

INSTITUCIONES Y DESARROLLO.

Federico J. Novelo y Urdanivia.¹

INTRODUCCIÓN:

¿PORQUÉ IMPORTAN LAS INSTITUCIONES?

En el análisis de los requerimientos estructurales y coyunturales que favorecen el desarrollo socioeconómico de las naciones, la disponibilidad de marcos institucionales ha ido tomando una importancia creciente para ofrecer resultados de enorme relevancia. Al lado del volumen del ingreso nacional y sus formas de distribución, el peso de la demanda agregada, la disponibilidad y rentabilidad del capital, el horizonte tecnológico de los procesos productivos, la demografía y los años de escolaridad de la PEA, el empleo en ramas con oferta y demanda elásticas sobre el total de la ocupación, los mecanismos (exógenos o endógenos) de generación y absorción de conocimientos tecnológicos, las ramas de especialización productiva y exportadora, las instituciones –entendidas como *reglas del juego*- conforman un requerimiento imprescindible en la búsqueda del desarrollo que, en el ambiente globalizado (no solo en lo económico), transita por el relevante derrotero de las historias comparadas. En la debilidad o el mal diseño institucionales, se originan buena parte de las respuestas al cuestionamiento sobre el fracaso de las naciones.

Las instituciones son reglas, formales e informales, mediante las cuales, los agentes económicos y sociales se relacionan entre sí y que, fundamentalmente, representan el imperativo de la sociedad sobre el egoísmo individualista y

¹ Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM, México).

destrutivo de los seres humanos. Su diseño exitoso recoge tradiciones, propósitos colectivos y formas superiores de convivencia pacífica y productiva; y el éxito se hace visible con el establecimiento de una cohesión social incrementada y satisfactoria para los agentes involucrados. El avance de estos éxitos es paulatino y requiere de una somera descripción:

El diseño institucional virtuoso, parte del reconocimiento de la relevante figura de *mores*, los hábitos colectivos que, a lo largo del tiempo, construyen tradiciones y, con ellas, instituciones mayoritariamente informales cuya observancia no se adelgaza por la falta de formalidad, según se transmitan de generación a generación. En el institucionalismo, y específicamente en su vertiente evolutiva, el vínculo entre características heredadas y habilidades adquiridas por las comunidades sintetiza un tipo particular de *mensaje genético colectivo*, un nuevo genoma, que vuelve a vincularse con nuevas habilidades adquiridas por la experiencia, un nuevo phenoma, para producir una renovada transmisión generacional que, a lo largo del proceso, tiende a favorecer a las habilidades adquiridas por sobre las heredadas.

Si tratáramos de explicarlo gráficamente, colocando en la línea de las ordenadas a las habilidades adquiridas y en la de las abscisas a las cualidades heredadas, la hipótesis del diseño institucional virtuoso supondría que, al inicio, el vínculo entre ambas produciría una línea cercana a la horizontal para, a lo largo del proceso, ir adquiriendo una pendiente positiva, tendiente a la vertical. Esa línea y sus variaciones reflejan la construcción de instituciones sociales, en un proceso histórico de larga duración, en la que el empleo plausible de la experiencia prima sobre la herencia. Es por ello que, casi sin excepciones, los más destacados

institucionalistas iniciaron su trabajo intelectual como historiadores y que las sociedades más exitosas, sin excepciones, operan preferentemente con factores productivos *creados* sobre los *heredados*.

En un primer análisis, el desarrollo del tema se destina a clarificar la existencia de agentes cooperantes y/o acomodaticios, a establecer los propósitos de la acción colectiva y el cuerpo de reglas que conducirían a su logro, con arreglo a las tradiciones y formas de consenso que la propia comunidad reconoce, establece y desarrolla. De esta compleja elaboración resulta, o debe resultar, un cuerpo en evolución de derechos y obligaciones que conducen a un ambiente intensivo en reglas que acerque a esas comunidades, cada vez con mayor proximidad, a una normalidad institucional.

