DE MEL, SURESH, DAVID MCKENZIE y CHRISTOPHER WOODRUFF (2013). *The Demand for, and Consequences of Formalization among Informal Firms in Sri Lanka*. American Economic Journal: Applied Economics, 5(2): 122-150.
- GHEZZI, PIERO y CHARLES SABEL. (De próxima publicación). *Rethinking Informality*.
- HERERRA, ARTURO y JAVIER LAFUENTE. (2019, Sept. 28). *El escenario político de EE. UU. podría complicar la aprobación del tratado de comercio*. El País. En https://elpais.com/economia/2019/09/27/actualidad/1569608595_878921.html
- HSIEH, CHANG TAI y OLKEN, BENJAMIN. (2014). *The Missing "Missing Middle"*. Journal of Economic Perspectives, 28(3), 89-108. En <https://doi.org/10.1257/jep.28.3.89>
- JARAMILLO, MIGUEL (2013). *Is there demand for formality among informal firms? Evidence from microfirms in downtown Lima*. Avances de Investigación 0012, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- LEVY, SANTIAGO. (2018). *Unrewarded Efforts: The elusive quest for prosperity in Mexico*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- KAHN, THEODORE. (2019). *Government-business relations and regional development in post-reform Mexico*. Palgrave Macmillan.
- QUERÉTARO, SECRETARÍA DE GOBIERNO. (2019). *Boletín del 29 de marzo de 2019*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro.
- PIPKIN, SETH. (2019, 3 de octubre). Comunicación personal.
- RODER, ANNE y MARK ELLIOTT. (2019). *Nine Year Gains: Project QUEST's Continuing Impact*. Economic Mobility Corporation.
- RODRIK, DANI y CHARLES SABEL. (De próxima publicación). *Building a Good Jobs Economy*.
- SABEL, CHARLES, RORY O'DONNELL y LARRY O'DONNELL. (De próxima publicación). *Self Organization under Deliberate Direction: Irish Dairy and the Possibilities of a New Climate Change Regime*. Under review by Regulation and Governance.
- WARREN, MARK R. (2001). *Dry bones rattling: Community building to revitalize American democracy*. Princeton University Press.