

El papel de las instituciones en el desarrollo económico de México

PEREZ-Rigoberto*† & RAMOS-María ‐

ˆ *Universidad Autónoma del Estado de México. Centro Universitario UAEM Valle de México. Blvd. Universitario s/n Predio San Javier Atizapán de Zaragoza, México*

‐ *Universidad Mayor Real Pontífice San Francisco Xavier de Chuquisaca, Unidad de producción científica y tecnológica-Sucre, Bolivia*

Recibido: Diciembre 14, 2013; Aceptado Marzo 15, 2014

El presente artículo tiene como propósito el estudio de las instituciones como variable clave del desarrollo económico en México, desde el enfoque del nuevo institucionalismo económico, pues es bien conocida la literatura que ha abordado la disertación del desarrollo económico por el papel de la política económica, los sectores de la economía, la hacienda, etcétera, sin embargo, muy pocos han estudiado el papel desempeñado por las instituciones de los costos de transacción y derechos de propiedad, y como han incidido en el cambio institucional.

En este sentido, la reflexión sobre el desempeño de la vida institucional en el desarrollo económico de México se empata con el análisis del papel del Estado y su transformación para explicar los cambios que se dan en el sistema económico, político y social, en particular, en los últimos 30 años.

Instituciones, neoinstitucionalismo económico, cambio institucional, costos de transacción.

Citación: Pérez R. y Ramos M. El papel de las instituciones en el desarrollo económico de México. *Revista de Economía* 2014, 1-1:1-16.

*rperezr@uaemex.mx.

† Investigador que contribuye como primer autor.

Introducción

El neoinstitucionalismo económico crítica la racionalidad instrumental de la microeconomía neoclásica que bajo los supuestos: maximización de la utilidad, racionalidad de la elección, escala de valores establecida, información y competencia perfecta y, por tanto, clarificación de los mercados, crean un vacío al no considerar el papel que desempeñan las instituciones, reglas y normas en el sistema económico.

Las instituciones, en un sentido amplio, son las reglas, normas, costumbres de operación del sistema, y al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema. Evidentemente un gobierno que se desenvuelve dentro de un marco de reglas claras, las cuales cobran vida a través de las instituciones, contribuye notablemente a generar un ambiente de mayor certidumbre en las sociedades.

El neoinstitucionalismo económico destaca en primer lugar, como es natural, la importancia de las instituciones partiendo de que conforman el cemento de la sociedad; en segundo lugar, busca combinar las teorías económicas y de las instituciones para analizar las interacciones sistémicas entre ambas; en tercer lugar, pretende romper y trascender los límites más estrechos de los modelos tradicionales.

Elemento central de este enfoque es que la calidad de las instituciones¹, de sus leyes, sus ordenamientos, disposiciones y normas formales e informales se traducen en una determinada calidad de la economía que se mide por el nivel de los costos de transacción, restricciones de derechos de propiedad, costos de información, el análisis económico del derecho, de los incentivos, de la agencia, las fallas del mercado y las fallas del gobierno, etcétera.

El neoinstitucionalismo económico se preocupa más por el impacto de las instituciones en el comportamiento de los actores sociales, políticos y económicos y en el desempeño económico o desarrollo a través de instituciones.

Así pues, para este enfoque el cambio institucional es un evento discreto y no un proceso permanente de ajuste y aprendizaje, lo que significa que el cambio en las instituciones ocurriría cuando la institución ha fracasado en su intento de satisfacer los requerimientos para los que se formó, es decir, el cambio institucional iniciaría cuando las instituciones son ineficientes en el momento de realizar su encomienda para la que fueron diseñadas y creadas.

En este sentido, el presente texto estudia de manera sucinta el papel desempeñado por las instituciones en el desarrollo económico de México en un periodo de larga duración (1982-2012). Todo ello a la luz del comportamiento de la estructura económica, la evolución de sus principales variables económicas y el rol de los principales actores relevantes en una etapa de cambios económicos e institucionales profundos.

¹ Por calidad institucional se entiende aquellos indicadores que evalúan el desempeño institucional tales como estabilidad políticas y ausencia de violencia; efectividad de gobierno; calidad regulatoria; voz y rendición de cuentas; estado de derecho y control de la corrupción.

El análisis histórico es pertinente porque en el largo plazo se puede realmente evaluar el papel de las instituciones en el desempeño económico.

Definición de institución

El estudio de las instituciones tiene una larga tradición en la filosofía política, la historia, el derecho, las ciencias publicoadministrativas, la sociología, la ciencia política y la economía. Sin embargo, la necesidad de construir una definición de institución no devino en una verdadera prioridad para estos enfoques.

Para el viejo institucionalismo (Peters, 2003) el concepto “institución” se asoció a una noción demasiado general, de carácter ambigua y confusa de “normas generales” emanadas de la sociedad y, sobre todo, del Estado y su orden jurídico. Esto explica nociones tan ambiguas como las “normas instituidas” de Rousseau, “universalidad objetiva” de Hegel, “hecho social” de Durkheim y “elemento del sistema jurídico” de Duguit.

Esta deficiencia fue heredada al nuevo institucionalismo, que ha puesto poca atención a la clarificación del concepto “institución” (Romero, 2001: 7-8), destacándose en este punto la excesiva “vaguedad conceptual” (Jepperson, 2001: 193). A pesar de ello, autores como Theda Skocpol y Peter Hall en la sociología histórica, Douglass C. North en la historia económica, Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio en la sociología de las organizaciones, coinciden en la necesidad de recuperar a las instituciones como centro de análisis, y todas las versiones del nuevo institucionalismo abordan la pregunta ¿cómo cambian las instituciones?.