“El institucionalismo es holístico y organicista en su enfoque. Las creencias, los valores y las acciones de los individuos son vistas como culturalmente incrustadas. El cometido es describir las complejidades de la organización y el control del proceso de aprovisionamiento social en su evolución histórica y la preocupación central es comprender el proceso de cambio y ajuste institucional. De este modo, se resaltan las relaciones de poder, los sistemas legales y la tecnología como elementos explicativos clave en la formación de las instituciones. Todo ello desde una perspectiva escéptica y crítica de las instituciones contemporáneas, desde la que la economía [como disciplina] es vista como una ciencia pragmática, evolucionista, orientada a una política

*económica que pretende mejorar el funcionamiento de la economía a través del cambio institucional*².

La evocación del pensamiento institucionalista, desde las tempranas aportaciones de Thorstein Veblen hasta las muy recientes de la, también recientemente, ida Elinor Ostrom, conduce a la incorporación frecuente del historicismo, preferentemente estructuralista, entre otras razones, para explicar la emergencia del *hacedor fundacional de instituciones*, el Estado, y para proseguir con su insustituible función institucional.

No es éste, el único rasgo que coloca al institucionalismo en el mundo de las ideas heterodoxas. Keynes mostró una clara sintonía, al menos, con las aportaciones de John R. Commons, de las que se dispone de dos claros ejemplos: “*Me parece que no hay otro economista con cuyo modo general de pensar me siento más de acuerdo*”, le escribió en una ocasión³; y, al abordar la cuestión económica en su célebre discurso, *¿Soy un liberal?*, lo hace con arreglo a la periodización propuesta por el propio John Roger Commons, quien definía a las instituciones como *la acción colectiva para el control de la acción individual*⁴.

LA TEORÍA DEL *BANDIDO ESTACIONARIO*.

En el crepúsculo del estado de naturaleza, de la anarquía que tan bien describió Thomas Hobbes, hubo un espécimen protagónico: *el bandido errante*, cuyos

² A. Hutton (1999), *Institutionalism: old and new*, en P. A. O’Hara (ed.), Encyclopaedia of Political Economy, Londres, Routledge, p. 533.

³ Citado en R. Skidelsky (1992), John Maynard Keynes, vol. 2: the Economist as Saviour, 1920-1932, Londres, Macmillan, p. 229.

⁴ Cfr. John M. Keynes (1925), *¿Soy un liberal?*, en Ensayos de persuasión, Crítica, Grijalva, Barcelona, 1988, p. 306.

intereses estrechos, inmediatos y excluyentes le impedían mostrar el menor compadecimiento por sus víctimas. Tomar de ellas patrimonio y vida correspondía a la medida exacta de sus apetitos, sin consecuencias ni remordimientos. Ya sea por el efecto que los gastos crecientes en seguridad tenían en una producción menguante de las comunidades así victimadas, ya por el poder diferenciado entre grupos de bandidos errantes, ya por ambas cosas, el proceso histórico que refiere Olson⁵ es el de la paulatina modificación de algunos bandidos errantes que arriban a la trascendente figura del *bandido estacionario*, aquel delincuente lo suficientemente fuerte para ofrecer protección a sus víctimas, especialmente frente a otros bandidos (errantes o estacionarios), y lo suficientemente talentoso para imponer un cobro, un *robo legal*, por el inapreciable bien de la seguridad; el origen del autócrata y, más significativamente, del impuesto. Al paso del tiempo, y bajo la lógica que convertía al bienestar de sus súbditos en variable explicativa del beneficio propio, el autócrata decide regresar una parte de los impuestos a la comunidad, en forma de bienes públicos, restringidos a aquellos útiles para la producción, para incrementar el ingreso privado y, con él, la base gravable que garantizaría su propia fortaleza. En este prolongado proceso histórico se transita de la anarquía a las primeras formas de Estado y, simultáneamente, del reino de los intereses excluyentes al origen de lo que Olson denomina los intereses inclusivos, los que llegarían, en las muy posteriores y más presentables democracias, a convertirse en *super inclusivos*:

⁵ Mancur Olson, Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas, Siglo veintiuno de España editores, Madrid, 2001.

