

Instituciones, inequidad y sistema de privilegios en México

Cuauhtémoc López Guzmán

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA





Universidad Autónoma de Baja California

Dr. Daniel Octavio Valdez Delgadillo
Rector

Dr. Édgar Ismael Alarcón Meza
Secretario general

Dra. Mónica Lacavex Berumen
Vicerrectora Campus Ensenada

Dra. Gisela Montero Alpírez
Vicerrector Campus Mexicali

Mtra. Edith Montiel Ayala
Vicerrectora Campus Tijuana

Mtro. Jorge Magdaleno Arenas
Secretario de Rectoría e Imagen Institucional





Universidad Autónoma de Baja California





Esta investigación fue dictaminada por pares académicos.

López Guzmán, Cuahtémoc
Instituciones, inequidad y sistemas de privilegios en México
/ Cuahtémoc López Guzmán. -- Mexicali, Baja California :
Universidad Autónoma de Baja California, 2019.
230 p. ; 21 cm.

ISBN: 978-607-607-533-3

1. México -- Condiciones económicas. 2. México -- Condiciones
sociales. 3. México -- Aspectos políticos. I. Universidad Autónoma
de Baja California. II. t.

HC133 L662 2019

©D.R. 2019 Cuahtémoc López Guzmán

Las características de esta publicación son propiedad de la
Universidad Autónoma de Baja California.
Departamento de Editorial. Av. Reforma 1375.
Col. Nueva. C.P. 21100. Mexicali, Baja California, México.
Teléfono: (686) 552-1056.
Correo electrónico: editorial@uabc.edu.mx
www.uabc.mx

ISBN 978-607-607-533-3

Coordinación editorial: Laura Figueroa Lizárraga.
Diseño de portada: César Alonso Cervantes Vargas.
Formación: Laura Gabriela Blanco Curiel.
Edición: Paola Rodríguez Reynaga.



Cuauhtémoc López Guzmán

Instituciones, inequidad
y sistema de privilegios
en México







Cuando advierta que para producir necesita obtener autorización de quienes no producen nada; cuando compruebe que el dinero fluye hacia quienes trafican no bienes, sino favores; cuando perciba que muchos se hacen ricos por el soborno y por influencias más que por el trabajo, y que las leyes no lo protegen contra ellos sino, por el contrario, son ellos los que están protegidos contra usted; cuando repare que la corrupción es recompensada y la honradez se convierte en un auto sacrificio, entonces podrá, afirmar sin temor a equivocarse, que su sociedad está condenada.

Ayn Rand

Gobiernos corruptos, empresarios rentistas y violaciones al Estado de derecho en México son el resultado de un orden institucional depredador instaurado desde la colonia para el saqueo. La existencia hoy de rivales sustitutos del gobernante debería haber terminado con la corrupción; pero todo parece indicar que la sustitución de gobernantes (alternancia) no ha modificado la conducta deshonesta, pues las oportunidades de enriquecimiento y los privilegios siguen inalterados.

Cauhtémoc López Guzmán

Todo está perdido cuando los malos sirven de ejemplo y los buenos de mofa.

Demócrito

Mientras más corrupto un Estado, más numerosas sus leyes.

Cornelio Tácito







PRESENTACIÓN

Nací y crecí en la frontera de México y Estados Unidos, en un pueblo ubicado en el extremo noroeste del Estado de Sonora: San Luis Río Colorado, que limita con la ciudad fronteriza de San Luis Arizona, y mantiene un mayor vínculo socio-económico con Yuma, Arizona. Desde pequeño cruzábamos a Estados Unidos en familia por motivos de esparcimiento, visita familiar o de compras. Después de los ocho o nueve años comencé a notar la gran diferencia urbana, material y de confort que se tenía en las ciudades y hogares estadounidenses.

Fue quizás mi natural inquietud o los comentarios en familia que me hicieron interesarme en las dramáticas y abismales diferencias en el nivel de desarrollo de ambos lados de la frontera. Sensibilizado por este panorama binacional, empecé a preguntarles a mis hermanos, padres y tíos a qué se debía esta triste realidad mexicana. Las respuestas no eran muy complejas, ni amplias, pues en primer lugar era un niño de 10 años, y en segundo lugar, mis padres y mis hermanos no tenían la formación teórica o el nivel de estudios para una explicación muy elaborada. Siempre que



hacia la pregunta ¿por qué ellos son ricos (los Estados Unidos) y nosotros pobres (México)? me quedaba con un sentimiento de frustración, pues casi siempre la respuesta era: porque ellos son gringos y nosotros mexicanos; o porque ellos nos explotan, a los mexicanos y al mundo.

Esta interrogante siguió en mí hasta la preparatoria, así fue como me orienté y definí mi interés por estudiar, primero, ciencia política a nivel licenciatura, y economía internacional a nivel maestría. Tiempo después continué con mis estudios de doctorado en ciencia política para buscar una respuesta satisfactoria a mi cuestionamiento infantil. Después de haber estudiado, comprendido y validado algunas teorías¹ que explicaban esta asimetría en el desarrollo entre naciones, tuve la necesidad de contrastarlas, y siempre tuve la virtud de no ideologizar su interpretación; por ello fueron descartables al no coincidir con la realidad. Fue hasta en mis estudios de doctorado que conocí una teoría que ofrece una respuesta satisfactoria a mi inquietante y obsesiva búsqueda de los orígenes y perpetuación del subdesarrollo y la pobreza. Esta teoría es el neoinstitucionalismo e invito al lector a adentrarse en los capítulos de este libro; aquí se aborda el complejo y extenso tema del atraso sociopolítico y económico de México; tema hoy más vigente y prioritario ante el rezago en nuestro desarrollo frente a otras naciones.

México parece estar condenado a pertenecer al club de las naciones del tercer mundo, desafortunadamente, esta afirmación la sustentan los datos macroeconómicos y los informes sobre desarrollo humano. Desde antes de ser independiente, la nueva España era la colonia más rica; hoy México sigue siendo una nación rica, pero con una población pobre en su mayoría.

¹ Las teorías de más fuerza explicativa, aceptación política y aplicación académica eran la teoría marxista y la teoría de la dependencia.



En las discusiones en clase con mis alumnos universitarios de licenciatura y maestría, al abordar los temas relacionados con el atraso y el subdesarrollo en las materias de economía, o en las clases de ciencia política sobre la corrupción y la ineficiencia gubernamental, yo les pido que reflexionen sobre el futuro de nuestro país. Para empezar, les comentaba cómo mi generación había perdido ya la esperanza de ver a México rebasar las barreras del subdesarrollo. En mis 30 años o quizás un poco más que me quede de vida —si la logro— no creo que este país abandone el vergonzoso status de nación del tercer mundo. Y mi afirmación tiene en clase un aire de pesimismo, pero también de esperanza. De pesimismo porque además de los datos económicos negativos actuales se infiere que al proyectarlos al futuro revelan una situación socioeconómica similar o peor.

Pero lo más deprimente es que tenemos una clase política que no tiene visión de Estado, ni compromiso con el pueblo de México. Con una clase gobernante que se limita a luchar por el poder en su afán de mantener privilegios, con una cultura de saqueo y chantaje partidista; este país seguirá atado a la pobreza y el atraso. Sin una clase política culta y honesta, sin líderes visionarios, ni gobernantes innovadores, lo que tenemos como gobiernos son clanes y pandillas que se organizan para el saqueo, la riqueza y los privilegios. Una estrategia para rebasar el subdesarrollo en este país yo no la he conocido de parte de la clase política, de ningún partido (ni de izquierda o derecha) que para el caso ya son lo mismo. Ni de ningún gobierno pos revolucionario, ni de los hoy gobiernos de alternancia. Sin embargo, a mis alumnos les digo que en sus próximos cuarenta años de vida serán padres, y espero —aunque yo ya esté muerto— que sus hijos sean los que logren vivir en una nación próspera, justa y de oportunidades para



todos. La esperanza radica en adoptar nuevos valores y rechazar el conformismo y la apatía. Para abonar a la esperanza del progreso para México, les enlisto a mis alumnos los cambios que me ha tocado ver (ser testigo histórico), los cuales se consideraban imposibles en mi generación, o ni siquiera realistas en un mediano plazo. Para empezar a nivel local, en Baja California en 1989 ocurrió la primera victoria electoral para un candidato de oposición (PAN) a la gubernatura. Antes de esta fecha se decía que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el presidente de la república jamás aceptarían una derrota a nivel de gobierno del Estado. Ese mismo año y dos años después ocurrió la caída del muro de Berlín y la extinción de la Unión Soviética; al mismo tiempo la independencia de varias repúblicas socialistas y su apertura al capitalismo y la democracia. Para todos los adeptos al marxismo y admiradores del sistema socialista, al igual que para muchos estudiosos e incluso críticos del comunismo, este derrumbe iba a ocurrir solo por medio de una guerra. Sucedió lo opuesto, no hubo guerra, violencia, ni regresión.

Otro de los eventos históricos (de orden nacional) que también era impensable en mi generación fue la derrota del PRI en el año 2000 para el cargo del poder ejecutivo. Los críticos, opositores y pro priistas unas décadas antes estaban convencidos también que para sacar al PRI de los pinos sería necesaria una nueva revolución.

Por último, otro evento histórico no creíble tan solo hace una década, fue el arribo del primer presidente de color a la Casa Blanca; si todo esto que ha ocurrido (era impensable, o se consideraba imposible), entonces acaso moriré sin ser testigo del ingreso de México al primer mundo (por lo menos me conformaré con ser testigo de la conquista del campeonato de la copa del mundo FIFA). Es necesario que recordemos en qué encrucijada histórica estamos,



porque ya hemos pasado el umbral cronológico de una nación naciente y debemos prepararnos para competir como potencia.

En el año 2010, México celebró doscientos años de independencia, cien años del inicio de la revolución y diez años del triunfo del Partido Acción Nacional en la elección del cargo de presidente de la república. La emancipación de España tardó 11 años, y se logró después de un periodo de dominación colonial de casi 300 años; la revolución, en sus varias fases, pasó de la expulsión del dictador hasta la victoria y consolidación del poder en 1920; diez años de revueltas e inestabilidad fueron la cuota de sangre y sufrimiento que se pagó para destruir la dictadura porfiriana de 34 años de duración.

La derrota del Partido Revolucionario Institucional en el año 2000 tuvo un simbolismo democrático sin parangón en la historia moderna del país. Obtener el triunfo para ocupar el cargo de presidente de la república por vías no violentas, y después de una singular lucha de oposición protagonizada por el Partido Acción Nacional por más de 61 años, dio a los mexicanos la esperanza de un nuevo orden social y político más justo y libre. El 2 de julio de 2000, terminaron 71 años de hegemonía partidista en un proceso electoral competitivo y plural; pero si le sumamos nueve años, antes de la creación del PNR bajo el dominio del grupo Sonora, el régimen autoritario acumulaba 79 años de existencia cuando la ocupación del puesto de presidente le fue arrebatado.

La victoria del PAN en la elección presidencial es un evento fundacional para la democracia mexicana, pues a pesar de que tanto el PAN como otros partidos ya habían conquistado puestos de elección popular a nivel ejecutivo estatal, legislativo federal y local, así como alcaldías y regidurías, estas no tenían la suma de facultades legales y extralegales que hacían del presidente un semidiós, tanto



en la cultura popular, como ante otros actores políticos aliados y de oposición. Independencia, revolución y alternancia son tres etapas distintas en la historia nacional, pero estas etapas están conectadas por los principios de libertad, justicia y democracia que no se han concretado o siguen siendo solo un anhelo para miles de mexicanos.

Si rescatamos algunos pasajes de la historia nacional nos daremos cuenta del esfuerzo humano acumulado para construir un mejor país; de la entrega de los líderes precursores de la independencia y la revolución, o de la consistencia y valor de los opositores al régimen priista. Sin embargo, si evaluamos el estado actual del desarrollo nacional, tanto desde el punto de vista material (PIB, PIB – Per cápita), como desde el punto de vista humano (igualdad de oportunidades, equidad, acceso a la salud y la educación), nos percatamos de una reducida capacidad de consumo y una creciente desigualdad social para millones de compatriotas. Y desde el punto de vista organizacional (burocracia, gobierno, empresas, sindicatos) nos damos cuenta de que persisten condiciones propias que nos siguen atando al subdesarrollo al mantener organizaciones no competitivas ni eficientes, tanto del sector público como privado.

¿Qué ha pasado? ¿Por qué en México, después de grandes conmociones sociales y luchas ciudadanas, siguen presentes las injusticias y la inequidad? ¿Por qué ante reformas modernizadoras de los aparatos administrativos y de procesos de liberalización económica y política se mantienen los monopolios y los privilegios de los poderosos? ¿Por qué los poderosos (empresarios y políticos) limitan el poder transformador del Estado a favor de una sociedad más justa y dinámica? ¿Cómo el propio Estado mexicano (dirigido por distintos grupos históricamente) sigue manteniendo una relación populista con las masas y paternalista con los empresarios a cambio de lealtades y oportunismo patrimonialista?



Para contestar estas preguntas con un formalismo teórico, deductivo y explicativo aplicaré los conceptos propios del neoinstitucionalismo; así el lector ubicará mis ideas dentro de los conceptos y la teoría neoinstitucional, y para cada capítulo emplearé una determinada vertiente del neoinstitucionalismo.







PREFACIO

El desarrollo, la prosperidad y el buen funcionamiento del sistema democrático de las naciones, por una parte, y el subdesarrollo, el bajo nivel de crecimiento y la persistencia del autoritarismo en otras tiene hoy como eje de explicación, tanto en su génesis, como en su evolución a las instituciones. Las teorías de la dependencia, el imperialismo y el neoliberalismo han sido sustituidas en la medida en que la evidencia ha demostrado cómo diversas naciones han prosperado y rebasado los límites del atraso tecnológico, la dominación extranjera y la supuesta eficiencia del libre mercado. Las instituciones son entonces la diferencia que ha determinado el avance o el atraso de las naciones, pero una pregunta inicial sería ¿por qué unas instituciones son eficientes en determinados contextos socioculturales y en otros no funcionan, aunque se adopten y hayan sido copiadas de las naciones exitosas? Otra pregunta central es ¿cuándo y cómo se diseñaron estas instituciones, o en su caso cómo se adoptaron?

La génesis del diseño institucional es clave para explicar las diferencias materiales, organizacionales y de comportamiento co-



lectivo que ha determinado la brecha entre las naciones ricas y democráticas con respecto a las pobres y autoritarias. México se encuentra atrapado entre cambios institucionales (formales) y persistencia de prácticas y arreglos informales que determinan las estrategias de los actores políticos y de los grupos de presión; de esta manera, nos encontramos con un desorden institucional que imposibilita el fortalecimiento del Estado de derecho, la gobernabilidad democrática y el desarrollo.

Por estas consideraciones, la temática del libro se enfoca en identificar las condiciones históricas, sociales y organizacionales que han entorpecido el avance democrático, el desarrollo y la vigencia y acato al Estado de derecho en México; y por lo tanto, la imposibilidad de revertir la inequidad que este orden institucional distorsionado ha reproducido (que denomino sistema de privilegios). Los objetivos de la investigación que derivó en este libro son:

OBJETIVO GENERAL

Caracterizar la incompatibilidad del sistema de privilegios que persiste en la sociedad mexicana con el fortalecimiento del Estado de derecho, el avance democrático y el desarrollo económico.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Identificar los eventos históricos en México que determinaron la construcción institucional formal e informal que configuraron el atraso material y organizacional de la economía y el Estado.

2. Explicar cómo el deficiente diseño institucional (formal e informal) ha generado un conflicto distributivo que tensiona y frena el cambio institucional.
3. Señalar la necesidad de orientar el cambio institucional hacia la corrección de la inequidad social, económica y política al ser esta situación el factor distorsionante de la conducta y decisiones individuales y colectivas.

El estudio del desarrollo de México ha sido una preocupación de las ciencias sociales. La economía y sus numerosas corrientes han abordado los problemas de producción, distribución y, por supuesto, aquellos relacionados con el subdesarrollo y sus condicionantes estructurales. Por otra parte, la ciencia política se ha focalizado en el entendimiento de los sistemas políticos, y en el caso de México, el énfasis ha estado en las limitaciones y obstáculos en el proceso y transición a la democracia. El derecho y la sociología han generado tesis y tratados sobre la debilidad del Estado de derecho en México; así mismo han identificado cómo las pautas culturales y sociales que persisten en nuestra sociedad reproducen el desacato a las normas. Hasta hoy muchas de estas investigaciones han sido construidas con un enfoque disciplinario rígido, usando el herramental teórico de una teoría en particular, o en otros casos, ampliando las perspectivas bajo la combinación inducida de paradigmas emergentes o concurrentes con la visión del investigador. Es decir, la economía, el derecho, la sociología y la ciencia política pretendían todas por separado explicar las causas del atraso social y material de México, todas obsesionadas por encontrar respuestas aisladas y en competencia unas con otras para erigirse como la explicación racional dominante a nivel académico, intelectual y político.

Como cada disciplina pretendía ser hegemónica —por la competencia entre centros académicos e investigadores—, se cons-



truían barreras a la multidisciplinariedad; estos comportamientos los identificamos en el lenguaje y los preceptos teóricos, a veces inmutables de una disciplina, o escuela de pensamiento. Además, la separación estricta entre economía, sociología, derecho, historia y ciencias políticas no tiene sentido en la economía institucional, que trata de abordar los fenómenos económicos utilizando todas las perspectivas disponibles para formular los cambios necesarios (López Pontón, 2008, p. 157). Si bien es cierto, cada disciplina se aboca a tratar, investigar y descubrir conocimientos muy especializados y focalizados a su esfera de acción y aplicación, pues con ello busca legitimarse y así reproducir un determinado discurso y maneras de interpretar la realidad.

Las ciencias sociales se hallan inmersas en la dinámica del cambio, donde el hombre como actor central es sujeto y objeto de dicho cambio; esto convierte a las ciencias sociales en un área propicia para la complementariedad disciplinaria; sin embargo, ocurría lo opuesto. Tenemos que destacar que una de las características convergentes en las ciencias sociales —arriba citadas— es su orientación metateórica, esto significa que cada una por separado busca dar explicaciones y respuestas tentativas sobre el atraso material y social de nuestra nación. Es decir, el problema del subdesarrollo, no solo a nivel material —cuantitativo—, sino como comportamientos, cultura, normas, gobierno y políticas, ha sido explicado de forma inconexa e incompleta por las ciencias sociales en México; por ello, mientras estas disciplinas lo intentaron solas fracasaron, la crisis de las ciencias sociales en parte obedece a esta tendencia aislada, en distanciamiento y rivalidad académica. La preocupación de los científicos sociales y académicos fue más desprestigiar a otra disciplina, o incluso dentro de una disciplina minimizar y opacar a otras corrientes teórico-metodológicas.





Este ambiente no contribuyó a la producción de nuevo conocimiento en las ciencias sociales en México, solo departamentalizó el conocimiento, intentando que la realidad funcionara según tal o cual modelo. “La separación artificial entre la economía y la política obedece más a razones burocráticas que han implementado los departamentos de economía y ciencia política en las universidades, que a realidades que imperan a nivel mundial” (De Remes, 2000).

La crítica no es sobre el desarrollo, la investigación y la calidad de nuestros investigadores, la preocupación es a nivel metateórico, es decir todas las disciplinas de las ciencias sociales dejaron una tarea pendiente. No fueron capaces de explicar nuestra condición de nación subdesarrollada, no democrática y con un orden jurídico débil; y mucho menos, construir una estrategia de política y desarrollo nacional basada en un consenso académico-científico. En otras palabras, las lecturas del subdesarrollo y la dependencia, así como las del autoritarismo y la corrupción se formularon como productos de una teoría enaltecida por unos y reprobada por otros; esta lógica de crítica y negación intelectual inhibió el desarrollo de conocimientos, teorías y explicaciones más integrales y coherentes.

El institucionalismo se construye progresivamente a partir de refutar, recoger y crear elementos de análisis que explique mejor la realidad en que actúan las organizaciones y las personas. Tiene una vocación interdisciplinaria que ayuda a analizar objetos de estudio que se consideraban independientes. Así ofrece un marco de análisis común e incrementa los puentes de diálogo entre perspectivas antes separadas. (Oriol Prats, 2007).





Por esta conexión existente formalizada por el neoinstitucionalismo se aborda el estudio del desarrollo económico, el desempeño democrático y el funcionamiento del Estado de derecho en México. El concepto de institución es el eslabón que encadena economía, política y orden jurídico, facilitándonos la comprensión de la dinámica del cambio institucional con un perfil histórico. Esta explicación metateórica nos llegó de afuera, de los Estados Unidos, con una visión y estructura multidisciplinaria, articulando el lenguaje y conceptos de la economía, la ciencia política, el derecho y la sociología. Me refiero a la teoría neoinstitucionalista, la cual sustenta las ideas y propuestas escritas en este libro. Para focalizar e identificar los temas centrales que se analizan en este texto, le preciso al lector la hipótesis de trabajo que sirvió de guía para la conexión entre los temas de estudio y la articulación entre la teoría y la metodología necesarias para realizar una investigación de esta naturaleza.

HIPÓTESIS

Existe en México un sistema de privilegios gestado desde la colonia que obstruye el avance democrático, el desarrollo económico y la observancia del Estado de derecho.

Este sistema de privilegios ha producido:

- a) La subordinación de las instituciones formales a las informales como alternativa de intercambio político.
- b) La inequidad como expresión de un sistema excluyente y no competitivo.
- c) La débil observancia de las leyes por el propio desacato histórico a las mismas por el Estado mexicano.