Un inusual acuerdo entre ellas es el reconocimiento de que la fuente principal de todo cambio institucional es “la relación entre institución y ambiente” y que dicho cambio tiene lugar de manera gradual, esto es, “poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos” (Vergara, 1997: 19-20).

Douglass C. North, representante del institucionalismo económico, con mayor rigor conceptual, en su libro “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Institucional” (1995), define a las instituciones como las limitaciones establecidas por los individuos, las cuales estructuran sus interacciones; y agrega, que éstas incentivan los intercambios políticos y económicos a lo largo del tiempo, determinan el desempeño del sistema económico con base en los costos de transacción y reducen la incertidumbre.

En su libro “Toward a Comparative Institutional Analysis” (2001), Masahiko Aoki propone una definición relativamente cercana al atribuir cinco propiedades a la institución: a) es una creación endógena que perdura en tanto que ningún agente se interese en modificar unilateralmente su comportamiento; b) es un medio para reducir la incertidumbre; c) las reglas institucionales son robustas en el tiempo; d) existe una diversidad de instituciones ya que ellas no son contingentes y, e) es una creencia compartida.

Así, la institución se entendería de manera holística como las reglas del juego que dan nacimiento a las estructuras organizacionales, en las que sus normas y sus patrones de cultura adquiridos a lo largo del tiempo, dan cuenta de los arreglos institucionales que guían la acción humana. Dicha situación se presenta en los procesos de cambio institucional.

Categorías del nuevo institucionalismo económico

El nuevo institucionalismo económico abreva de la teoría de la regulación económica, el papel de las estructuras jurídicas en el intercambio, problemas del principal y la agencia; de la escuela de los derechos de propiedad; de la economía de la información; de la economía de los costos de transacción; de la teoría de la gobernanza; teoría de la acción colectiva, de las cuales se tomarán sólo dos términos tales como el cambio institucional y los costos de transacción, para entender y valorar la gestión de las instituciones en el desarrollo económico.

El cambio institucional consiste en ajustes marginales a esos conjuntos de reglas y a sus mecanismos de sanción². Los agentes de cambio son los individuos y la organización que existe en los arreglos institucionales³. Para North (1995), el principal motor del cambio son las variaciones en los precios relativos, en virtud de que un cambio en esos indicadores crea un nuevo conjunto de incentivos para individuos y organizaciones, los cuales reaccionan intentando manipular las reglas institucionales de acuerdo con sus intereses en las nuevas circunstancias. Es por ello que el cambio es incremental. Las distintas organizaciones negocian sucesivos ajustes a las reglas, de acuerdo con sus intereses; no obstante que ninguno de esos ajustes modifique radicalmente la naturaleza del arreglo institucional.

Esta concepción del cambio institucional sugiere una evolución hacia arreglos institucionales eficientes; empero, North (1995) señala que los mercados son imperfectos, la información incompleta y los costos de transacción elevados, lo que ocasiona una situación de relativa incertidumbre para el ejercicio del cálculo racional. En estas circunstancias, los actores recurren a ideologías, teorías y modelos determinados históricamente para tratar de interpretar la realidad. De tal forma que al final se tienen actores racionales atrapados en circunstancias definidas históricamente, con construcciones mentales subjetivas, que al actuar modifican de manera paulatina su contexto institucional.

Por su parte, el tema de los costos de transacción que determinan las instituciones es una de las contribuciones importantes de esta escuela. El propósito central es demostrar la importancia de la comparación de diferentes arreglos institucionales (transacciones, contratos, incentivos, jerarquía, gobierno y dirección) y esquemas de organización en los mercados para la selección de planes óptimos de producción más allá de los costos de insumos y las tecnologías como se conciben tradicionalmente.

Los costos de transacción son una variable que puede explicar los diferentes niveles de desempeño económico de la economía o los agentes, en términos de productividad, eficiencia y equidad. Éstos se pueden subdividir en tres órdenes de elementos: costos de información, costos de negociación y costos de vigilancia y ejecución (entendido como la fuerza necesaria para imponer el cumplimiento de los contratos).

² El cambio institucional es un elemento central para transitar hacia un modelo de desarrollo económico que identifica las potencialidades y limitaciones de los diferentes niveles organizacionales.

³ Los arreglos institucionales se refieren al entorno jurídico y político (leyes, normas y disposiciones, estrategias para la implementación de las políticas) que los hacen posible; los actores y las entidades directas del suministro del servicio público; las organizaciones que apoyan a esas entidades en el manejo de los servicios públicos mediante el suministro de bienes y servicios; procesos, prácticas y actividades diversas.

Siguiendo las ideas de North, los costos de transacción son los costos de organización e integración humana, se puede decir, que son los costos de establecer y medir los atributos de la producción, de políticas o de los bienes y servicios en el mercado y los costos de la obligación al cumplimiento de acuerdos entre los participantes de una sociedad.

Ahora bien, los costos de transacción surgen de la transferencia de los derechos de propiedad, los mismos incluyen costos institucionales, tales como, costos de negociación, diseño, información, vigilancia, y cumplimiento de contratos y protección de los derechos de propiedad.

Hoy en día, los institucionalistas han demostrado que los costos de transacción incluyen, entre otras cuestiones, la definición, protección e imposición de derechos de propiedad sobre los bienes o servicios: el derecho a usarlos, el derecho al ingreso que se derive de su uso, el derecho a excluir a los demás de este derecho, y el derecho de intercambiar este derecho por otro.

La teoría de los derechos de propiedad analiza las elecciones económicas de los agentes y postula que los derechos son instituciones estratégicas para inducir o bloquear la formación de estructuras de incentivos, para intercambiar activos, invertir, ahorrar, trabajar e incluso asignar recursos para innovar tecnologías.

