

# LIMITANTES DEL DESARROLLO EN UNA ECONOMÍA CON REZAGOS INSTITUCIONALES

**Carlos Zárate Palomino**

*Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A*

Este trabajo se centra en la problemática institucional de desarrollo económico *versus* la primacía de los factores tecnológicos, objeto abordado mediante el análisis de la viabilidad de las políticas públicas de estabilización y de cambios estructurales, en un contexto de rezago y crisis de la infraestructura organizacional de la economía en el periodo reciente. Esta reflexión señala como hipótesis que el requisito fundamental del desarrollo es la existencia de un sistema institucional evolucionado y acorde a las circunstancias históricas, culturales y sociales de la economía en cuestión.

## **Limitantes del desarrollo en una economía con rezagos institucionales**

Los recientes acontecimientos de crisis en los diferentes ámbitos de la economía y sociedad, como la inestabilidad económica, financiera y bancaria, jalonada por factores negativos exógenos y endógenos, revelan la presencia de elementos de disolución institucional y económica que plantean graves incertidumbres a las posibilidades de desarrollo de la economía.

Dado que esta crisis tiene diversas manifestacio-

nes, se busca resaltar los aspectos económicos institucionales, pero no anclados exclusivamente en los fenómenos de asignación y uso de recursos en una economía de mercado en transición de un esquema de fuerte intervención pública, asociada a un aparato productivo altamente protegido a la competencia extranjera, hacia otro modelo de escasa intervención pública. Este proceso transcurre en una economía en la cual los mercados interno e internacional sustituye al Estado en su función motora.

En este ejercicio interesa el aspecto organizacional del desarrollo, fenómeno que debe rescatarse analíticamente, pues no existe economía dinámica sin el componente institucional que determina el ambiente de corto y largo plazo que posibilita la viabilidad de las decisiones de negocios y de políticas públicas. Específicamente, desde la década de los años ochenta, México atraviesa un proceso de tránsito hacia una economía abierta. A diferencia de las décadas anteriores, los mercados y la inversión privada son los agentes responsables del crecimiento y del bienestar económico. Este proceso de cambios estructurales tiene, en general, como ejes estratégicos, una nueva institucionalidad económica y una orientación ideológica opuesta a la tradicional. La

primera, en formación y consolidación; la otra, más asociada a las pautas y cánones institucionales propios de la idiosincrasia y cosmovisión de un Estado originado a principios de este siglo, cuya memoria histórica se origina en la primera revolución de este siglo y lo más importante: revolución victoriosa y epicentro de los grandes procesos reformistas en América Latina.

El trabajo consta básicamente de dos secciones, en la primera, a modo de un esbozo teórico sobre el tema central, se trata de plantear el aspecto de la naturaleza institucional de los procesos económicos; por otro lado, se plantea la falta de viabilidad del nuevo modelo de desarrollo por la incapacidad del nuevo marco institucional, así como la inflexibilidad de la antigua institucionalidad económica, que es un factor perverso de inercia.

### **Institucionalidad económica: rutinas y comportamientos**

En México, los cambios estructurales iniciados en los años ochenta, que habían comenzado varias décadas atrás, respondieron a la grave crisis acumulada en la economía. Desde nuestra perspectiva, ese fenómeno no subyace exclusivamente en la esfera de la asignación y uso de recursos (en la empresa, el mercado, la industria o las variables macroeconómicas y sectoriales sujetas a control dentro de las políticas públicas de fomento), es tanto o más importante el entramado institucional interno y externo al aparato económico.

Los agentes económicos públicos y privados generan ingresos, pero dentro de organizaciones que se comportan en función de rutinas que han de adaptarse a una lógica o racionalidad limitada (Simons, 1947) y adecuarse a procedimientos y situaciones. Los organismos sociales con mayor capacidad de regeneración, acoplan su conducta paulatinamente y de acuerdo con la experiencia histórica, respondiendo con anticipación a los *feed backs* de resultados (Hodgson, 1988).