Bajo esta lógica, cualquier nación actual se originó en esta génesis autocrática y nunca en el imposible *contrato social*, entendido como el resultado de deliberaciones de asamblea. *En el origen, fue el Estado.*

Olson continúa su exposición aludiendo al papel de la dimensión temporal en la construcción de las más adecuadas condiciones para la inversión a largo plazo, aquellas sobre cuyo ejercicio se construyen las mejores posibilidades de incrementar el ingreso de la comunidad. La existencia de un bandido estacionario con intereses inclusivos, capaz de formalizar ciertos derechos individuales, incluidos los de propiedad, garantizaba la estabilidad suficiente para incentivar la inversión a largo plazo, a la luz de los cálculos del propio autócrata y a la de los que realizaban los potenciales inversionistas. Un autócrata de corta duración, consciente de los riesgos de ser desplazado por adversarios o secuaces ambiciosos, no tendría mejores incentivos que los del bandido errante y presumiblemente se abandonaría al robo y al ejercicio de un interés excluyente y de muy corto plazo, sin promover ninguna mejoría en las condiciones de los gobernados; la duración en el poder, entonces, establecía una relación directa con el desarrollo de intereses inclusivos y resultaba altamente apreciado por los súbditos. Entre más corto sea el lapso del autócrata, menos posibilidades de prosperidad material de la comunidad.

Autócrata → Formas Diversas de Sufragio Restringido → Sufragio Universal

Al largo plazo del gobierno, le acompañan las virtudes suplementarias de la estabilidad impositiva y cambiaria, de la sofisticación de la oferta de bienes públicos, del cumplimiento obligatorio de los contratos y de la centralidad del bien común; en

contrapartida, la indefinición del tiempo de vida del autócrata y la incertidumbre sobre su propia sucesión, fueron elementos que históricamente erosionaron la confianza en el *hombre fuerte* e incentivaron la emergencia de formas de gobierno menos autoritarias, de sufragio restringido, hasta llegar a la democracia. En ella, tempranamente se hacen presentes los signos de la esclerosis, cuyo síntoma más visible se refleja en los comicios y en la menguante decisión ciudadana voluntaria por conocer plataformas partidarias y programas de gobierno, la *ignorancia racional*; el espacio que ahueca la mayoría es tomado, también tempranamente, por pequeños grupos de interés, mucho más hábiles y organizados para dar cumplimiento a los propósitos de la acción colectiva que expresa sus objetivos.

El no tan amplio espectro de cárteles, monopolios, oligopolios, empresas multinacionales y firmas diversas, desarrollan y ejercen un significativo poder de persuasión sobre los poderes formales, ya para promover curiosos mecanismos de proteccionismo, ya para obtener la emisión de leyes favorables a sus intereses, siempre para conducir a una desgana participación electoral mayoritaria hacia signos partidarios y candidaturas afines a sus objetivos materiales y a la obtención de rentas derivadas de la imperfección de los mercados. En esta parálisis de la vida democrática, tanto a los efectos de deficiencias éticas y políticas, cuanto a los efectos de percibir en este orden una suerte de solución definitiva a la dotación de bienes públicos, no juega un papel menor la percepción convencional del agente económico: egoísta, maximizador de beneficios y minimizador de costos, defensor de intereses inmediatos y excluyentes que tiende a evaporar el optimista panorama ofrecido por el desproporcionadamente calificado como *Teorema*, de Ronald Coase.

La acción colectiva de los grupos pequeños tiende a ser mucho más exitosa que la que desarrollan los grupos grandes, siempre que prime la percepción del agente precipitada, porque de la afición por obtener los menores costos deriva la emergencia del *gorrón* (free raider), el buscador de beneficios indispuesto a compartir la carga de los costos. Hasta en la lógica de Coase, la presencia de este agente acomodaticio impide la obtención de resultados óptimos, en el ámbito de los mercados *autorregulados*.

DOS “TEORÍAS” ALTERNATIVAS.

