

El Estado en la promoción del desarrollo: la experiencia institucional en México

JAIME LÓPEZ DELGADILLO¹
JORGE BARBA CHACÓN²

Introducción

En México, como en muchas partes del planeta, salta la pregunta: ¿qué tan diferente es el modelo productivo, social y político en este país, al compararlo con países denominados emergentes, como China o Singapur, o Chile y Brasil en América Latina? La respuesta es compleja para algunos, pero más clara para otros. En la década de 1970 se intensificó la corriente del pensamiento que introduce en la economía el estudio de las instituciones. North (2006), principal propagador de esta corriente, plantea “si las organizaciones (empresas, sindicatos, agricultores, partidos políticos, comités del Congreso, entre otros) dedican gran parte de sus esfuerzos a alguna actividad improductiva, las limitaciones institucionales han proporcionado la estructura del incentivo para tal actitud”.

Con base en esta visión, los países del tercer mundo son pobres porque las limitaciones institucionales definen un conjunto de limitaciones de la actividad político-económica que no alientan la actividad productiva. Por su parte, las economías denominadas socialistas tardíamente se dieron cuenta de que el marco institucional subyacente es la fuente de su bajo desempeño y a deshora buscaron reestructurar el marco institucional encauzándolo a impulsar la productividad dentro de las organizaciones empresariales y de gobierno.

-
1. Profesor Investigador del Departamento de Economía, CUCEA, Universidad de Guadalajara. Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara. Maestro por la University of Oregon, EU. Doctorado por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, España. Correo electrónico: jdelgadillo@cucea.udg.mx.
 2. Profesor Investigador del Departamento de Economía, CUCEA, Universidad de Guadalajara. Licenciado en Administración por la Universidad de Guadalajara. Maestro por el Instituto Superior de Investigación y Docencia para el Magisterio. Correo electrónico: jorge_55_mx@hotmail.com.

La historia, para los teóricos de esta corriente, sirve de evidencia para comprender la influencia de los fenómenos institucionales en la vida económica de un país. Así plantean el contraste del uso de las instituciones en un mismo tiempo. Tanto Inglaterra como España enfrentaban un problema típico en el siglo xvii, adquirir ingresos adicionales para sobrevivir ante los costos cada vez más altos de la guerra. Inglaterra creó el Banco de Inglaterra y un sistema fiscal en que los gastos estaban relacionados con los ingresos por impuestos. El establecimiento del banco facilitó el desarrollo del mercado privado de capitales. La presencia de bancos, junto con la presencia creciente del mercado y la ley de patentes alentaron el crecimiento de la actividad innovadora. Por su parte España, ante las quiebras frecuentes de la corona, utilizó medidas fiscales para superar los desastres que aquéllas ocasionaban.

En Inglaterra, un marco institucional ha nacido por evolución, permitiendo el intercambio impersonal complejo necesario para la estabilidad política y captar las ganancias potenciales económicas de la tecnología moderna. En España, las relaciones personales siguieron siendo la clave de gran parte del intercambio político y económico. Las condiciones de España son consecuencia de un marco institucional que no produce estabilidad política ni desarrollo a partir de la tecnología moderna.

La historia económica de los Estados Unidos ha estado caracterizada por un sistema político federal de frenos y equilibrios, así como por una estructura básica de derechos de propiedad que han alentado, en el largo plazo, la creación de mercados de capitales y de crecimiento económico. Ni las guerras civiles pudieron alterar esta estructura institucional. En contraste, la economía hispanoamericana ha perpetuado las tradiciones centralizadas y burocráticas provenientes de la herencia española.

En un análisis realizado por John Coatsworth, relatado por North (2006), sobre el medio institucional del siglo xix, plantea:

[...] la naturaleza intervencionista y arbitraria, generalmente, del medio institucional obligó a todas las empresas [...] a operar de un modo altamente politizado, valiéndose de redes de parentesco, influencia política y prestigio familiar para ganar un acceso privilegiado a los créditos subsidiados, conseguir mano de obra, cobrar deudas o hacer cumplir contratos, evadir impuestos, esquivar los tribunales o defender títulos de tierras.