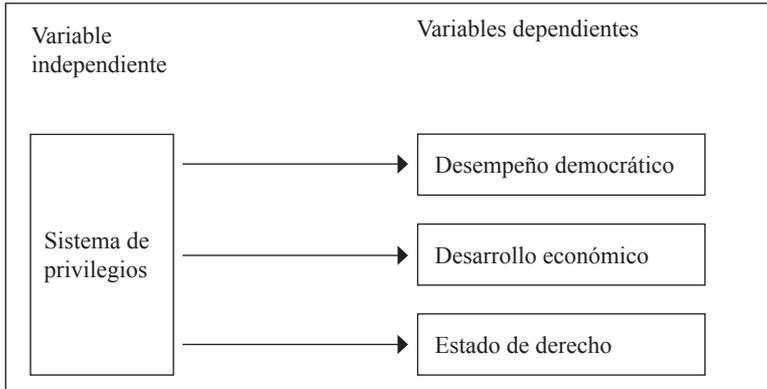
Derivado de esta hipótesis utilizaré tres enfoques a correlacionar:

1. Las instituciones formales versus las instituciones informales para evaluar el desempeño democrático en México.
2. La inequidad como producto del sistema de privilegios, y que hoy se expresa en un conflicto distributivo que exacerba las desigualdades, para con ello evaluar el desarrollo económico en México.
3. El deficiente orden jurídico y la baja legitimidad en la creación y aplicación de las normas que regulan la conducta social, para con ello evaluar el acato al Estado de derecho en México.

Se debe precisar que sistema de privilegios es la variable independiente, mientras que desempeño democrático, desarrollo económico y Estado de derecho son variables dependientes. A su vez, cada una de las variables independientes están correlacionadas; a este tipo indagación se le denomina hipótesis causal multivariada (Sampieri Hernández, et ál., 2000).

Al ser esta una investigación centrada en el estudio del orden jurídico social y político económico a nivel histórico nacional las variables serán operacionalizadas, o contrastadas con categorías con referentes empíricos, esto nos permitirá vincular la teoría con la evidencia que le respalde, a este vínculo de indagación le llamaremos categoría operativa. Se empleará una categoría operativa para cada variable dependiente, y dos categorías operativas para la variable independiente. Para la variable sistema de privilegios usaremos las categorías orden jurídico y estructura social, en cambio para la variable desempeño democrático se utilizará la categoría desequilibrio entre poderes; para la variable desarrollo económico se empleará la categoría inequidad; y para la variable Estado de derecho emplearemos la categoría de anomia (véase la figura 1).

Figura 1. Variables de la investigación.



Fuente: Elaboración del autor.

La variable sistema de privilegios se conceptualizará, articulando las categorías operativas orden jurídico y estructura social; para ello tendremos que identificar hechos históricos y sociales que a nivel de instituciones formales (normas) y de instituciones informales (cultura) propiciaron el surgimiento de un sistema de exclusión social. El orden jurídico construido por los colonizadores legitima la explotación y exclusión (institución formal). Por otra parte, la estructura social se define como las relaciones recíprocas entre individuos. En toda estructura social cada individuo ocupa una posición social que tiende a mantenerse y reproducirse.

El sistema de privilegios en México estructuró una sociedad diferenciada por su impermeabilidad. En otras palabras, la posición social de un individuo no cambia, los de arriba (los pocos) no bajan y los de abajo (los muchos) no suben en la jerarquía social. De esta dualidad —orden jurídico y estructura social—, los privilegios de unos pocos están consagrados en las leyes y legitimados en la estructura social desigual.



En el México actual este sistema de privilegios heredó una de las sociedades con mayor desigualdad en el mundo, pero sobre todo un Estado que ha sido agente causal de esta gran desigualdad al no diseñar instrumentos correctores de política social y económica bajo criterios de equidad.







INTRODUCCIÓN

ORIGEN, EVOLUCIÓN Y SUPUESTOS DEL NEOINSTITUCIONALISMO

El institucionalismo tiene su origen en la teoría económica norteamericana. Es una escuela edificada, relegada, revalorizada y ahora dominante en la comprensión del desarrollo, la democracia y el fortalecimiento del Estado de derecho. La funcionalidad y utilidad teórica, metodológica y de constatación empírica ha quedado demostrada, la adopción de dicha teoría ha ido aumentando por la ciencia política, la sociología y el derecho.

El institucionalismo económico surgió en la academia norteamericana a finales del siglo XIX y comienzos del XX, en oposición a la economía neoclásica. Su visión del comportamiento humano no se circunscribe a la del *homo economicus*, pues sus fundamentos psicológicos son más amplios, y aplica un enfoque holista o sistémico a la economía. (Caballero, 2004, p. 140)

Es hasta la década de los noventa que un nuevo grupo de académicos (economistas principalmente) reconstruye y consolida esta



escuela de pensamiento: esta vez con una mejor articulación teórica, adecuando conceptos, supuestos y premisas para integrar un análisis centrado en las instituciones, pero con una conexión transdisciplinaria que la economía clásica y neoclásica no valoraban. A esta nueva propuesta hoy se le conoce como nueva economía institucional (NEI) o neoinstitucionalismo. Este avance del pensamiento económico es una respuesta al estancamiento del institucionalismo y como una crítica y rechazo a los supuestos de la economía neoclásica. El neoinstitucionalismo “no es una escuela homogénea, coexisten corrientes desde las que están muy cercanas a los supuestos básicos de la economía neoclásica, hasta aquellas que abiertamente rechazan sus fundamentos teóricos” (Ayala Espino, 1992).

En relación a las vertientes del institucionalismo y su evolución como neoinstitucionalismo tenemos que destacar las pautas teóricas de cambio, continuidad y ruptura entre los centros académicos y miembros de esta escuela.

Identificamos cuatro etapas en la evolución del institucionalismo:

Etapa uno: Antecedentes

Existe una preocupación por el papel de las instituciones, pero sin una teoría para explicar su papel en la economía. Son representativos de esta etapa Marx y Weber.

Etapa dos: Institucionalismo económico

Rechazo parcial a la economía clásica, no hay una teoría de las instituciones. Sobresalen en esta etapa los siguientes autores: Veblen, Knight, Simon, Commons, Schumpeter, Ayres, Mitchell, K. Polanyi.

Etapa tres: Neoinstitucionalismo económico

Formula una teoría de las instituciones a partir de su crítica a la economía neoclásica. Destacan autores como Coase, North, y Williamson.



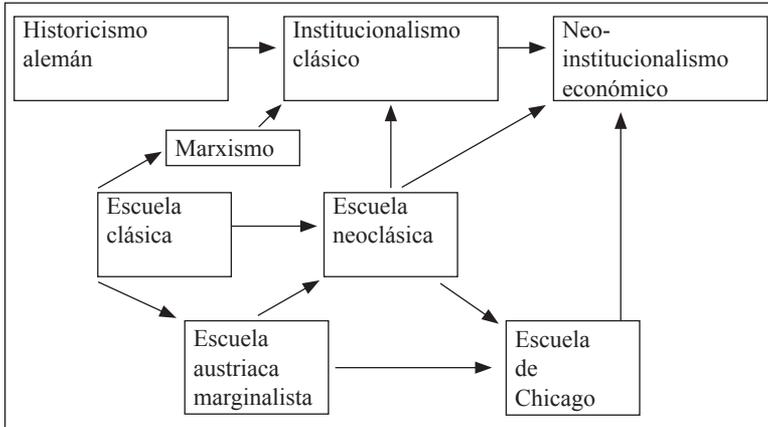
Etapa cuatro: Contribuciones al neoinstitucionalismo

Aceptan la importancia de las instituciones y han desarrollado enfoques pertinentes para estudiarlas. Los siguientes autores se ubican en esta etapa: Becker, Stigler, Scitovsky, Coase y Lancaster.²

Así es como, pese a su notorio declive después de los años 30, el institucionalismo norteamericano sobrevivió en el país del norte, aunque fuera como una curiosidad que se enseñaba en los centros educativos en razón de ser, por entonces la única corriente de raíz puramente norteamericana. (Figueras, 2006, p. 34)

Una vez identificadas las etapas de evolución del neoinstitucionalismo, debemos agregar las escuelas de pensamiento que se relacionan e influyen en el neoinstitucionalismo. En la figura 2 se ubican las relaciones y conexiones en la evolución del neoinstitucionalismo.

Figura 2. Origen e influencias teóricas del neoinstitucionalismo .



Fuente: Ayala Espino (1999).

² Realizado con base en Ayala Espino (1999).



El neoinstitucionalismo toma de la teoría marxista el concepto de cambio histórico centrado en la relación entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales. En cambio, de la escuela neoclásica toma el modelo de elección racional replanteando el comportamiento y decisiones del individuo bajo el supuesto de racionalidad limitada. Por otra parte, del historicismo alemán recoge las premisas de negar la posibilidad de validar ideas universalistas, por lo tanto, no se puede encajar la realidad bajo modelos estáticos. Sugieren una posición relativista ante los cambios y sus variaciones locales. “El historicismo fue entonces una corriente de pensamiento económico que intentó conciliar la historia con la economía y la sociología” (Reis Mourao, 2007, p. 317).

Es necesario comparar los conceptos centrales, los supuestos y las premisas del neoinstitucionalismo que se contraponen o se diferencian de la teoría neoclásica para de allí partir a la construcción científica de sus métodos de investigación.

El cuadro 1 muestra los supuestos de la teoría clásica y del neoinstitucionalismo; el cuadro 2, por su parte, muestra los autores más destacados y las vertientes dominantes dentro del neoinstitucionalismo; por último, el cuadro 3 destaca las teorías y enfoques que han enriquecido el neoinstitucionalismo.

TEORÍA, CONCEPTOS Y MÉTODOS DE ANÁLISIS EMPLEADOS PARA LA INVESTIGACIÓN

TEORÍA

Para sustentar la hipótesis y premisas de esta investigación adoptamos la teoría neoinstitucional con los aportes metodológicos y



los conceptos de la Nueva Economía Institucional (NEI). En palabras de Douglass North, el neoinstitucionalismo es

Un programa de investigación interdisciplinario que trata explícitamente con las relaciones entre instituciones, cambio institucional y desempeño económico. El análisis neoinstitucionalista es una línea de investigación que parte de la economía neoclásica pero no la abandona. En el centro de su agenda de investigación está puesto el énfasis en los derechos de propiedad, la medición de los costos de transacción, el cumplimiento de la ley y los problemas de información incompleta. El programa de investigación ha sido enriquecido y fertilizado con el estudio del derecho, la ciencia política, la sociología, la antropología y la historia. (Ayala Espino, 1999)

CUADRO 1. SUPUESTOS DE LA TEORÍA NEOCLÁSICA Y DEL NEOINSTITUCIONALISMO.

Supuesto de la economía neoclásica	Supuestos del neoinstitucionalismo
Equilibrio general: precios de equilibrio, los mercados se vacían completamente y toda oferta crea su propia demanda. Competencia perfecta.	El equilibrio general es excepcional, y no hay precios de equilibrio, constantemente existen desajustes entre oferta y demanda. Existen fallas de mercado: monopolios, externalidades, bienes públicos, mercados incompletos, selección adversa y riesgo moral.
Información completa.	Información incompleta, asimétrica e imperfecta.
Costos de transacción nulos.	Costos de transacción positivos.
Las instituciones son variables exógenas.	Las instituciones son variables endógenas.
El equilibrio garantiza una asignación óptima de recursos en el sentido de Pareto.	La asignación de recursos requiere de mecanismos de coordinación institucionales.
La maximización del bienestar social coincide con las elecciones racionales.	Discrepancia entre las elecciones individuales y el bienestar social.

Fuente: Ayala Espino (1999).

CUADRO 2. TEORÍAS INSTITUCIONALES: VERTIENTES: AUTORES Y SUPUESTOS.

Vertiente teórica	Autores	Supuestos
Institucionalismo Tradicional	Thorstein Veblen John Commons Wesley Mitchell Clarence Ayres Allan Schmid Geoffrey Hodgson	-Rechaza el supuesto de <i>ceteris paribus</i> . -Aplica un enfoque holista o sistémico a la economía. -Destacan las relaciones de poder con el origen y evolución de las instituciones. -Las instituciones moldean el comportamiento humano.
La Nueva Economía Institucional (Neoinstitucionalismo)	Herbert Simon Douglass North Ronald Coase Oliver Williamson	-Adopta la noción de racionalidad limitada. -Las instituciones deben reducir los costos de transacción. -Las instituciones son las reglas del juego en la sociedad. -Existen instituciones formales (leyes) e informales (cultura)
El análisis Institucional Histórico y Comparativo	Avner Greif Masahiko Aoki	-Explica la evolución de las instituciones bajo estudios comparativos.

Fuente: Elaboración del autor con base en Caballero (2004).

CONCEPTOS

Para esta investigación adoptamos los conceptos centrales de la NEI sobre instituciones formales, instituciones informales, organizaciones, cambio institucional, costos de transacción, derechos de propiedad, individualismo metodológico, racionalidad limitada, comportamiento oportunista, elección racional y senda o vía de la dependencia. El concepto de racionalidad limitada y el comportamiento oportunista de los agentes económicos o actores políticos son dos hipótesis centrales en la teoría neoinstitucional que posibilitan

CUADRO 3. CARACTERÍSTICAS Y TEORÍAS DEL NEOINSTITUCIONALISMO.

Neoinstitucionalismo: (características básicas)	Teorías y enfoques que han enriquecido el neoinstitucionalismo
1. Introduce explícitamente el papel de las restricciones contenidas en las reglas y contratos que gobiernan el intercambio.	1. Teoría de la regulación económica, el papel de las estructuras jurídicas en el intercambio, problemas del principal y la agencia, y la teoría del contrato.
2. Incorpora el papel del intercambio de los derechos de propiedad y los contratos que aseguran las transacciones.	2. Escuela de los derechos de propiedad.
3. Considera las consecuencias de los costos de transacción y postula que el intercambio no es libre de costos.	3. Economía de los costos de transacción.
4. Reconoce la existencia de información incompleta y asimétrica.	4. Economía de la información.
5. Admite la importancia de los problemas organizacionales y de comportamiento en la teoría de la empresa y de la organización industrial. El papel de la tecnología.	5. Teoría de la organización industrial, teoría de la gobernación, economía de la información.
6. Reconoce la importancia del marco jurídico.	6. Derecho y economía.
7. Acentúa la importancia de las estructuras de poder y las organizaciones políticas.	7. Teoría de la elección pública, teoría económica de la política.
8. Acepta el papel de las acciones colectivas, la organización de los grupos sociales y las coaliciones sociales.	8. Teoría de la acción colectiva, teoría de la acción social y teoría de las decisiones.
9. Asume que el Estado es una institución relevante en el intercambio porque genera incentivos o desincentivos a la inversión, el trabajo y el ahorro. El Estado es el generador más importante de instituciones.	9. Teorías económicas del Estado.

Fuente: Ayala Espino (1999).



su aplicación en diversas disciplinas, tanto para entender la lógica de la acción colectiva, las elecciones individuales y las estrategias organizacionales.

La investigación se orienta a destacar la incompatibilidad de los cambios institucionales con la permanencia de privilegios y monopolios; al mismo tiempo, a identificar cómo el Estado contribuye a la persistencia de dichos arreglos socialmente ineficientes, pero útiles para la captura de ciertas rentas, poder o control sobre la sociedad y la economía de México. Por ello la estructura de la presente investigación se secciona en lo histórico (el origen de los privilegios); en la política (la contradicción entre instituciones formales e instituciones informales); en lo económico (la persistencia de un orden inequitativo); y en la debilidad del Estado de derecho (la existencia de un Estado anómico).³

Para empezar, debemos precisar que la teoría neoinstitucional se emplea para orientar la hipótesis central de esta investigación, pretendiendo insertar este tema como una contribución y extensión de la propia teoría.

Esto solo puede ser posible si utilizo los referentes conceptuales y metodológicos de la teoría, y más tarde este herramental teórico me permite derivar y deducir, o en su caso descubrir, nuevas pautas, proposiciones y paradigmas que expliquen las características evolutivas, de cambio y permanencia que condiciona el estado actual del desarrollo económico de México. México vive en una fase simultánea de cambio político, (transición) para consolidar la democracia; de liberalización económica (modernización), para alentar la competitividad del sistema productivo; y de fortalecimiento a la legalidad (Estado de derecho), para ga-

³ El concepto de un Estado anómico indica situaciones y ámbitos sociales que se caracterizan por la subregulación o la falta de reglas. Véase Waldmann (2003).



rantizar el orden social y la certidumbre de los derechos cívicos y de propiedad.

Esta fase de transición simultánea nos sitúa en un complejo, contradictorio y asincrónico cambio institucional, situación que nos revelará también una determinada senda de la dependencia que propició las modalidades del propio ritmo e intensidad del cambio, así como los procesos y estructuras sociales que obstruyen, retardan o neutralizan los cambios para orientar al sistema económico y político hacia un orden institucionalmente más eficiente y equitativo. El neoinstitucionalismo nos dice que existen dos tipos de institución: las instituciones formales y las informales.

Pero antes de diferenciarlas, citamos la definición de institución de Douglass North:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. (1993)

Por instituciones formales debemos entender las constituciones, leyes, normas y reglamentos que tienen un carácter público obligatorio (creadas por el hombre); por otra parte, las instituciones informales (evolutivas) como la cultura, costumbres, valores, ritos y convencionalismos sociales son el resultado de la necesidad del hombre de estructurar las relaciones humanas para guiar la conducta y limitar la incertidumbre.



La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana. Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente. (North, 1993)

Es común que se confunda las instituciones (reglas) con los agentes que se encargan de operacionalizarlas (organizaciones), pues existe una relación simbiótica, ya que los agentes o individuos diseñan las instituciones, pero las organizaciones al aplicarlas las materializan y es la misma organización que las reconstruye ya sea de manera parcial o total. Las organizaciones son de índole político, público, económico, empresarial, sindical, social, etcétera, es decir toda agrupación de individuos construida para lograr ciertos fines, estructurando la competencia entre los mismos y los límites de la propensión oportunista que existe entre elecciones egoístas individuales y elecciones colectivas. Entonces, tanto las instituciones (reglas formales e informales) y las organizaciones (públicas o privadas) se han construido históricamente para resolver conflictos competitivos y distributivos en determinada sociedad, así como para reducir los costos de transacción. De esta interacción simbiótica se genera el cambio institucional, en donde encontramos cambios incrementales y discontinuos (conquista y revoluciones, por ejemplo), donde las instituciones formales pueden cambiar fácilmente (nuevas leyes, constituciones códigos), pero las instituciones informales (costumbres, tradiciones y valores) perduran y sobreviven a tales cambios repentinos.

Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limita-



ciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas. Estas limitaciones culturales no solamente conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que nos proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico. (North, 1993)

Otros conceptos que emplearemos en el presente estudio son el de costos de transacción y el de derechos de propiedad, los cuales se relacionan con la eficiencia económica y la certidumbre jurídica. Ambos son factores ligados a la acción directa del Estado, ya sea por las regulaciones que afectan los diversos intercambios entre agentes en el mercado, o por las modalidades jurídicas de carácter público que dicta el Estado sobre el usufructo, transferencia y seguridad de la propiedad.

Los costos de transacción para el neoinstitucionalismo son una variable endógena en las actividades de producción, intercambio, consumo e información; es decir en oposición a la teoría neoclásica, la cual supone que “las instituciones son variables dadas y exógenas al intercambio, en consecuencia, no influyen en las elecciones económicas de los individuos, y por tanto son irrelevantes” (Ayala Espino, 1999).

La principal crítica de la NEI a la teoría neoclásica se fundamenta en esta interpretación opuesta sobre los costos de transacción. Las instituciones, señala Carlos Elizondo Mayer-Serra, tienen como propósito reducir los costos de transacción, en ocasiones la evidencia nos refiere a que esto no se cumple, sin embargo, instituciones ineficientes perduran y el cambio institucional no anula tales deficiencias, ¿por qué ha sucedido esto en México? La respuesta será expuesta en el capítulo III: Instituciones, inequidad y teoría del Estado mexicano.



Mayer-Serra nos dice que

Las instituciones propician ciertos comportamientos, imponen ciertos límites, y le dan poder a ciertos actores. Pueden ser subóptimas en materia de crecimiento si permiten a ciertos sectores extraer rentas, o producir bienes y servicios de calidad inferior a las que se encuentran en otros mercados o si no son capaces de proveer bienes públicos de calidad. (Elizondo Mayer-Serra, 2007)

Al emplear el concepto de costos de transacción en el estudio de la dinámica económica de México nos referiremos a todo el andamiaje jurídico, administrativo, fiscal y de conducta colectiva que ha elevado los costos de transacción a las empresas, inhibiendo actividades productivas, inventivas, emprendedoras y de inversión con la consecuente baja tasa de crecimiento del PIB. Además, emplearemos el concepto de costos de transacción en el ámbito de la competencia política; (el análisis político de costos de transacción⁴) para comprender la dualidad entre elecciones individuales e ideología que está presente en la búsqueda del poder político; y en el segundo capítulo (Instituciones y desempeño democrático). Articularé costos de transacción con la teoría de la captura de rentas de los gobernantes y la clase política, y también la teoría de la información que acompaña la toma de riesgos ante decisiones de índole económica o política.