El teorema de Coase “... supone que si los derechos de propiedad están bien definidos, los agentes económicos pueden llegar a arreglos, en el caso de externalidades negativas, sin necesidad de la intervención del Estado, pues los individuos se ven obligados a asumir los costos de esas externalidades. Así, los agentes pueden “internalizar” los costos de las externalidades y, al mismo tiempo, garantizar un resultado económico más eficiente que el derivado de una intervención del gobierno. El teorema “demuestra” que si no existen costos de transacción, la distribución de los derechos de propiedad es irrelevante: los propietarios siempre negociarán una solución Pareto eficiente”⁶. Para Olson, a pesar de considerar que hay demasiada alegría en llamar teorema a la aportación de Coase, ya que se desarrolla fundamentalmente a través de ejemplos, lo incorpora al listado de posibles teorías alternas a la del bandido estacionario, por cuanto tal aportación aplica la lógica del intercambio mutuamente beneficioso –y la idea de que los costos de transacción limitan tales intercambios- a la teoría aceptada

⁶ José Ayala Espino, *Economía pública. Una guía para entender al Estado*, FEUNAM, 1997, pp. 335-336. El subrayado es mío (FN).

del fracaso del mercado, mostrando así que ésta era defectuosa. Sin embargo, la propia caracterización neoclásica del agente económico, por lo que hace a la afición por minimizar costos, tenderá a colocar al problema del gorrón en el sitio que se había destinado a la transacción mutuamente ventajosa y tal circunstancia habrá de convocar a la presencia coercitiva de la tercera fuerza, el Estado, para hacer obligatorio el cumplimiento del contrato entre las partes. Por ello, no debe olvidarse la célebre advertencia que prima en El Leviatán, de Thomas Hobbes: “...*la vida sin un Estado eficaz que preserve el orden es solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta*”.

De esta misma circunstancia, expresada en un desarrollo preferente de la disposición a competir sobre aquella que impulsaría a cooperar, se deriva lo que Olson llama el error frecuente y que conduce a suponer que aun en grupos de dos personas no existen posibilidades de establecer una acción colectiva que arroje un saldo benéfico para ambos; el autor supone que tal error deriva de las particularidades del ejemplo común, constituido por el *dilema del prisionero*; en él, dos individuos cometen un delito de los gordos (asesinar a una persona, por ejemplo) del que sólo ellos son testigos y, en la fuga de la escena del crimen, son arrestados por un delito menor (ignorar la señal roja de un semáforo, por ejemplo); la policía sospecha de la responsabilidad de ambos en la comisión del delito mayor, los detiene e incomunica y, a cada uno, ofrece la libertad a cambio de la denuncia del otro.

En teoría de juegos, la representación sería la siguiente:

Cuadro 1

El dilema del prisionero.

1: A multa y B multa.	2: A libertad y B cárcel.
3: A cárcel y B libertad.	4: A cárcel y B cárcel.

En el cuadrante 1, ambos individuos, si guardan silencio, sólo pagarán la multa por desatender la señal roja del semáforo; en el cuadrante 2, el individuo A quedará en libertad, denunciando al individuo B, mientras éste purgará una condena de 15 años; en el cuadrante 3, el delator y beneficiario será el individuo B, mientras el A purgará la condena, y en el cuadrante 4, ambos individuos, mutuamente delatados, purgarán la condena de 15 años. Jugado en pocas ocasiones, y siempre bajo el supuesto que hace de la racionalidad individual, irracionalidad colectiva con la consecuente preferencia por *competir* cuando se requiere *cooperar*, los jugadores caerán reiteradamente en el cuadrante 4, sin asumir que lo que más conviene a ambos corresponde al cuadrante 1. Las particularidades del ejemplo, la comisión del delito que impide la celebración de un contrato en el que las partes se comprometan a guardar silencio y el aislamiento y la incomunicación entre las partes que impide acordar la discreción que a ambos conviene, al no ser las que caracterizan a la actividad normal de los agentes económicos, convierten al *dilema del prisionero* en un caso límite de muy compleja generalización, aunque no deja de ilustrar la debilidad de la confianza entre integrantes de casi cualquier grupo⁷.

⁷ El tipo de problemas que resultan de la recurrente ineficiencia de las soluciones de mercado, entre los que se contabiliza al dilema del prisionero, se analiza detalladamente en: Ayala, José, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999, pp. 91-97.