El éxito o fracaso económico dependían siempre de la relación del productor con las autoridades políticas. La pequeña empresa excluida del sistema de privilegios políticos se vio forzada a operar en la semiclandestinidad, nunca a salvo de actos arbitrarios y nunca protegida contra los derechos de los más poderosos.

El presente trabajo impulsa el análisis institucional de los eventos económicos que se dan en nuestra sociedad, aunque no quedan establecidas las condiciones importantes relacionadas con la creación de instituciones eficientes y las condiciones que facilitan los cambios que las sociedades requieren para alcanzar mayores beneficios sociales. No obstante estas limitaciones, consideramos que México no tiene la suficiente sensibilidad aún para incluir de manera formal este tipo de análisis y de allí que el principal interés de este trabajo sea atraer la atención sobre esta visión económica.

Fundamentos básicos del institucionalismo

Para North (2006) las instituciones son restricciones creadas por el ser humano contra los mecanismos responsables de que las mismas se cumplan. Más específicamente: “son las reglas del juego en una sociedad [...] o las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”. El mismo North expresa de forma definitiva cómo el desempeño de las economías está influido por la evolución de las instituciones. Para comprender mejor el análisis institucional debemos separar las instituciones de las organizaciones. Las instituciones se conforman de reglas mientras que a los organismos los constituyen los diferentes grupos de individuos entrelazados para alcanzar ciertos objetivos dentro de un espacio común. El sentido de las reglas es el establecimiento de las limitaciones en que deben operar los organismos; sin embargo, para los organismos es alcanzar objetivos específicos utilizando dichas reglas o por encima de las mismas.

La función principal de las instituciones en la sociedad, con base en esta corriente, es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable, que no implica lo estático sino cambios permanentes. Aunque las normas formales cambian en el corto plazo, las limitaciones informales incorporadas en las costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes a las acciones impuestas desde el Estado nacional. Por tanto, surgen preguntas relacionadas con el actuar divergente de las sociedades o más allá, qué explica los resultados divergentes en sociedades que en principio funcionan con las mismas reglas.

Por otra parte, la política institucional es, según Eggertsson (2006), el arte de crear nuevas instituciones o reformar las existentes contribuyendo así también a la aparición de nuevas tecnologías en los modelos sociales. Las leyes y regulaciones de todo tipo son los instrumentos de la política institucional. Dejando de lado la tradicional resistencia organizada, la reforma institucional puede fracasar por tres razones: incompatibilidad a nivel micro, incompatibilidad a nivel macro y por cambios en la ideología.

Incompatibilidad a nivel micro: se da ésta cuando se introducen nuevas instituciones que chocan frontalmente con las instituciones preexistentes y con los modelos predominantes en la mente de las personas. Para la modificación de una situación negativa prevaleciente en una sociedad será suficiente cambiar las leyes, éstas lograrán su eficacia cuando los actores que inciden en los modelos cumplan de forma efectiva y eficiente.

La incompatibilidad macro: ésta sucede cuando se intenta modificar de forma trascendente el sistema social esencial prevaleciente. La carencia de conocimiento, parcial o total, sobre las propiedades macro de los sistemas sociales; lo habitual es que la política institucional se caracterice por la existencia de errores y resultados no previstos, que afectan el desarrollo de sus economías o de los modelos a impulsar.

Cambios en la ideología: las ideas y las ideologías son importantes y las instituciones desempeñan un papel significativo al determinar exactamente su importancia. Las ideas e ideologías son las construcciones mentales subjetivas que los individuos empleamos para interpretar el mundo que nos rodea y efectuar elecciones. Estructurando la interacción de nuestras acciones en ciertas formas, las instituciones formales

afectan el precio que pagamos por nuestros actos y en la medida que las instituciones formales son estructuradas para reducir el precio de actuar sobre nuestras ideas, nos proporcionan la libertad para que incorporemos nuestras ideas e ideologías en las elecciones que hacemos.

Los problemas que suceden en la sociedad, tanto a nivel de personas como de las organizaciones, podrían resolverse con el menor costo posible si los políticos introdujeran a tiempo las reformas institucionales. Pero el conocimiento de esos modelos sociales es incierto y limitado ante los grandes cambios sociales que se presentan en cada sociedad. Los modelos sociales cambian con el tiempo por los avances en el conocimiento, pero también por las manías de los diferentes grupos.

