

TRANSICION Y CAMBIO INSTITUCIONAL

David Ibarra
Nexos 333
Septiembre de 2005

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. Se trata de la importación de 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 paradigmas de cada época son construcciones teórico-ideológicas que tienen la función doble de encauzar y racionalizar la conducta de los países conforme a las prelación de las potencias dominantes y de implantar las normas rectoras del orden económico internacional que determinan, por vías pacíficas o impositivas, tanto el desarrollo de las relaciones comerciales y financieras, como la división internacional del trabajo. A su vez los paradigmas políticos buscan señalar los caminos óptimos de mejorar la organización social y gubernamental respetando el orden internacional predominante.

En los registros históricos, las mudanzas paradigmáticas son poco frecuentes, pero cuando ocurren cobran influencia decisiva en alterar la concepción y diseño de las políticas públicas --singularmente en los países periféricos-- y en crear necesidades enormes de cambio en el entramado institucional que les sirve de respaldo. Tómese el caso del paradigma keynesiano enfocado a resguardar a las naciones de crisis semejantes a la de los años treinta,

a responsabilizar a los estados del empleo y bienestar de las poblaciones y a preservar las soberanías económicas precisamente para dar viabilidad a esos propósitos. Ahí, la intervención estatal resultaba obligada y compatible con la democracia interna de los países, con el ejercicio pleno de la soberanía económica nacional.

En correspondencia con esa visión, los países latinoamericanos pusieron en marcha las políticas de sustitución de importaciones, de planificación de sus economías y dieron al Estado un papel protagónico al hacerlo garante de cerrar la brecha del subdesarrollo, creando durante medio siglo una multitud de instituciones que procesaban tales finalidades. La modernización democrática no siempre se dio o se retrasó sea por razones geopolíticas, porque la prosperidad económica atenuó las tensiones sociales o debido a resistencias de las élites nacionales.

El keynesianismo comienza a desvanecerse desde la década de los sesentas para abrir el paso a una concepción económica y del orden internacional, radicalmente distinta: el neoliberalismo. En vez de la preocupación por el empleo y el desarrollo nacional hacia dentro, se hace la apología del crecimiento hacia fuera, de la eficiencia y competitividad, del papel protagónico del mercado, mientras se critican las múltiples fallas del Estado. Todo ello requiere de instituciones distintas y del desplazamiento o sustitución de las que servían al proteccionismo anterior. Correlativamente, en materia política, se quiere desbancar el autoritarismo por la validación de la democracia.

Las nuevas concepciones normativas, compendiadas en el llamado Consenso de Washington,¹ subrayan como tareas del mundo en desarrollo la liberación de fronteras, la apertura financiera, la desregulación, la privatización de empresas públicas, la disciplina fiscal y monetaria. Del mismo modo, se piensa que la instauración de regímenes de democracia liberal y de sistemas electorales transparentes con alternancia en el gobierno, darían voz a todos los ciudadanos y establecerían escrutinio saludable sobre el sector público. México y América Latina disciplinadamente emprenden las reformas incluidas en ese catálogo de cambios, confiando que los supuestos beneficios automáticos de los mercados propios y foráneos y de la inversión extranjera abrirían puertas anchas a la modernización productiva y al desarrollo.

Al poco andar, se comienzan a percibir las deficiencias de un planteamiento que hace caso omiso de la historia y, sobre todo, de las incongruencias respecto al uso de un armazón institucional diseñado con propósitos diversos, sólo arbitrariamente remendado y que pasa por alto al subdesarrollo de las organizaciones estatales y civiles responsables de hacer valer los derechos y obligaciones recién implantados. Suele resultar grande la distancia entre las nuevas instituciones y las prácticas de la sociedad y la política, mientras los ciudadanos no hacen suyos, internalizan en su conducta, los valores y las normas apenas incorporadas. Como observa Cossío “está dándose la antigua y equivocada concepción del derecho, la que supone que al darse la norma la realidad se transforma con ella.”²

¹ Véase Williamson, J. (1990), *Latin American Adjustment: How Much has happened?*, Institute for International Economics, Washington.