Como las instituciones se orientan por objetivos, la lectura de la crisis del modelo de crecimiento y del patrón de intervención pública en la economía mexicana, por parte de la nueva clase política, coincidió con la expresada por los organismos financieros internacionales (FMI y BM) y académicos de prestigio internacional, adheridos todos a una visión

económica neoclásica. Aunque los primeros tuvieron un papel protagónico estratégico en la configuración del nuevo modelo económico, el cambio estructural se combinó con una política pública de *shock* que estabilizó la economía, pero a costos sociales enormes. Algunos de sus mismos mentores (World Bank, 1996, 1997) empiezan a cuestionar y a plantear moderación en ciertas políticas (v.g. privatización).

Pero el análisis no está en pos ni esperanzado en los resultados de las catarsis o los exámenes de conciencia de las instituciones y/o funcionarios de las agencias internacionales; tampoco en los aspectos técnicos del manejo macroeconómico de la crisis. Considerando los resultados y las perspectivas inciertas del desarrollo de una economía en transición como la mexicana, interesa destacar la importancia de discutir la naturaleza y el comportamiento de las instituciones y organizaciones económicas (de mercado y públicas). La incertidumbre que genera el modelo radica en la incapacidad de las políticas públicas de percibir la dimensión institucional del proceso.

La reforma de la economía no se complementó con la necesaria refuncionalización o creación de instituciones económicas que desarrollaran el ambiente propicio para las nuevas rutinas de formación de contratos, así como las de asignación y uso de recursos. Así, al no crearse o recrearse de manera explícita y sistemática el marco institucional de una economía de libre mercado abierta a la competencia internacional, la inestabilidad económica latente se agudiza. La inversión de largo plazo cede su lugar a la especulación y los negocios fáciles y lábiles, pues no existen instituciones que limiten los estragos de la incertidumbre en una economía carente de esa organicidad que armoniza, da confianza e incentiva a los agentes económicos.

Adicionalmente, es sabido que las reformas institucionales para instrumentar un nuevo modelo no pueden realizarse en el corto plazo; pertenecen a un horizonte de largo plazo. De esta manera, cómo puede exigirse eficiencia, cuando en el mejor de los casos las políticas públicas ortodoxas apenas se adivinan en planes de dudosa viabilidad al corto plazo. Su comportamiento está determinado por esa relación entre resultados observados y aspiraciones, anhelos, objetivos. Naturalmente las instituciones reportan tanto éxitos y fracasos, como grados de madurez, logros y metas.

Todo este molesto preludeo es para afirmar que las organizaciones económicas se ajustan a procesos sociales inteligentes de aprendizaje a través de la codificación de inferencias históricas, la experiencia y aspiraciones colectivas en pautas y rutinas que determinan y orientan el comportamiento de las instituciones. Todo lo anterior, determinado por contextos culturales e históricos específicos, que es necesario reconocer para el correcto diseño institucional y organizacional (North, 1995).

Resulta pertinente detenernos en una especificación provisional de rutina. Este término generalmente incluye el conjunto de formas, métodos, sistemas, reglas y procedimientos, convenciones, papeles, estrategias y tecnologías (asociadas a los arreglos y/o transacciones económicas a nivel micro y macroeconómico) que determinan la estructura y el comportamiento de las organizaciones o agentes económicos. Por otro lado, las experiencias, la memoria histórica y las aspiraciones individuales y colectivas son codificadas en rutinas que se traducen en instrucciones, lecciones, objetivos y proyectos de asignación y uso de recursos con fines de alcanzar ganancias y bienestar en una economía de mercado.

Las rutinas constituyen la parte sustantiva de las organizaciones, pero no es posible que éstas lleven a cabo el desarrollo o la historia económica. No obstante, hacen posible que los organismos económicos y sus integrantes, actúen racionalmente dentro del marco explícito e implícito de las rutinas; éstas operan así porque se aprenden mediante procesos complejos de socialización, educación, imitación, capacitación, cambios de personal, fusión o integración de organizaciones, etcétera. De aquí la importancia de generar instituciones públicas de fomento orientadas al desarrollo organizacional, útil complemento del apoyo convencional: el tecnológico.