En opinión de los economistas Armen Alchian, Ronald Coase y Harold Demsetz, los derechos de propiedad especifican las relaciones sociales y económicas que deben observar las personas al utilizar los recursos escasos, incluyendo no sólo los beneficios que se permiten disfrutar a los propietarios, sino también los daños a otros que se permite causar.

En este sentido, los derechos de propiedad representan una ventaja sobre la anarquía porque imponen un orden social frente a cualquier otro estado. Esto es así, porque las leyes o reglamentos restringen la conducta y elecciones egoístas de los individuos. Los agentes que incumplan los derechos de propiedad serán sancionados coercitivamente por el Estado.

Prolegómenos de la evolución de las instituciones mexicanas en el desarrollo

Para conocer a fondo la naturaleza y poder evaluar el desempeño de las instituciones en el desarrollo económico de México, así como sus cambios hacia adentro de y hacia la economía nacional, a raíz de la crisis de “visión” del desarrollo económico que compartían los principales grupos de la élite gobernante, es preciso, remitirnos a los antecedentes históricos.

De acuerdo a Ayala Espino y J. A. Aguilar, un primer balance sugeriría que las instituciones que han acompañado el desarrollo mexicano han desempeñado un papel ineficiente. Al respecto, el historiador J. Coatsworth ha señalado con razón:

Los principales obstáculos al desarrollo económico de México fueron una deficiente infraestructura de transporte que impidió el desarrollo de un mercado interno, y la prevalencia de una estructura legal ineficiente que impidió el desarrollo y el establecimiento de instituciones modernas. Además, la inestabilidad política de mediados del siglo XIX y principios del siglo XX se debió [...] a malas instituciones.

Las estructuras institucionales heredadas de España no fueron adaptadas a la realidad mexicana (Rubio, 1994, citado por Ayala, 2003: 73).

En efecto, el establecimiento de malas instituciones o una adaptación ineficiente de las instituciones importadas no es un hecho nuevo.

Por ejemplo, Alexis de Tocqueville destacó la notable apropiación que México había hecho de las instituciones estadounidenses – aunque una diferencia sustancial es el sistema de separación de poderes, en nuestro país, la Constitución de 1857 y la de 1917 no previeron mecanismos para controlar al Poder Ejecutivo-. Si bien esta apropiación no fue tan absoluta como supuso, sin duda tuvo razón en que las instituciones mexicanas no se tradujeron en resultados similares de desarrollo.

Mientras en Estados Unidos las instituciones se forman en la tradición del derecho sajón del *common law*; en contraste, en México se establecieron instituciones en la tradición del derecho civil francés e ibérico del *civil law*. El historiador economista C. Yáñez (2000) citado por Ayala (2003) sostiene: “España y Portugal trasladaron a sus colonias su acervo cultural, su idioma, su religión y sus creencias, e instauraron un sistema colonial que reproducía el sello de fábrica de sus instituciones. Se trataba de un simulacro de sociedad ibérica implantada en América, faltaban las habilidades, la curiosidad, las iniciativas y los intereses cívicos que los colonos ingleses habían llevado a América del Norte” (Ayala, 2003:74).

En la economía de la República de los españoles, la Corona consagra la división institucional estamentaria de la sociedad; ahoga toda iniciativa privada que escape a su control fiscal; monopoliza las ramas más remunerativas.

La Iglesia principal institución terrateniente, desvía hacia fines no económicos una importante sección del producto excedente.

Los valores dominantes en la sociedad frenan la acumulación de capital y el desarrollo de las empresas productivas (Semo, 1973).

Para diversos analistas las instituciones de nuestro país del siglo XIX favorecieron el mantenimiento de un régimen político de excepciones y de favoritismos que obstruía la iniciativa creadora de los individuos. Ello se denota en el México independiente cuyas leyes mantenían privilegios, monopolios y exclusividades, como es el caso de la propiedad que tuvo un carácter político, es decir, “la propiedad confiere a su titular, por el simple hecho de ser propietario, un poder político exclusivo reconocido por el orden público existente, ya de hecho, ya de derecho” (Córdoba, 1973: 24-25). Ayala Espino ha señalado que la falta o debilidad de las instituciones se manifestó con toda claridad en la precariedad ancestral del Estado de derecho, cuyo mantenimiento o consolidación ha sido un buen deseo en nuestro país. Por ejemplo, las restricciones institucionales a las mayorías son muy débiles; esta última es, por cierto, una de las razones por las cuales no hay un sistema efectivo de rendición de cuentas y, en contrapartida, ha habido regímenes de hombres fuertes bajo la modalidad de cesarismo, populismo o presidencialismo. En este contexto existen pocos incentivos para implantar firmemente instituciones democráticas (Ayala, 2003: 76).

La inestabilidad política, social y económica dificulta la posibilidad de hacer un análisis del desempeño de las instituciones en las primeras décadas del México independiente.

Pero, no cabe duda que fue durante el régimen porfirista cuando se crearon algunas de las instituciones más relevantes, aunque relativamente pronto encontraron sus límites.

Entre las leyes más significativas están:

Decreto de Industrias Nuevas Y Desconocidas; la primera Ley de Instituciones de Crédito y el Decreto para Consolidar la Deuda Externa; la Ley Minera y Código Minero; Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos y reforma al Código de Comercio.

El positivismo como ideología servía como justificante del modelo económico porfirista, se reducía a que el orden significaba progreso, y si para llegar al progreso es necesario imponer, dominar, sostener una dictadura, se debe hacer.