² Cossío, J. R. (2001), *Cambio social y cambio jurídico*, M. A. Porrúa, México, p. 208.

En consecuencia, la apertura y la desestatización no bastan por sí mismas para desencadenar el renacimiento del desarrollo, ni la fuerza de las elecciones basta para perfeccionar a la democracia. Faltan cambios complementarios en las instituciones que, en última instancia, definan los canales de transmisión y la eficiencia de las decisiones económicas y políticas que deben ser organizadas, aceptadas e incorporadas a la conducta cotidiana de individuos y empresas.

Aquí parece necesaria una pequeña digresión. En los términos generales, las instituciones --lejos de ser simples organismos-- son el conjunto de reglas, procedimientos, normas de conducta formales e informales, que encauzan, hacen civilizada, armónica, la vida en sociedad y, en particular, establecen restricciones en el comportamiento de individuos, empresas o gobiernos que pudiesen contrariar los intereses colectivos.³

Las reformas por más ropaje ideológico o racionalizador de que quiera revestírselas entrañan cambios institucionales, es decir, alteraciones en las reglas sobre lo permisible o lo prohibido en la conducta social. A título ilustrativo, la reforma energética --por más que se justifique en términos de la insuficiencia de los recursos fiscales-- lleva a cambiar el régimen de propiedad y la organización de los recursos petroleros o energéticos. De la propiedad estatal exclusiva, se quiere pasar parcial o totalmente a la propiedad privada y dentro de ésta, de la nacional a la extranjera que dejarían de estar constitucionalmente negadas.

Las reformas pueden dejar desatendidas funciones importantes que antes satisfacían las instituciones desechadas, creando la necesidad de emprender oleadas de cambios complementarios. Otras veces, las reformas pueden tener

³ Véase North, D. (1981), *Structure and Change in Economic History*, W.W. Norton & Co., N. York.

efectos no previstos que obligan a establecer nuevas reglas institucionales. Ejemplo de lo primero, es el paso de los monopolios estatales --controlados administrativamente-- a los monopolios empresariales --resultado de las privatizaciones-- que requieren necesariamente de instituciones reguladoras *ad-hoc*. El segundo caso, se dio con la liberación financiera de los bancos, cuando por falta de las instituciones de regulación prudencial, frente a la apertura, se originó la debacle del Fobaproa-Ipab que afectará al presupuesto público y a los contribuyentes mexicanos por largos años.

La congruencia entre el cambio institucional y el reordenamiento de la vida social resulta, de primera importancia. Valga ilustrar este punto. Si se desea liberar los mercados agrícolas del intervencionismo estatal, los sistemas de precios de garantía, deben sustituirse por instituciones que permitan anticipar los precios o los costos del financiamiento a la producción, como serían las lonjas de mercancías o los sistemas futuros de tasas de interés de las que todavía se carece y que, además debieron dar acceso y estar al alcance de los agricultores modernos y de los campesinos. De otra suerte, los productores enfrentarían serios problemas de incertidumbre que entorpecerían o inhibirían sus decisiones. Asimismo, si se abrieron las fronteras, habría sido prudente establecer instituciones de política industrial que facilitasen la reconversión productiva, so pena de colocar a muchos productores nacionales en la indefensión frente a los competidores internacionales, como desafortunadamente ocurrió. Si razones de competitividad llevan a recomendar la flexibilización de las normas laborales, habría que establecer instituciones (salud universal, acceso a sistemas de educación, a mecanismos de entrenamiento y reentrenamiento, establecimiento de derechos sociales exigibles) propias de las economías abiertas que suplan a las funciones protectoras de la legislación anterior. De otra suerte, el trabajo

resultaría precarizado, se acentuaría la concentración del ingreso, se romperían los pactos sociales.

