

## **LA DEBACLE INSTITUCIONAL**

D. Ibarra  
18 de agosto de 2004

Desde hace casi un cuarto de siglo México se debate en una transición económica y política prolongada que intenta satisfacer el objetivo doble de acomodar el país al mundo del intercambio tecnificado, globalizado y el sistema político a los cánones de la democracia liberal. Parte de los problemas consiste en haberse importado reformas que suponen una madurez institucional de la que se carece o que enfrentan la ausencia de mecanismos que den unidad sistémica a las estrategias económicas con las sociales y las políticas.

Los nuevos paradigmas abandonan la idea de que el ritmo y la estabilidad del desarrollo, el cierre de la brecha con los países avanzados, constituya el meollo de la política económica de las naciones periféricas. En su lugar, las preocupaciones se han desplazado hacia la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de precios.

El combate a la inflación, el equilibrio de las finanzas públicas, la apertura externa de ser medios instrumentales pasan a constituirse en propósitos sociales de suprema prelación. Las metas nacionales son sustituidas por los objetivos del cosmopolitismo de los mercados, postulando en teoría que el comercio internacional elevará los ingresos y llevará a la convergencia del bienestar de zonas pobres y ricas. Pero, si no fuese así, si los problemas del desarrollo no se resolvieran, quedarían simplemente disueltos, en las propuestas alternas, en las promesas cada vez más lejanas de la visión paradigmática de los mercados sin fronteras.

Junto a postergar la prelación al crecimiento, el estado mexicano y los de muchos países latinoamericanos han debido perder soberanía, ceder múltiples funciones a mercados y empresas transnacionales. Las reformas no sólo alteran radicalmente la orientación de las acciones gubernamentales, sino llevan a la destrucción pronta y a la reconstrucción lenta del aparato institucional y de sus reglas.

Captar los beneficios de los mercados internacionales y de la modernización democrática, implica establecer estrechas interacciones positivas entre los actores socioeconómicos y el entramado institucional del país. Sería erróneo pensar que esos ámbitos tan diversos y complejos pueden coordinarse simplemente a través de los precios del mercado o de procesos electorales impolutos. En realidad el clima del desarrollo, de los negocios, depende de la aceptación, de la observancia, de un conjunto de reglas normativas del trabajo, del comportamiento de los organismos, de la conducta de ciudadanos y agentes productivos que suelen ser funcionales a las estrategias socioeconómicas consolidadas, pero deficientes o contrapuestas a esquemas distintos de política cuando no se cambian apropiadamente. Valgan unos ejemplos mexicanos:

a) El estancamiento ya casi crónico de la economía y la intensificación de las desigualdades distributivas, demeritan a la democracia electoral. Esta sólo ofrece la alternancia política como castigo a gobiernos incumplidos. Hay cambio de partidos en el poder, pero el modelo de políticas socioeconómicas permanece invariable, dejando permanentemente insatisfechos a los ciudadanos. En consecuencia, el nuevo armado institucional deja a la deriva a la política social, desvinculándola de los procesos políticos y de las orientaciones económicas;

b) Las nuevas estrategias económicas y sociales han derruido al presidencialismo como rector de las acciones privadas y públicas. Al fortalecerse la independencia de los poderes Legislativo y Judicial, al dejar de cuidarse o protegerse a empresarios, trabajadores y grupos marginados, el Poder Ejecutivo ha perdido la enorme gravitación política de antaño. Son cambios intrínsecamente sanos, pero necesitados de la construcción de instituciones de mediación política que reemplacen el autoritarismo anterior por el acuerdo consensual de agentes productivos antes del debate legislativo. Habrá que buscar reemplazo institucional al viejo corporativismo obrero y empresarial;

c) La liberación financiera y la debacle bancaria de la década pasada, abolió el sistema anterior de financiamiento a la producción, sin haber encontrado más que sustitutos imperfectos. A la fecha, se ha extranjerizado la banca, destruido los nexos con los productores, el sistema regulatorio todavía es deficiente, los créditos siguen contrayéndose en términos reales y la banca de desarrollo no otorga financiamiento de largo plazo, ni hay recursos para inversiones de riesgo. En consecuencia, el país necesita del rediseño institucional del sector financiero.

Las instituciones importan. Muchos más recursos se transfieren a través del cambio institucional que por cualquier otro medio. Baste señalar que los ingresos estatales han reducido a la mitad su participación en el producto del 40% al 20% entre 1982 y 2003 por efecto de las privatizaciones; que los contribuyentes cubren o habrán de cubrir el quebranto de la debacle bancaria que ya asciende al 15% o más del producto; que la participación de los trabajadores se ha reducido del 40% al 31% del ingreso; que el comercio exterior pasó del 20% a más del 60% del valor agregado de la economía. No enjuicio el sentido positivo o negativo de esos cambios, sino simplemente subrayo que

entrañan redistribuciones brutales de los ingresos de empresas y personas con repercusiones en la estructura de la demanda y, por ende, en el clima de los negocios.