En este sentido, el desarrollo de la minería, la expansión notable de la red ferroviaria, el establecimiento de bancos modernos que funcionaban bajo la base de una nueva reglamentación, la explotación de grandes extensiones de tierra, la eliminación o disminución de alcabalas que dificultaban el comercio entre las regiones, entre otras, fue posible a la innovación institucional de la “paz porfiriana”.

Roger D. Hansen (1980) sostiene: La estabilidad política fue el ingrediente esencial del crecimiento porfirista debido a la estrategia para el desarrollo que adoptó el gobierno de Díaz. En esencia esta estrategia consistía en adoptar todas las medidas necesarias para atraer a México la inversión extranjera, de acuerdo con la teoría bajo su dominio, eran indispensables para el crecimiento de México. Para llevar a la práctica la estrategia fueron abolidas las antiguas restricciones sobre inversión extranjera y se emprendió un elaborado conjunto de incentivos.

El modelo de desarrollo porfirista descansaba en la inversión extranjera pero la forma de inserción de capital extranjero traería problemas a la economía mexicana creando desigualdades entre los sectores, remarcando aún más la división del trabajo interno, creando problemas de distribución, etcétera.

Además del dominio casi absoluto de los extranjeros en la economía, también impusieron su criterio en algo tan importante como con los ferrocarriles; ya que si bien era obvio que una red ferroviaria permitiría integrar los mercados aislados, dando lugar a una verdadera integración geográfica y a un mayor desarrollo – en beneficio directo del país-; no se realizó así, el hecho fue que los 24 mil kilómetros de vías férreas, desfiguró y frenó el desarrollo, ya que una construcción obedeció fundamentalmente al mejor saqueo de los recursos naturales del país, en beneficio casi exclusivo de los norteamericanos (Cabrera, 1979, citado por García, 1998: 161).

Desde una perspectiva general podemos decir que el acervo de las instituciones estaba ahí, pero no para todos, es decir, las reglas no eran iguales para todos; su aplicación difería dependiendo del grupo de pertenencia o de la ubicación de los individuos en la estructura del poder, haciendo más injusta la distribución de la riqueza y agudizando gradualmente las contradicciones de clase. Ello derivó en la revolución mexicana de 1910.

Las instituciones de la posrevolución mexicana

En los primeros años después del conflicto armado de 1910, se realizaron esfuerzos para lograr la unificación y consolidación de las instituciones nacionales e incrementar las posibilidades de desarrollo capitalista del país.

La participación del Estado en la economía cobra fuerza vía normativa y en la política de inversión pública para crear la infraestructura indispensable y acelerar el despegue económico de México.

El origen de la participación del Estado en la economía se encuentra en la propia Constitución Política de 1917, en sus artículos 27 y 28, que reconocen el papel que tiene el Estado en materia económica, principalmente como rector y promotor de la actividad económica.

En el periodo de 1920-1924 se crearon los Bancos de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, Nacional Financiera, la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación. De manera paralela se inició la modernización del aparato fiscal y se introdujo el impuesto sobre la renta; se orientó el gasto público hacia la infraestructura y los servicios sociales; se promulgó la primera ley petrolera y el primer Código Nacional Eléctrico y se amplió la educación a los campos de la enseñanza técnica e industrial (Torres, 1984: 8-23).

Cabe mencionar que durante la crisis económica mundial de 1929 las exportaciones mexicanas experimentaron una significativa contracción que se tradujo en una desaceleración de la actividad económica interna, fue así que la política monetaria que se siguió a raíz de este fenómeno consistió en la reducción de la oferta monetaria, lo que agravó aun más la recesión, situación que no se resolvió sino hasta 1932, cuando se modificó la Ley Orgánica del Banco de México y la política monetaria se volvió más expansiva (Rogozinski, 1997:63)

En forma similar a la experiencia en otros países, la crisis de la gran depresión mundial representó un fuerte argumento para justificar una intervención más intensa del Estado en la economía.

La etapa cardenista (1934-1940) amplió las bases del desarrollo a través de la reforma agraria y la expropiación petrolera.

Se postularon como metas de la empresa pública el control estatal de las actividades estratégicas, eliminando la influencia y el capital extranjero, y la consecución de una sociedad más justa con mayor cohesión social.

En ese periodo se modernizaron las instituciones financiera y crediticia y se consolidó el papel de la banca de fomento al desarrollo y de las instituciones auxiliares de crédito. Surgieron, el Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, el Banco Nacional de Comercio Exterior y la Comisión de Fomento Minero.

La intervención del Estado en la economía continuó en los años siguientes, durante la segunda guerra mundial y después de ella, y se reforzó por la creación y desarrollo de nuevas empresas públicas. Las circunstancias bélicas externas propiciaron una reorientación de la estructura productiva en México. Se impulsó en forma acelerada las fuentes internas de abastecimiento para la industria nacional, casi 50 por ciento de la inversión pública se orientó hacia la promoción industrial (Rogozinski, 1997).

En la lógica estatal los grandes proyectos económicos demandaban fuertes inversiones, implicaban altos riesgos, generaban rendimientos a largo plazo y, por tanto, eran pocos atractivos o de difícil realización para el sector privado nacional. Al tiempo que resultaba inconveniente para la soberanía e independencia nacional que se dejarán en manos del capital extranjero.

En la década de 1940-1950, destacan la creación de Altos Hornos de México, Guanos y Fertilizantes, la Compañía Industrial de Atenuque (papel y celulosa), Carbonífera Palau, la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A (CEIMSA, después Conasupo) y la Nacional Distribuidora y Reguladora.