De manera análoga, si la modernización democrática y económica lleva a la abolición *de facto* del corporativismo obrero y empresarial y la del partido político hegemónico, entonces habría que crear instituciones democráticas de mediación colectiva, que sustituyesen la función coordinadora del viejo presidencialismo autoritario con los factores de la producción y los ciudadanos. El conflicto sobre el presupuesto de 2005, o las insistentes propuestas sobre la reforma del Estado, surgen de la insatisfacción asociada a cambios institucionales imperfectos o incompletos, incluidos los de carácter legislativo, como lo demuestra palmariamente la proliferación de controversias constitucionales. Las reformas de las instituciones suelen tener efectos macro y microeconómicos, sociales y políticos que sólo pueden pasarse por alto en situaciones revolucionarias. De ahí los imperativos de economizar las mudanzas, centrarlas y completarlas en torno a pocos objetivos claramente especificados.

Las tercas realidades, del estancamiento y de la exclusión social explican las razones de los revisores del Consenso de Washington al proponer reformas de segunda o tercera generación que vengan a brindar algunos de los apoyos institucionales faltantes que han hecho cojear al conjunto del planteamiento y a reasignar al Estado un papel importante, aunque secundario. *Ex-post*, se quieren enmendar las omisiones; así, se habla de mejorar la calidad de los mecanismos propios de un buen gobierno, insistiendo en las recomendaciones sobre crear un ambiente propicio a los negocios (macroeconomía estable, estado de derecho, sistema educativo eficiente, infraestructura adecuada), sin abundar en los cómo específicos a las circunstancias de cada país. Hoy se añaden, además, en un largo catálogo de reformas orientadas a perfeccionar los derechos de propiedad,

resguardar el estado de derecho, alinear los incentivos a los productores con los costos y beneficios sociales, mejorar la regulación prudencial y la transparencia de los sistemas financieros, erradicar la corrupción y, como colofón inorgánico, descolgado, combatir la exclusión y dar poder político a los pobres.⁴

Quiérase o no, reformas de envergadura requieren del respaldo invariable de instituciones que validen y, a la vez, cancelen o atenúen los efectos indeseables de los cambios. Aquí se encuentra probablemente el pecado original del Consenso de Washington que en más de un sentido, partió de suponer que la implantación de los nuevos paradigmas encontrarían el respaldo de instituciones semejantes a las de las economías del Primer Mundo o que éstas se podrían crear fácilmente. Por eso surgieron diversos problemas, la cohabitación parcial de políticas públicas enderezadas a la liberación de mercados y el entramado institucional propio de la vieja estrategia proteccionista que comenzó a desmantelarse *a posteriori*, de modo imperfecto y frecuentemente sin los sustitutos adecuados de mercado. Como también, el propósito incongruente de fortalecer la presencia ciudadana en la política, frente a los resultados económicos de una transición que al menos transitoriamente acentúan marginación y pobreza.

Instrumentar el catálogo de cambios de segunda generación es, desde luego, deseable, aunque suponga haber alcanzado un estadio de desarrollo que escapa a las posibilidades de los estados periféricos, situación que las naciones del Primer Mundo sólo lograron evolutivamente, mientras modernizaban más o menos armónicamente economía y sociedad. En América Latina se busca

⁴ Véanse, Kuczynski, P. y Williamson, J. (2003), *After The Washington Consensus*, Institute for International Economics, Washington; World Bank (1990), *World Development Report 1990: Poverty*, Oxford University Press, N. York; World Bank (2001), *World Development Report: Attacking Poverty*, Oxford University Press, N. York.

instrumentarlas pronto, súbitamente, sin parar mientes en que la región y sus gobiernos se encuentran exhaustos con la primera oleada de cambios, todavía imperfectos, en medio de un cuasiestancamiento económico de casi un cuarto de siglo que ha multiplicado las tensiones sociales, puesto a prueba a los sistemas políticos y desprestigiado al proceso de modernización democrática.