De esta forma, las rutinas se guardan en la memoria social y colectiva de los agentes económicos. Estas pautas usualmente son coherentes, aunque en situaciones de crisis pueden resultar irracionales, destruirse y/o amalgamarse con otras rutinas exógenas, desnaturalizando la esencia de la organización primigenia. Las instituciones y sus rutinas están en movimiento continuo y cambian como respuesta a la experiencia ganada en un conjunto de organizaciones con capacidad de aprendizaje. El cambio organizacional de la economía dependerá de la forma en que las nuevas instituciones puedan interpretar o

captar el sentido de la historia económica y los valores enraizados en una cultura y sociedad específica.

Esta manera de entender la institucionalidad económica es clave para comprender el fenómeno más allá de cualquier abstracción inútil. Asimismo, esto implica estar en presencia de una institucionalidad, entendida como un proceso en movimiento cíclico, evolutivo y continuo, en el cual las instituciones nacen, crecen y perecen, aunque debe aclararse que las nuevas instituciones se provienen de las que desaparecen. De aquí la importancia del concepto de graduabilidad en todo proceso de cambio estructural, como se analiza enseguida.

### **Brecha institucional y cambios estructurales**

En esta sección se postula que en México las políticas económicas de estabilización y de ajustes estructurales, haciendo a un lado ciertos lapsos efímeros de estabilidad y relativo crecimiento, carecen de viabilidad debido a la incapacidad, inflexibilidad y rezago del marco institucional de la economía. A favor de esta premisa, recuérdese que el hiato institucional es un factor que agrava la inestabilidad económica y financiera, que hoy amenaza en constituirse en una constante estructural de la economía y la sociedad. Sin detenernos en una descripción detallada de la evolución de las políticas de estabilización y de reformas estructurales, se presenta un esquema general del proceso. En dicho periodo surge una nueva hegemonía política –de estamento tecnócrata y financiero– que con apoyo político y económico de las agencias internacionales (FMI y BM), aplica un programa estandarizado de estabilización, antes ensayado en países desarrollados y subdesarrollados.

Dentro de una visión de *omni* mercado y *fiat lux*, no es la experiencia lo que mueve a este nuevo conglomerado de técnicos y políticos de la economía, sino su fe tecnócrata y cartesiana de que el individuo está sobre la naturaleza económica y social. Se suponen poseedores de la supremacía del conocimiento económico; en este caso, su enfoque neoclásico de mercados transparentes con cero intervención gubernamental. Esta visión privilegia los aspectos tecnológicos del mercado, pero omite el contenido social, cultural e histórico de esta institución, pues ignora que es un factor fundamental de orden, cohesión y armonía social (Obregón, 1992). Este argumento, en economías con ausencia o debi-

lidad institucional, es altamente inconsistente al excluir los aspectos esenciales de la organización económica que determinan el diseño y la instrumentación de las políticas públicas.

Esto plantea la constitución de programas y planes, generalmente de corto plazo, que constituyen un avance en su configuración técnica, pero que originan conflictos con los agentes económicos reales, ya que dichos ejercicios se caracterizan por una alta dosis de verticalidad y autoritarismo expresados en una falta de consenso social; ausencia de compromisos con las organizaciones e indefinición de las estructuras de gestión, entre otros efectos. Como se dice, una planeación a dos mil pies de altura. El contenido básico de la agenda de estabilización y de reformas estructurales es el siguiente:

- Corrección de las distorsiones de precios para desarrollar mercados competitivos que aseguren la eficiencia de los sistemas de producción y distribución.
- Liberación de mercados y de precios y política monetaria fiscal restrictiva (se eliminan subsidios a la producción y el consumo) para elevar la competitividad de los mercados. Disciplinar empresas, consumidores y sector público.