A diferencia de los modelos sociales, los modelos físicos son mucho más estables; en cambio, el conocimiento limitado de los sistemas sociales en ocasiones involucra la emoción en éstos, lo que luego contamina las tecnologías sociales. Las tecnologías sociales³ disfuncionales suelen cobrar adeptos mientras quien las realiza las hace con eficacia, en cambio los impactos no previstos generan pánico en las comunidades. Ambos hechos llevan al fracaso una reforma de carácter institucional.

La política y la economía están entrelazadas en cualquier entendimiento del desempeño de una economía. No nada más la política específica y el cumplimiento de los derechos de propiedad dan forma a la estructura de incentivos de una economía, sino la parte del PIB que va a las manos del gobierno y la propagación de las relaciones cambiantes que impone son las claves más importantes del desempeño económico. Un modelo de macro y micro aspectos debe incluir los aspectos de las limitaciones institucionales. Los problemas macroeconómicos no se resolverán si antes los que llevan a la práctica las acciones de esta naturaleza no afectan el funcionamiento de la economía. Las normas de tránsito no serán efectivas hasta que los conductores, peatones y el gobierno cumplan los requisitos implícitos en ellas.

El estado y las instituciones

La importancia de las instituciones radica, según lo señala Ayala Espino (1996), en que “el conjunto de instituciones y organizaciones económicas, creadas y operadas por el Estado, afectan la conducta económica de los individuos, sus elecciones y preferencias, la asignación y distribución de recursos y [...] las condiciones económicas de la producción y el intercambio”. Por tanto, esta visión asume el reconocimiento de un mundo económico caracterizado por la existencia de instituciones, conflictos entre los individuos, derechos, incertidumbre y riesgos. Por tanto, el estudio del Estado desde esta corriente plantea cuatro cuestiones relevantes:

-
3. La *tecnología social* es un movimiento social espontáneo, el cual responde a una nueva línea de pensamiento popular, que une tras ideales y proyectos sociales que van más allá de las fronteras políticas o religiosas y tiene como fin fomentar el desarrollo y aplicación de conocimientos y tecnologías con fines netamente sociales, absolutamente pacíficos y opuestos a los objetivos comerciales o militares que determinan el actual avance y desarrollo tecnológico de la humanidad.

- a) Concibe al Estado como un elemento capaz de mejorar la asignación de recursos, aunque también pudiera empeorarla.
- b) El papel del Estado es fundamental para el comportamiento económico de los individuos porque fija y vigila el cumplimiento de las reglas fundamentales que gobiernan el intercambio. El diseño y operación de estas reglas depende del poder del Estado para introducir las restricciones, vigilar y obligar su cumplimiento.
- c) El Estado es relevante para establecer la estructura de los derechos de los agentes económicos y de los costos de la transacción mediante la cual las instituciones modifican las acciones y elecciones de los individuos.
- d) Relaciona los aspectos económicos de las instituciones con las características de las estructuras de poder y regímenes políticos.

La incorporación de la visión institucional permite relacionar las interacciones mutuamente influyentes entre las instituciones, el mercado y los agentes económicos en algunos aspectos:

- a) Las instituciones fijan reglas que restringen y condicionan el intercambio.
- b) La eficacia para aplicar las instituciones depende del poder coercitivo del gobierno para hacer cumplir las instituciones.
- c) Las instituciones, las restricciones y el poder coercitivo determinan el comportamiento y conducta de los individuos.
- d) Las restricciones al comportamiento racional de los individuos permite el diseño y operación de organizaciones económicas, lo que les permite participar en la elección social de las políticas públicas y en el mismo cambio institucional.
- e) La eficiencia de las organizaciones dependerá de la información disponible, la cual no es gratuita y las organizaciones la obtienen a través de acciones colectivas.
- f) Las organizaciones generan internamente sus propias reglas de operación mediante mecanismos de gobernabilidad. Esto les permite tomar decisiones frente al marco institucional existente y las políticas públicas gubernamentales.

Existe una fuerte contradicción entre las elecciones individuales, al maximizar sus beneficios, con las elecciones públicas que reflejan las necesidades colectivas, lo que genera una trayectoria de conflicto y eventual colisión. Para enfrentar y atenuar estos conflictos, los individuos requieren de un orden institucional con reglas aceptadas que permitan encontrar mecanismos de coordinación para alcanzar soluciones cooperativas.