En otros campos se crearon las Comisiones del Papaloapan, del Río Fuerte y Río Grijalba para propiciar el desarrollo regional; el IMSS y el ISSSTE para la seguridad y el bienestar social y la creación de infraestructura en comunicaciones y transportes.

En los decenios siguientes las acciones estatales se orientaron bajo el modelo de desarrollo estabilizador. La estrategia de política económica asociada al modelo descansaban sobre premisas sencillas. Al Estado le correspondía otorgar la creación de infraestructura; los servicios sociales a la población; los estímulos a la inversión privada nacional y extranjera a través de medidas de protección y fiscales, y el manejo de las políticas monetaria, fiscal y laboral, de manera que el proceso de crecimiento se desarrollara en un ambiente de estabilidad. Por su parte, al sector privado y paraestatal le correspondía asegurar el crecimiento de las actividades agropecuarias, industriales y de servicios.

Bajo el modelo de desarrollo estabilizador, México mantuvo un crecimiento de su PIB promedio anual de 6.2 por ciento, entre 1950 y 1970 y un tipo de cambio fijo desde 1954 hasta agosto de 1976, cuando se devaluó el peso y se abandonó el sistema de tipo de cambio fijo, adoptándose uno de flotación controlada.

En la política intervencionista, la administración pública quedó sujeta a la centralización de funciones para el fomento de la normatividad, la planeación y la coordinación, supeditadas al proyecto de estabilidad económica. Así como, el fortalecimiento del ejecutivo –concretamente el presidente–, con la ascensión de la burocracia como grupo privilegiado de la negociación política.

En síntesis, el modelo de desarrollo estabilizador buscaba mejorar la integración productiva y cubrir vacíos en actividades indispensables para la continuidad del crecimiento económico e industrial del país, a través de la sustitución de las importaciones.

Sin embargo, al final de los años sesenta comenzaron a manifestarse los síntomas de los problemas que aquejarían al país en la década siguiente: pérdida de dinamismo y cierto rezago en algunas ramas (hidrocarburos, petroquímica, comunicaciones y transportes, y agricultura, principalmente), así como pérdida del empleo, la distribución del ingreso y la calidad de vida, un endeudamiento externo moderado y el papel del sector público en el proceso de desarrollo.

Por ejemplo, por el efecto combinado de tres factores principales –la tasa de crecimiento de la población, la naturaleza de las políticas económicas adoptadas y las características del progreso tecnológico incorporado a las actividades productivas– el problema del desempleo no había sido resuelto. En 1970, la desocupación abierta sumaba 8 por ciento de la población económicamente activa, en tanto que el desempleo equivalente de la mano de obra parcialmente ocupada se estimaba que añadía a esa cifra un 25 por ciento anual. En total, la cifra de desocupados se estimaba alrededor de un 30 por ciento de la población económicamente activa (Bueno, 1983:24).

Como resultado de lo anterior, la década de los setenta se caracterizó por una importante expansión del gasto público y del sector paraestatal. La inversión pública se orientó sobre todo hacia las ramas productivas de insumos estratégicos y de amplia difusión, cuya demanda iba en rápido aumento, y se encaminó también a cubrir huecos de la cadena productiva, en especial los bienes de capital.

Desde el punto de vista del sector paraestatal, su gasto se incrementó de 13.4 por ciento del PIB en 1971 a 17.8 por ciento del PIB, como reflejo de un mayor número de empresas y organismos así como de la ampliación de los subsidios otorgados al sector privado a través de menores precios relativos de los bienes y servicios producidos por este sector.

Y el consecuente incremento en el déficit muestra la importancia que el gobierno en aquel momento le asignó a la promoción del crecimiento económico (Rogozinski, 1997: 71). Para los años 1971-1976 se crearon o adquirieron 232 empresas. Para fines de los setenta existían 845, y para 1982 existían 1155 empresas.

Durante el periodo 1976-1982, años en los cuales el sector paraestatal creció de manera significativa, se prepararon numerosos programas gubernamentales en donde se planeaba la estrategia del desarrollo nacional a seguir, así como planes globales, sectoriales, indicativos, etcétera. Todo ello, con el propósito de realizar reformas de fondo a la estructura de la Administración Pública Federal, que hicieran posible una conducción más racional de la acción pública, así como incrementar el desarrollo económico y social del país.

Sin embargo, la estrategia de devolver al sector público el papel fundamental como agente impulsor del desarrollo económico generó varios problemas. Uno de ellos, el crecimiento del aparato burocrático se hizo con poco control y, quizás, con exceso de lo que realmente se requería y demandaba. Por ejemplo, se estimaba que el número de personas empleadas en el sector público en 1970-1976 creció a una tasa promedio anual de 18 por ciento, por encima del crecimiento de la economía del país y de los ingresos reales del sector público.

Si bien contribuyó a resolver el problema del empleo, incrementó el burocratismo en la toma de decisiones perdiendo efectividad (Bueno, 1983: 34).

Otro problema fue el poco éxito para alentar la inversión privada “nacionalista” dado el ambiente de confrontación entre el sector público y el privado, con este último adoptando partido a favor de las empresas transnacionales que están por la libre empresa.

En este sentido, el sector público no fue congruente con su política nacionalista, pues al asociarse de manera minoritaria con las empresas transnacionales, para que invirtieran en México, no eran rígidos en la interpretación de la ley, éstas crecieron económicamente más durante el periodo referido. En consecuencia, la dependencia del país de decisiones tomadas en el exterior respecto de la administración, tecnología, financiamiento y comercialización de productos aumentó en lugar de reducirse (Bueno, 1983: 35).