En la teoría de la Captura, el Estado interviene como regulador, pero también como un gobierno y una administración compuesto por políticos y funcionarios que buscan su propio interés y están

⁴ El análisis político de los costos de transacción se fraguó con diversos aportes en la década de los ochentas, pero solo alcanzó una presentación explícita y sistemática de los trabajos de North (1990) y Dixit (1996).



sujetos a la influencia de los grupos de presión. Los políticos buscan aumentar los votos en las siguientes elecciones y los funcionarios aprovechan las ventajas del ejercicio del poder. En cuanto a los consumidores de reglamentación, se trata de empresas y agentes que pretenden obtener ventajas y favores del gobierno y de la administración pública. Por ejemplo, las empresas financian las campañas políticas a cambio de una reglamentación que las proteja de la competencia extranjera o reduzca los costos laborales. (López Pontón, 2008)

En relación con el concepto *economía de la información*, el neoinstitucionalismo nos dice que los individuos, al intercambiar, negociar o competir en el mercado, no poseen información perfecta, por el contrario, al tener una racionalidad limitada la información de que disponen casi siempre es incompleta y asimétrica. Para la economía neoclásica los agentes poseen información completa y por lo tanto alcanzarán una asignación de recursos más eficiente. Sin embargo, el neoinstitucionalismo nos dice, en palabras de Ayala Espino, que “los individuos y agentes toman decisiones económicas y políticas en una economía con información incompleta y asimetrías de poder, lo cual genera incertidumbre y conflictos distributivos” (1999). Asimismo, elevados costos de transacción ligados a información incompleta en el mercado político se traduce en actores políticos proclives a la adopción de medidas coercitivas, autoritarias o centralistas; esta afirmación será validada en el capítulo II, identificando los hechos con la teoría para deducir el declive histórico de la democracia y el Estado de derecho en México. El concepto *derechos de propiedad* es parte medular de la teoría neoinstitucional en la comprensión de la relación entre individuos, mercado y Estado porque establece el vínculo entre propiedad pri-



vada, oportunidades de inversión y garantías jurídicas. Para que los individuos sean propensos a invertir y emplear sus propiedades para fines mercantiles deberán contar con la certidumbre legal de su usufructo sin ninguna interferencia o sanción legal por parte de gobernantes oportunistas. Por tal motivo, la vigencia de un Estado de derecho es una precondition necesaria para que exista confianza y certidumbre, pues esta condición produce expectativas que se traducen en crecimiento del PIB, ganancias empresariales y desarrollo económico. Los derechos de propiedad son, pues, un componente inicial para que los individuos calculen los riesgos inherentes a la competencia económica, (mercado) pero también evalúen el orden legal regulatorio (Estado) que les incentiva o limita sus potenciales ganancias. Por eso, esta investigación establece la relación entre instituciones, Estado de derecho y desarrollo económico. Los derechos de propiedad son un concepto central para entender el éxito de las naciones que estructuraron regulaciones eficientes y políticas de protección, generando con ello incentivos para la inversión. Empero, otras naciones donde estos derechos no estaban claramente definidos, o donde los gobernantes los podían afectar discrecionalmente, el atraso material y el desorden legal que esta situación provocó terminó afectando la imagen, credibilidad y respeto al poder judicial, lo mismo que generó desconfianza generalizada a los políticos de cualquier identidad ideológica.

Las instituciones jurídico-políticas son por tanto las que garantizan las condiciones que hacen posible el intercambio y valor de los derechos de propiedad. Deben entonces regular de manera clara los derechos de propiedad, establecer y garantizar la libertad contractual y establecer un régimen de división y control mutuo entre los poderes públicos. (Burgos Silva, 2002)



Mi interés es integrar el concepto derechos de propiedad al estudio de las instituciones y el Estado de derecho (capítulo v), y en el estudio de las instituciones, la inequidad y el desarrollo económico (capítulos III y IV). Desde estas dos perspectivas, necesito identificar por qué el Estado mexicano se orientó hacia una estructura débil e inestable en la regulación de los derechos de propiedad. Además, por qué este marco institucional definió la senda hacia la inequidad social, la ineficiencia económica y la incertidumbre jurídica.

Otros conceptos que retomamos de la teoría neoinstitucional es el de individualismo metodológico y el de elección racional, los cuales es necesario ligar, pues ambos están entrelazados. El individualismo metodológico se asocia normalmente con la reduccionista exigencia de que todas las teorías de las ciencias sociales han de ser reducibles a teorías sobre la acción humana individual. O, dicho de otra manera, esto significa que las restricciones de tipo natural y de tipo psicológico son las únicas variables exógenas permitidas en las teorías de las ciencias sociales. Todos los fenómenos sociales o colectivos, tales como las instituciones, han de ser endogeneizados y explicados en base a acciones humanas individuales (Toboso, 1997). Este concepto y método de análisis (explicado más adelante) será empleado en el abordaje de la competencia política (entre individuos calculadores de estrategias maximizadoras). Dentro del tema instituciones y desempeño democrático, el empleo de este concepto nos guiará para la comprensión de las decisiones, intereses y comportamiento individual vinculado por supuesto a resultados colectivos. Al situarnos en las elecciones estratégicas de los individuos (económicas o políticas), el estudio del desempeño democrático en México se enriquece al incorporar la lógica de interacción, donde decisiones



y cursos de acción que realizan otros individuos en búsqueda de un mismo objetivo generan algún tipo de conflicto. De tal forma que los cálculos de ganancia y riesgos introducen la necesidad de instituciones. Las restricciones institucionales son determinantes en el proceso de maximización individual, qué tipo de instituciones políticas (formales e informales) han sido diseñadas en México para procesar esta lucha de intereses particulares es una de las tareas centrales de esta investigación. En cuanto al concepto de elección racional, la teoría neoclásica parte del supuesto de que los individuos al tomar decisiones tienen información completa, la conducta es racional y maximizadora de beneficios. Desde la perspectiva neoclásica este proceso debe ser libre de interferencias, es decir sin ningún tipo de regulación para con ello lograr equilibrios eficientes actuando los agentes consistentemente según sus preferencias.

Los individuos, al realizar elecciones racionales, están buscando su propio bienestar; por ello el modelo neoclásico deriva el supuesto que el bienestar colectivo se alcanza con la suma de todas las decisiones maximizadoras. Por tal motivo, no existe razón para que un tercero (el Estado) altere o distorsione este mecanismo autorregulador.

En el mundo neoclásico de racionalidad instrumental las instituciones no son necesarias, las ideas e ideologías no importan y los mercados eficientes caracterizan las economías. En este escenario, tal como se deriva del primer teorema del bienestar, cabe concluir que prevalece la solución competitiva: las partes llegan sin ningún costo a la solución que maximiza el ingreso agregado. (Caballero, 2002).

La teoría neoinstitucional coincide con la teoría neoclásica al aceptar el principio de racionalidad pues acepta que el comporta-



miento de los individuos es maximizador y egoísta. Pero se diferencia de esta porque precisa que los individuos no pueden tener información completa o perfecta, de tal forma que la racionalidad es limitada, necesitándose entonces algún arreglo institucional acordado y aceptado entre las partes para lograr el mayor beneficio mutuo. El factor institucional surge como mecanismo lubricante de la interacción entre individuos maximizadores y egoístas que al elegir entre opciones y costos de oportunidad se ven sujetos a la incertidumbre, la subjetividad y asimetrías en la información.

“Los nuevos institucionalistas suelen elaborar sus teorizaciones y análisis bajo la presunción de que las personas disponen de una racionalidad limitada o acotada, esto es, no disponen de unas ilimitadas capacidades cognitivas (de procesamiento de información y de cálculo)” (Toboso & Compés, 2003). Esta condición humana explica por qué las elecciones individuales sin un marco de interacción estable no alientan el intercambio, la negociación o la cooperación. Es necesario que la información dispersa e incompleta sea accesible y de bajo costo, aquí entra en escena el Estado para reducir los costos de transacción y crear incentivos y certidumbre.

Al establecer este nexo entre instituciones y comportamiento económico, la NEI relaja el supuesto neoclásico de racionalidad y acepta, en líneas generales, la noción de racionalidad limitada según la cual existen múltiples restricciones a la conducta plenamente racional de los sujetos; restricciones de información, cognoscitivas (o computacionales) y volitivas. (Arias & Caballero, 2003)

Un último concepto por explicar es el de senda o vía de la dependencia y hace referencia al peso de la historia o a las elecciones



nes pasadas que tienen como consecuencia el enrute en un camino del que es difícil salir una vez ya definido.⁵ Este concepto será empleado para identificar cómo el pasado (actores y estructuras sociales) delineó nuestro presente. En el primer capítulo (construcción histórica del sistema de privilegios en México) utilizaré el enfoque del institucionalismo histórico para vincularlo al actual nivel de desarrollo económico, social y político.

El institucionalismo histórico, combinado con el concepto senda o vía de la dependencia me servirán para conectar eventos históricos sistémicos que enrutaron a la sociedad hacia un diseño institucional formal e informal que hoy tiene efectos sobre el comportamiento de los actores sociales y define el nivel actual del desarrollo nacional.

El institucionalismo histórico adopta una perspectiva amplia de las instituciones y oscila entre dos vertientes; la primera define las instituciones como valores, rutinas o modelos mentales que influyen en el comportamiento de los actores; la segunda las concibe como reglas formales que surgen en la pugna de intereses contrarios. Pese a su amplitud y diversidad, el enfoque histórico de las instituciones tiene tres elementos comunes: se centra en las pugnas distributivas, explica la formación de las preferencias y destaca la dependencia de la trayectoria. (Oriol Prats, 2007)

Una aproximación histórica —sistémica— con otra de elección individual —estratégica— me posibilitará comprender los cambios institucionales en México usando dos métodos de análisis opuestos, pero con nexos teóricos e instrumentales que detallo en la siguiente sección.

⁵ Recuperado de <http://misticarosa.blogspot.com/2008/01/la-dependencia-de-la-senda-y-la-reforma.html>.



MÉTODOS DE ANÁLISIS

El neoinstitucionalismo y los investigadores que utilizan esta teoría se dividen en dos grandes segmentos, diferenciados por el método de estudio, unos se identifican con la economía institucional original (EIO), por llamar así a los que se adhieren al análisis sistémico; y otro segmento identificado con la nueva economía institucional (NEI) que emplean el análisis del individualismo metodológico. Es preciso entonces diferenciarlos antes de explicar su utilización parcial y combinada para esta investigación.⁶

Para el método de análisis sistémico u holista su punto de partida para comprender los cambios sociales e institucionales es el uso de concepto homo socio-cultural, en oposición al de individualismo metodológico que parte del concepto de racionalidad limitada. Mientras para los estudiosos del individualismo metodológico las acciones y elecciones racionales del individuo determinan los cambios institucionales, para los seguidores de los estudios sistémicos las entidades supraindividuales (partidos políticos, sindicatos, burguesía, burocracia, iglesia) condicionan el cambio institucional. Elaborar modelos y análisis sistémicos sobre los asuntos económicos obliga, por tanto, a prestar una atención especial a esas entidades (asociaciones, corporaciones, partidos políticos, iglesias, estados, sindicatos, clases sociales, etcétera), bajo la presunción de que la mayor parte de sus miembros son integrantes pasivos que interiorizan los valores, moti-

⁶ Debo precisar que al emplear ambos métodos me obligo a romper varias barreras conceptuales y que me enfrentaré a serias críticas de los seguidores fieles de un método en particular; la aventura analítica que inicio se presenta muy compleja, sin embargo, creo que el estudio de la realidad requiere de nuevos abordajes no atados a decretos formulados académicamente.



vaciones, preferencias, reglas y normas prevalecientes en dicha entidad. Y un

análisis metodológicamente individualista, en un sentido estricto, debería reducir al mínimo la presencia entre sus variables explicativas de cualquier referencia a fuerzas sociales o a entidades supraindividuales como el Estado, los partidos políticos, los sindicatos, las corporaciones multinacionales, la burguesía, etcétera, salvo que ello sea una forma abreviada de referirse a la persona o personas que actúan en nombre de tales entidades. (Toboso, 1997)

Para la economía institucional original el actor central del cambio son las entidades, por lo tanto, introducen en dicho proceso de cambio la lucha por el poder. Y por otra parte, para la nueva economía institucional las instituciones y su evolución obedecen a un proceso consciente —producto del intercambio voluntario— que obliga a diseñar instituciones que reduzcan los costos de transacción.

Desde esta perspectiva, el individualismo metodológico enfatiza que la reducción de costos es producto del diseño de instituciones eficientes; por lo tanto, todo orden institucional que no cumple con este supuesto (eficiencia) debe desaparecer.

Los nuevos institucionalistas suelen adoptar en cambio una perspectiva de eficiencia (efficiency view) que les lleva a conceptualizar dichos cambios como si fueran resultado de decisiones deliberadas de los agentes implicados que conscientemente modifican determinados aspectos institucionales a efectos de disminuir los costes de transacción asociados a uno u otro marco institucional. (Toboso, 1997)

En cambio, para quienes usan el método de análisis sistémico la lucha por el poder genera tensiones entre las diversas entidades involucradas, se produce así un conflicto social derivado de una reasignación de factores de riqueza y poder que está implícito en todo cambio institucional. Si para los nuevos institucionalistas la reducción de costos de transacción genera la necesidad de instituciones eficientes, para los viejos institucionalistas la lucha por el poder revela un permanente conflicto distributivo entre los distintos grupos y sectores sociales. Son estas tensiones las que permiten explicar los cambios institucionales, tanto en su ritmo como en su modalidad.

Para esta investigación, emplearé mayormente el método sistémico, pues inicio con el estudio de la historia de México, los capítulos I y II serán construidos desde esta perspectiva; por tal motivo el concepto central de trabajo será el de conflicto distributivo; y en el capítulo III, emplearé el individualismo metodológico, usando el concepto central de eficiencia, pero sin abandonar el concepto de conflicto distributivo. Por último, en el capítulo IV, eficiencia y conflicto distributivo estarán presentes al estudiar la debilidad del Estado de derecho en México. ¿Cómo uniré dos enfoques metodológicos opuestos —individuos versus entidades— como motores del cambio institucional? Con un concepto aceptado por ambos bandos, me refiero a la ideología como puente que une decisiones individuales (racionales) y comportamiento colectivo (percepciones).

“Las ideologías son marcos compartidos de modelos mentales que poseen grupos de individuos, que le proveen tanto una percepción del ambiente como una prescripción de cómo tiene que estructurarse ese ambiente” (Mendíaz, 2007). El Estado funge como el agente central constructor de instituciones; sin



embargo, está sometido a dos lógicas opuestas: una se refiere a la maximización de los ingresos del gobernante —impuestos—, y en sentido opuesto se requiere, para la sociedad, del diseño de instituciones eficientes que reduzcan costos de transacción y así estimular el crecimiento y las ganancias para aumentar la recaudación. Ante este dilema, el neoinstitucionalismo reconoce la necesidad de una ideología que discipline a los opositores y legitime la extracción de rentas a los particulares. Es la ideología entonces un componente central del cambio institucional, pues con esta aceptación teórica, los neoinstitucionalistas abandonan la idea de que solo los cambios en los precios relativos forjaban el cambio institucional.

Así North considera que los cambios en la historia económica no solo provienen de los cambios en los precios relativos, como supone el modelo neoclásico, sino también de los cambios en las ideologías que guían a los individuos y grupos, que los llevan a actuar contra una estructura dada según su visión de la justeza de la situación que soportan. (Parada, 2003)

Al no tener información perfecta del medio que los rodea (orden social y político) los individuos desean reducir los costos de obtener información exacta del mercado político, esta situación introduce la necesidad de tomar decisiones o acciones alejadas de toda racionalidad.

La ideología provee a los individuos insumos cognitivos y valorativos que sustituyen los límites de la información imperfecta para realizar transacciones políticas. Así encontramos que los individuos no siempre orientan sus acciones o decisiones con base en el mero interés individual, al ser parte integral de una





comunidad o entidad los individuos tomarán como referente de acción la ideología. Esta aceptación destaca que los individuos toman decisiones con base en modelos subjetivos. Esto significa un reto teórico para la vertiente neoinstitucionalista que se basa en el individualismo metodológico. La aceptación de la conducta guiada por modelos subjetivos desafía la vertiente racional instrumental de la escuela neoclásica, y fortalece la versión de la NEI, de racionalidad limitada.

Es decir, la NEI constituye una formulación de elección racional que asume no la noción de racionalidad neoclásica estricta, instrumental, sino la de racionalidad limitada. Desde esta perspectiva, autores como North concluyen que para conceptualizar al individuo debe considerarse en un determinado contexto social e institucional en el que va a desarrollar su modelo mental subjetivo. (Caballero & Arias, 2003)

La acción individual y la colectiva serán consideradas para el estudio del desarrollo nacional, tanto en la vertiente económica, como en la política, social y jurídica. Al emplear ambos enfoques, seré muy estricto en seguir el paradigma básico en cada uno, pues emplear ambos métodos de análisis enriquece el contenido y la explicación teórica; pero indudablemente hace más compleja su articulación. Por ello, para trasladarme de uno a otro método de análisis recurriré al concepto puente entre ambos, me refiero a la variable ideología. El cuadro 4 sintetiza la explicación precedente.

CUADRO 4. MÉTODOS DE ANÁLISIS DE LA TEORÍA NEOINSTITUCIONAL.

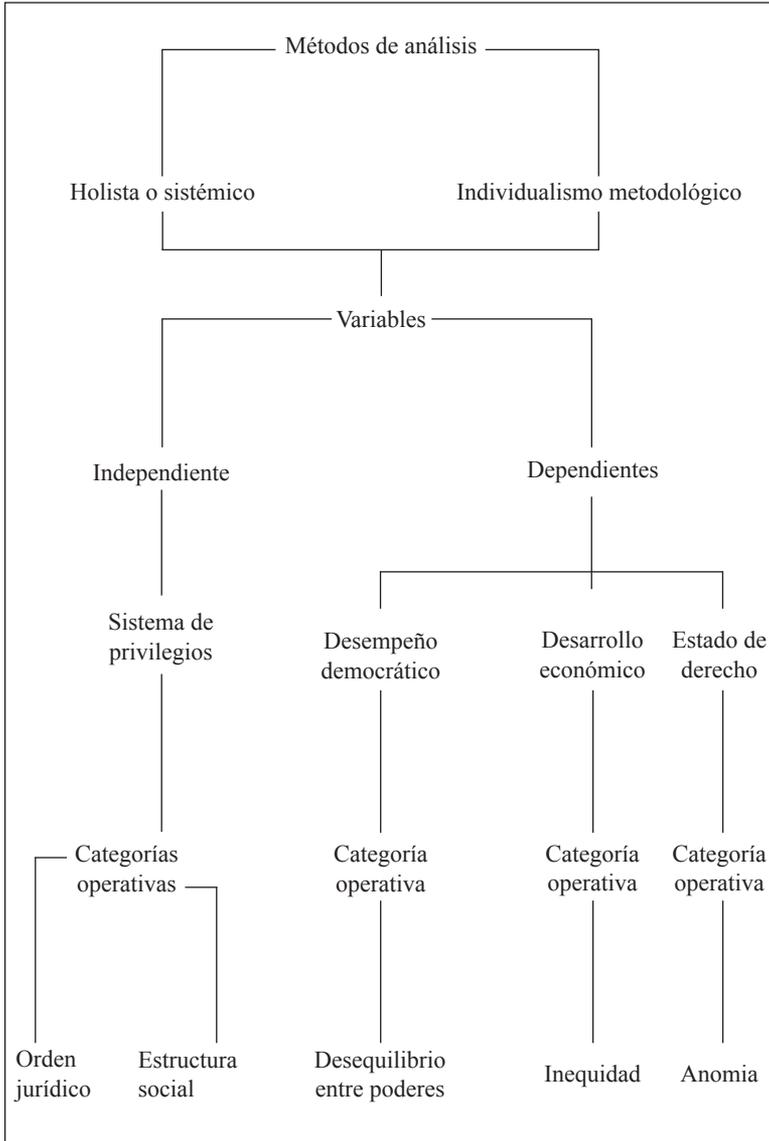
Métodos de análisis	
Individualismo metodológico	Método sistémico u holista
Cómo deciden los individuos: Racionalidad limitada	Cómo deciden los individuos: Homo-sociocultural
1. La acción individual determina los fenómenos sociales, colectivos y el cambio institucional.	1. Las entidades supraindividuales son los actores centrales del cambio institucional.
2. Toda entidad supraindividual es actor secundario (partidos políticos, sindicatos, burguesía) salvo por la propia acción individual que se ejerce dentro de esas entidades.	2. El individuo es un actor pasivo que interioriza los valores de las entidades.
3. Conceptualización sobre el intercambio voluntario.	3. Conceptualización del poder.
4. Entiende el cambio institucional como un proceso consciente para reducir los costos de transacción.	4. Se interesan en estudiar las tensiones sociales que generan los cambios institucionales.
5. Vinculan el cambio institucional con la eficiencia.	5. Consideran que todo cambio institucional genera un conflicto distributivo.

Fuente: Elaboración del autor con base en Toboso (1997).

ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

Para ilustrar el uso de variables, categorías operativas y métodos de análisis dibujé un esquema (véase la figura 3) que muestra estos niveles o ámbitos de la investigación con un fin didáctico; o, en todo caso, que funcione como un mapa conceptual de todo lo abordado teóricamente en estas páginas. La explicación de los métodos de análisis, las variables y las categorías operativas se detallan en el prefacio de este libro, donde se incluye la hipótesis de trabajo. Empero, creo conveniente precisar por qué elegí

Figura 3. Estructura de la investigación.





usar las categorías operativas de las variables dependientes. Me interesa justificar y ligar estas categorías, pues son los parámetros operacionalizables mediante referentes empíricos seleccionados para cada etapa histórica de México. La categoría desequilibrio de poderes se eligió para destacar el mal funcionamiento de un sistema político de corte presidencial adoptado para evitar el abuso y la perpetuación del poder. La desviación autoritaria y populista del presidencialismo mexicano neutralizó los otros poderes previstos constitucionalmente; el diseño institucional democrático no funcionó durante décadas; hoy a pesar del re-equilibrio entre poderes se mantienen tendencias hacia la concentración y control del poder a nivel tanto vertical como horizontal. La categoría de inequidad será operacionalizada para comprender cómo la desigualdad social y económica se reproduce al no existir mecanismos correctores de acceso a las oportunidades de bienestar y progreso; y ante todo, cómo desde el aparato estatal se construyeron y construyen esquemas de concentración de la riqueza y cómo los poderosos limitan el accionar y potencial redistributivo de las políticas para el desarrollo. La categoría operativa anomia se adopta del trabajo de Peter Waldmann (2003), por ser útil al ligar la disfuncionalidad del Estado para ser un referente normativo eficaz; en México, por el contrario, en muchas ocasiones es el propio Estado quien viola el orden jurídico, convirtiéndose en una fuente de incertidumbre y desconfianza.





CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA DE PRIVILEGIOS EN MÉXICO

Comprender los factores que entorpecen el desarrollo económico, identificar las causas de la debilidad del Estado de derecho y de la democracia en México sería casi imposible, o sumamente agotador, por la extensión y complejidad de estos tres componentes ligados al progreso y bienestar de las naciones. Sin embargo, para lograrlo emplearemos el herramental teórico del neoinstitucionalismo, pues nos permite construir los puentes conceptuales entre economía, derecho y política. Tal y como lo precisé en la introducción de este libro, el concepto de institución es ese eslabón entre estas tres variables. Como me interesa identificar la construcción histórica de instituciones en México, formales e informales emplearé el institucionalismo histórico. Desde este enfoque me focalizo en: a) las pugnas distributivas en determinada etapa histórica; b) la formación de preferencias, y c) la dependencia de la trayectoria. Inicio este estudio con la inclusión de los estudios sobre el tipo de colonización y la dominación española en México, esto nos ayuda a entender el diseño institucional actual, para con ello ligar como los defectuosos arreglos institucionales del



pasado encaminaron al Estado y la sociedad mexicana a la instrumentación de una estrategia centrada en la conquista, extensión y protección de privilegios asociados a la economía o la política. La senda o vía de la dependencia me es útil para conectar eventos sistémicos y comportamientos individuales ligados a las pugnas distributivas y a la formación de preferencias que produjeron un diseño institucional específico.

Por otra parte, el concepto sistema de privilegios intenta ser una definición nueva en el lenguaje de la teoría neoinstitucional, construido para explicar una realidad específica (de México o América Latina) y se deriva de las diferencias en el desarrollo de los países colonizadores de América (principalmente Inglaterra y España) que heredaron un orden jurídico y una estructura social a sus colonias diametralmente opuesto.

LA HERENCIA COLONIAL: GÉNESIS E IMPOSICIÓN

Antes de identificar qué instituciones instauraron los colonizadores en la Nueva España, y cómo los factores socio-culturales de los nativos se conjugaron para derivar un orden jurídico (instituciones formales) y una estructura social (instituciones informales) híbridos, es necesario emplear un análisis histórico comparativo. El carácter institucional híbrido ha reproducido un orden social ineficiente en términos del intercambio económico, del bienestar y la equidad hasta hoy en México. Por eso debemos identificar qué hechos históricos orientaron al Estado Español hacia una ruta institucional que divergió de otras naciones exitosas (Inglaterra y Holanda) bajo restricciones competitivas similares en el siglo XVII. Esta comparación del desarrollo institucional nos dará luces

del tipo de instituciones implantadas en la Nueva España y cómo afectaron la construcción de un nuevo Estado después de la independencia, también cómo las instituciones formales han cambiado, (por evolución, revolución o reformas), sin embargo, ciertos arreglos informales pervivieron acomodándose a cualquier ideología política dominante en determinada época. La senda de la trayectoria posibilita comprender cómo están ligados estos diseños institucionales implantados por los colonizadores; destacando que previo a la conquista España se había encaminado hacia un patrón de desarrollo institucional ineficiente en relación con la lucha por la hegemonía económica y comercial en el mundo. Para conectar el orden institucional —previo a la conquista— con el perfil institucional de la colonia, se retoma el trabajo de North (1984); este nos sitúa en la comprensión de la divergencia entre las instituciones exportadas por los colonizadores angloparlantes e hispanoparlantes.

En el trabajo de Douglass C. North se destaca que: 1) las necesidades fiscales del Estado en Europa aumentan por el mantenimiento de grandes ejércitos y los costos de las guerras en la lucha por la hegemonía continental y marítima en el siglo xvii; 2) el éxito de Inglaterra y Holanda y el fracaso de Portugal, España y en parte de Francia se hallan en la naturaleza de los derechos de propiedad; 3) en Francia y España, los Estados generales y las cortes de Castilla, respectivamente, cedieron el control de los impuestos a la Corona, derivando con ello un permanente intercambio de monopolios comerciales por rentas para el Rey; 4) esta edificación de privilegios afectó las actividades económico-productivas, así nace una estructura deficiente para el comercio y la inversión, pues todo individuo en España, por ejemplo buscaba ingresar al ejército, el clero o la administración pública, a fin de estar pro-



tegido de la avaricia fiscal del Estado;⁷ 5) la apremiante necesidad de recursos de la Corona para hacer frente a la guerra originó también una gran burocracia en España, y la centralización para el control y negociación con los tributarios poderosos; así esta concentración política y económica generó una exagerada regulación que dio paso a la extensión del intercambio personal de lazos, nexos y parentesco como forma de evadir al rey y sus caprichosos impuestos y decretos; 6) después que los países latinoamericanos obtuvieron su independencia, (entre ellos México), simplemente sustituyeron el control burocrático de Madrid por controles centralizados locales (North, 2000).

Mientras España y Portugal erigieron un sistema de privilegios, Holanda e Inglaterra alentaron un sistema competitivo, esta diferente estructura de derechos de propiedad, competencia comercial y distribución de las rentas se trasladó al nuevo mundo con algunas variantes asociadas a la demografía de las tierras conquistadas y el tipo de colonización (véase el cuadro 5).

De estas premisas de North y al aplicar y extender su concepto de senda de dependencia y el enfoque del institucionalismo histórico derivamos cómo esta dinámica institucional heredada pervive en el tiempo en México. Las pugnas distributivas que han forjado la polarización social y los conflictos políticos son hasta hoy expresión de la continuidad de una forma depredadora del Estado nacional encadenada a la lógica explotadora del orden colonial. Tenemos entonces que sin importar los cambios formales e informales en México las instituciones derivadas del imperio español son la génesis de la abismal desigualdad económica y social en este país porque:

⁷ Estas citas son algunas premisas centrales extraídas de North (1984).



Cuadro 5. ANÁLISIS COMPARADO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL EN EL SIGLO XVII.

Países	Derechos de propiedad	Instituciones representativas	Tributación y fomento económico	Política fiscal	Estructura de incentivos
España y Portugal	Cesión de derechos de propiedad en monopolios.	Las cortes delegan el control de impuestos en la corona.	Áreas libres de tributación: <ul style="list-style-type: none"> • Ejército • Administración Pública. 	Inhíben las actividades productivas.	Se negocian derechos de propiedad y tributación con los contribuyentes poderosos.
Inglaterra y Holanda	El parlamento crea una ley que anula los monopolios.	El parlamento limita los poderes tributarios del rey y fortalece los derechos de propiedad.	Mayores costos de captación, mayor burocracia.	Fomenta las actividades productivas.	Sistema de privilegios. Sistema de competencia.
			Menores costos de captación, menor burocracia.		

Fuente: Elaboración del autor con base en North (1984).



1. El Estado mexicano fue construido bajo los cimientos de un orden basado en la explotación de la población indígena, forjando así su exclusión social, y perpetuando su marginación política y económica. Surge así una pugna entre mestizos, criollos y peninsulares por adueñarse de las rentas públicas, controlar el comercio y las inversiones, siempre bajo criterios rentistas.
2. La búsqueda de rentas para el Estado mexicano ha seguido el patrón español, pues en la aplicación de impuestos estos han sido casi siempre definidos sin criterios de eficiencia, equidad y legitimidad; esto ha trastornado la conducta, incentivos y certidumbre de los agentes económicos y de los individuos.

Las distorsiones institucionales creadas en España antes y durante la conquista por la vulnerabilidad en la protección de los derechos de propiedad, así como la cultura de sumisión y veneración racial impuesta a los nativos mediante la exclusión y la religión, indujeron una conducta depredadora. En este orden los particulares, el Estado y la iglesia luchaban por extender sus ganancias y poder sin ningún vínculo social progresista.

Como el tipo de colonización determinó el orden jurídico diseñado para el saqueo, las estructuras sociales reprodujeron la exclusión a nivel económico y político.

En suma, además de las condiciones geográficas y demográficas que encontraron los españoles, la estructura cultural, política y económica de las comunidades prehispánicas y el atraso relativo de España determinaron el tipo de colonización y moldearon la estructura económica, política e institucional de las colonias, la cual imprimiría características particulares a la emancipación de la región e incidiría en el atraso de Hispanoamérica (Albán Moreno, 2008)

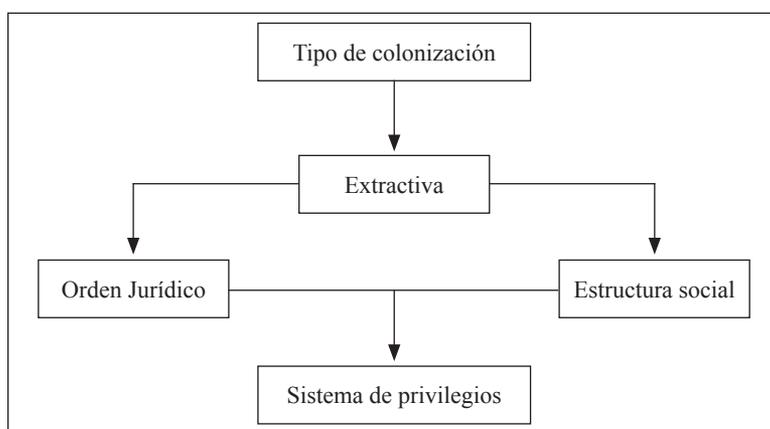


Cuando nos referimos al tipo de colonización, hacemos énfasis en cómo se establece el asentamiento de los colonizadores, es decir qué fines persiguen después de su arribo.

Existen trabajos controversiales que relacionan las diferencias en el desarrollo de los países de América con la tasa de mortalidad de los colonizadores, el tipo de asentamiento y las instituciones que derivaron de estas condiciones de salubridad, densidad demográfica, clima y dotación de factores (mano de obra principalmente).⁸

Independientemente que no comparto las premisas centrales de este tipo de trabajos, recojo de este enfoque la variable tipo de colonización. Esto me permite derivar el concepto de sistema de privilegios, el cual se reproducirá históricamente a través del orden jurídico y la estructura social (ver la figura 4).

Figura 4. Tipo de colonización en la Nueva España.



Fuente: Elaboración del autor.

⁸ Véase Acemoglu et ál. (2005).



Quienes consideramos que las instituciones determinan el éxito de las naciones, centrado en el desarrollo y la democracia alcanzados tenemos que conectarnos con la génesis institucional; al ser América producto de una colonización, las variaciones en el desarrollo actual entre norte y sur América se encuentran en el tipo de colonización. Identifico de la literatura especializada dos variantes de la colonización instaurada en diversas partes del mundo: una es la de tipo extractiva, y otra, de emigración y asentamiento. Estas variantes encaminaron la evolución del desarrollo de las naciones de América. El concepto de dependencia de la senda nos dice que un diseño institucional se encadena en el tiempo volviendo muy costoso el cambio institucional. En América ocurrieron los dos tipos de colonización: en el de extracción se trasladan recursos a la metrópoli, lo que desestimula la inversión y el progreso económico; en la de asentamiento se crean instituciones que garantizan la prevalencia de la ley e incentivan la inversión (Albán Moreno, 2008). Entonces el tipo de colonización define los fines de los colonizadores (riqueza y poder) relegando cualquier intento de ordenación social y económica en favor del progreso y bienestar de los conquistados; se aplica entonces un diseño institucional importado de la metrópoli y adaptado a la nueva España para garantizar la maximización de las ganancias de los conquistadores.

Los españoles estaban interesados en extraer el oro y la plata, y más tarde en cobrar tributos e impuestos. Las sociedades coloniales que surgieron eran autoritarias y concentraron el poder político en manos de una pequeña élite de españoles, la que creó un conjunto de instituciones económicas destinadas a extraer la riqueza de la población indígena y un conjunto de instituciones políticas destinadas a consolidar su poder. (Robinson, 2006)



Las características de los dos tipos de colonización que experimentaron América del Norte y América del Sur, así como las variantes religiosas, económicas, sociales, demográficas y políticas que produjeron se muestran en el cuadro 6.

CUADRO 6. DIFERENCIAS EN EL TIPO DE COLONIZACIÓN.

Colonización de Norteamérica	Colonización de Hispanoamérica
Concentración de los inmigrantes en pequeñas franjas del litoral atlántico. Tierra de propiedad de los colonos.	Carácter extensivo y de pequeños grupos humanos en un inmenso territorio. Tierras de propiedad de los señores (señoraje).
Promoción privada de la inmigración; emigración abierta, amplia y diversa.	Migración básicamente masculina, rígida y restrictiva: control de inmigrantes. Centralización burocrática.
Asentamiento concentrado y desarrollo de los mercados.	Extractiva y de asentamiento expansivo y baja capacidad de desarrollo de mercados.
Dominio basado en la superioridad industrial y la fuerza militar.	Dominio acorde con la debilidad industrial y garantizado por medidas políticas y militares.
Exportación de bienes manufacturados.	Exportación de materias primas y bienes agrícolas. Intermediación entre el capitalismo europeo y las Indias Occidentales.
Gran influencia de la ideología económica liberal.	Monopolios mercantiles y controles en todos los campos.
Libertad y pluralismo religioso.	Dominio religioso del catolicismo.
Trasplante de las técnicas más avanzadas y creación de nuevas formas de producción. Explotación por unidades familiares.	Adopción de las técnicas de producción locales. Modo de explotación de castas señoriales y servidumbre.

Fuente: Albán Moreno (2008).



EL CONCEPTO DE SISTEMA DE PRIVILEGIOS

Siguiendo con las premisas de North referentes al éxito de Inglaterra y Holanda y al fracaso de España y Portugal, es necesario ahora definir qué es un sistema de privilegios; puesto que North no lo menciona, mi intención es identificar cómo la adopción de las instituciones españolas (formales e informales) determinó el nivel de desarrollo actual de México. Aunque se han producido cambios históricos relevantes orientados a seguir la pauta de las naciones prósperas, siguen vigentes variadas conductas y valores atados a un sistema de privilegios que se resiste a abrirle camino a la equidad como eje del desarrollo, la democracia y el Estado de derecho en México. En sus distintos trabajos North solo nos dice que la estructura de los derechos de propiedad, la subordinación y abdicación del parlamento de sus facultades fiscales y tributarias al rey, así como la centralización, burocratización y regulación del comercio y el intercambio económico, se trasladaron al nuevo mundo con efectos perniciosos.⁹ Para identificar entonces la senda de la trayectoria desde la etapa colonial hasta nuestra fecha, es necesario definir el concepto sistema de privilegios pues es la variable independiente que afecta todo el orden institucional, tanto en su diseño, como en su desempeño y cambio.

En primer lugar, la palabra privilegio se define como “la gracia o prerrogativa que concede el superior, exceptuando o liberando a uno de una carga o gravamen, o concediéndole una excepción de que no gozan otros” (*Diccionario enciclopédico ilustrado*, 1989).

Por otra parte, el diccionario de la Real Academia Española cita diversas acepciones del concepto privilegio. Un concepto

⁹ Véase en especial North (1984).



adecuado al ámbito político es el que define privilegios como “un acto que se da o concede mediante un pacto o convenio con el privilegiado”.

Entonces, derivado de esta última definición en la Nueva España y durante todas las etapas históricas del México independiente y hasta nuestros días, el gobernante por su debilidad fiscal, incapacidad material para aplicar la ley, o el intercambio de exenciones por lealtad ha pactado con los poderosos (dentro o fuera del Estado) privilegios que han socavado el Estado de derecho, la equidad social y la eficiencia económica. Tan grave ha sido este intercambio de lealtades por excepciones que han fortalecido a los poderes de facto en detrimento de un orden social y político competitivo, lo que ha convertido a los privilegiados en el sustento material e ideológico del gobernante. Así, el concepto de sistema de privilegios lo relaciono a nivel histórico; para entender las distorsiones que ha producido en el desarrollo nacional, y nivel institucional; para entender la captura y subordinación del gobernante ante el privilegiado, una vez que este último puede debilitar políticamente a quien le extendió el privilegio.

Debemos entender por sistema de privilegios un orden social regido por una estructura jerárquica y clasista que se sustenta en la exclusión y la desigualdad. En donde los individuos poderosos mantienen frente al Estado una relación de inmunidad (capacidad de subordinar la ley) y una relación de lealtad condicionada (capacidad de derrocar al gobernante).

En este sistema los principios de competencia, libre mercado y equidad —a nivel económico— así como los principios de legalidad, legitimidad, Estado de derecho y democracia —a nivel político—, no pueden materializarse en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria. Pues individuos poderosos (dentro y fuera



del Estado) limitan las políticas y decisiones del gobernante que atentan con la dotación de riqueza, poder e influencia que poseen.

Ante una política de reasignación de estos recursos por vías legales y competitivas, los individuos capaces de someter al gobernante a sus intereses y privilegios pueden evadir las leyes para mantener sus privilegios; o bien debilitar al gobernante al retirarle el apoyo y la legitimidad. Este apoyo de las élites que sostiene a los gobernantes en México ha sido nefasto para el desarrollo de la democracia, la equidad y el Estado de derecho. El deterioro institucional proviene —dice North— del intercambio de monopolios por rentas y se extendió a la nueva España y pervive en el México pospatriista. Esta situación ha afectado la eficiencia institucional; es así como estos arreglos informales han subordinado al gobernante y al Estado de derecho. La experiencia histórica atada a estos intereses ha producido un orden social no competitivo ni equitativo.

Los valores de no participación, de desacato a la ley, así como la falta de respeto a la autoridad, la corrupción e influyentismo —en el ámbito de la política—; lo mismo que la búsqueda de la riqueza por vías no competitivas y la baja propensión a invertir e innovar; así como el fomento de conductas oportunistas fuera de las normas y el mercado —en el ámbito de la economía— fueron y siguen siendo la estrategia de acción colectiva y de decisiones individuales que afectan la coordinación, certidumbre e intercambio en la sociedad mexicana. Estos valores, costumbres, tradiciones y reglas no escritas (instituciones informales) que se consideran formas deficientes socialmente en la actual sociedad mexicana no provienen de una extraña mutación genética producto del mestizaje, sino que son el resultado de una estructura de concentración de la riqueza, de la exclusión social y del patrimonialismo burocrático que tiene su origen desde la época colonial, a lo que denomino sistema de privilegios.

ORDEN JURÍDICO Y ESTRUCTURA SOCIAL: LA FORMACIÓN DE LA VÍA DE LA DEPENDENCIA

Al referirme a un sistema de privilegios gestado en la época colonial, debo de destacar cómo un orden jurídico (impuesto por los colonizadores) diferenció a la sociedad en clases y estamentos; en explotados y explotadores; en amos y siervos. Esta división de clases y estratos reforzó una estructura social donde las diferencias de color de piel, riqueza, origen geográfico y tipo de ocupación definían el acceso y obtención de privilegios derivados de la transferencia de derechos de propiedad en monopolio. Una primera división de clases estuvo relacionada con el color de la piel; por ejemplo, los peninsulares (nacidos en España) y criollos blancos podían acceder a los altos rangos del ejército, la educación superior y cargos eclesiásticos superiores.

El primer estrato de esta sociedad discriminatoria por la piel está ocupado, como ha quedado expuesto, por el sector blanco de la población. Lo constituye una minoría de españoles peninsulares ricos y muy influyentes (los llamados gachupines en Nueva España y chapetones en Perú) y una minoría de criollos que le siguen por prestigio socioeconómico. Es un hecho manifiesto que a medida que la sociedad colonial se fue estructurando, se fue dando mayor importancia a la pureza de sangre, lo que derivó en la adopción de un sentido jerárquico y aristocrático.¹⁰ Es así como el orden jurídico y la estructura social del pasado se combinaron y reforzaron los rasgos de la desigualdad y la exclusión que hoy siguen presentes en el México moderno. La estructura social cambió por la movilidad social y el orden jurídico colonial discriminatorio desapareció, pero

¹⁰ Recuperado de http://es.wikipedia.org/wiki/casta_%28colonial%29



los privilegios de los poderosos siguen vinculados a los activos del pasado, es decir en el origen racial se sustentó la jerarquización social. Por tal motivo, la conquista del poder —los cargos públicos— de los blancos de ayer sirvió para heredarles riqueza a sus descendientes hoy, el acceso a la educación superior y la cultura generó una minoría blanca y criolla que potencializó las oportunidades que nunca tuvieron la mayoría indígena y mestiza. Todavía los descendientes de europeos y anglosajones que residen en México pueden aprovechar el apellido y su fenotipo para alcanzar un status socioeconómico más elevado. El origen geográfico de los progenitores de muchos mexicanos cuando es de raza blanca les trasmite un potencial de oportunidades no alcanzables para los descendientes de mestizos o indígenas. Es así como el orden jurídico y la estructura social reforzó en el pasado lejano la desigualdad y la exclusión que hoy padece la sociedad mexicana. Esta realidad que obedece a un orden institucional (formal e informal) construido para legitimar la explotación y el saqueo colonial primero, se transformó en una dinámica de confabulación entre los poderosos (dentro y fuera del Estado) para conservar y acrecentar sus privilegios, evadiendo muchas veces la ley y sometiendo al gobernante. La construcción histórica del sistema de privilegios tiene su origen en esta división racial, y aunque los cambios históricos modificaron el orden institucional formal, las costumbres, cultura y privilegios sobrevivieron a dichos cambios. Ni la independencia, la reforma o la revolución pudieron aniquilar este sistema de privilegios anclado en la estructura social mexicana y reforzado por los mismos gobernantes. Si nos ubicamos ahora, después de haber transitado por un nuevo cambio político (democratización) nos percatamos que siguen presentes las características de funcionamiento y supervivencia de este sistema de privilegios.

El concepto de senda de la dependencia de Douglas North nos dice que las elecciones y decisiones del pasado tienen un gran peso en la formación de nuestro presente. El sistema de privilegios fue y es una vía ineficiente en el desarrollo que se encaminó y encadenó, haciendo hoy muy costoso trazar otra senda que oriente al sistema a la eficiencia y la equidad. Los cambios institucionales en más de 200 años no han logrado revertir las condiciones de pobreza, inequidad, exclusión y subdesarrollo en México; en ello tiene mucho que ver el Estado y el perfil de la clase gobernante.