Por lo demás, las reformas recibidas de primera o de cualquier otra generación, siguen insistiendo en una remodelación institucional inclinada a fortalecer los derechos económicos individuales, no los de orden colectivo, siendo estos últimos los que compensan los sesgos inconvenientes, concentradores, del juego irrestricto de los mercados. Los objetivos medulares son fieles a perseguir la estabilidad macroeconómica antes que el desarrollo o, en el mejor de los casos, a ocuparse del crecimiento pero sólo lateralmente de la igualdad. Por supuesto, analistas y organismos financieros internacionales no ignoran los problemas sociales, pero los sitúan en los márgenes de las políticas públicas y de las posibles reformas institucionales, es decir, fuera del meollo central de las estrategias socioeconómicas que siguen recomendando.

Tirios y troyanos se felicitan con razón por los progresos alcanzados en la modernización de las instituciones políticas, la nitidez de los procesos electorales, el fortalecimiento de los partidos o la intensificación de la competencia por el voto ciudadano. Pero prácticamente no hay alusión alguna a la democratización de la política económica que sigue diseñándose en cenáculos institucionales clausurados a la participación ciudadana y a los órganos de mediación política de los agentes productivos. Y por eso resulta extremadamente difícil --aparte de las inevitables diferencias en los planteamientos de los partidos políticos-- conseguir alianzas estables y llegar a

consensos en las cámaras legislativas. En la adaptación a la competencia externa, los productores nacionales no han recibido apoyo de programas estatales de modernización productiva ni de financiamiento de la banca comercial o de la de desarrollo; los exportadores no ligados a empresas transnacionales difícilmente son respaldados con crédito competitivo; la pequeña y mediana industria o la agricultura se deterioran o empequeñecen frente a la pasividad gubernamental y los embates de la competencia externa.

La élite empresarial mexicana, privada y pública, tiende a desaparecer, a debilitarse, frente a los procesos de privatización-extranjerización de los mejores negocios nacionales. Al propio tiempo, la fuerza sindical, en tanto mecanismo válido de negociación colectiva --no de obtención de privilegios injustificados--, se desvanece por el deterioro casi sistemático de los salarios reales, la emigración, la explosión del empleo informal, las disfuncionalidades políticas y el envejecimiento del corporativismo obrero. Por último, las clases medias, siempre consideradas pilar fundamental de una democracia efectiva, declinan y son desplazadas, sea del sector público o del privado. En consecuencia, la composición de la sociedad se altera sustancialmente y se empobrece, como lo prueba, en otro sentido, el ascenso explosivo de la marginación.

Por eso, más que resultar abrumados por más y más propuestas de cambio, la tarea primordial consistiría en completar las reformas institucionales emprendidas, incorporándoles una dimensión social indeclinable antes que emprender otras, fuente de cadenas interminables de trastornos adaptativos.⁵ Hay que comenzar a sacar de la exclusión al 50% de la población nacional a fin

⁵ Véase, Rodrik, D. (2003), *Growth Strategies*, National Bureau of Economic Research, Working paper, 10050, Washington.

de validar democracia y ciudadanía. Hay que sacar de la indefensión económica a los productores y trabajadores mexicanos, darles voz en la configuración de las estrategias nacionales. Además, esas tareas más que fincarlas en la copia extralógica de instituciones y políticas de otras latitudes, habría que asentarlas innovativamente en las realidades e historia del país. Es difícil imaginar a un marginado campesino mexicano, haciendo operaciones de futuros en Chicago o Nueva York o a un trabajador informal escribiendo sus inconformidades a su representante en las cámaras legislativas.