El institucionalismo percibe el origen y demanda de instituciones desde la perspectiva incluyente de las elecciones racionales y las de bienestar colectivo. Por tanto, la demanda de instituciones puede tener fuentes como las que siguen:

- a) Las instituciones pueden tener un origen individual pero diseñadas y operadas colectivamente, como pueden ser las cooperativas, los seguros, cajas de ahorro, etc. Estas instituciones tienen viabilidad sólo entre pequeños grupos.
- b) Los individuos demandan instituciones que son diseñadas y operadas por el gobierno, quien asume la vigilancia y cumplimiento, como los programas sociales, técnicos o financieros.

- c) El gobierno diseña y opera instituciones impuestas a los individuos, como las restricciones ambientales, viales o usos de tierra.

Las instituciones, vistas como restricciones, son de carácter formal e informal. Las formales están contenidas en ordenamientos legales. Las informales se refieren a las que los individuos se auto-imponen para evitar anarquías o colisiones costosas. Estas restricciones están contenidas en las tradiciones, cultura y ética social. Su atributo es que hace disminuir los costos de transacción, lo que estimula la cooperación ya que reducen la incertidumbre y dan confianza a los agentes económicos.

Por otra parte, las organizaciones económicas son creadas por los individuos porque perciben que éstas encaran mejor las restricciones institucionales, tecnológicas y presupuestarias que limitan los esfuerzos maximizadores. Visto de otra manera, surgen en la búsqueda de repartir los costos asociados a la gestión de intercambio y de las economías de escala organizacional. Los individuos forman organizaciones porque buscan oportunidades y beneficios que definan las reglas institucionales formales e informales.

Si las organizaciones económicas buscan beneficios, éstos se incrementan cuando se reducen los costos. Una parte importante de los costos la constituyen los de transacción, que se originan cuando los individuos intercambian derechos. Junto a estos costos se encuentran también los relacionaos con el proceso de asignación de recursos por parte del gobierno, ya que como otro agente económico al tomar decisiones y diseñar y aplicar políticas incurre en costos de información y contratación en el intercambio de derechos. Los costos de transacción se pueden elevar por los cambios en los términos del intercambio de las instituciones.

Al revisar la gobernabilidad, como parte de la estructura institucional, la reconocemos como el conjunto de mecanismos que permite a individuos y agentes actuar en organizaciones para resolver sus diferencias y conflictos. La presencia de estructuras de gobierno centralizadas o rígidas eleva los márgenes de decisión discrecional de los directivos o burócratas, lo que da lugar a errores en la asignación de recursos o corrupción en el uso de los mismos.

La estructura del estado

Aunque ya ha sido delineado, vale la pena especificar la visión que tiene el institucionalismo del Estado. Para Ayala (1996) el Estado es una organización dotada de poderes suficientes para actuar como garante del interés público mediante un contrato social entre la burocracia estatal y los gobernados. Phelps (1986) establece de forma clara la relación entre instituciones, intercambio y cooperación ya que “La economía de una sociedad es el punto de encuentro de esos intercambios [...] Para que exista intercambio, necesitamos leyes e incentivos que nos guíen en la elección del papel que debemos desempeñar en la economía”. Otro autor mencionado por Ayala es Bobbio, quien ha escrito: “El fundamento de una sociedad democrática es el pacto de no agresión de cada cual con todos los demás y la obligación de obedecer las decisiones

colectivas tomadas con base en las reglas del juego preestablecidas, de las cuales la principal es resolver los conflictos sin recurrir a la violencia”.

Las instituciones pueden contribuir a mejorar el desempeño de una economía, pero también a empeorarla. La construcción de instituciones eficientes es una tarea difícil porque se trata de demandas complejas entre agentes con intereses diversos y contradictorios. Los cambios institucionales afectan de forma desigual a los distintos grupos y es innegable que hay ganadores y perdedores a través del proceso. Por ello, la legitimidad y el consenso son necesarios para que los cambios contengan credibilidad y puedan afianzarse, de otra forma persistirá la máxima de “obedézcase pero no se cumpla”.