El déficit público es otro problema por la expansión del gasto apalancado por los ingresos del petróleo y el endeudamiento externo, que reportó el gobierno mexicano en 1981 y 1982, con 14.1 y 16.9 por ciento, respectivamente. A ello hay que sumar la crisis de deuda externa de 1982, altas tasas de inflación, devaluación de la moneda, deterioro del poder adquisitivo que contrajeron la economía del país en un -0.6 por ciento.

En este escenario asciende al poder Miguel de la Madrid Hurtado, quien inmediatamente trató de responder a la crisis con el llamado Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

El programa se enfocó principalmente en dos frentes fundamentales: aumentar los impuestos y otros ingresos para abatir el déficit fiscal, así como, buscar la renegociación de la deuda externa que ascendía a 87, 400 millones de dólares, -representaba casi el 53 por ciento del PIB- para lograr plazos más amplios, mejores condiciones de pago e incluso dinero fresco (Solís, 2000:3).

El cambio institucional a través de las reformas estructurales para el desarrollo

A partir de la década de los ochenta a la fecha los distintos gobiernos han implementado reformas estructurales de la economía que implican cambios institucionales. El cambio institucional responde a la lógica del mercado global: apertura de la economía, privatización de las empresas públicas, mayores facilidades a la inversión extranjera, mayor intromisión de la banca internacional, multilateral y privada en la conducción de la economía nacional.

Cambios institucionales para la privatización

La fundamentación jurídica de la reestructuración del sector público se encuentra en las iniciativas de reforma promovidas en los distintos gobiernos por el Ejecutivo Federal, a los artículos 27 y 28 de la Constitución, a fin de constitucionalizar y/o modernizar el principio de rectoría económica del Estado, el régimen de economía mixta, el sistema de planeación democrática del desarrollo, así como la definición de las áreas prioritarias y estratégicas⁴, reservadas exclusivamente al Estado y la función de las entidades paraestatales y en aquellas áreas donde participará el sector privado.

Para Ortiz (2007), la racionalización del Estado a través de las privatizaciones forma parte del ámbito de la política fiscal cuya pasividad se ajusta a la política monetaria en el modelo actual de la política económica, que convencionalmente se define en tres polos, a saber la política comercial, la política fiscal y la política monetaria. De tal suerte, el diagnóstico giró en torno a varios ámbitos de redefinición de política económica en la que existe un conjunto de acotamientos institucionales para el cambio estructural: liberalización comercial, privatización, eliminación de subsidios, alianzas comerciales y productivas, promoción de la inversión extranjera, liberalización financiera, racionalización del Estado, autonomía del banco central, entre otras.

⁴ Las áreas estratégicas son: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radio, emisión de billetes, petróleo y otros hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía eléctrica, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. la participación del Estado en áreas prioritarias no es obligatoria sino que la Constitución sólo lo autoriza expresamente, por lo que tal participación es opcional y estas áreas pueden estar exclusivamente en manos del sector privado o social

Una parte de las nuevas políticas, de hecho, significan cambios institucionales radicales. La transición a nuevas reglas y mecanismos de interacción entre los agentes y las instituciones no es trivial, Requiere de un desarrollo en todos los aspectos. De lo contrario se convierte en una “institucionalidad deficiente”, es decir, en un nuevo marco que no es capaz de regular los procesos a los cuales está destinado. La dificultad estriba en que se han introducido nuevos encuadres institucionales que tampoco han mostrado que sirvan adecuadamente al propósito de promover el desarrollo de una deficiente economía de mercado con alta capacidad de crecimiento (Ortiz, 2007: 199-200).

Esta visión predominante del mercado en la concepción de las nuevas reglas institucionales que rechazan lo público, se fundan en el justo reclamo al combate de la corrupción de regímenes políticos instituidos en el abuso, el robo, la arbitrariedad, etcétera, de las instituciones públicas.

De esta manera, las reformas introducidas desde 1982 hasta nuestros días, domina la noción de un desarrollo sustentado en la iniciativa privada, relegando la función del Estado a garante de las instituciones, de la imperancia de la ley y el orden.

La privatización junto con otros instrumentos de política económica, como la desregulación (eliminación de la aplicación discrecional de las normas que regulan la actividad económica, así como, eliminación de la excesiva reglamentación, de las barreras de entrada y salida de mercados, y de prácticas monopólicas y oligopólicas), la apertura comercial orientada hacia la exportación y competitividad de la economía, y la inversión extranjera directa como complemento a la inversión nacional, buscó en tercera instancia contribuir a los objetivos de incrementar la eficiencia en los factores de producción e incentivar mayor inversión y crecimiento económico, así como un nivel de bienestar más alto de la población.

Por su parte, el proceso de liberalización financiera promovido a partir de 1988 se caracterizó, en primer lugar, por los cambios institucionales incrementales. Estos incluyeron: reprivatización de la banca, autonomía del banco central, modificaciones a la banca de desarrollo, tasa de interés, subsidios, encaje legal, crédito dirigido, regulación prudencial y supervisión y apertura al capital extranjero.

A partir, de la crisis económica de 1994, el gobierno federal se vio en la necesidad de instrumentar un amplio programa de apoyo a la banca y a los deudores para evitar el colapso del sistema financiero. Uno de los principales instrumentos utilizados para respaldar los depósitos a los ahorradores fue la compra de cartera de los bancos que tuvo que llevar a cabo el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y la capitalización temporal.

En enero de 1999 entró en vigor la Ley de Protección al Ahorro Bancario, donde se derogó la garantía de depósito en operaciones bursátiles, en tanto el Fobaproa entró en proceso de desintegración.