La heterodoxia innovativa es el secreto del éxito --no sin algún fracaso--, de varios países asiáticos y de otras regiones del mundo, como lo demuestran palmariamente sus experiencias. Frente a la tesis de crear mercados laborales flexibles y descentralizados, Japón optó por el empleo de por vida de los trabajadores. Frente a la tesis de la privatización, de las empresas públicas y de una organización industrial descentralizada y competitiva, Corea sostiene grandes conglomerados públicos en sectores básicos y consorcios privados integrados verticalmente y horizontalmente; en contraste, Taiwán ha dado impulso singular a la pequeña y mediana empresa hasta lograr eficiencia y productividad internacionales; Japón, Taiwán, Corea, China, utilizan a la política industrial con distintas modalidades como mecanismo de coordinación sectorial y como vía de generar economías de escala, fortalecer los eslabonamientos productivos, absorber el cambio tecnológico y alentar a la inversión doméstica; en muchos de esos países, el sesgo antiexportador del proteccionismo, no se suprimió con la liberación de importaciones, sino con subsidios a la exportación; Chile para evitar los riesgos desestabilizadores de los flujos financieros externos de corto plazo, durante buena parte de los años noventa utilizó controles, en vez

de la liberación plena de la cuenta de capital. China implantó una serie de innovaciones institucionales que hasta ahora la colocan a la cabeza de los países de más intenso ritmo de desarrollo: sólo en el margen liberalizó la agricultura, en vez de privatizar la tierra y las actividades industriales, se asignaron superficies a las familias y se crearon empresas de propiedad comunal con un enorme éxito productivo que permitieron reducir la pobreza del 60% al 17% de las familias.⁶ Al propio tiempo, se desmantelan muy lentamente los controles de capital de la balanza de pagos y los derechos de propiedad son suficientemente vagos para permitir la convivencia de instituciones socialistas, capitalistas y comunales. La mayor parte de esos países ha sabido aplicar una activa política de crecimiento que sirve lo mismo para multiplicar las oportunidades de empleo, abatir la pobreza y fortalecer las finanzas públicas con una política social también activista encaminada a ensanchar la infraestructura, calidad y oferta de servicios a la población y hacer tolerables las fricciones transicionales de la globalización.

Del mismo modo, convendría encauzar el ímpetu reformista a romper los principales cuellos de botella al desarrollo de la economía nacional y, por ende, de la exclusión social. Uno, clave, se encuentra en enmendar el fracaso de la apertura de fronteras para resolver el estrangulamiento que sistemáticamente produce nuestro comercio exterior, acentuados por la destrucción de los eslabonamientos interindustriales. Aquí se requiere de cambios adaptativos que coordinen e implanten políticas industriales y de empleo, políticas de fomento exportador y políticas financieras activas al propósito de superar una traba

⁶ Véanse Quian, Y.(2003), "How Reform Worked in China", en Rodrik, D. compilador, *In Search of Prosperity*, Princeton University Press, Princeton, N.J.; Vanaik, A. comp. (2004), *Globalization and South Asia*, Manohar Publishers and Distributors, N. Delhi; Wan, H. (2004), *Economic Development in a Globalized Environment, East Asian Evidences*, Kluwer Academic Publishers, Holanda; Easterly, W. (2002), *The Elusive Quest for Growth*, The MIT Press, Cambridge, Ma.

persistente al desarrollo del país. Y de la misma manera, parece conveniente asignar al Banco de México la doble responsabilidad de mantener la estabilidad de precios y de hacer otro tanto con la estabilidad del crecimiento sostenido, dado que el instrumental monetario y cambiario desempeña hoy un papel decisivo en determinar las sendas del desarrollo o del estancamiento.

Casi está de sobra concluir que los esfuerzos nacionales debieran volcarse a esas tareas centrales, en vez de dilapidarlos en un reformismo inacabable que no aporta soluciones de fondo, y sí contribuye a multiplicar conflictos e incertidumbre, entorpecedores del desarrollo. En suma, mientras las élites públicas y privadas y sus instituciones no sean capaces de concentrar esfuerzos en mejorar, modesta, pero sostenidamente la calidad de vida de los ciudadanos, de disminuir la exclusión social, las promesas de la democracia seguirán incumplidas y el país se debatirá en una transición interminable.