El carácter monopólico que, sobre la violencia, detenta el Estado, define una forma general de disuasión para que los súbditos se abstengan de desafiar esa fuerza, al tiempo que un buen diseño institucional y una aceptable política económica llevan a una aceptación generalizada del orden establecido y crean incentivos para su preservación. Tal estado virtuoso de cosas sólo es documentable en sociedades prósperas y en las que las normas favorecen a los propietarios (que, se supone, son la mayoría de la población), en las que la observancia de los contratos es obligatoria y la aplicación de las normas es expedita. Por supuesto, no es el caso de las sociedades poscomunistas ni, mucho menos, de las que se cuentan en el dilatado espacio del llamado Tercer Mundo. Ahí, la intervención del Estado, que suele ser excesiva y contraria a los mensajes del mercado, tiende a provocar la colusión de los agentes y genera incentivos para actuar en contra de la ley y promover formas corruptas de negociación.

Si la acción del Estado se encamina a modificar a alguno, o a ambos, de los dos referentes básicos de la economía convencional, cantidades y precios, de forma contraria al hipotético cruce de las líneas de oferta y demanda, ya para fijar precios distintos a los que resultan del equilibrio de mercado (salarios, por ejemplo) o cantidades producidas mayores a aquellas que son demandadas (alimentos, por ejemplo), los resultados tenderán a resultar adversos al propósito que los origina; de manera tal que, en el primer caso, los salarios establecidos autoritariamente, y por encima del crecimiento de la productividad, producirán mayor desempleo, mientras que ofertas incrementadas, por la acción oficial y por encima de las cantidades demandadas, mediante la revelación de preferencias por la vía del precio, producirán el desabasto. En tales circunstancias, visibles en una equivocada

intervención estatal que, además, transfiere recursos de las actividades rentables hacia las que no lo son (restricción presupuestaria *blanda*), los incentivos que se producen resultan contrarios al cumplimiento de los propósitos de la propia intervención, con lo que se ponen en escena, primero, la colusión entre los agentes directamente afectados, e inmediatamente después, y como resultado natural, la corrupción en un espacio aún más amplio, el del más diverso espectro de autoridades. De esta lógica parte el supuesto de que las sociedades de menor prosperidad, antes de tomar la ruta virtuosa de la prosperidad, deberán afrontar a su circunstancia empobrecedora, corrupta y originada por un intervencionismo extraviado. La crisis reciente, la Gran Recesión, ha mostrado que los errores en la intervención gubernamental también son visibles en economías desarrolladas, al promover –con los costosos *rescates* de intermediarios financieros irresponsables– formas específicas de *daño moral*, cuando se crearon expectativas de nuevos rescates que incentivaron una verdadera adicción al riesgo, con la expansión de créditos incobrables (baste recordar, por ejemplo, el término multicitado durante y después del desarrollo de la crisis de *demasiado grande para quebrar*⁸).

LA ACCIÓN COLECTIVA.

Las derivaciones de la teoría de Mancur Olson, estadistas aunque despojadas de excesos intervencionistas, hoy enfrentan las sólidas razones de Elinor Ostrom, concretamente en el terreno de la acción colectiva, que sugiere –y demuestra– la posibilidad de un gobierno de los bienes comunes⁹ que no requiere de la fórmula

⁸ Cfr. Charles P. Kindleberger y Robert Z. Aliber (2012), Manías, pánicos y cracs. Historia de las crisis financieras, Ariel Economía, Barcelona, 499 pp.

⁹ Elinor Ostrom (2011), El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones y la acción colectiva, FCE-UNAM, México, 403 pp.

estatizadora olsoniana ni de su opuesta, la privatizadora, sostenida por Garret Hardin, que considera que los bienes comunes, al ser de todos y de nadie, incentivan muy poco, si incentivan algo, el cuidado, preservación y expansión de dichos bienes, a partir de los intereses excluyentes y de corto plazo que caracterizan al agente individualista de la teoría neoclásica, construyendo la *Tragedia de los Comunes*, como tituló a su artículo de 1968¹⁰.