En los siguientes temas la perspectiva más útil para abordar esta desviación institucional es el método sistémico u holista porque situamos el cambio institucional en el marco de la lucha por el poder que se ha escenificado en las distintas etapas de la historia nacional. Pero al mismo tiempo combino la perspectiva del individualismo metodológico para comprender la acción consiente y calculadora de los individuos en sus estrategias de maximización respecto a todo tipo de intercambios y decisiones.





INSTITUCIONES Y DESEMPEÑO DEMOCRÁTICO

La democracia para tener un funcionamiento eficiente debe ser capaz de procesar y articular los conflictos sociales, al mismo tiempo las relaciones intergubernamentales deben producir resultados en términos de gobernabilidad y gobernanza; es decir los poderes del Estado deben cooperar entre sí —governabilidad— y los gobiernos dotar y proporcionar servicios e infraestructura para el desarrollo —efectividad—. Esta función dual, le exige a un sistema democrático un orden institucional que posibilite el eficaz ejercicio de las tareas administrativas de los gobiernos (capacidad organizacional); por otra parte, es imprescindible la legalidad como fundamento en la integración de los órganos representativos del Estado (capacidad representativa). Ambos ejes de articulación sociedad-Estado producen resultados diferenciados cuando se toma como referencia el tipo de sistema político pues de allí se parte para entender el diseño institucional central de la dinámica entre gobernantes y gobernados, (responsabilidad) y también entre los propios gobernantes asociados a relaciones de conflicto



y cooperación.¹¹ Los buenos gobiernos son aquellos que: 1) son representativos de la población a la que se supone que representan y responsables ante esta; y 2) son efectivos, es decir, capaces de proteger a la población de la violencia, de garantizar la seguridad de los derechos de propiedad y de proporcionar los bienes públicos que el pueblo necesita y desea (Levi, 2006).

Es desde esta perspectiva que introducimos el concepto de desempeño democrático, para caracterizar y puntualizar las modalidades de funcionamiento democrático desde dos enfoques, el de las instituciones formales y las instituciones informales. Partiendo de la premisa de que el sistema político mexicano de acuerdo al orden constitucional vigente desde 1917 adoptó el sistema presidencial democrático, edificado para cumplir con las tres funciones arriba citadas, vamos a relacionar instituciones y desempeño democrático en México enfatizando que el concepto desempeño democrático está asociado a:

1. Al tipo de sistema político (presidencial para el caso de México).
2. La dualidad y convivencia de las instituciones formales e informales en la acción colectiva y las decisiones individuales de los buscadores de poder.
3. La teoría de la captura del Estado y la reproducción de privilegios como desviaciones hacia un Estado depredador.¹²

¹¹ Poco después de escribir esto, localicé y leí un excelente artículo publicado en la *Revista Española de Ciencia Política* con el título “Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno”, de Margaret Levi, en el que señala que un buen gobierno democrático debe cumplir tres tareas: efectividad, representatividad y responsabilidad.

¹² El profesor Douglass North fue galardonado en 1993 con el Premio Nobel de Economía por sus contribuciones a la llamada nueva economía institucional y la teoría del Estado. La teoría destaca la importancia decisiva de las instituciones en el desarrollo económico y califica de *depredador* al Estado que sirve intereses





Y la relación siempre compleja entre instituciones, individuos y actores políticos; empleando el modelo del análisis político de los costos de transacción.

DISEÑO INSTITUCIONAL Y DESEMPEÑO DEMOCRÁTICO

FUNCIÓN Y FORMA

Para concretizar el vínculo entre instituciones y desempeño democrático, es necesario identificar la forma y las funciones de un sistema político, en México se adoptó el sistema político presidencial (forma) que se concretiza en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, por las características socioculturales y particularidades históricas de nuestro país el eje del sistema —el presidente— ejerció el poder fuera del marco legal con fines estabilizadores; en otras palabras, el rol o facultades constitucionales del presidente (funciones) no eran eficaces para cumplir con ciertos fines sociales y políticos de largo plazo. La forma se refiere al marco legal y constitucional en que opera un sistema político, por ello emplearemos las instituciones formales como eje de análisis del cambio institucional formal en México (mejor conocido como democratización). Por otra parte, las funciones se refieren a cómo se estructuran las reglas de competencia partidista, equilibrio de poderes, gobernabilidad, representatividad, responsabilidad, libertades políticas y Estado de derecho. Es

particulares y excluyentes del bien común; no existe división de poderes, y opera con criterios económicos irracionales que atentan contra la asignación eficiente de los recursos y el desarrollo. North aplicó este enfoque para identificar la existencia del *Estado depredador* en diversos países en varios periodos históricos.



decir, estas funciones en un sistema democrático deber estar vigentes, aun cuando el sistema político sea distinto (la forma). Sea presidencial, parlamentario o mixto (forma), debe cumplir con las exigencias de un sistema democrático arriba citadas. Pero ¿qué pasa cuando se adopta un orden constitucional que no embona con la dinámica social y política de un país como México?

La respuesta fue limitar las exigencias de un sistema democrático y concentrar en un individuo poderes extra constitucionales para armonizar bajo criterios pragmáticos y coyunturales las instituciones formales e informales. Esta extraña mezcla de ordenar la vida política y social en México en el régimen posrevolucionario condujo a un marcado deterioro del Estado de derecho; no solo entre gobernantes y opositores, sino entre los propios ciudadanos, pues se devaluó y cercenó la credibilidad en la ley y en las autoridades. “En respuesta a esta confusión algunos han argumentado que se debe dar preferencia a las variables de función sobre las variables de forma. Estoy totalmente de acuerdo en que las formas particulares de las instituciones no garantizan resultados particulares, como se observa en numerosos fracasos del trasplante institucional. Para decirlo de otra manera, quizá las formas institucionales no importen mucho, puesto que diferentes formas institucionales pueden desempeñar la misma función (Ha-Joon, 2006). El cuadro 7 expone este argumento.

Para ilustrar este concepto ofrezco un ejemplo: piense el lector la cantidad de modelos de automóviles que existen, cada fabricante construye una buena cantidad de marcas, cada automóvil es distinto a otro (forma); sin embargo, todos cumplen la misma función: trasladarnos. Empero, los vendedores y también los consumidores se focalizan más en la forma que en la función, la forma es lo que hace al auto más costoso, sin embargo, lo más



importante es la función. Esta dualidad entre forma y función, (en un auto) si la trasladamos al sistema político, nos dice mucho de la obsesión de los hombres por construir o destruir instituciones, sin calcular que la forma no es lo importante, sino la función. Por paradójico que parezca, en la historia de México la construcción de las instituciones fue una tarea ardua, compleja y conflictiva. Sin embargo, casi siempre, bajo distintos regímenes, los gobernantes recurrieron más a los arreglos, reglas y prácticas informales para gobernar, sostenerse en el poder, o incluso mantenerse por encima o al margen de la ley.

CUADRO 7. DIFERENCIA ENTRE FORMA Y FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES.

Instituciones	
Forma	Función
Sistema presidencial	Equilibrio entre poderes.
Libre mercado	Ofrecer mecanismo de acceso al mercado por vías competitivas.
Estado de derecho	Garantizar las libertades humanas y el patrimonio de los individuos.
Federalismo	Distribución de competencias y facultades basados en la autonomía local.

Fuente: Elaboración del autor con base en Ha-Joon (2006).

La génesis de la preeminencia de las instituciones informales en la política mexicana está atada a la herencia colonial de saqueo en la que se instauró el Estado colonial español primero; y más tarde, tras la independencia, la disputa por el poder estatal se centró en la apropiación del poder político para extender, consolidar o acceder a privilegios, riquezas o rentas con la protección e inmunidad estatal. Al actuar así todos los individuos, se estructuró un sistema de competencia por el poder o la riqueza fuera del marco legal —Estado de derecho débil— o la libre competencia —eco-



nomía no competitiva—, es así como durante la independencia, el porfiriato, el régimen posrevolucionario y hasta la fecha, el fortalecimiento del Estado de derecho es una tarea pendiente. La lucha por el poder siempre ha sido un campo de batalla en donde el uso de las reglas informales y el desprecio o evasión de lo legal ha sido narrado y documentado, y avergüenza la vida cívica nacional.

La interrogante es, regresando a la paradoja histórica del cambio institucional en México, por qué la obsesión por el aparente apego, aplicación y veneración a las instituciones formales, cuando desde el mismo poder se menoscaba su uso y respeto. El origen de tal conducta y cultura, ya explicado anteriormente, nos permite sustentar que el Estado mexicano se orientó a formas patrimonialistas del poder asociado a una lógica de exclusión social; que devino en la necesidad de legitimar (en lo formal) un orden legal que negara dicha exclusión. Una vez en el poder, cualquier grupo, camarilla o dictador entendía que el poder del Estado y su usufructo le pertenecían, pero como los medios para legitimarse nunca se sustentaron en el respeto a legalidad, el gobernante tenía que negociar con los excluidos a cambio de lealtad u obediencia. Este intercambio de apoyo pecuniario, o de otra especie por reconocimiento de la autoridad derivó en un Estado capturado, atrapado y limitado por poderes que en competencia solo buscaban extender sus privilegios. Como la perpetuación de privilegios fue la conducta racional dominante entre los actores políticos, la competencia por el poder tuvo que seguir siendo resuelta por medios informales, es decir el marco constitucional, legal y representativo en que se sustenta las instituciones democráticas no tuvo ninguna utilidad real para dirimir la lucha por el poder en México.

La democracia mexicana se consolidará cuando se afiance el respeto al Estado de derecho. Pero también la cultura política tie-



ne que ser modificada para que los individuos entiendan que una institución es una limitación ideada por el hombre para estructurar la lucha por el poder. En nuestro país, después de años de inestabilidad, violencia y dictaduras, sobre todo ante la dificultad para lograr la paz social después de la revolución, Plutarco Elías Calles —en un pasaje histórico muy conocido en México— convocó a las distintas fracciones revolucionarias a dejar las armas en la lucha por el poder y pasar a la obediencia y respeto a las instituciones. Pero justo cuando se intentó estructurar una dinámica institucional de competencia política fue cuando se desvió y empleó el orden informal alternativo para resolver la disputa por el poder.

Los arreglos informales de acceso al poder vinculado a un partido hegemónico y un sistema presidencialista autoritario permitieron que la competencia política durante buen tiempo se reciclara entre diversos grupos afiliados al mismo partido (PNR, PRM, PRI). Sin embargo, el eje de la conducta política de los individuos fue la estructura de recompensas que les ofrecía el acceso al poder, además de las rentas derivadas del cargo, se buscaba extender o proteger privilegios, que con el caparazón del Estado se aseguraban recursos, lealtades, inmunidad y poder. Desde afuera o desde dentro del aparato estatal diversos grupos intentan capturar al Estado, esta es sin duda la carga histórica más grave para el fortalecimiento de la democracia en México, (y para el desarrollo) pues desarticular un sistema de exclusión y de privilegios desde el propio poder estatal es complicado, pues adentro están quienes operan con la misma lógica de saqueo del pasado. Para precisar con mayor detalle el concepto de sistema de privilegios y la teoría de la captura, invito al lector a seguir el siguiente apartado, en esta parte explico cómo inciden en el desempeño democrático en México.



TEORÍA DE LA CAPTURA Y SISTEMA DE PRIVILEGIOS

¿Por qué el Estado mexicano ha sido débil y ha estado sometido a intereses de grupos, cómo es que históricamente estos intereses han doblegado al gobernante y qué efectos tienen estas restricciones en el desempeño democrático y las instituciones formales? ¿Qué implicaciones tiene para el desarrollo social y económico la captura del Estado?, ¿cuál es el origen de esta debilidad?, y ¿por qué ante la ausencia de un Estado de derecho emergió un sistema de privilegios en México; que aún hoy se resiste a fenecer? Estas interrogantes son el eje del desarrollo de este apartado, pero antes de abordarlas pasemos a la definición de cada concepto.

Por teoría de la captura se entiende la capacidad de grupos para influir a través de prácticas corruptas en los procesos de alta decisión del Estado, que a su turno se convierte en una forma predominante de corrupción asociada con el favorecimiento de intereses privados en las altas esferas del poder (Membreño Cedillo, 2007). Debemos entender por sistema de privilegios un orden social regido por una estructura jerárquica y clasista que se sustenta en la exclusión y la desigualdad. En donde los individuos poderosos mantienen frente al Estado una relación de inmunidad —capacidad de subordinar la ley— y una relación de lealtad condicionada —capacidad de derrocar al gobernante—. En este sistema los principios de competencia, libre mercado y equidad —a nivel económico— así como los principios de legalidad, legitimidad, Estado de derecho y democracia —a nivel político— no pueden materializarse en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria. Pues individuos poderosos (dentro y fuera del Estado) limitan las políticas y decisiones del gobernante que atentan con la dotación de riqueza, poder e influencia que poseen.¹³

¹³ Concepto elaborado por el autor.



La lucha por el poder político en México ha sido nefasta para el desarrollo institucional, por cuatro razones centrales:

1. La obtención del poder se ha instrumentalizado históricamente por vías informales, es decir, los actores políticos buscan evadir o desconocer las normas reguladoras de la competencia y acceso al poder y solo aceptan o acatan algunas reglas a conveniencia.
2. Pero al obtener el poder sujetándose solo a ciertas reglas y normas, e incumpliendo otras, logran la validez y legalidad del cargo, pero no la legitimidad y credibilidad de los competidores y la sociedad.
3. Esta condición de someter o evadir el orden legal, regulador de la competencia política produce una alteración en la confianza, credibilidad y certidumbre que los gobernantes deben garantizar.
4. Por ello toda política o programa de gobierno puede ser cuestionado o debilitado, ya que, sin un sustento de legitimidad, el gobernante tendrá que tranzar o pactar con los poderosos (dentro y fuera del Estado) su plan de gobierno o reformas de gran alcance. Este intercambio o transacción se da trasladándole apoyo y legitimidad al gobernante a cambio de la perpetuación o ampliación de privilegios.

Entonces si vinculamos el concepto de captura del Estado y sistema de privilegios, podemos sustentar las limitaciones o dificultades para la consolidación democrática en México. Además de las debilidades asociadas a un pasado autoritario, la democracia en México no ha tenido como piedra angular de su desarrollo un Estado de derecho.

Si pensamos en la democracia como un sistema que otorga derechos ciudadanos para elegir a los gobernantes, y que ese sistema



está estructurado por un orden constitucional donde se garantiza la separación y división de funciones y poderes. Y existe un modelo representativo por medio del cual los electores transmiten sus demandas y preferencias; entonces nuestra nación ha tenido un sistema democrático desde 1824.¹⁴ Pero un orden informal de acceso, distribución y usufructo del poder ha permeado distintos regímenes políticos en México, desde los gobiernos liberales encabezados por Benito Juárez, pasando por la dictadura porfiriana, refinándose en el periodo posrevolucionario y sobreviviendo en la fase actual de democratización.

Como Estado depredador o capturado desde la colonia hasta nuestras fechas, el Estado mexicano no ha favorecido los intereses sociales, ni bajo un gobierno liberal, ni con una dictadura, ni con un gobierno revolucionario; y quizás, ni con un gobierno democrático. Nuestro desarrollo democrático y económico parece estar condenado al fracaso, pues en términos comparativos México se rezaga en todos los indicadores, tanto los datos de tipo económico como en los de tipo político, por ejemplo: de ingreso per cápita, desarrollo humano, competitividad, productividad, Estado de derecho y calidad democrática. La respuesta analítica que un politólogo nos daría ante esta aseveración sería que tenemos malos gobernantes; un sociólogo nos respondería que no existe una sociedad informada y crítica; un abogado señalaría que se requieren mejores leyes; y un economista nos diría que todo se debe a la mala aplicación de la política económica. Sin embargo, una respuesta sustentada en los conceptos de Teoría de la captura y el concepto de sistema de privilegios nos refieren directamente a la construcción institucional distorsionada por la génesis colonial de

¹⁴ Consúltese la *Constitución Política* de México en www.monografias.com

saqueo en la que se edificó el orden jurídico y la estructura social en este país.

A pesar de que la mayoría de estos jóvenes Estados nación estuvieran formalmente compuestos por democracias republicanas, en la práctica, los descendientes europeos continuaron configurando las instituciones y las políticas en su propio beneficio, con respecto al sufragio, al acceso a la educación y a la política de tierras, lo que hizo posible que mantuvieran sus privilegios y posiciones estratégicas dentro de la sociedad. (Mota Díaz, 2008)

A este orden de desigualdad, miseria, atraso y corrupción padecida como herencia colonial hay que agregar que el propio aparato Estatal capturado y sometido ha terminado por ser un factor detonante de la caótica situación de subdesarrollo.

La inequidad e ilegalidad en México se reproduce desde el Estado, pues el sistema de privilegios premia con riqueza o exenta de castigos a los poderosos; esto ha alterado la conducta colectiva en contra de la creatividad o el esfuerzo, por ello los individuos no tienen incentivos para ser honestos o productivos.

El sistema de privilegios obstaculiza la democracia porque los arreglos entre el gobernante y los poderosos no son de conocimiento público, y deben ser producto de un pacto que no altere la dotación inicial de riqueza o poder en ambas partes; respetándose esta simetría los agentes involucrados se orientarán a posiciones que maximicen sus acuerdos (privilegios).

Al ser sometido el gobernante por individuos poderosos (internos o externos al Estado) los poderes formales (ejecutivo, legislativo o judicial) y toda institución política quedan subordinados a una práctica de captura focalizada del Estado. Tanto los grupos de



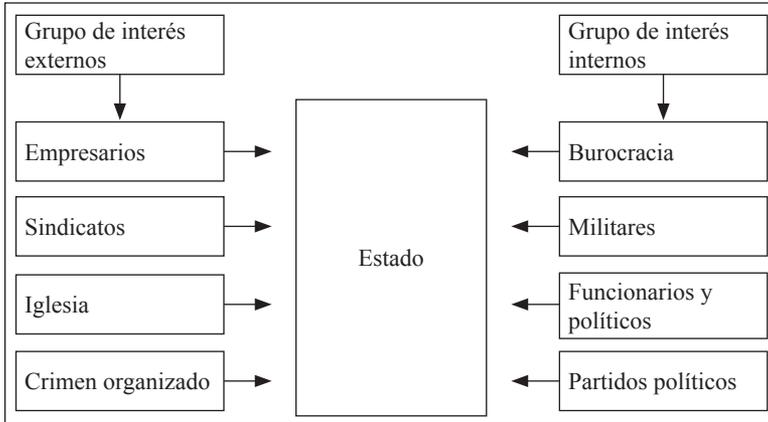
interés externos al Estado, como los internos, incrementan su poder de subordinar o condicionar al gobernante si este ocupa el cargo con una baja legitimidad, o en su caso si su puesto o posición no está sustentado en un orden legal ex ante imparcial y certero. En México la captura del Estado ha sido relativamente fácil, pues a la debilidad institucional hay que sumarle el comportamiento oportunista, corrupto y patrimonialista de la clase gobernante. El Estado más que ser el ente de ordenación de la vida social y económica, ha sido el instrumento de distintos grupos de interés, en esta dinámica institucional es imposible que exista un verdadero Estado de derecho. El uso discrecional del orden jurídico para limitar los privilegios, junto con la existencia de políticos y funcionarios que ambicionan el cargo o la representación por las oportunidades de enriquecimiento, prestigio o relaciones elitistas hacen de la política un ámbito codiciado en México. Estas son las motivaciones principales en la búsqueda del poder y no el servicio público que tanto se ufanan en recalcar los políticos en los discursos. Si se está fuera del Estado, y se busca defender un privilegio, la conducta corrupta conocida alienta a los influyentes a sobornar al funcionario y evadir la ley. Así se perpetúan los privilegios de los poderosos y se profundiza la captura del Estado. La figura 5 ilustra los grupos de interés que tienen capacidad de capturar al Estado.

La relación entre una entidad (Estado), gobernantes (individuos) y los grupos de interés (actores) es sumamente compleja; sobre todo si se trata de explicar cómo sus interacciones y conflictos competitivos tienen efecto directo en el desempeño democrático, el nivel de desarrollo y el acato al Estado de derecho. Mi objetivo es armar una explicación conceptual coherente para ligar las estrategias de los individuos, los intereses de los grupos poderosos, y las instituciones que regulan ambos ámbitos; para ello



empleare el análisis político de los costos de transacción. Invito al lector adentrarse a estos temas en el siguiente apartado.

Figura 5. Grupos de interés que capturan al Estado.



Fuente: Elaboración del autor.

INSTITUCIONES, INDIVIDUOS Y ACTORES DESDE LA PERSPECTIVA DEL ANÁLISIS POLÍTICO DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN.

¿Qué determina el cambio institucional, ya sea si se estudia el paso del subdesarrollo al desarrollo; o si se analiza la transición del autoritarismo a la democracia? ¿son las leyes, la cultura, los grupos y movimientos sociales, o los individuos actuando en base a sus preferencias y expectativas? Si el desarrollo y la democracia son las metas explícitas de todas las naciones por qué en la mayor parte de los países persiste el atraso, los gobiernos tiránicos o autoritarios, la pobreza y la opresión. ¿Qué determinó el éxito de las pocas naciones prósperas, democráticas y vanguardistas en el mundo? Fueron

las instituciones, tanto su diseño como su funcionamiento eficiente, o fueron los individuos, virtuosos, emprendedores, cultos y libertarios; o en todo caso los actores sociales y políticos enfrentados ante dilemas históricos, donde el conflicto y la lucha por el poder abrió paso a un diseño institucional más eficiente y equitativo.

Individuos y organizaciones son la expresión dialéctica del cambio institucional porque los individuos crean a las instituciones, y las organizaciones canalizan las acciones de los individuos. En otras palabras, las organizaciones y los individuos influyen en el funcionamiento y el cambio institucional, pero al querer interpretar la dinámica asociada al desempeño democrático en un país como México tenemos que hacer uso de un nuevo herramienta teórico que nos ayude a explicar el mal funcionamiento de la democracia mexicana (*democracias defectuosas*).¹⁵ O al menos comprender los patrones de ineficiencia, ilegalidad y comportamiento oportunista de la clase política. (véase la figura 6).