Sin duda, la cercanía geográfica a los Estados Unidos, su poder decisivo, torna casi inevitable que la arquitectura institucional del país gravite hacia el modelo norteamericano. Aun así, resulta riesgoso emprender sin prelación, desordenadamente, toda suerte de reformas, sin antes crear y dejar madurar las instituciones de respaldo, sin antes tomar en cuenta funciones que sólo se llenan alcanzando estadios más avanzados de desarrollo, sin antes proteger el bienestar de la población.

En México, las reformas estructurales se han encaminado a fortalecer casi en exclusiva los derechos económicos individuales de nacionales y extranjeros, así como a liberalizar y desregular a la economía. Los cambios se han centrado en crear las instituciones estabilizadoras de los mercados (libre comercio, banco central independiente, equilibrio fiscal, finanzas desreguladas y fortalecimiento de los derechos de los acreedores). En contraste, poco se ha avanzado en perfeccionar la regulación de mercados abiertos que concilien el desorden y los abusos de las formaciones monopólicas u oligopólicas nacionales y extranjeras, que cuiden de la competencia, que protejan a los consumidores, que resguardan márgenes de soberanía. Menos aún se ha avanzado en vigorizar los derechos colectivos o el cuidado de la microeconomía frente al cambio, con redes de seguridad social fortalecidas, con políticas industriales adaptativas, o con estrategias de empleo.

Todo lo anterior lleva a examinar con detenimiento las influencias recíprocas entre estructuras institucionales y las estrategias económicas. En el

período de transición de políticas e instituciones es obligado crear mezclas de acciones innovativas, de mecanismos ortodoxos y heterodoxos que permitan al país acomodarse y sacar beneficio de la realidad del mundo globalizado. No hay diseños únicos y superiores, sólo hay estrategias exitosas cimentadas en la realidad histórica e institucional de cada país.

Corea y Taiwán han sabido hermanar una sólida política industrial --aglutinadora de empresarios y gobierno-- con una inserción deliberadamente activista en el comercio internacional; China combina con singular éxito desarrollista, la planeación económica con la liberación de algunos mercados y promueve la captación de la inversión o la tecnología foráneas, ofreciendo tanto mano de obra barata o como altamente tecnificada y, desde luego, su enorme mercado. Suecia y Finlandia adosan a una política de especialización en sectores tecnológicos de punta con redes de protección social que cuidan eficaz y democráticamente del bienestar de sus poblaciones. Alemania ha creado sistemas de cogestión obrero-empresarial y de financiamiento bancario a inversiones de largo plazo que apuntalan sistemáticamente la elevación de la productividad y cuidan de la paz social. En todos esos casos se ha buscado y creado la correspondencia entre armazón institucional, grado de desarrollo, globalización y las grandes metas nacionales, desviándose con ventaja del modelo norteamericano.

La experiencia transicional mexicana, apegada a la ortodoxia importada, está repleta de lagunas, errores, mientras son escasos los aciertos. Reformas sesgadas y cambio institucional abrupto y desequilibrado, en vez de elevar la tasa sostenible de desarrollo de largo plazo, parecen haberla abatido a la mitad, del 6% al 3% anual en el último cuarto de siglo. Ni siquiera se han recogido las ventajas temporales de cerrar (*catch up*) la brecha de la productividad en sectores

de tecnología madura que nos separa de los Estados Unidos o Europa, como han hecho muchos otros países.

No sólo en términos de crecimiento se pierde terreno. El esfuerzo exportador, impulsado fundamentalmente por empresas y transnacionales, genera un enorme superávit comercial con los Estados Unidos, alrededor de 40 mil millones de dólares anuales; cifra que se disipa con creces en el intercambio con otros países, empobreciendo los impulsos al desarrollo interno por fallas en los procesos de innovación tecnológica, de elevación de la productividad, de financiamiento. Frente a la competencia mundial muchos de los antiguos productores nacionales, lejos de competir, se convierten simplemente en importadores, llevando al extremo el fenómeno del *"outsourcing"*.

La demanda laboral desde 1982 resulta insuficiente al propósito de absorber a la fuerza de trabajadores y a su crecimiento. El sector informal ocupa alrededor del 40% de la población activa y la seguridad social sólo cubre poco más de un tercio de dicha población, dejando en el desamparo al grueso de las familias. Los estratos pobres o empobrecidos exceden del 50% de los hogares mexicanos, falla enorme de las instituciones y políticas sociales, como lo atestigua también el que la distribución del ingreso registre uno de los grados de concentración mayores del mundo.

En suma, el proceso de transición nacional está lejos de completarse y equilibrarse, ha quedado marcado por un crecimiento insuficiente, titubeante insatisfactorio, con avances disparejos y retrocesos significativos, mayores desigualdades sociales y diferenciación extrema en los estilos de vida de los distintos segmentos de la población. Habrá que dar un golpe de timón a las políticas, partiendo de la reconstrucción deliberada del aparato institucional.