La disponibilidad de estudios empíricos, tanto en las elaboraciones de Olson cuanto en las de Ostrom (las de Hardin tienden a descansar en *el sentido común*), al lado de muchas otras aportaciones institucionalistas, logran producir un doble resultado, a saber:

- a) Que, mientras la teoría económica estándar, el mainstream, opera como *teoría normativa*, por cuanto indica cómo deberían ser las cosas, el institucionalismo tiende a operar como *teoría positiva*, por cuanto intenta describir cómo son las cosas, y
- b) Que el institucionalismo, muy lejos de elaboraciones concluyentes, ha podido conformar un cuerpo (más bien, cuerpos) teóricos *vivos*, en recurrente construcción de agendas de investigación, en viaje recurrente (y redondo), de la realidad a la teoría y de la teoría a la realidad, entre otras pretensiones, por negarse a emplear supuestos irreales.

Además de los problemas del tamaño (entre mayor, peor) y del gorrón (minimizador radical de costos), la acción colectiva de los grandes grupos tiende al fracaso, en la

¹⁰ Garret Hardin (1968), The Tragedy of the Commons, Science, vol. 162, pp. 1243-1248.

búsqueda de sus objetivos, por la carencia de cohesión y solidaridad, entre sus componentes. Los casos del pobre que se siente menos pobre o mejor educado o simplemente distinto que sus correligionarios muestran una inquietante recurrencia que produce muy flacos favores a la acción colectiva de los grupos grandes, dominados en lo político y/o explotados en lo económico.

LA PENURIA MEXICANA.

Por nacionalizar el tratamiento del tema, asuntos como la disponibilidad de un verdadero Estado de derecho, sin exclusiones ni privilegios, continúa siendo una aspiración nacional incumplida; otro tanto puede decirse de un tipo de mercado en el que circulen derechos de propiedad y no sólo mercancías, como acontece con la muy extendida informalidad comercial, o con la moral pública, visible u opaca, en la obtención y administración de recursos fiscales.

La prefiguración de mercados exitosos los describe como intensivos en normas, con la circulación dominante de derechos de propiedad que avalan a las mercancías, a distancia, con disponibilidad de créditos para la adquisición y de servicios post venta. Por supuesto, tales mercados habrán de competir y derrotar a la dominancia de los mercados in situ, autocumplidos, irrefrenables, ubicuos e informales. No es ocioso recordar que más de la mitad de la PEA ocupada en el país, consume su fuerza de trabajo en las actividades informales.

La carencia de instituciones adecuadas, un mal diseño institucional o, lo que es aún peor y propio del no desarrollo, la simulación de marcos institucionales adecuados, constituyen circunstancias que complican, hasta la imposibilidad, el arribo al

desarrollo. México es un buen ejemplo de, por lo menos, tres notables dislates institucionales:

- a) El que convierte a las normas en aspiraciones, con lo que se vulnera, por el propio incumplimiento, la observancia de la normatividad en su conjunto (por ejemplo, el rango constitucional de derechos en educación, empleo, soberanía alimentaria, salario mínimo remunerador, y un largo etcétera);
- b) El que, deliberadamente, confunde a las reglas del juego con los jugadores (creadas en la intención apriorística de obtener beneficios de y/o de aplicar perjuicios a otros), y
- c) El que simula la disponibilidad ciudadana de un pleno Estado de Derecho, sin la supresión de privilegios para unos pocos, y que ignora que el verdadero Estado de Derecho es aquel que proporciona recursos y posibilidades de defensa a todos los gobernados frente a los excesos gubernamentales.

La reciente periodización sobre el desarrollo de América Latina, propuesta por Luis Bértola y José Antonio Ocampo y claramente diferenciada de la que elaboró Aníbal Pinto (*Etapas del desarrollo, hacia afuera, hacia adentro y reciente*), ilustra la peculiar circunstancia que, por reducción del intervencionismo económico gubernamental, dificultó y dificulta el arribo al orden institucional convergente con la búsqueda del desarrollo:

Cuadro 2.

PERIODIZACIÓN DEL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA.

ETAPAS	CARACTERÍSTICAS	PERIODOS
--------	-----------------	----------

América Latina en la economía mundial.	Exportación de alimentos y materias primas de producción extensiva.	De la Independencia a 1870.
Desarrollo primario exportador	Énfasis productivo y comercial en minería, agricultura y ganadería.	De 1870 a 1929, primera globalización.
Industrialización dirigida por el Estado.	Producción de manufacturas ligeras, para el mercado interno.	1929-1980, de la Gran Depresión a la crisis de deuda.
Reorientación hacia el mercado.	Exportación manufacturera pesada.	1980-2010, neoconservadurismo.