Aunque los individuos se organizan económicamente porque se benefician de sus acciones colectivas y pagan los costos de estas agrupaciones, no siempre son resultado voluntario de coordinación espontánea individual. La acción colectiva, de Olson, postula que los individuos no se organizan para alcanzar sus intereses individuales o de grupo, sino que requieren de la coerción del Estado. Éste lo puede hacer porque funciona como tercera fuerza de los grupos de interés involucrados. Pero a su vez, los resultados a los cuales se puede arribar a través de una acción colectiva son inciertos porque existe incertidumbre sobre los mismos. Dicha incertidumbre puede motivar a los grupos a escoger estrategias de maximización individual y de corto plazo. Si la incertidumbre económica es alta, los individuos enfrentan dos opciones posibles: i) disminuir las expectativas sobre los beneficios o sus ventas y ganar seguridad sobre sus acciones, u ii) optar por instituciones de alcance temporal limitado con la expectativa de que estas instituciones puedan modificarse posteriormente con cierta facilidad.

La búsqueda del bienestar social no es la motivación primaria para que los individuos emprendan acciones colectivas, diseñen o demanden instituciones al Estado. Para Knight (1992) “los individuos racionales quieren instituciones que produzcan los mejores resultados sociales para ellos como actores individuales”.

En toda acción colectiva hay costos que se originan en las fallas del mercado y en los costos de transacción, los cuales serán pagados por alguien en la sociedad. Ello representa dos problemas: la socialización de los costos requiere que se distribuyan entre los distintos individuos y grupos, lo cual genera conflictos de carácter distributivo. Dada esta condición, el Estado debe imponer coercitivamente medidas para obligar a los agentes a participar en la asimilación de dichos costos.

Las instituciones en México⁴

La etapa del México institucional

El inicio del Estado constituido por instituciones en el país se inicia en el año 1940 y da paso al México promotor a partir de 1954. Esta etapa se caracteriza, primordialmente,

4. El texto del siguiente apartado se apoya en la relatoría presentada por Jaime López Delgadillo sobre el libro *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, de Carlos Tello.

por la extinción de los caudillos para dar paso a la construcción de las “instituciones” que dieron forma al México actual. Un elemento sustantivo para ésta y las próximas etapas es el papel del Estado en la dirección y coordinación de la economía nacional, cuya conducción estuvo en manos del gobierno en turno. Pero ello no era suficiente para garantizar su implementación sin el apoyo de los diferentes grupos y clases sociales de su tiempo.

El nuevo gobierno tuvo que afrontar diferentes tipos de oposición: de quienes pregonaban la libertad de huelga y niveles salariales, de los precursores de la libertad de enseñanza, de los empresarios que deseaban participar en cualquier actividad económica del país y de los nacionalistas xenofóbicos. Sin embargo, esta oposición no logró impactar la economía, ya que la característica predominante de la economía nacional de este periodo es el crecimiento acelerado. Entre 1941 y 1946 la economía creció a 6.1% y para 1953-1954 lo hizo a 5.1%. Sin embargo, el PIB per cápita fue sólo de 3.3% y 2.1%. Gran parte de la expansión económica se sustentó en el gasto público orientado más a lo económico que el social o administrativo. La dificultad no era el gasto sino el financiamiento, ya que la recaudación vía impuestos era reducida. La recaudación en 1954 respecto al PIB en México era tan sólo de 6.5%, mientras que en Brasil era de 16%, Chile de 15% o el Reino Unido de 38.2%. Una parte del gasto económico fue absorbido por las empresas del Estado. Para salvar esta situación, el gobierno mexicano acudió al endeudamiento externo.

Todo el auge de este periodo no era gratuito en términos de la distribución del ingreso. La acumulación de la riqueza fue a costa de salarios bajos y control de precios agropecuarios. En 1946 las ganancias del capital representaron 61% del ingreso nacional, reduciendo su participación en 1954 a 54%. Esto, a su vez, originó que 20% de la población concentrara 61.4% del ingreso nacional en 1956. Un dato revelador del estado social mexicano es que 50% de la población mayor a 15 años era analfabeta.