En febrero de ese mismo año, se crearon las bases para la constitución de nuevo organismo que administrará los activos que deja el Fobaproa, conocido como Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

La crisis financiera de 1994 aceleró el proceso de apertura a la inversión externa de las instituciones de crédito, para salvar la situación caótica que vivían los bancos, a través de las denominadas alianzas o fusiones estratégicas consistentes en la suscripción de alianzas o convenios de operación o complementación de servicios bancarios entre bancos nacionales y extranjeros. Por tanto, el gobierno mexicano optó por adelantar los periodos previstos en el Tratado de Libre Comercio para la entrada de intermediarios financieros externos al sistema bancario nacional (Lucero, 1999: 78-79).

Las reformas financieras emprendidas dejaron mucho que desear, tanto desde el punto de vista del desarrollo nacional como desde el de los usuarios de la banca. Ejemplo de ello, es la concentración de los activos bancarios en pocas instituciones, cuando en 2005, los cinco principales bancos grandes representan 80% de los activos bancarios totales, con una fuerte presencia en dos bancos BBVA-Bancomer y Banamex-City Group. Por su parte, los usuarios enfrentan una banca extranjera que aprovecha sus nichos de rentabilidad cobrando extraordinarios comisiones por los servicios que les prestan y no cargan los niveles de precios por los mismos servicios en sus países de origen.

Las alianzas tuvieron una triple connotación en el sector bancario mexicano:

a) significaron para la banca mexicana la única posibilidad de acceder a nueva tecnología con la que se realizan los servicios bancarios y financieros a nivel mundial, y alcanzar mayor competitividad.

b) mejorar el nivel de capitalización para incrementar la penetración del sistema bancario en la actividad económica y su participación en el Producto Interno Bruto; y c) para los intermediarios externos representaron el primer mecanismo de incursión dentro del sistema bancario mexicano.

En síntesis, la oligopolización extranjera del sistema bancario mexicano tiene menos compromiso con el desarrollo del país que la propia banca nacional; por tanto, no es recomendable que la participación del capital foráneo en el sistema bancario sea mayor que el nacional. Sin embargo, en la actualidad la extranjerización bancaria está consolidada.

Como se puede observar, el desarrollo y funciones de una institucionalidad así, es compleja, y su buen funcionamiento depende de las condiciones específicas de cada país.

En el caso particular de México, su sistema financiero responde más las necesidades de la banca extranjera que representa aproximadamente el 90% del capital bancario, así como de intermediarios financieros, que a las necesidades nacionales para financiar un desarrollo económico sostenido, ya que la banca externa disminuyó sus operaciones de crédito a la inversión productiva en aproximadamente 70% de 1996 a 2004. Se requiere, por tanto, de la participación del Estado para la promoción de fuentes más sólidas de financiamiento de desarrollo, pues está en la posibilidad de crear las políticas institucionales que pueden y deben atenuar las fallas de mercado.

Las reformas institucionales puestas en marcha durante los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, fueron implementadas desde arriba y con los mecanismos de poder tradicionales del sistema político mexicano, lo cual dificultó que las reformas llegaran efectivamente a contar con el suficiente consenso y legitimidad.

Estas reformas se consideraron de corto plazo para responder a los intensos cambios económicos y políticos ocurridos en las últimas décadas bajo el manto de la globalización. Por ello, las reformas fueron impuestas por las urgencias del momento, pero no como resultado de un proyecto de largo plazo, y por ende, no se pensaron seriamente sus efectos potencialmente desarticulados sobre la economía, la política y la sociedad.

En suma, el redimensionamiento del Estado se hizo con una importante transformación del marco regulatorio institucional en el país. Ello permitió mantener el papel del gobierno como supervisor de las relaciones entre los agentes económicos. Sin embargo, han sido demasiado deficientes, requiriéndose una reforma institucional de fondo y no sólo de carácter coyuntural.

Las reformas insuficientes gestadas durante las décadas de los ochenta y los noventa, condujeron a los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón a “completar” o concluir los puntos pendientes de la administración Zedillo.

De tal suerte, se establecen nuevas reformas estructurales llamadas de “segunda generación” que tienen como propósito terminar con todo vestigio de la empresa pública (privatización del sector energético), agilizar una reforma laboral que termine de crear un ámbito 100% flexible de contratación y una reforma fiscal.

Los resultados de ambos gobiernos no fueron los esperados. Por ejemplo, en el sexenio foxista, el desarrollo y la competitividad de la nación no se incrementó. La prueba de lo anterior se observa con el crecimiento del PIB, el cual en los tres primeros años del sexenio, cayó en términos reales 1.5% en 2001, 0.7% en 2002 y 0.2% en 2003. En conjunto, el PIB por persona cayó a una tasa media anual de casi 1 por ciento.

Para 2004, la economía creció. El PIB por persona, en términos reales, fue de 2.7% mayor que el año anterior, en 2005 creció 1.6% y para 2006, la Secretaría de Hacienda reportó un crecimiento del 4.8%. A pesar de ello, el crecimiento económico a lo largo de todo el sexenio fue magro. En competitividad, México disminuyó 22 lugares, estando posicionado en el lugar 55 de 117 países. También el gobierno de Calderón, tuvo resultados bajos, pues para 2011 promedió 1.27% del PIB; una tasa anual de 5.7% de desempleo. Según el reporte gubernamental del segundo trimestre de 2012 la tasa de desempleo es de 4.8 por ciento. Así de una población económicamente activa (PEA) del orden de los 50 millones de personas, la tasa de desocupación es equivalente a dos y medio millones de personas sin empleo.