Fuente: Luis Bértola y José A. Ocampo (2013), El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia, FCE, México, 370 pp.

La clave de esta dificultad radica en la jibarización del Estado, especialmente visible en sus facultades institucionales, que caracteriza a la última etapa. Sin el regreso del Estado, el diseño, consenso y observancia del orden institucional adecuado, no harán acto de presencia. El carácter intensivo en reglas y el establecimiento de derechos exigibles por la población, en el propósito de mitigar el mayor problema moral mexicano, la abismal desigualdad socioeconómica y la tolerancia colectiva, oficial y social, sobre su existencia, exige un volumen, precisión y transparencia del gasto público, que la fiscalidad actual convierte en utopía; no es un dato menor, al respecto, recordar la reacción (en el amplio sentido del término) que empresarios, medios de comunicación y el más notable partido político de derecha han mostrado frente a una tímida y francamente insuficiente reforma hacendaria aprobada muy recientemente por el Congreso de la Unión, invocando la alta doctrina (religiosa) del equilibrio fiscal y reclamando la preservación de privilegios, en calidad de derechos hace mucho tiempo establecidos. Sin corresponder a las fallas propiamente

institucionales, la reorientación macroeconómica en materia fiscal y monetaria, resulta fundamental y urgente en el propósito de recuperar la senda del crecimiento.

El tema de las llamadas *fallas institucionales*, en el caso de México ha privilegiado el efecto que la debilidad institucional para combatir a los poderes fácticos ha tenido y tiene sobre el crecimiento económico¹¹ (*mediocre*, por emplear un término indulgente) y la importancia del Estado de derecho en el costo de hacer negocios¹². La obsesión de Carlos Elizondo por percibir a Universidades Públicas, sindicatos, monopolios y otros poderes fácticos como los grupos capaces de impedir la formulación y puesta en práctica de *políticas públicas favorables para todos* que, en la lógica de dicho autor, no serían otra cosa que el incremento de las llamadas *reformas estructurales*, en el ánimo de disponer de más mercado y menos Estado, le lleva a imaginar una curiosa paradoja, mediante la cual el Estado mexicano sufre una debilidad institucional que le impide enfrentar a los poderes fácticos que, a su vez, se oponen a esa debilidad institucional del Estado frente al mercado. En pocas palabras, el Estado se muestra débil para hacer las cosas que le debilitarían, particularmente en sus facultades institucionales, más aún. Así, ya se sabe, piensa Elizondo.

En un reciente trabajo, Jaime Ros demuestra que, en primer lugar, México no ha sufrido un deterioro en los indicadores internacionales de calidad institucional; más bien, ha acontecido lo contrario y, en segundo lugar, que las instituciones que deben fortalecerse son aquellas que dotarían al gobierno de facultades para llevar a cabo

¹¹ Carlos Elizondo (2011), Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre. Debate, México.

¹² OCDE (2012), Perspectivas OCDE. México: Reformas para el cambio. OCDE, París.

políticas industriales y de desarrollo agropecuario y que “ ...*hoy día son débiles o inexistentes debido precisamente a que han sido desmanteladas a lo largo de tres décadas de ‘reformas estructurales’*”¹³.

CONCLUSIONES.

En el análisis de las perspectivas del desarrollo, el tratamiento del marco y los diseños institucionales disponibles o alcanzables resulta crecientemente inevitable. No hay nación con expectativas de éxito que carezca de un orden institucional consensado, sencillo, basado en la tradición y observado por la población. La pertinencia de las reglas, la posibilidad y disponibilidad de mecanismos para percibir su falibilidad y emprender las reformas convenientes, en condiciones de legitimidad, son características que adornan a las sociedades mejor cohesionadas y organizadas.