- Privatización de empresas y organismos gubernamentales para disminuir la presión sobre el déficit fiscal y la constitución de una nueva capa empresarial más competitiva y agresiva para atraer capital y tecnología extranjera.
- Apertura económica hacia afuera, vía una drástica caída de los aranceles de importación y la promoción preferente de las exportaciones para intensificar la modernización tecnológica y la reorientación del aparato productivo nacional (World Bank, 1991).
- Profundización de la apertura económica y la globalización de la economía vía el TLC.

En general, el programa de estabilización y ajustes estructurales se aplicó en su modalidad de *shock* inmediato y directo para alcanzar rápidos efectos positivos. Se impuso desde el inicio un proceso veloz de liberalización comercial (interno y externo), de exclusión de la intervención económica del Estado a través de la privatización de empresas públicas.

El interés por acelerar la ejecución de éstas políticas es contrarrestar cualquier intento de oposición de ciertos ámbitos o jerarquías de poder dentro del Estado (v.g. grupos corporativos sindicales y empre-



sariales; segmentos intermedios de la burocracia gubernamental, etcétera). Se pretendía cancelar cualquier posibilidad de restaurar el anterior régimen o de legitimar alguna alternativa dentro del mismo modelo, asimismo, se deseaba suprimir las posturas contrarias al proyecto, o aquellas que pudieran inhabilitar el propósito central de una economía moderna globalizada y de libre mercado (Klaus, 1991). El resultado del proceso, exceptuando ciertos lapsos de estabilización y crecimiento, es una gama amplia de distorsiones y desequilibrios de un enorme costo social. Entre los efectos se pueden señalar los siguientes:

- Entre 1984 y 1994 el desempleo creció dos veces (la proporción de la PEA desocupada involuntaria).
- La actividad económica creció a una tasa media (1.94%) menor que el desempleo.
- El ingreso se polarizó más; el índice de inequidad (GINI) aumentó sostenidamente (17%).
- El 40% más pobre de los hogares perdió 24% de su participación en el ingreso nacional, en tanto que el 10% de los más ricos aumentó su asignación porcentual a un poco más de 27%.
- Se acentuó la brecha de ingresos entre el campo y la ciudad. Los hogares urbanos, de percibir 3.34 veces los ingresos rurales en 1984, aumentaron a 8.5 veces en 1994; en tanto que las ganancias crecían de 53.8% a 59.62 %.
- Finalmente, el precio de la canasta básica se cuadruplicó entre 1983 y 1994, mientras que en 1994 el salario mínimo perdió 41% de su capacidad de compra de 1983 (Noriega, 1997).

Los supuestos teóricos del programa de estabilización planteaban que la distribución del ingreso, la *asignación final de recursos una vez concluido el proceso de mercado será siempre socialmente eficiente y la distribución inicial permanecerá inalterada, salvo si hubiese violaciones a las restricciones presupuestales de los agentes o los precios relativos fuesen alterados por rigideces (ibid:144)*. De aquí la necesidad de transparentar el mercado eliminando las rigideces del proceso de trabajo mediante la cancelación de los subsidios al consumo popular (salarios), abolición de todos los obstáculos a la libre circulación de los activos existentes en el mercado, la corrección institucional (subsidios) de inequidad en la dotación inicial de los agentes más débiles, excepcionalmente y por una sola vez.

No obstante, entre 1984 y 1994 la política fiscal restrictiva contribuyó a que los salarios perdieran más de 20% de su participación en el ingreso, lo cual,

sumado a la ampliación de los impuestos indirectos en casi 26%, provocó un efecto redistributivo regresivo. La política salarial se negocia entre gobierno, trabajadores y empresas dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, una institución que modifica su objetivo de armonizar los factores capital y trabajo, centrándose más en el control de la inflación vía la contención administrada de los salarios nominales (ibid:175).