Figura 6. Modelo tripartita del cambio institucional.



Fuente: Elaboración del autor.

El análisis político de los costos de transacción nos ayuda a vincular, y al mismo tiempo especificar el rol o función de los actores (acción colectiva), de los individuos (elecciones egoístas)

¹⁵ Concepto acuñado por el politólogo alemán Wolfgang Merkel.

y las instituciones, (reguladoras de la conducta egoísta y de los intereses de grupos).

Antes de abordar la concepción del nuevo institucionalismo sobre los individuos, los actores y las instituciones, se tiene que precisar el concepto de análisis político de costos de transacción (APCT), sus premisas fundamentales y los orígenes teóricos del paradigma.

Concepto:

El APCT señala que la actividad política se rige por un conjunto de transacciones políticas que implican un determinado volumen de costos de transacción, en donde las instituciones están llamadas a reducir los costos de transacción política.¹⁶

Premisas:

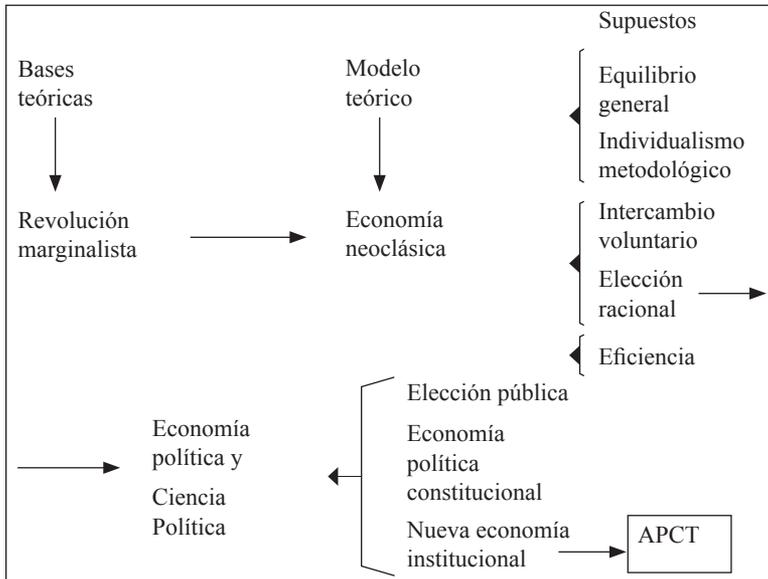
- a) Existe un mercado político, donde las instituciones pueden ser economizadoras de los costos de transacción o imponer barreras y elevar los costos.
- b) Mercado político con derechos políticos incompletos.
- c) Cumplimiento imperfecto de acuerdos.
- d) Información imperfecta y costosa.
- e) Modelos subjetivos de decisión de los agentes.
- f) Racionalidad limitada.
- h) Altos costos de transacción.
- i) Existen transacciones políticas entre ciudadanos y gobernantes, como entre los propios políticos, lo cual da como resultado distintas interacciones.

Además, es importante también identificar los orígenes teóricos de este paradigma, para visualizar de forma sintética la ruta de

¹⁶ Concepto elaborado con base en Caballero y Arias (2003).

gestación del APCT se agrega un esquema que lo ilustra. En la figura 7 se muestra cómo las bases teóricas edificadas en la fase de la revolución marginalista sirvieron de insumo para la construcción de la teoría neoclásica. Los supuestos centrales que rigieron las cátedras de economía han sido utilizados fuera de la propia ciencia económica; es el caso del modelo de elección racional que se trasladó al campo de ciencia política. La combinación y aporte de distintos investigadores (economistas y politólogos) propiciaron nuevas rutas de estudio, entre las que se destacan la teoría de la elección pública, la economía política constitucional y la nueva economía institucional. Esta última (la NEI) gestó el desarrollo del análisis político de los costos de transacción.

Figura 7. Ruta de gestación y desarrollo del Análisis político de los costos de transacción.



Fuente: Elaboración del autor.

INDIVIDUOS, ACTORES (ACCIÓN COLECTIVA) E INSTITUCIONES,
VINCULADOS A COSTOS DE TRANSACCIÓN.

Para el enfoque neoinstitucional, el cambio histórico es producido por los individuos; dado que esta escuela, (al menos una vertiente) parte del individualismo metodológico para explicar cómo los hechos colectivos son producto de la intención humana deliberada. “En otras palabras, categorías como las naciones, las clases, las razas etc. no piensan, solo a los individuos puede atribuírseles la capacidad de voluntad, estrategia, decisión y persecución de objetivos propios” (Zaremborg, 2008). Entonces deberíamos de considerar ajenos a toda acción colectiva a los individuos agrupados, asociados o afiliados a sindicatos, partidos políticos, cámaras empresariales o agrupaciones profesionales. Puesto que las preferencias e intereses de todos no pueden coincidir, al no tener para cada miembro una escala válida para jerarquizarlas y lograr el mayor beneficio total posible. Como esto es imposible (teoría de la imposibilidad de Arrow), la acción colectiva es positiva solo si se subordinan o relegan los intereses personales y se privilegian los intereses de grupo. Para vincular entonces el individualismo metodológico con la búsqueda egoísta del mayor bienestar o utilidad posible, los grupos, al seguir esta conducta, darían cuenta de ser una mera extensión de la conducta racional dominante individual. Para Mancur Olson, esta premisa utilitarista tiene una explicación importante: él le llama *incentivos selectivos* que alientan la acción colectiva, puesto que los individuos siempre van a calcular y diferenciar entre sus utilidades y los intereses del grupo.¹⁷

¹⁷ Se entiende por *incentivos selectivos* los beneficios privados que pueda ofrecer la organización a sus miembros al movilizarse en búsqueda de objetivos colectivos.



Si los miembros de un grupo grande tratan racionalmente de maximizar su bienestar personal, no actuarán para favorecer sus objetivos comunes o de grupo, a menos que haya coacción para obligarlos a hacerlo o a menos que se les ofrezca individualmente algún incentivo por separado, distinto de la satisfacción del interés común o de grupo, con la condición de que ayuden a soportar los costos o las cargas que implica el logro de los objetivos del grupo (Olson, 1992).

Enlazando el comportamiento individual, la acción colectiva y las instituciones desde la perspectiva neoinstitucionalista, se tiene que enfatizar que tanto los individuos aislados (egoístas) como las organizaciones (benévolas) carecen de información completa de la complejidad social y de la dinámica competitiva en la que se insertan. Por tal motivo, las instituciones deben proveer de certeza, certidumbre, información y limitaciones que fomenten la cooperación humana.

Sin embargo, los costos de transacción entran en la dinámica de la acción cooperativa y se generan asimetrías de información que conducen a resultados no eficientes. Las instituciones pueden encarecer el intercambio y la cooperación aumentando los costos. Una forma de mantener instituciones ineficientes es reforzando la idea de la estabilidad, para que esto ocurra y los individuos y las organizaciones lo acepten es necesario el uso de medios coercitivos (la ley) y persuasivos (la ideología).

Esta última sobre todo es muy eficaz en contextos donde el marco institucional no provee de certidumbre y garantías sociales, y donde el mercado político funciona de forma monopólica u oligopólica, produciendo mayores costos asociados a la obtención de información, asimetrías de poder y racionalidad limitada.



La ideología es pues el insumo social que reduce la incertidumbre, justifica instituciones no eficientes y provee a los actores políticos de información depurada de la complejidad social; que dada su limitación cognitiva introduce altos costos de transacción.

Allí donde existen altos costos de transacción (en el mercado político) el cambio institucional es menos probable o al menos más lento, esta afirmación contradice un supuesto central de la teoría neoinstitucional. La premisa dice que el cambio histórico ocurre cuando el orden institucional no es eficiente, los individuos, al incurrir en altos costos de transacción, se percatarán de la necesaria modificación de esas instituciones. Pero ¿por qué en naciones como México las instituciones ineficientes han perdurado, aun cuando los individuos y los actores políticos están conscientes de ello? las explicaciones sobre esta paradoja se sintetizan en los siguientes puntos.

- a) Las instituciones no se crean con el fin exclusivo de promover el desarrollo de la sociedad, también sirven al propósito de distribuir o consolidar el poder político y económico (Bandeira, 2009).
- b) Por encima de cualquier forma de gobierno, en México los privilegios de los poderosos (empresarios y políticos) han permanecido aun cuando la liberalización económica y política eliminaron o debilitaron el carácter monopólico del poder político y no competitivo del modelo económico.
- c) Como el sistema de privilegios se ha perpetuado por la vía de las instituciones informales, la ilegalidad, ineficiencia e inequidad que ha provocado en México ha sido considerado como transitorio, por ser precisamente una meta explícita del discurso desarrollista. Es decir, la distorsión que introduce el sistema de privilegios en el desarrollo nacional tiene su contrapartida en la propia búsqueda del orden institucional.



- d) Las instituciones ineficientes han encarecido los intercambios humanos (económicos, sociales, políticos) pero por ser ideológicamente coherentes con un concepto del deber ser se justifican. En México, los altos costos de transacción que les impone a los individuos un orden institucional incierto han ocasionado que los intercambios se realicen por vías informales para reducir su costo (corrupción).
- e) La distorsión de un orden institucional ineficiente (altos costos de transacción) se puede sostener y soportar cuando existen condiciones subjetivas que niegan o atenúan dicha ineficiencia (ideología). O cuando los individuos vinculados al sistema de privilegios se benefician de una estructura de acceso a la riqueza o al poder donde no enfrentan graves riesgos de pérdidas ni sanciones.

Por último, al estimar la relación entre individuos, instituciones y acción colectiva con el cambio institucional se debe hacer hincapié que en determinada fase del desarrollo de una nación —los costos de transacción— que posibilitan o frenan dicho cambio tienen que ver más con modelos subjetivos de decisión, que con cambios en los precios relativos. Para ejemplificar estas premisas, permítaseme comparar la dinámica del cambio institucional durante el régimen posrevolucionario (1920-1997) y el actual sistema plural y de gobiernos divididos (1997-2010).

En el sistema de partido hegemónico y presidencialismo autoritario se crearon instituciones ineficientes e inequitativas, ¿por qué entonces durante 70 años o más, bajo una conducción central del poder, donde toda la clase gobernante estaba sometida a la voluntad autoritaria del ejecutivo el cambio institucional hacia la eficiencia y la equidad no se concretó? Los costos de transacción políticos eran nulos, en términos de intercambio, pues la voluntad

del presidente era acatada por senadores, diputados, gobernadores y legisladores locales, incluyendo al poder judicial. En otras palabras, porque bajo un sistema autoritario las reformas institucionales (con reducidos costos de transacción) no se materializaron en una sociedad más próspera y avanzada. Hoy, en cambio bajo un sistema de partidos de pluralismo moderado, con gobiernos divididos y fortalecimiento del federalismo, las reformas institucionales enfrentan altos costos de transacción política. Lo que implica que construir una sociedad más moderna y justa se complica, y el instrumento que encarece esta meta es precisamente la democracia. A pesar de que bajo un régimen autoritario existan bajos costos de transacción política, el cambio institucional no se orientó a la eficiencia o la equidad, pues los modelos de decisión subjetiva, (ideología revolucionaria) opacaban las distorsiones. Ahora en cambio, bajo un régimen democrático la ideología resalta las distorsiones institucionales. Pero paradójicamente, los actores políticos se hallan atrapados en limitantes cognitivas, de información incompleta, y empleando modelos subjetivos opuestos; todo ello, encarece la toma de decisiones técnicas y racionales que permiten alcanzar el desarrollo y el bienestar para una nación.

Douglass North, por ello, ha llamado la atención sobre la necesidad de construir una teoría de la ideología para explicar el proceso de formación de preferencias y como un elemento clave para especificar las limitaciones en la racionalidad de las decisiones de los actores (Powell & Dimaggio, 2001).

Entonces si en el pasado (bajo un régimen autoritario) se mantuvieron instituciones ineficientes e inequitativas, por qué hoy (bajo un régimen democrático) persisten estas condiciones que frenan el desarrollo y la democracia. La respuesta está en la desviación que sufrió desde su génesis el Estado mexicano; el tipo de



colonización —extractiva— instaurada en la Nueva España gestó un Estado depredador; esta anomalía histórica diferenció el carácter contractual o de dominación en el que se diseñaron las instituciones económicas, políticas y sociales. Por eso hoy, modificar y reorientar esta dinámica a nivel estructural, cultural e institucional implica grandes costos sociales, políticos y económicos. La senda de la trayectoria nos dice precisamente que un orden construido bajo cierta relación de fuerza y poder se mantiene o reproduce con más facilidad; y por el contrario, modificar esta tendencia histórica es muy costoso. Para definir, explicar y diferenciar el desarrollo y características del Estado depredador a nivel teórico, lo mismo que situarlo en la perspectiva del cambio histórico en México habremos de utilizar el concepto de North. En el próximo capítulo se aborda la inequidad y el subdesarrollo como una derivación o extensión de esta forma de dominación que se embonó en todas las fases de la historia de México.



INSTITUCIONES, INEQUIDAD Y TEORÍA DEL ESTADO MEXICANO

El vínculo entre las instituciones y el desarrollo económico ha quedado demostrado empíricamente; además su formalización teórica a principios de los años 90 del siglo pasado derivó en un sin número de reflexiones y debates. En estas discusiones y discursos se identificaron dos corrientes de interpretación: una enfatiza la necesaria convergencia entre liberalismo (economía de mercado) y democracia para reconocer el éxito de las hoy naciones desarrolladas; otra reconoce que aunque el mecanismo del mercado es insustituible para garantizar el intercambio voluntario y orientar los recursos y factores productivos a formas más eficientes, otras naciones, —ayer y hoy— habían logrado rebasar las fronteras del subdesarrollo sin la convergencia libre mercado-democracia.

Es decir, las instituciones que propiciaron la prosperidad de las naciones desarrolladas son el respeto a los derechos de propiedad, en particular, y la vigencia del Estado de derecho; con ello se garantizó la certidumbre, confianza y legalidad de los intercambios entre los agentes económicos y de estos con el poder estatal. Al establecerse una barrera institucional al intento de expropiación



de la propiedad y reforzarse el intercambio voluntario como eje fundamental de la creación de riqueza, tanto para los particulares como para el propio Estado, se hizo necesaria una estructura fiscal impositiva y de política económica facilitadora del intercambio. Con ello, el andamiaje institucional generó bajos costos al intercambio, tanto los relacionados con el comercio (corto plazo), como con las inversiones (largo plazo).

La reducción de costos de transacción tanto por los cambios institucionales formales, como aquellos propios de las costumbres y cultura se suman al concepto de eficiencia tan necesario desde la perspectiva neoinstitucional para alcanzar un nivel más avanzado de crecimiento económico y desarrollo social. En este capítulo además del concepto de eficiencia, agrego el concepto de inequidad para explicar cómo el subdesarrollo (en este caso México) está vinculado a estos dos componentes que han persistido a pesar de toda una variada gama de políticas económicas y sociales. Al referirme al concepto de eficiencia, estaré cuestionando el tan alabado papel del Estado en la economía; en particular el efecto pernicioso del paternalismo y el proteccionismo sobre la competitividad. Además, sumaré una severa crítica a la cultura empresarial mexicana rentista y no innovadora.

Por otra parte, el concepto de inequidad se usa para enfatizar la perpetuación de la desigualdad en México, me interesa comprender y explicar la vinculación entre las instituciones formales e informales que reproducen la inequidad (por supuesto que no de forma orquestada); pues muy al contrario por su origen popular-revolucionario el Estado mexicano tiene un compromiso explícito con la justicia social. Sin embargo, el aumento de la pobreza nos dice que las causas que la incrementan siguen inalteradas, pues a pesar de la puesta en marcha de varios programas asistenciales y

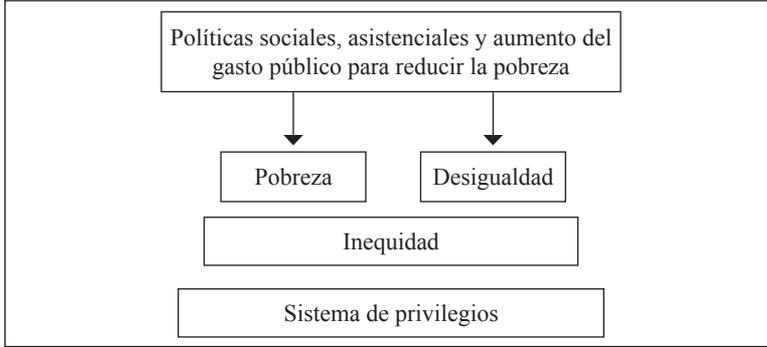


el aumento en el gasto social como proporción del PIB, el Estado mexicano no ha podido construir oportunidades de acceso al bienestar para millones de mexicanos.

Sin ser un Estado totalitario, ni una economía centralmente planificada, ni tampoco un Estado inquisidor, México pasó de un régimen autoritario a uno democrático sin que hasta la fecha se hallan alterado los mecanismos de concentración de la riqueza, la exclusión, la pobreza, la desigualdad y la marginación. Esta situación tiene profundas raíces históricas, estructurales, culturales e institucionales, el sistema de privilegios en el que se asentó la dinámica de competencia económica y la lucha política desde la colonia generó un orden inequitativo y no competitivo, que hasta la fecha afecta la tasa de crecimiento del PIB y agranda la brecha entre pobres y ricos.

La inequidad es la expresión de un sistema de privilegios (a nivel político, social y económico) y la desigualdad y pobreza sus efectos. La estrategia gubernamental desde décadas atrás ha sido instrumentar políticas sociales de corte asistencial, el aumento al gasto al combate a la pobreza y políticas redistributivas. Empero, sin una estrategia institucional que modifique las pautas inequitativas de orden histórico, cultural y estructural la sociedad mexicana continuará siendo una sociedad polarizada por la enorme desigualdad social, regional y sectorial (véase la figura 8). La desigualdad es común a todas las sociedades, pero la incapacidad de atenuarla o reducirla es lo que introduce un elemento desestabilizador en países con democracias no consolidadas. Por ello, el enfoque aquí empleado considera que el subdesarrollo, la pobreza y la no competitividad, desde un punto de vista económico, tienen su raíz en la inequidad.

Figura 8. Sistema de privilegios versus políticas asistenciales.



Fuente: Elaboración del autor.

El concepto de inequidad será usado tanto para indicar una restricción al acceso a oportunidades de bienestar y desarrollo humano, como para dar cuenta de formas de exclusión y barreras de entrada a la competencia económica. En otras palabras, el sistema de privilegios condena a muchos individuos a la pobreza o la ineficiencia, como ejemplo pensemos en un joven que no puede cursar estudios universitarios por tener que trabajar (comer o estudiar), o un empresario que no se confabula con el poder y no recibe apoyos crediticios, o exenciones fiscales, o incluso es extorsionado por políticos corruptos. Para el empresario, estas acciones están encareciendo sus esfuerzos y no estimulan su vocación empresarial. En ambos casos, los dos individuos al dejar de emplearse en la actividad en la que son o serán más eficientes (productivos) habrá una pérdida neta en el agregado global a la riqueza nacional, derivado de su baja contribución personal al producto interno bruto.

ESTADO DEPREDADOR O ESTADO CAPTURADO: EL ORIGEN DEL AUTORITARISMO Y EL ATRASO EN MÉXICO

El Estado mexicano surgido del movimiento revolucionario de 1910 fue construido constitucionalmente bajo dos cimientos político-ideológicos producto de dos revoluciones entreveradas,¹⁸ una versión liberal-decimonónica, y otra popular-nacionalista. Una versión luchaba por la democracia, y todo su programa político se sintetiza en la frase *sufragio efectivo no reelección*; en cambio, la otra vertiente demandaba justicia social, y su ideal se sintetiza en la frase “Tierra y libertad”. Ambos proyectos se fundieron en la constitución de 1917; sin embargo, con todo y el reconocimiento a los derechos sociales plasmados en políticas y programas gubernamentales, la sociedad mexicana es considerada una de las más desiguales de América latina y el mundo.

En la conformación constitucional del Estado mexicano, en la ideología revolucionaria, en los programas gubernamentales y en los discursos políticos, se identifica una concepción progresista e igualitarista. Cómo conciliar entonces toda una estrategia correctora de la desigualdad y el atraso, precisamente con la perpetuación (y reproducción) en la realidad de la desigualdad.

Para enlazar y comprender la persistencia del atraso, la pobreza y el subdesarrollo en este país no basta con recolectar los datos del comportamiento del PIB, o evaluar las fallas del gobierno; corrupción e ineficiencia, sino que se tiene que identificar la naturaleza y origen del Estado mexicano. Para entender desde la perspectiva del institucionalismo histórico los determinantes del nivel del desarrollo actual de México es necesario utilizar el concepto senda

¹⁸ El término *revolución entreverada* es de Roger Bartra, autor marxista. Véase Molinar Horcasitas (1993).



de la dependencia, el cual me permite ligar la génesis del Estado colonial con las variaciones institucionales que han servido de eslabones secuenciales de cambio y continuidad. Esta liga histórica permite identificar arreglos informales que han heredado (de etapa en etapa) la persistencia de un sistema de privilegios en México. La combinación del concepto Estado depredador de North y el concepto sistema de privilegios aquí construido permite llenar un hueco entre la teoría del Estado y la especificidad del caso mexicano. En un sentido más integral establezco la diferencia entre Estado depredador y Estado capturado para destacar las características de uno y otro tipo, para con ello derivar una novedosa interpretación del Estado mexicano.

A inicios del siglo XXI, de 192 países en el mundo, alrededor de 40 naciones¹⁹ se consideran desarrolladas, aparte, la riqueza y el liderazgo tecnológico y científico que encabezan sus sistemas políticos con algunas variantes son de corte democrático. ¿Dónde se encuentra México? En el subdesarrollo por supuesto, aunque ahora se usan otras definiciones o se relativiza este desagradable concepto propio de la teoría de la dependencia. Lo cierto es que nuestro país ha quedado relegado del avance científico y tecnológico, y por lo tanto incapaz de lograr en el mediano plazo el desarrollo económico.