La etapa del desarrollo económico

Se le conoce con este nombre al periodo que va de 1954 a 1970, porque el gobierno buscó hacer crecer la economía por la vía de la estabilidad macroeconómica. Los precios crecieron en un promedio anual de 2.5%, que la teoría económica la considera como “normal” respecto del PIB, durante 1970, siendo ésta primordialmente privada, 14.5% versus 6.6% gubernamental.

Para este tiempo, la industrialización era una prioridad del país y de la mayoría de los países en el mundo. Por tanto, el mayor valor de la inversión era destinada a las manufacturas, 23.3% del PIB en 1970. Para lograrlo, el gobierno estimuló el sistema productivo y ya no el mercado.

La presente etapa estuvo caracterizada, políticamente, por poca participación de los diferentes grupos del Estado mexicano. Los mecanismos de concertación entre el gobierno y los diferentes sectores de la sociedad eran de carácter bilateral, cada esfera particular de gobierno con cada grupo social específico. Así funcionaron las instituciones, dejando, a su vez, serias contradicciones representadas por problemas

sociales. No obstante la estabilidad económica y los controles gubernamentales, los conflictos sociales no dejaron de presentarse en el país. La mayoría de los conflictos estaban originados por el deterioro salarial y por el rezago en que estaba una buena parte el agro mexicano. El número de huelgas sindicales fue elevado: 740 en 1958 y 208 en 1970, como consecuencia de los hechos de 1968.

En 1970 la PEA en México era de 13 millones, de los cuales 27% no tenía instrucción, 42% tenía primaria incompleta; de cada 10 trabajadores 7 no tenían la suficiente capacitación laboral. De esa cantidad de trabajadores, sólo 2 millones contaban con seguridad social. El modelo en cuestión sólo beneficiaba a los sindicalizados

El modelo de esta etapa se caracterizó por la entrega de subsidios gubernamentales a todos los grupos representativos sociales; todos los apoyos fueron canalizados a través de las organizaciones que estaban controladas por el gobierno, utilizando a las cúpulas como representativas oficiales para estos efectos. Cabe resaltar en esta época el apoyo al proceso de industrialización con precios controlados en servicios, créditos preferenciales, deducción amplia de impuestos y control de salarios. Todo ello repercutió en precios de insumos estables y un sistema ineficiente e inequitativo que se reformó insuficientemente en 1964 y sigue siendo un tema preponderante en el México actual.

En 1970 el crédito otorgado por el sistema bancario estaba distribuido como sigue: 48% a la industria, 9% a la agricultura, 19% al comercio y 24% al gobierno. A su vez, el diferencial de las tasas activa y pasiva, establecidas por el gobierno, siempre favorecía a la banca. La protección de la industria nacional respecto de la competencia del exterior fue otra característica de la época, la cual buscaba reducir la dependencia del exterior, pero terminó generando mayor y rígida dependencia primordialmente de EU. La protección en esta época fue de 50% para las manufacturas, 100% a consumos duraderos, 150% a automotriz y 75% a productos de la sustitución de importaciones.

El gasto público continuó siendo el motor del desarrollo económico y social, alcanzando en 1970 un nivel de participación de 35%. Dicho incremento del gasto originó un déficit gubernamental que para entonces había llegado a 4.7% del PIB nacional. A su vez, la deuda pública creció para representar 9.2% del propio PIB.

Declive del modelo “revolucionario mexicano”

Para fines de los años sesenta, la economía nacional daba muestras claras de debilidades y limitaciones para mantener un crecimiento económico que pudiera beneficiar a los grupos dejados rezagados en los periodos de expansión y consolidación del modelo revolucionario. Algunas debilidades del modelo —muchas de ellas, persistentes a la fecha— están representadas por un crecimiento económico gracias al mínimo bienestar de las grandes mayorías y la postergación de la expansión de actividades básicas como el petróleo y la industria de bienes de capital. Los excedentes del crecimiento habidos durante las épocas de expansión económica no se utilizaron para impulsar un mayor nivel de productividad y un mayor empleo, sino que fueron orientados hacia un mayor consumo de la minoría beneficiada por la dilación económica. La protección de la industria nacional motivó al empresario a ver en ésta y en el mercado cautivo su

función empresarial y no en función del riesgo, y por tanto en costos y calidad. Como resultado final se construyó una industria costosa, desintegrada, sin generar empleos y recipiente de tecnologías obsoletas.