Este resultado del modelo en su expresión de mayor desempleo, desigualdad y caída de salarios tiene origen en la falta de progresividad en aplicación de la política económica. Una estrategia de instrumentación violenta del programa estándar de estabilización, aun en países desarrollados con una infraestructura institucional completa y flexible a estas políticas (Inglaterra, década de los años ochenta), generó un alto grado de incertidumbre en los agentes, con graves efectos desestabilizadores en el aparato productivo. Este fenómeno provocó un agudo retraimiento de la inversión, el producto y el empleo. No fueron extraños los fenómenos de desindustrialización y pérdida de competitividad en sectores tradicionalmente dinámicos (Glyn, 1993). Si esto ocurre en países con alto grado de desarrollo económico e institucional, qué no puede suceder en situaciones de atraso económico y grandes brechas de infraestructura institucional como la mexicana.

La presencia de una amplia brecha institucional evidenciada en la ausencia de organismos económicos *ad hoc* y la debilidad o agotamiento de los existentes, agudizan la crisis económica. Este fenómeno, aunado a los rápidos ajustes estructurales, colapsó las estructuras y centros de dirección de los organismos económicos existentes (bancos, empresas y organismos gubernamentales; áreas de regulación económica del sector público federal y estatal).

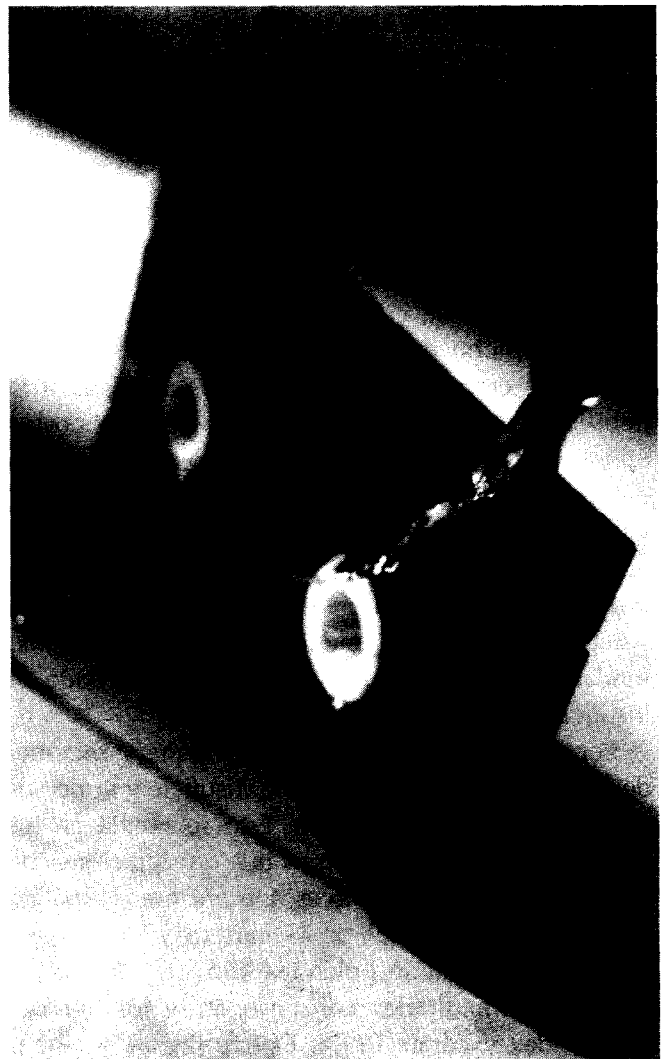
Este fenómeno sucede antes de que los nuevos mecanismos de coordinación del nuevo modelo, así como la incipiente economía de libre mercado y globalizada, pudieran haberse iniciado y consolidado. Consecuentemente, este problema se expresó en una profundización del hiato institucional que intensificó severamente la crisis del sistema económico. La liberación de los mercados financieros y la política monetaria y fiscal restrictiva, propendieron a incrementar el ahorro privado y público, con el consecuente retiro del gobierno en el uso obligatorio de una