El cambio institucional invariablemente reconoce su origen en el aprovechamiento de situaciones críticas. Ello no significa, como es evidente con la emergencia del neoconservadurismo desde los años setenta y ochenta, que lo que se destruye siempre sea peor que lo que le sustituye; la evolución es una alternativa a la que siempre acompaña la de la posible involución y tal circunstancia se ha hecho globalmente visible desde la conclusión de la llamada era keynesiana. De las diez crisis financieras que han agobiado al mundo desde el siglo XVII (con la *tulipanomanía*), seis se han verificado desde 1970.

¹³ Jaime Ros (2013), Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México. COLMEX-UNAM, México, pp. 111 y 112.

Para el caso mexicano, la crisis que arranca en 1982 originó una respuesta bastante más severa que la propia enfermedad, con un crecimiento económico miserable, una desigualdad brutalmente expandida y un malestar social grande y creciente. A una institucionalidad fingida, se ha ido sumando una serie de diseños institucionales inadecuados, contradictorios, apresurados e impuestos autoritariamente. Reformar a las llamadas reformas estructurales, es hoy el tipo de reforma institucional indispensable para intentar recuperar la senda del crecimiento y comenzar a imaginar el arribo a la del desarrollo.

Desde la impronta del llamado *neoliberalismo* (en realidad, neoconservadurismo), el Estado mexicano se ha ido despojando de las facultades institucionales que le permitirían elaborar y desarrollar la política económica consistente con el desarrollo: La política monetaria se desarrolla por una banca central “autónoma”, cuyo mandato constitucional es de la estabilidad, con un mecanismo rígido y estricto de *metas de inflación* que, con la manipulación de la tasa de interés tiende a la apreciación artificial del peso, despojando de una competitividad poco robusta a las actividades exportadoras; el actual gobierno se ha comprometido a no poner en ejercicio nuevas reformas fiscales que, al tiempo que pudieran fortalecer las finanzas públicas, nos colocaran en una situación de menor desigualdad. Existe una institución, y un objetivo presupuestal, empeñados en el combate a la inflación; ¿dónde se encuentra la institución responsable, y el propósito gubernamental, de impulsar el crecimiento que es condición tan indispensable como insuficiente para acercarnos al desarrollo? Por obra de varios gobiernos, desapareció.

No disponemos, desde 2006 y en las dos más recientes versiones del Plan Nacional de Desarrollo de política industrial, instrumento que, en el retorno del desarrollo que impulsa la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), conduciría a las eficiencias schumpeteriana (economía intensiva en conocimientos) y keynesiana (la ampliación de la demanda efectiva) que desde ese organismo se considera fundamental.

Esa debilidad institucional, que tiene un puñado de beneficiarios, por sí misma ilustra la importancia de buscar su pronta y profunda metamorfosis, para acercarnos a un ámbito institucional no fingido, consensuado, sencillo y eficaz, en el que el Estado recupere su función estratégica para alcanzar el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA.

Ayala, José (1997), Economía pública. Una guía para entender al Estado, FEUNAM, México.

Ayala, José (1999), Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, FCE, México.

Bértola, Luis y José A. Ocampo (2013), El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia, FCE, México.

Elizondo, Carlos (2011), Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre. Debate, México.

Hardin, Garret (1968), The Tragedy of the Commons, Science, vol. 162, pp. 1243-1248.

Hutton, A. (1999), *Institutionalism: old and new*, en P. A. O'Hara (ed.), Encyclopaedia of Political Economy, Londres, Routledge.

Keynes, John M. (1925), *¿Soy un liberal?*, en Ensayos de persuasión, Crítica, Grijalvo, Barcelona, 1988.

Kindleberger, Charles P. y Robert Z. Aliber (2012), Manías, pánicos y cracs. Historia de las crisis financieras, Ariel Economía, Barcelona.

OCDE (2012), Perspectivas OCDE. México: Reformas para el cambio. OCDE, París.

Olson, Mancur (2001), Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas, Siglo veintiuno de España editores, Madrid.

Ostrom, Elinor (2011), El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones y la acción colectiva, FCE-UNAM, México.

Ros, Jaime (2013), Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México. COLMEX-UNAM, México.

Skidelsky, R. (1992), John Maynard Keynes, vol. 2: the Economist as Saviour, 1920-1932, Londres, Macmillan.