En cuanto a su sistema político, ¿qué es México? Una democracia presidencial es la respuesta, ¿cómo funciona? Sería una pregunta relevante. Funciona bien a veces, mal otras veces, sería una respuesta relativizada, en comparación con qué y qué momento.

¹⁹ Según la clasificación de la ONU, son 36 países considerados desarrollados; de acuerdo con el Foro Económico Mundial son 41; y con base en el índice de desarrollo humano, hay 42 naciones desarrolladas; México ocupa el lugar 56 en la tabla.



Existe, pues, un consenso teórico-académico y social-pragmático. México está en la cola del progreso, entendido como crecimiento económico —aumento de riqueza—, de la innovación —reducción de costos y mayor eficiencia— y del desarrollo social —mayor bienestar—. Con esta aseveración solo nos resta sumergirnos en el patrón de desarrollo marcado desde la génesis del Estado mexicano para caracterizar esta desviación hacia formas ineficientes, inequitativas e ilegales de ordenar la vida social, política y económica. Para Douglass C. North, en la fase inicial de formación del Estado se encuentra la explicación del progreso, desarrollo y riqueza de algunas naciones, y en contraposición el atraso, el subdesarrollo y la pobreza para la mayoría de las naciones actualmente.

North reconoce que es el Estado el instrumento de progreso para la humanidad, pero también puede ser el instrumento que obstaculiza dicho progreso. Al tener que enfrentar diversos retos, el Estado puede desempeñar varias funciones; a esta dinámica de acción estatal North le llama polivalente porque simultáneamente puede ser:

1. Un Estado maximizador de su riqueza.
2. Un Estado mediador.
3. Un Estado instrumento.²⁰

Desde la perspectiva neo institucional las variaciones en la conducta del Estado estarán relacionadas con los principios fundacionales del mismo. En algunos casos el Estado nació como producto de un contrato social; en cambio en otros casos (la mayoría) el Estado se construyó para extender o refinar algunas formas de explotación o dominación.

²⁰ Véase Ayala Espino (2004).



En el primer caso, el Estado de tipo rousseauiano, la democracia y el Estado de derecho son su concreción histórica; en el segundo caso, Estados tipo hobbesiano, el autoritarismo y la anomia son su principal característica. El tipo de fundación resultó en un largo periodo histórico y una trayectoria de desarrollo institucional disímulo (véase la figura 9).

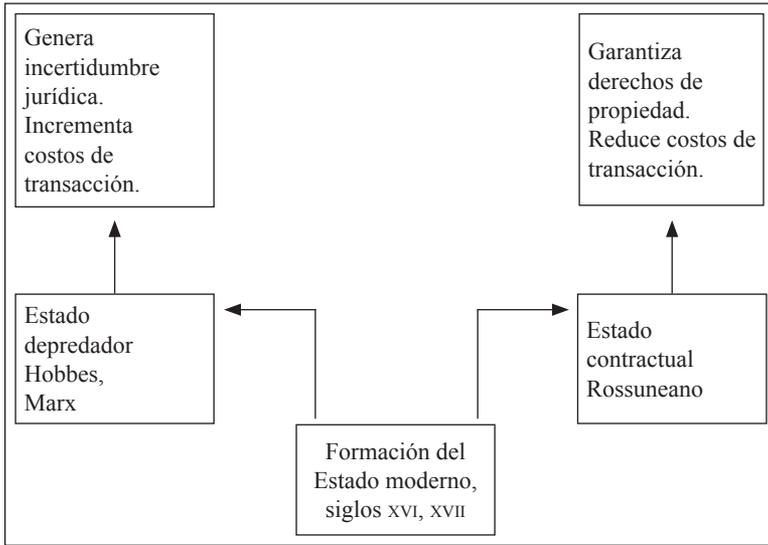
Para North un Estado depredador es un agente de un grupo o clase; su función es extraer los ingresos del resto de los habitantes en beneficio de este mismo grupo. El Estado depredador especificaría un conjunto de derechos de propiedad que maximizará los rendimientos del grupo en el poder, sin considerar su impacto sobre la riqueza de la sociedad en su totalidad (North, 1984). En el modelo de North, el Estado depredador surgió como resultado de la no existencia de rivales para el gobernante, sean estos competidores externos o internos, para ser más precisos entre mayor sea el grado de concentración monopólica del poder, existirá una tendencia hacia una conducta depredadora de la clase gobernante. Es decir, sin rivales fácticos y sin contrapesos institucionales, los gobernantes buscan la perpetuación en el poder —incluso por vías no legales—; esta forma de mantenerse en el poder ha sido usada por diversos regímenes en México; lo mismo que la extracción de riqueza y rentas producto del uso discrecional de los tributos y la apropiación de grandes activos derivados de una estructura de la propiedad fácil de controlar a su favor.

Los derechos de propiedad alterados para beneficio de la clase gobernante, y una conducta patrimonialista asociada a un bajo rendimiento del Estado de derecho completan el cuadro propicio para extender privilegios políticos y sociales, erigir barreras y fortalecer monopolios. Estas condiciones son aplicables al Estado mexicano posrevolucionario; pues aun con toda una estrategia de



desarrollo y modernización se sigue reproduciendo la desigualdad. Las políticas populistas nada pudieron hacer para reducir la pobreza, como la dinámica institucional no se diseñó para buscar la equidad y la competitividad, el sistema en su conjunto se rige por los patrones opuestos: privilegios, monopolios e ilegalidad.

Figura 9. Modelo teórico de evolución del Estado de North .



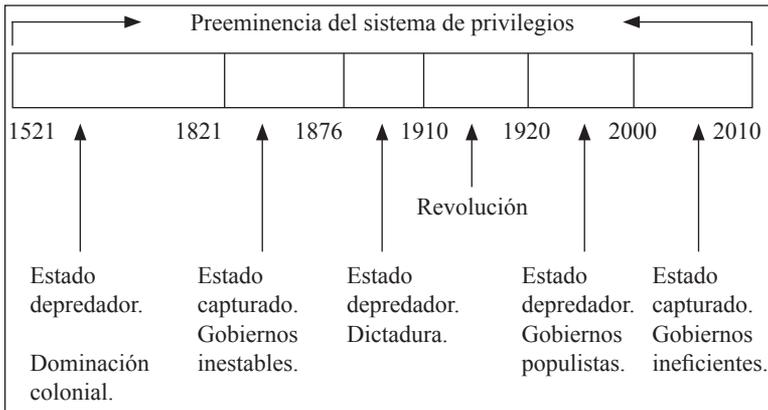
Fuente: Elaboración del autor.

Intentando mediar entre las concepciones contractualistas del Estado y la visión marxista, North postula que sin el poder no habría posibilidades de cooperación y coordinación y, por ende, progreso económico. Pero los grupos que controlan el Estado y ejercen el poder persiguen, en primer lugar, sus propios fines, que como regla general se imponen o van en contra de los fines sociales. Lo anterior lleva a North y sus discípulos a sostener que la ten-

dencia lógica e histórica es que prevalezca la función depredadora del Estado (Rivera Ríos, 2009).

El Estado contractual en un extremo, y el Estado depredador en el otro extremo, han edificado dos tipos de sociedades diametralmente opuestas en casi todos los campos del desarrollo cultural y humano. Habré de referirme al funcionamiento de un Estado depredador para el caso de México en algunas etapas de la historia, y de Estado capturado en otras, (véase la figura 10); las diferencias son sutiles pero útiles para comprender las graduaciones de aproximación de un modelo a otro (Estado consensual o depredador).

Figura 10. Etapas de la historia de México.



Fuente: Elaboración del autor.

En la figura 10 se presenta la génesis y evolución del Estado mexicano. En todas las etapas de dicha evolución observamos cómo ha prevalecido un sistema de privilegios, sin que ningún tipo de régimen militar, dictatorial, revolucionario o democrático lo haya desmantelado. Por ello, el cambio institucional (formal) en



nuestro pasado ha sido disfuncional al querer regir y regular una sociedad que se resiste a la penetración modernizadora hacia la democracia y el desarrollo. Pero sobre todo, una clase gobernante incapaz de hacer valer el Estado de derecho; además cómplice del desacato a la ley, precisamente para perpetuar los privilegios y el saqueo en su favor.

Para identificar cómo los privilegios prevalecieron en toda la evolución del desarrollo del Estado mexicano, la senda de la trayectoria me ayudará a conectar el funcionamiento anómalo de las instituciones producto de dos formas deficientes de funcionamiento del Estado en México. Tanto en la modalidad de Estado depredador o Estado capturado, en cada etapa, el orden institucional formal ha sido relegado, para diferenciarlo habré de caracterizar cada etapa con su respectivo modelo operativo.

ETAPA DE 1521 A 1821. MODALIDAD: ESTADO DEPREDADOR.
MODELO OPERATIVO: DOMINACIÓN COLONIAL

La conquista y colonización española siguió la pauta propia de la dominación y explotación imperial; la creación de un orden institucional formal con contenido evangelizador y civilizador quedó relegado ante las oportunidades de riqueza, tierras y poder que pronto detectaron los conquistadores.

La sustracción de riquezas se dio por varias vías legales ante el orden jurídico de la época, y por la propia estructura social excluyente que se sustentó en la riqueza y el color de la piel. La génesis del Estado depredador en la nueva España ocurre al instaurarse instituciones formales (políticas, económicas y sociales) diseñadas para el saqueo.



La encomienda, el repartimiento y la esclavitud fueron figuras legalmente instituidas para obtener tributos, mano de obra, tierras y servicios de los indios y esclavos por parte de los españoles; una institución política que derivó en la exclusión social, la extensión de la pobreza, la servidumbre y la ignorancia. Aunque jurídicamente estas figuras desaparecieron, la práctica de estas formas de explotación se encadenó en el tiempo, y varias formas de explotación heredadas de las castas y clases sociales bajas permanecen hoy en México. Por lo tanto, la desigualdad social se gestó por el origen racial y étnico; y desde entonces el México más pobre, marginado e ignorante sigue siendo el de los indígenas, y además, parte de la población negra y mestiza que fue relegada de las oportunidades de la educación y el bienestar. “En principio la encomienda se presentó como una institución benéfica para la protección y cristianización de los indígenas. Pero el encomendero —que sustituyó al tlatoani en la pirámide de dominación autóctona— tenía derecho a recibir tributo y servicios de los indios y de hecho usufructuar sus tierras”.²¹ En el caso de la hacienda pública, frente a escasos recursos fiscales la monarquía española decidió vender los altos puestos públicos, introduciendo con ello una conducta de expoliar y hurtar los ingresos fiscales (paradoja tributaria). Pues el funcionario buscaba recuperar su inversión. Esta práctica se extendió en el tiempo en nuestro país y se ha ejercido bajo diversos signos ideológicos; el usufructo y malversación de fondos para fines personales, de grupo, de partidos, de familias o de sindicatos son parte de la historia de la intrincada corrupción administrativa en México. Se considera que la burocracia es posesionaria de los recursos fiscales, y no

²¹ Historia económica, política y social de México (de la colonia a la revolución mexicana). Recuperado de <http://www.monografias.com/trabajos19/historia-mexico/historia-mexico2.shtml>.

le debe explicación o justificación del uso discrecional del erario al contribuyente. “Así nació en México el patrimonialismo, disposición de los fondos y bienes públicos como si fueran propios, que hasta hoy no ha sido erradicado”.²²

Otra forma de ejemplificar la génesis del Estado depredador es con la consolidación de los monopolios en la Nueva España para beneficio de la Corona; ante una recesión entre 1640 y 1740 la monarquía quería tener fuentes seguras de rentas; sin embargo, con ello se elevaron los precios y se contrajo el mercado interno, situación que terminó por profundizar la recesión y el estancamiento; reduciéndose los ingresos hacendarios. (paradoja tributaria). También la explotación y exportación de los metales preciosos hacia España se sustentó en la mano de obra barata o esclava y la evasión de impuestos (paradoja tributaria), lo que en un mediano plazo revirtió la capacidad de exploración, control de la producción y aseguramiento de la entrega de cargamentos; además los costos de los envíos aumentaron, y ello condujo a una reducción de la riqueza en la colonia. Sin embargo, no hay que olvidar que la explotación de los minerales preciosos (oro y plata) tiene una connotación histórico-cultural que sitúa en esta actividad toda la sustracción de riquezas del México indígena. Todas estas prácticas de saqueo y explotación ejercidas por los conquistadores y/o por la Corona condujeron al debilitamiento del imperio español frente a otras potencias; pronto, las instituciones formales —ya citadas—, para extraer riquezas, engendraron una sociedad estratificada y polarizada, donde un segmento reducido de la población blanca ostentaba el poder, la riqueza y los privilegios, con conse-

²² Historia económica, política y social de México (de la colonia a la revolución mexicana) Recuperado de <http://www.monografias.com/trabajos19/historia-mexico/historia-mexico2.shtml>.



cuencias nefastas para la credibilidad, legitimidad y legalidad de los actos de los poderosos.

Como el poder y la riqueza no se obtenían por vías legales ni competitivas, las instituciones informales (costumbres, cultura y tradiciones sociales) se desviaron hacia el desacato a la ley y el tráfico de influencias. Los individuos aprendieron que las relaciones personales eran clave como forma alterna de alcanzar el éxito económico, para conseguir un buen puesto público o proteger el patrimonio y las propiedades; solo así se aseguraban privilegios para confrontar al Estado frente a otros poderosos que quisieran arrebatarte el botín que había conseguido. Con estos ejemplos históricos sustentamos que en la etapa colonial en la Nueva España, existió un Estado depredador que se encadenaría en el tiempo (senda de la trayectoria), lo cual explica por qué hasta hoy existen vestigios de esa deformación institucional en el México “moderno”.

ETAPA DE 1821 A 1876. MODALIDAD: ESTADO CAPTURADO.
MODELO OPERATIVO: GOBIERNOS INESTABLES

Una vez consumada la independencia el reto y misión era constituir un Estado funcional y soberano que reestableciera la paz y el progreso como producto del propio cambio institucional. El transitar de una monarquía colonial a un sistema presidencial con todo lo que ello implica derivó en una larga fase de inestabilidad y caos. La principal tensión derivó del cisma de dos corrientes o grupos políticos que se enfrentaron por instaurar una forma de Estado y de organización política opuesta.

La división entre centralistas versus federalista a nivel político, también los alineaba ideológicamente, pues se identificaban unos

como liberales, (los federalistas) y otros como conservadores (los centralistas). Entre 1821 y 1876 estos grupos lucharon por apropiarse del Estado para instaurar un tipo específico de organización política; en su férrea disputa subordinaron el desarrollo institucional, capturando al Estado para promover no solo su modelo político y económico, sino para capturar las rentas, beneficios y privilegios del acceso y control del poder Estatal. El sello distintivo de esta etapa fueron los gobiernos inestables, y con ello el caos y la anarquía. Un Estado capturado por dos bandos opuestos profundizó el atraso y los privilegios, para una parte de la sociedad —la mayoría— la independencia no significó algún beneficio económico, bienestar humano o mejores oportunidades sociales. En cambio, para otros segmentos —la minoría—, la independencia no erradicó los privilegios del antiguo régimen colonial.

Desde la consumación de la independencia política de España hasta el triunfo y restauración de la república, todos los gobiernos nacionales de México fueron excesivamente débiles. En los primeros dos tercios del siglo XIX, más de cincuenta administraciones trataron de dirigir los asuntos públicos del país. Con frecuencia existían varios gobiernos simultáneamente, cada uno de los cuales se arrogaba la representación nacional. Tales disputas arrastraban su cauda de rebeliones, cuartelazos o golpes de Estado. (Leal, 1972).

En un ambiente inestable, de polarización e incertidumbre, los grupos rivales deseosos de capturar al Estado mantuvieron y reprodujeron la lógica de control, arreglos y privilegios como moneda de intercambio político con los poderosos (nacionales y extranjeros).

Con esta práctica buscaban asegurarse recursos y reconocimiento. Desde entonces, el poder político en México necesitó de



la legitimidad externa a la propia voluntad popular; por ello, la captura del Estado en esta etapa fue librada fuera del marco institucional por los diversos grupos enfrentados, aunque ninguno de los bandos pudo lograrlo —capturar al Estado— a cabalidad; sería otro tipo de dominación la requerida y que estaba por llegar.

ETAPA DE 1876 A 1910. MODALIDAD: ESTADO DEPREDADOR.

MODELO OPERATIVO: DICTADURA

La etapa posindependentista caracterizada por caos, inestabilidad y gobiernos débiles postergó el crecimiento y el desarrollo económico. La lucha por el poder político debía ser contenida. Para muchos militares, ideólogos y políticos de la época la única forma de garantizar la paz, la estabilidad y el progreso era mediante un gobierno fuerte. La raíz de los gobiernos débiles estaba en el propio diseño constitucional sustentado en principios liberales y democráticos; los cuales no eran viables de implementar en una sociedad en anarquía, polarizada y con grupos políticos y caudillos ambiciosos, en permanente disputa y rebeldía al poder del ejecutivo federal. Ante la amenaza permanente de caos, ingobernabilidad y violencia, Porfirio Díaz —una vez defensor de los principios liberales— instauró un sistema dictatorial que se justificó como medio para lograr el orden y el progreso. “La idea del progreso en México, enmarcada en una concepción de la historia de corte naturalista y determinista, no solo perseguía la justificación de la dictadura, sino a la vez, la justificación de la desigualdad social. Al postular el privilegio como una necesidad natural, toda oposición a la dictadura o la desigualdad podía ser mostrada como contraria a la naturaleza de las cosas y ajena a la ciencia” (Leal, 1972).

La dictadura en este extenso periodo es el modelo operativo de un Estado depredador, que a diferencia del Estado colonial era gobernado por mestizos, pero ahora la lógica del acceso al poder sería el mantenimiento de privilegios para aquellos leales y disciplinados al gobernante.

La formación de una oligarquía conformada por gobernantes, terratenientes y capitalistas nacionales y extranjeros agudizó aún más la inequidad, la exclusión y la pobreza de millones de personas. Si en la etapa posindependentista existían muchos rivales compitiendo por el poder, su orientación fue capturar al Estado —lo cual no lograron—, pero los costos de tipo político y social de esa etapa afectaron a toda una nación. El concepto de Estado depredador de North señala que un gobernante o una clase política se orientará hacia una forma depredadora de gobernar si no existe la amenaza de un posible rival sustituto.

Entonces bajo la dictadura porfirista la no existencia de rivales sustitutos potenció el carácter depredador del Estado mexicano. Pasamos de un Estado débil por querer capturarlo para afianzar un determinado régimen político, a un Estado depredador orientado hacia el fomento del crecimiento económico con un carácter excluyente. La dictadura resolvió el problema de la inestabilidad e ingobernabilidad de antaño, pero la forma depredadora del Estado condujo a la perpetuación de la inequidad y la desigualdad social, reduciendo las oportunidades de acenso social y bienestar. Por otra parte, los privilegios de una reducida capa de la sociedad, la oligarquía, se ampliaron y refinaron. Esta sociedad sustentada en la desigualdad, la exclusión y la inequidad no podía seguir siendo controlada por un gobierno fuerte, era necesario un nuevo arreglo institucional, instituciones e individuos debían ser remplazados, la



dictadura²³ creía que esto se debía dar por evolución; sin embargo, la ruta del cambio institucional trazada por la disputa y el conflicto produjo la primera revolución del siglo xx.

ETAPA 1910-1920: REVOLUCIÓN MEXICANA

Una revolución para considerarse como tal tiene que destruir viejos privilegios sociales, económicos y políticos; pero, sobre todo, debe modificar los derechos de propiedad así como las formas oligárquicas o monopólicas de su posesión y distribución. El cambio de un régimen político (de una autocracia a una democracia) puede no tener nada que ver con una verdadera resignación de los factores de la riqueza y el poder asociados a una estructura social e institucional derivada de los derechos de propiedad. La revolución mexicana fue una etapa de ruptura en dos frentes; uno liberal-democrático que invocaba la necesaria existencia de gobiernos legales, legítimos y renovables, donde el eje de la acción política son los ciudadanos; el otro frente, el popular-nacionalista invocaba la acción coordinada del Estado para garantizar el acceso al bienestar, la educación y el desarrollo social, desde esta perspectiva el eje de la acción política son las masas, o el pueblo. Democracia y justicia social es la síntesis de la ideología revolucionaria y se convirtió en el programa político de los gobiernos posrevolucionarios y el discurso de los candidatos del partido oficial durante más de 70 años. Pero al margen de la historia oficial, que sostiene que la revolución aniquiló los privilegios del pasado, y de los detractores que consideran que

²³ Para los positivistas (ideólogos de la dictadura), los cambios sociales idóneos son resultado de una evolución, negando que sean deseables los cambios gestados por una revolución.

solo fue una guerra civil, o una revuelta popular inconexa, nosotros haremos un análisis desde el enfoque neoinstitucional para ubicar el alcance y características de dicho movimiento armado.

Desde la perspectiva aquí empleada, el atraso y pobreza de México había sido hasta antes de la revolución producto del orden institucional (formal e informal) heredado desde la colonia. El cambio institucional forjado por los individuos de manera inmediata son los cambios formales (leyes) ya sea mediante reformas (método pacífico) o revoluciones (método violento). Por otra parte, los cambios informales (cultura) son inducidos también por los individuos, pero su desuso u olvido no desaparece fácilmente (ni con revoluciones). Si examinamos el carácter violento del cambio institucional en México producido por la revolución de 1910, habría que preguntarse si el cambio institucional formal (normas y leyes) modificó la cultura y valores de los mexicanos; y si se produjo una reasignación de los derechos de propiedad que incentivara el crecimiento y desarrollo económico.