porción significativa de la captación bancaria (la abolición del requisito de reserva sobre depósitos y créditos obligatorios, etcétera). Este proceso permitió que las empresas de intermediación financieras se liberaran de la tutela gubernamental (Huerta, 1994) y que tuvieran más recursos para desarrollar los mercados de dinero y capitales. De este modo, la inversión privada con un alto componente externo, debiera constituirse en el vector estratégico de crecimiento, dejando reducida a su mínima expresión la inversión pública; propósito que contrasta con la crisis recurrente del sistema financiero, lo que confirma que el desarrollo de los mercados financieros es algo más que los simples componentes monetarios.

La institucionalidad es tan relevante en la historia económica del país, que fue el medio para reunir a diferentes agencias vinculadas a la asignación y uso del gasto fiscal en una sola y muy importante secretaría de Estado en la década de los años setenta. Sin embargo, como resultado de los ajustes estructurales implementados, el otrora símbolo cumbre de la intervención pública en la economía, la Secretaría de Programación y Presupuesto, desaparecería radicalmente dejando graves vacíos institucionales en la planeación y administración del gasto fiscal.

Paradójicamente, en una economía como la mexicana, es tan difícil crear instituciones como resulta muy fácil destruirlas, dadas las inherentes debilidades o rasgos de agotamiento institucional. El enfoque neoclásico implícito en el modelo en curso estipula que la economía es una suerte de mecano de ingeniería susceptible de manipulación. De tal idea deviene el manejo, socialmente aséptico, de las variables económicas en los procesos de asignación y uso de los recursos. Evidentemente, este razonamiento omite el componente institucional que condiciona y posibilita la realización de esa lógica o racionalidad económica inmanente de los agentes económicos.

En esta visión prevalece la imagen de una economía libre de factores sociales, políticos y culturales que, en nuestra perspectiva, son los determinantes fundamentales de la matriz organizacional de la empresa y de la economía global. Por tanto, esa visión desestima los problemas de brechas institucionales que contribuyen a crear situaciones de incertidumbre estructural, fenómeno característico de las economías subdesarrolladas. Ahí se genera la situación de volatilidad de las tasas de interés, acentuada por el circuito de especulación internacional que afecta las decisiones estratégicas de los agentes económicos.



Los problemas de institucionalidad económica se manifiestan en la ausencia o debilidad de los mecanismos legales, fiscales y financieros que, aunado a otros factores de incertidumbre, dificultan las decisiones de inversión, pues imposibilitan la evaluación de los proyectos de negocios. Debido a lo anterior, se anulan decisiones estratégicas de inversión que corren por cuenta del empresariado nacional, en tanto el capital extranjero, protegido por una institucionalidad de alcances internacionales, convenientemente se reubica en mercados más seguros, dada la calidad de la información de que disponen.

En tal sentido, no sería extraño que una porción significativa del empresariado nacional realice su inversión en mercados más confiables (TLC, Europa, etcétera). Por otra parte, la política económica restrictiva limita la capacidad de crecimiento de la economía al deprimir las ganancias a causa de la baja

en la demanda y los altos costos financieros (Huerta, 1994).

En este contexto de limitantes institucionales, la banca mexicana, aún en condiciones de estabilidad y relativo crecimiento, suele operar una estrategia especulativa: absorbe los excedentes de tesorería de los grandes grupos corporativos; captación de mayoreo que se traduce necesariamente en financiamiento de corto plazo (capital de trabajo) para este nicho de mercado. Dada la insuficiente capacidad empresarial de la banca –asociada a la debilidad de su marco institucional–, sus costos operativos son elevados, presionando sobre el costo del crédito. No obstante, el resto del empresariado y las familias de menores ingresos, demandan financiamiento a cualquier precio-interés. Pero la problemática estructural es la subsistencia de un sistema bancario altamente especulativo y orientado fundamentalmente al negocio de mayoreo, dada su insuficiente infraestructura institucional.