Por último la participación de empresas trasnacionales era ya significativa en esta fecha, representaba entre 35% y 40% de la producción industrial del país. El Estado terminó por ver al gobierno mexicano arrinconado ante la presión del sector privado para manipular las variables económicas fiscal y monetaria.

Ante las restricciones fiscales de esta etapa se volvió a utilizar el gasto público como detonador del crecimiento. En 1970 representaba 25% del PIB y para 1976 se había elevado a 38%. A diferencia de otras épocas, el crecimiento de este lapso se vio acompañado de inflación, llegando a 24% en 1974 y la balanza de pagos creció en 1976 hasta alcanzar 3.3% negativo del PIB en la balanza comercial y 5.3% negativo en la balanza de cuenta corriente.

Para 1975 la creación del Consejo Coordinador Empresarial en México se acrecienta y se hacen explícitas las diferencias entre el sector productivo y financiero con el gobierno mexicano. Los empresarios hacen fuertes declaraciones respecto al clima de inseguridad e incertidumbre en que vivía el país. Como resultado de estas discrepancias, para inicios de 1976 los hombres de negocios, primordialmente, provocan y generan la salida de capitales del país, lo que exacerbó el ambiente para propiciar una mayor devaluación del peso frente al dólar y para octubre de 1976 el peso había dejado de cotizarse a 12.50 para pasar a más de 26.50.

La administración del presidente López Portillo inicia su gestión bajo principios de reencuentro y reconciliación nacional del gobierno con el sector productivo. Para avanzar planteó tres reformas: una política, otra administrativa y otra económica. Para impulsar el crecimiento productivo la administración creó la alianza para la producción y en 1976 se firmó, con la participación de 140 empresas privadas y de capital mixto, un gran acuerdo nacional en el cual éstas se comprometieron a una inversión inicial de 24 mmd de las diferentes ramas productivas. A su vez, el gobierno ofreció a las diferentes ramas industriales estímulos específicos y protección, comprometiéndose las empresas a metas de inversión, producción, precios, exportación e integración. Lo anterior funcionó favorablemente mientras la economía nacional creció, pero ante la caída de los precios del petróleo y la severa crisis de 1982 dejó de hacerlo. Las alianzas funcionan en condiciones positivas pero son limitadas en tiempos difíciles.

En 1976 la producción nacional anual petrolera fue de 292 millones de barriles subiendo para 1982 a 1,022 millones, que junto con el precio de \$32.00 dls/barril en 1981 vino a representar una inyección de recursos sobresalientes al patrimonio nacional. La propuesta gubernamental fue vincular la expansión energética al desarrollo industrial del país. Sin embargo, la respuesta del sector privado fue ambivalente ante la propuesta de un proyecto de país que no era compartido ampliamente por aquéllos. Hoy sigue siendo una constante, no sólo entre estos sectores sino entre una parte importante de la sociedad.

La crisis económica mexicana iniciada en 1982, originada por la caída de los precios petroleros y la subida de las tasas de interés internacionales, ocasionó una fuga de

capitales de nuevo, que se llegó a estimar en más 25 mmd. A su vez, la deuda mexicana, pública y privada se ubicó en 91.5 mmd, siendo la pública de 58.9 mmd, la privada de 23.9 mmd y la bancaria de 8.5 mmd.

El Ejecutivo utilizó las diferentes alternativas posibles para sacar al país de la crisis: acuerdos con los acreedores extranjeros a través del FMI, incluyendo la opción de nacionalizar la banca y el control generalizado de cambios. El detonante es la confrontación que se había prolongado desde la administración anterior entre la Presidencia de la República y el sector privado encabezado por el capital financiero. Para 1982 la situación económica de México era sumamente débil ante la especulación del peso auspiciada por la banca. Bajo estas condiciones, el Ejecutivo toma la decisión en septiembre de 1982 de nacionalizar la banca y el control de cambios.

La crisis mostró la cara de una buena parte de la sociedad mexicana, principalmente del sector privado, carente de solidaridad y con la concepción de tener el derecho sobre todo sin aceptar las obligaciones correlativas.