Las reformas impulsadas desde 1982 se han traducido en reformas institucionales ineficientes o deficientes, pues la debilidad política, económica y social, que ha tenido nuestro país al aceptar pasivamente políticas desde el simplismo de “libre mercado”, a pesar de la evidencia a lo largo de 30 años de su incapacidad para resolver los problemas de estancamiento económico y pobre desarrollo.

En este sentido, los arreglos institucionales vigentes perpetúan los límites estructurales, pues no se atienden en su conjunto esas debilidades institucionales para una inserción en la economía global que se viene proponiendo desde hace décadas.

Epílogo: Hacia una redefinición de las funciones Estado para el desarrollo

La globalización tornó imperativa la redefinición de las funciones del Estado. Su nuevo papel es el de facilitar que la economía nacional se vuelva internacionalmente competitiva.

Ello no significa que deba reducir su papel en el respectivo campo de actividad. Al contrario, la regulación y la intervención estatal siguen siendo necesarias en la educación, la salud, la cultura, el desarrollo tecnológico, la inversión de infraestructura, la justicia, etcétera, planteando que las mismas no sólo deben tender a compensar los desequilibrios distributivos provocados por el mercado globalizado, sino principalmente a capacitar a los agentes económicos para competir en el ámbito internacional.

Por ejemplo, los procesos de integración económica exigen mayor competitividad en extensos campos del sector público, la cual deberá adoptar nuevos sistemas decisorios similares a los del mercado, si pretende sobrevivir. En tal sentido, deberán revisarse los regímenes constitucionales y jurídicos existentes, para integrar los cambios y hacer coexistir las nuevas funciones y modalidades con el aparato tradicional de gobierno y administración, en las nuevas circunstancias.

También, es necesario introducir cambios profundos en las tecnologías de gestión utilizadas en las prácticas burocráticas y en los sistemas decisorios. Ello con el propósito de generar una nueva cultura de la función pública, en la que la actitud y el comportamiento de los funcionarios sean congruentes con las nuevas orientaciones y tecnologías de gestión empleadas. Y por ende, mejorar la adaptabilidad de los gobiernos nacionales a sus entornos internacionales.

Cuestiones tales como la creación de monopolios privados; la formación de oligopolios empresariales y su consecuente efecto sobre la estructura de producción y las relaciones de poder entre el Estado y corporaciones; la especulación financiera que escapa a los márgenes de control de los sistemas financieros nacionales; el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, la formación de grupos guerrilleros que debilitan la seguridad y estabilidad social de los estados; las diferentes modalidades de pobreza (alimentaria, capacidades y patrimonio) y la extrema pobreza; la fuerza de trabajo desplazada del empleo público y no absorbida por el sector privado; la migración a los países desarrollados en busca de mejores niveles de vida dada la falta de oportunidades en su propio país, son parte de la agenda del Estado precisamente cuando es menor su capacidad para resolverlas e intenta insertarse al mundo globalizado.

El éxito económico de estos países se debe a que fueron capaces de controlar los términos en que se involucraron en la economía global. Es decir, determinaron su propio ritmo de cambio sin disminuir el papel del Estado. Cada uno se aseguró de que al crecer los beneficios se distribuyeran con equidad y rechazó los dogmas básicos del Consenso de Washington, que postula un mínimo papel del Estado, una rápida privatización y liberalización.

De este modo, la idea moderna del desarrollo se basa en un concepto de Estado como el *primum mobile* del progreso socioeconómico. Es decir, para la teoría del desarrollo, el Estado es el mecanismo primario para superar ciertas limitaciones importantes inherentes en la estructura de las economías domésticas y el medio ambiente de la economía global.

Referencias

- Ayala Espino, José Luis (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México: Ed. FCE.
- Bueno M. (1983), *Las estrategias del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido*. México: mimeo.
- Cabrera Guerrero, Héctor (1979). *Estructura económica y política de la historia de México*. México: Guajardo.
- Córdova, A. (1973). *La ideología de la revolución mexicana*. México: Ediciones Era.
- D. Hansen, Roger (1980). *La política del desarrollo mexicano*. México: Siglo XXI.
- García Moisés, Enrique (1998). *La inversión extranjera en México como presión económica*. México, UNAM-ENEP ACATLÁN.
- Jepperson, Ronald L. (2001), “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”, en Powell, Walter y Paul J. DiMaggio [comps.] (2001), *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, FCE.
- Lucero, Alejandro (1999), “Participación y permanencia de los bancos nacionales en el sistema bancario mexicano”, en *Economía Informa*, 280, 66-100, México: Facultad de Economía-UNAM.
- North, Douglas (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Ed. FCE.
- Ortiz Cruz, Etelberto (2007), “¿Cuáles políticas para el cambio estructural, ahora son necesarias? Por una institucionalidad eficiente”, en Calva, José Luis (coord.). *Macroeconomía del crecimiento sostenido. Agenda para el desarrollo. Volumen 4*. México: LX Legislatura de la Cámara de Diputados, Ed. Miguel Ángel Porrúa, UNAM.
- Peters, B. Guy (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional de la ciencia política*. Bracelona: Editorial Gedisa.
- Rogozinski, Jacques (1993). *La privatización de empresas paraestatales*. México: Ed. FCE.
- Romero, Jorge Javier (2001), “Estudio introductorio”, en Powell, Walter y Paul J (comp.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., UAEM, FEC.
- Semo, Enrique (1973). *Historia del capitalismo en México I. Los orígenes 1521-1763*. México: Editorial Era.
- Solis, Leopoldo (2000), “Desorden fiscal e incertidumbre internacional”, en *Ensayos sobre aspectos macroeconómicos de México*, México: Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A.C.
- Torres A. Federico (1984), “La empresa pública en México”, en *Línea*, 21, 8-23.