Por otra parte, esa debilidad de firma y sectorial de la banca se manifiesta en la insuficiencia de sus mecanismos de contratación. Esto se refleja en los altos costos de riesgo, mismos que en situaciones de crisis se tornan insostenibles. De ahí ese dramático rescate gubernamental de la cartera vencida, que orilló a una solución polémica aún sin conclusión, dadas las dificultades consenso entre los agentes (Hernández y Zárate, 1998). Donde las instituciones de regulación bancaria como la CNB y BANXICO fueron rebasadas por la gravedad de las circunstancias, el alto grado de discrecionalidad de los funcionarios y directivos así como la ausencia y/o la insuficiencia de la legislación financiera en aspectos claves.

Las limitantes institucionales del anterior modelo de crecimiento, como las del actual, tienen su cuota de responsabilidad en la crisis económica. El primero por su rápido colapso y el segundo por sus dificultades para iniciar, madurar y consolidarse. Si bien esta última exigencia corresponde al largo plazo, es responsable en la coyuntura actual de la inviabilidad del nuevo modelo económico como de la secuela de desequilibrios económicos y sociales derivados. Esta situación se deriva del insuficiente desarrollo de la infraestructura institucional y económica del nuevo modelo de desarrollo. Aquí es presumible la presencia de rigideces y vacíos en el diseño de las políticas públicas, particularmente en su entramado institucional, lo cual imposibilita a los agentes (empresas, sindicatos, gremios y gobierno) la dificultad de en-

contrarse adecuadamente para convenir negocios y coordinar sus transacciones, contratos, acuerdos estratégicos.

Finalmente, es deseable concluir sosteniendo que, además del aspecto tecnológico, la cuestión institucional es la parte fundamental de todo proceso económico, cuya omisión o rechazo tiene consecuencias graves en el diseño e instrumentación de políticas públicas. Se colige claramente de lo anterior, que sin institucionalidad económica no existe desarrollo económico, de ahí la exigencia de insistir su inclusión en el análisis, el diseño y la implementación de las instituciones y organizaciones que acompañan todo proceso de cambios o reformas estructurales. Si la dimensión institucional de la economía no se atiende con el rigor conveniente, está muy lejana la posibilidad de alcanzar la viabilidad de cualquier proyecto de desarrollo como la estabilidad y la armonía social. Los retos del desarrollo económico tienen como factor primario a los agentes, entre ellos los económicos, actuando con racionalidades o rutinas gestadas en marcos organizacionales específicos e histórica y culturalmente determinados.

## Fuentes Bibliográficas

---

- Hayek, F. A. (1960), *The Constitution of Liberty*, Chicago University Press.
- Huerta, A. G. (1994), *La política neoliberal de estabilización económica*, México, Diana.
- Hodgson, G. (1988), *Economics and Institutions*, Cambridge, Polity Press.
- North, D. C. (1995), *Instituciones y cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Obregón, C. (1992), *Armonía económica*, México, Trillas.
- Simons, H. (1947), *Administrative Behavior*, Nueva York, MacMillan.
- World Bank (1987), *World Development Report*, Washington D.C., World Bank.

## Publicaciones Periódicas

---

- Glyn, A. (1995), "Wasted Sacrifices: Real Wages and Economic Reconstruction", *The Economic Journal*, vol. 103, pp.416-425.
- Hernández, O. y C. Zárate (1998), "La cartera vencida del sistema bancario. Limitantes del circuito de pagos", *Análisis Económico*, núm. 29, pp. 29-62.
- Noriega, F. (1997), "Teoría del desempleo y la distribución: México 1984-1994", *Investigación Económica*, núm.220, pp. 143-185.
- Klaus, V.(1991). *Quotation of the Month: We Need an Untainted Market Economy and we Need it Now*, The World Bank/CESE, núm. 2.