Conclusiones

El estado mexicano del siglo XIX surge de una lucha interna protagonizada por caudillos de diferentes regiones del país y con orientaciones ideológicas diferentes que llegan a cierto grado de integración, bajo la coordinación de un gobierno central pero donde el caudillismo regional prevaleció por bastantes décadas.

Podemos marcar el periodo de 1940-1954 como la consolidación de las instituciones modernas de México, siendo el gobierno el elemento fundamental en la dirección y coordinación de la economía. Sin embargo, el crecimiento y desarrollo de la economía no sería posible sin la aceptación y participación de diferentes grupos económicos y sociales de ese tiempo. De hecho, desde un inicio existen grupos opositores al “modelo revolucionario” en manos de trabajadores, de empresarios y nacionalistas xenofóbicos.

Para las décadas de 1960 y 1970 el crecimiento económico se apoya en el gasto público, siendo la primera gran variable económica a resolver el financiamiento del mismo, el cual se resolvió por endeudamiento principalmente del exterior. Con ello, el gobierno comienza a compartir el poder con industriales nacionales e internacionales, financieros externos y sindicatos, quienes aceptaron las propuestas del régimen revolucionario para recibir los beneficios de la protección gubernamental. Sin embargo, el auge de este periodo no fue gratuito: los beneficios de los grupos privilegiados fueron pagados por los trabajadores con bajos salario y por los productores del campo con precios muy reducidos.

Para la década de 1970 la industrialización era una prioridad del país, lo cual requería fuertes inversiones para la creación de nuevas empresas. Para ello, el gobierno en turno tuvo que utilizar mecanismos de incentivos consistentes en precios controlados en servicios, generalmente producidos por empresas del gobierno, con créditos preferenciales, con deducción de impuestos, control de salarios y un magno control de productos provenientes del exterior. Todo este proceso industrial asentado sobre

un gasto público que en este periodo llegó a tener un nivel de 35% del PIB, lo que trajo un endeudamiento mayor del exterior. El sector privado, nacional y extranjero, alcanzó en este periodo una posición privilegiada que le permitió ya no sólo negociar con el gobierno en turno dichos privilegios, sino confrontarse con él cuando se sentía afectado en sus intereses por políticas fiscales o de corte monetario.

A mediados de los años setenta, el empresariado mexicano se representa en el Estado mexicano a través del Consejo Coordinador Empresarial con una fuerza dominante ante el resto de los grupos sociales que lo integran, incidiendo en las decisiones de los gobiernos.

Las crisis económicas habidas en la economía mexicana entre 1982 y 1995 han debilitado al gobierno ante la fuerza de los grupos empresariales y financieros, nacionales y extranjeros, y de algunos sindicatos, lo que ha dejado a aquél con la suficiente debilidad para imponerle a éstos y demás grupos sociales las limitaciones necesarias que facilitan el crecimiento organizado de la estructura productiva del país y una forma equitativa en la distribución del ingreso.

El país requiere de un gobierno fuerte, con la suficiente independencia de los grupos de poder que participan en el Estado mexicano, para imponer y coordinar reglas y limitaciones suficientes que armonicen los diferentes intereses de los grupos de nuestra sociedad. Esta condición está sujeta a que haya un consenso mayoritario sobre el rumbo y dirección que debe tener la economía y el desarrollo de nuestra sociedad.

Bibliografía

- Eggertsson, Thrainn (2006), "Oportunidades y limitaciones para la reforma institucional. Lecciones de la nueva economía institucional", en Fernando Toboso y Xosé Carlños Arias (eds.), *Organización de gobiernos y mercados. Análisis de casos desde la nueva economía institucional* (pp. 37-41), Universitat de Valencia-Universidad de Vigo.
- Ayala Espino, José (1996), *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 41-44; 32-34.
- Knight, Frank H. (1921), *Risk, Uncertainty and Profit*, Boston, MA, EU, Hart, Schaffner & Marx, Houghton Mifflin Co., cap. XII.
- North, Douglass C. (2006, 3ª ed.), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 142, 151, 13.
- Phelps, Edmund S. (1986), *Economía política: un texto introductorio*, Barcelona, España, Antoni Bosch Editor.
- Tello, Carlos (2008, 2ª ed.), *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, UNAM.