La relación entre Estado de derecho y el desarrollo económico es clave para entender la necesidad de un Estado garante de edificar instituciones que lo viabilicen; como consecuencia del rompimiento de la dictadura y la oligarquía porfirista la revolución se convirtió en el referente de este proceso. El Estado mexicano es producto de la revolución, pero para ponderar la magnitud del cambio institucional derivado del movimiento armado habrá que identificar las continuidades y rupturas entre las instituciones formales y las informales. Para comprender los cambios formales, los diferenciaremos entre cambios de función o de forma; y los cambios informales los diferenciaremos por cambios en la cultura política o en la cultura cívica. En este texto ya se definió y se explicó la relación entre cambios institucionales de función y de forma. Y lo que el lector debe



entender ahora es este enfoque nuevo que propongo para abordar el cambio institucional informal después de una etapa violenta.

Me interesa proponer el análisis del cambio institucional informal (si lo hubo) producto de la revolución al identificar en los individuos dos pautas de orden cultural a evaluar: una de ellas es la cultura política, y la otra, la cultura cívica.²⁴

La primera se refiere a la modificación de las pautas, roles y la relación que los individuos tienen con el poder, los gobiernos, la política en general y su propensión a participar. En cambio, la cultura cívica se refiere a las actitudes, valores y hábitos que facilitan la cooperación, solidaridad y confianza entre los propios individuos.

Es interesante entonces imaginar una matriz que nos sitúe entre estos dos niveles en cada caso (instituciones formales e informales) para dar cuenta si la revolución mexicana produjo un cambio institucional a nivel organizacional y conductual.

En el cuadro 8 se muestra el modelo que explica el cambio institucional formal, la letra “C” significa cambio y la letra “I” igual; obsérvese que en ocasiones después de una revolución (caso de México) tanto la forma como la función de las instituciones debió de modificarse.

Sin embargo, la revolución mexicana dejó intactas algunas instituciones, pues no se modificaron ni en la forma, ni en la función (doble I). En el extremo opuesto del modelo encontramos instituciones que tanto la forma como la función cambió (doble C). En las variantes intermedias encontramos dónde la forma institucional no cambió, pero la función sí (combinación C, I); y el otro caso, donde la forma cambió y la función no (combinación I, C).

²⁴ Sin querer reformular la definición de cultura cívica y cultura política de Gabriel Almond y Sydney Verba, me apoyo en su estudio para derivar un modelo para México.



CUADRO 8. CAMBIO INSTITUCIONAL FORMAL.

Revolución Cambio institucional violento Instituciones formales	
Función	Forma
C	C
C	I
I	C
I	I

Fuente: Elaboración del autor.

En el cuadro 9 tenemos el modelo que explica el cambio institucional informal, relacionado con las variables cultura política y cultura cívica. Ambas están ligadas y se utilizan como parámetros que indican los valores y el comportamiento del individuo ante sus conciudadanos y ante el Estado. Cuando ocurre una revolución no solo deben de cambiar las instituciones formales, sino también las informales, de hecho, todas las revoluciones han tenido como sustento legitimador el buscar la formación de un nuevo hombre (virtuoso y solidario) y la construcción de una sociedad próspera y justa. Elegí tres tipos de conductas ligadas a la cultura política (activa, subordinada y radical) como alternativas de acción individual; las cuales están ligadas a la cultura cívica dividida en conducta solidaria, indiferente y libertaria. En cada par se expresa una conducta esperada para un individuo dado; el modelo presenta un comportamiento de doble vía; por ejemplo, en el primer caso un individuo con una cultura política activa, deberá tener una cultura cívica solidaria o viceversa. Si esto lo articulamos al cambio de valores y conducta (social y político) que una revolución produce en la conciencia, ideología y comportamiento individual, concluyo que la revolución mexicana fue un evento que sí propició un cambio institucional informal, la interrogante subyacente me sitúa

ahora en una complicada divergencia: ¿por qué si ocurrió dicho cambio informal se sigue considerando que nuestro atraso, autoritarismo y pobreza está ligada a nuestra “forma de ser”? y ¿por qué si nuestra “forma de ser” no cambió, sí cambió (en algunos casos) el marco institucional formal? Además, también hubo cambios en los precios relativos —tal y como lo sostiene la teoría—; y para cerrar el círculo, se disciplinó a los gobernados con una ideología nutrida de esperanzas y utopías edénicas. Los Estados revolucionarios aquí analizados sufrieron del síndrome de la prosperidad; sus pueblos (en este caso me refiero a México y Rusia), a principios del siglo XX, se rebelaron contra la tiranía y la oligarquía, expresaron ansias de libertad e igualdad y construyeron sus Estados bajo la promesa de alcanzar la prosperidad. Bajo ricos proyectos ideológicos y nutrientes discursos políticos, las élites revolucionarias tendieron un puente entre la revolución y la posteridad, ese puente “la utopía” alimentaba a las masas y las conducía disciplinadamente a la lucha por construir un futuro mejor (López Guzmán, 1991).

CUADRO 9. CAMBIO INSTITUCIONAL INFORMAL.

Revolución Cambio institucional violento Instituciones formales	
Cultura política	Cultura cívica
Activa	Solidaria
Subordinada	Indiferente
Radical	Libertaria

Fuente: Elaboración del autor con base en las premisas teóricas del politólogo Harry Eckstein, quien sostiene que los regímenes democráticos estables se fundan en una especie de cultura política mixta que se alimenta de aparentes contradicciones, lo que yo llamo *comportamiento de doble vía*.

Para acercarnos a esta cuestión con mayor certeza, tenemos entonces que relacionar tres conceptos centrales del cambio institucional. Dos de ellos son los derechos de propiedad y los costos de transacción. Ambos conceptos nos permiten identificar si el cambio institucional formal e informal (producto de la revolución) se tradujo en eficiencia transaccional, lo que sustenta el crecimiento y el desarrollo económico de una nación. Un tercer concepto es el de Estado de derecho, el cual además de garantizar la convivencia civilizada de los individuos debe suprimir los privilegios de las élites y los gobernantes. Sin esta capacidad de hacer valer la ley todo el orden social y económico queda condicionado a relaciones de poder, influencia, y riqueza; deslegitimándose las normas (instituciones públicas) y las autoridades. Si aceptamos que el movimiento armado de 1910 fue una revolución debemos empezar por conocer si se dieron cambios en los derechos de propiedad. Esto es muy importante porque el Estado posrevolucionario mexicano será pieza central del nuevo diseño institucional. Las principales críticas o interpretaciones de la revolución mexicana hechas por marxistas en los años setenta y ochenta se centran en negar el reconocimiento de revolución; por considerar desde su marco de referencia teórico que dicho movimiento no había modificado los derechos de propiedad ni suprimido los privilegios de la clase terrateniente y de la naciente burguesía. Para algunos marxistas el movimiento armado solo había sido una sustitución de una clase política por otra; y se considera que el levantamiento popular fue controlado, manipulado y más tarde sometido a los intereses del proceso de acumulación capitalista.²⁵

²⁵ Véase Gilly et ál. (1979).



La revolución mexicana sí modificó los derechos de propiedad, no los suprimió, ni los concentró en el Estado (como sucedió en la URSS y China, por ejemplo), pero para los marxistas la no instauración del socialismo era una anomalía histórica producto de una revolución popular derrotada. Sin embargo, con el nuevo orden constitucional el Estado mexicano se convertiría en pieza clave para el desarrollo nacional.

La revolución mexicana de 1910 empezó como una rebelión política, pero terminó como una revolución social que demandaba algún tipo de redistribución de la tierra. En el artículo 27 de la Constitución se elaboró un nuevo marco para definir los derechos de propiedad, en especial con respecto a la tierra y el agua. La concepción de propiedad descrita en el artículo 27 restringe de manera fundamental el concepto de propiedad privada de la Constitución de 1857. La restricción fue una reacción a los excesos a que había llegado la propiedad privada ilimitada, en particular en lo referente a la tierra. La propiedad tenía que ser limitada por el poder público para evitar una distribución injusta y para que los individuos ricos no abusaran de su poder. (Elizondo Mayer-Serra, 2001)

En cuanto a los costos de transacción y el Estado de derecho (abordados con mayor precisión más adelante), los gobiernos pos-revolucionarios actuaron bajo una estrategia bifronte, aplicando políticas de incentivo y regulación bajo la normatividad vigente; pero, por otra parte, el propio aparato gubernamental (burocrático y obeso) entorpeció y encareció los costos de transacción. Esta dinámica se agravó aún más cuando las leyes y contratos no eran respetados por autoridades judiciales y administrativas, pues muchas veces por su ineficiencia u oportunismo patrimonialista los funcionarios eran los primeros en violarlas o aplicarlas a discreción.



ETAPA DE 1920 A 2000. MODALIDAD: ESTADO DEPREDADOR.
MODELO OPERATIVO: GOBIERNOS POPULISTAS

Con la confección de la Constitución Política en 1917, debió nacer un Estado contractual en México; empero diversas distorsiones institucionales encadenadas a un sistema de privilegios y una clase gobernante patrimonialista propiciaron conductas y prácticas sustentadas en arreglos informales para obtener la riqueza o conquistar el poder. Esta combinación de un diseño constitucional democrático con una cultura autoritaria y patrimonialista derivó en un sistema político desequilibrado, donde el centro, fuente y eje del intercambio y las transacciones políticas las dictaba el presidente; en esta dinámica, los otros poderes previstos para evitar la concentración del poder fueron neutralizados.

Desequilibrio institucional y cultura patrimonialista se combinaron para que durante ochenta años el Estado mexicano posrevolucionario se desviara de su origen contractual y resurgieran los rasgos de un Estado depredador. Sin embargo, el origen popular-revolucionario del Estado mexicano devino en un régimen populista, ello sirvió para contener —en favor del desarrollo y la justicia social— el carácter depredador de la clase gobernante. Esta condición histórica dual produjo una contradicción funcional pues, por una parte, la clase gobernante aglutinada en una sola filiación partidista gozó del acceso, rotación y privilegios del poder y de los recursos públicos sin ningún control o sanción. Al mismo tiempo, tuvo también que desplegar toda una variada gama de políticas públicas, programas gubernamentales y estrategias de desarrollo que atenuaran las desigualdades y propiciaran el desarrollo y la prosperidad.

Esta ambivalencia (Estado depredador vs. gobiernos populistas) es la causa de tantas confusiones conceptuales y operativas



del funcionamiento del sistema político mexicano de parte de científicos sociales, politólogos, sociólogos, poetas e historiadores, tanto nacionales como extranjeros. Frases o conceptos como *dictadura perfecta*, de Mario Vargas Llosa, y la también famosa definición de *ogro filantrópico*, de Octavio Paz, son producto de esta ambivalencia. En el campo de la ciencia política encontramos definiciones como *autoritarismo light*, o *semidictadura*, o *semidemocracia*; y otros conceptos tales como *sistema político sui géneris*, *atípico* o *bonapartista*, este último desde la perspectiva marxista. Estas definiciones acuñadas en la academia reflejan confusión, imprecisión y contradicción y, por lo tanto, fueron incapaces de desentrañar las contradicciones históricas e institucionales del Estado posrevolucionario. Para los marxistas la contradicción residía en la existencia de un Estado producto de una revolución inacabada, o interrumpida, donde el proletariado no fue capaz de tomar el poder político e instaurar el socialismo; esta ruptura histórica derivó —según algunos marxistas— en un régimen bonapartista.²⁶ Todos los analistas marxistas aceptaban que la revolución mexicana tuvo un carácter burgués, pero al aceptarlo no podían explicar por qué no instauró un sistema democrático.

Y quienes sostenían el carácter popular y proletario de la revolución no podían explicar la no instauración del sistema socialista. Usando el lenguaje y conceptualización marxista, el Estado posrevolucionario y el sistema político mexicano son el resultado de una revolución burguesa inacabada; la cual fortaleció los rasgos autoritarios y corporativistas que sustituyeron eficazmente la ausencia

²⁶ El concepto bonapartista proviene del texto de Carlos Marx, el *18 de brumario de Luis Bonaparte*, con su aplicación al régimen posrevolucionario. Los intelectuales marxistas hacían notar que el Estado estaba comandado por una burocracia política mediadora entre los intereses de la burguesía y el proletariado.

de democracia. Por otra parte, la neutralización y manipulación de la revolución proletaria gestó el carácter populista y mediador del Estado mexicano.²⁷ En cambio, desde el enfoque neoinstitucional, en México la notable y ampliamente reconocida dificultad analítica que presenta su sistema político parece tener su origen en la especial relación que existe entre las instituciones formales y las informales, entre las normas escritas y aquéllas no escritas y, que sin embargo en su conjunto, determinan día con día las conductas válidas posibles de todos los actores del sistema, a tal grado que pareciera que las normas e instituciones formales funcionan principalmente para asegurar el funcionamiento en la realidad de las normas e instituciones informales (Blum Valenzuela, 1996).

De la teoría marxista retomo los conceptos *revolución* y *régimen populista*, específicamente los aportes de Arnaldo Córdova,²⁸ y de la teoría neoinstitucional encabezada por Douglass North, el concepto de *Estado depredador*. Sin embargo, la compleja existencia en esta etapa de un Estado depredador y gobiernos populistas será explicada desde la perspectiva neoinstitucionalista. Es pertinente aclarar que se aceptan —aunque no se hacen explícitas— las ideas de Arnaldo Córdova, expuestas en *La formación del poder político en México* y *La ideología de la revolución mexicana*; donde expone magistralmente los principales rasgos característicos de una revolución y un régimen populista. Si se quiere descifrar la contradicción funcional del Estado posrevolucionario en México empecemos por precisar las premisas del modelo de North, para después empalmarlas en la lógica de acción de

²⁷ Concepto elaborado por el autor con base en Molinar Horcasitas, (1993).

²⁸ De los autores marxistas Córdova desarrolló una explicación menos radical de la revolución y el régimen pos-revolucionario. Dice que el populismo se caracteriza por el reformismo social de la élite política y la línea de masas.



los gobiernos populistas. Ello nos ayudará a identificar los rasgos institucionales, históricos y culturales que entramparon y desviaron al Estado mexicano en su objetivo de lograr el desarrollo, la democracia y la equidad.

Para North, todo Estado enfrenta dos restricciones, una tiene que ver con los posibles rivales sustitutos (externos o internos) y la tensión entre los derechos de propiedad que maximizan los ingresos del gobernante frente a los derechos de propiedad eficientes que reducen los costos de transacción y promueven el crecimiento.²⁹ De la teoría de North deduzco y explico tres restricciones (la tercera es una aportación mía) que también padeció y padece el Estado mexicano. Empero, aquí lo importante es situarnos en la época posrevolucionaria (1920-2000) ya que es la fase crítica más contradictoria en la historia del Estado en México. Para ello enlazaré tres contradicciones de un Estado depredador que deriven de las dos restricciones identificadas por North.

Primera restricción: Restricción impositiva: el gobernante desea maximizar su ingreso (tributos) pero la estructura de propiedad que le beneficia se contrapone con los derechos de propiedad eficientes que reducen los costos de transacción a los gobernados. De esta tensión derivó la primera contradicción de un Estado depredado. *Primera contradicción:* eficiencia *versus* recaudación.

Segunda restricción: Restricción competitiva: el gobernante no es omnipotente, pues no debe afectar a los electores poderosos, para ello debe negociar e intercambiar con ellos recursos por protección. Por otra parte, existen rivales sustitutos que amenazan con desplazar al gobernante (por vías violentas o pacíficas). Ante esta amenaza, para servir a los intereses de los poderosos y recibir

²⁹ Véase North (1984).

a cambio lealtad el gobernante intercambia derechos de propiedad en monopolio por ingresos fiscales. De esta tensión derivó la segunda contradicción de un Estado depredador: *Segunda contradicción*: competencia *versus* privilegios.

Tercera restricción: Restricción contractual: el gobernante específica y se obliga a intercambiar recursos fiscales por protección, servicios y justicia. Para ello diseña instituciones y reglas, crea organizaciones que regulan y proveen estos servicios; sin embargo, a cambio de mayores recursos promete más desarrollo, expresado en bienes públicos, tales como educación y bienestar social, seguridad y salud, justicia y Estado de derecho, servicios públicos e infraestructura, etcétera. Ante estas múltiples obligaciones sociales casi siempre el gobernante es ineficiente; por lo que para resolverlo creará nuevas instituciones correctoras. La intención benévola del gobernante de reformar o crear nuevas instituciones termina paradójicamente por obstruir o entorpecer el desarrollo. De esta tensión derivó la tercera contradicción de un Estado depredador: *Tercera contradicción*: Instituciones *versus* desarrollo.

Es importante ahora preguntarnos cómo los gobiernos posrevolucionarios populistas conciliaron estas tres contradicciones inherentes a un Estado depredador con bastante éxito en términos de estabilidad y legitimidad.

PRIMERA CONTRADICCIÓN: EFICIENCIA VERSUS RECAUDACIÓN

En primer lugar, el populismo atenuó el carácter recaudador del Estado porque estructuró varias modalidades de derechos de propiedad; una comprometida con las clases trabajadoras (de tutela); y otra modalidad de derechos de propiedad de promoción de la



industrialización doméstica (paternalista) hacia la naciente clase empresarial a cambio de lealtad de ambas clases. Se mantuvo así una baja recaudación pero ello no derivó en menores costos de transacción; la razón fue que por otras vías (burocracia y corrupción) se inhibió la eficiencia transaccional.

SEGUNDA CONTRADICCIÓN: COMPETENCIA VERSUS PRIVILEGIOS

En toda la historia del México independiente la lucha por el poder, la concentración del poder, o los vacíos de poder llevaron a episodios de inestabilidad, conflicto y guerras. La principal premisa de North nos dice que “el grado de poder monopolístico del que gobierna es, por consiguiente, una función de la proximidad de sustitutos para los diversos grupos de gobernados” (North, 1984).

Siguiendo esta premisa, al aplicarla a la historia mexicana observamos, que en la época posindependentista la inestabilidad se debió al alto grado de proximidad de los rivales sustitutos. La inestabilidad fue el sello característico de esta etapa. En cambio, con la asunción del gobierno de Porfirio Díaz la concentración del poder que mediante un régimen dictatorial ejerció eliminó la proximidad de rivales sustitutos, a ello se debió la estabilidad de tres décadas; sin embargo, se erosionó la legitimidad del gobernante. Después, el régimen posrevolucionario refinaría los mecanismos políticos y económicos para garantizar la estabilidad y la legitimidad del sistema y del gobernante; y al mismo tiempo mantener y pactar privilegios con las élites poderosas; aunque con ello se eliminó la competencia, tanto en el terreno político como en el económico. El gran mecanismo construido para eliminar la inestabilidad en la lucha por el poder fue el PNR y sus derivados, pues los

rivales sustitutos eran miembros del mismo partido, disciplinados y leales al mecanismo de designación del ejercicio como facultad metaconstitucional y exclusiva del presidente en turno.

Con esta práctica se garantizó la estabilidad en la transmisión del poder, pero se sacrificó la competencia política (monopolio) y se acrecentó el carácter depredador de la clase gobernante, pues cada seis años se tenía un sustituto, pero no era rival del gobernante saliente.

Por esta razón el grado de poder monopolístico (del presidente y del PRI) estuvo vinculado a esta fórmula de proximidad de un sustituto rival; como esta posibilidad era muy baja la conducta depredadora era muy alta. Así los privilegios de la clase gobernante se mantenían y servían para aceptar y reproducir estas reglas que beneficiaban a todos; sin atender contra los mecanismos de rotación del poder. Aquí tenemos cómo el concepto sistema de privilegios se embona con el concepto de Estado depredador de North. Otra forma de mantener e intercambiar privilegios entre el gobernante y los electores poderosos (clase empresarial) fue la de otorgar derechos de propiedad en monopolio y otras excepciones fiscales, subsidios, protección comercial y bajas tarifas a cambio de ingresos fiscales seguros; pero, sobre todo, apoyo, lealtad y subordinación. Esta es la génesis en México del bajo nivel competitivo de la industria nacional y la cultura rentista de la clase empresarial.

TERCERA CONTRADICCIÓN: INSTITUCIONES VERSUS DESARROLLO

Este dilema fue encarado (no resuelto) por los gobiernos populistas mediante una ideología ecléctica que hacía énfasis en una



revolución institucionalizada; la forma de asegurar que las instituciones fueran el insumo para el progreso y el orden se asociaron a la continuidad de los gobiernos revolucionarios. Solo así se materializaría el desarrollo, progreso y bienestar. Para asegurar el crecimiento y el desarrollo el Estado mexicano siguió una estrategia promotora, paternalista y proteccionista con la clase empresarial. Se diseñó todo un entramado institucional que propició el surgimiento de un Estado interventor; lo que derivó, paradójicamente en sobre regulación, altos costos de transacción e ineficiencia, más instituciones significaron menor desarrollo. En el caso de las clases trabajadoras, el reformismo social y las políticas asistenciales fueron los mecanismos para proveerles bienes y servicios accesibles; lo mismo que subsidios y prestaciones para garantizar el crecimiento del consumo interno. Para lograr este objetivo el gobernante aplicó una serie de políticas populistas y programas gubernamentales; pero para hacerlo necesitó de una gran burocracia, lo que incrementó el gasto público y ello generó el aumento del déficit fiscal, más instituciones significaron menor desarrollo.

Sin embargo, la ideología y el discurso político fueron las herramientas para alimentar la credibilidad en el desarrollo y la justicia social, pues la rotación sexenal del poder generaba ciertos cambios (institucionales y organizacionales) que producían nuevos ganadores y beneficiarios de las rentas del Estado.

Con esta conceptualización y caracterización del Estado mexicano logramos especificar la extraña naturaleza de su funcionamiento derivado de la contradicción institucional entre un régimen populista (producto de una revolución populista) y un Estado depredador (producto histórico de la dominación colonial). En este apartado tuvimos que recurrir a tres tipos de interpretación como ejes que posibilitaran el embone teórico necesario en la interpreta-



ción del Estado posrevolucionario, uno fue la teoría del Estado de North, otro la conceptualización de régimen populista de Arnaldo Córdova y finalmente la definición marxista de régimen bonapartista (véase el cuadro 10).

CUADRO 10. INTERPRETACIONES DEL ESTADO.

Estado depredador Douglass North	Estado bonapartista Marxistas ³⁰	Estado populista Arnaldo Córdova
Un Estado depredador existe cuando no hay sustitutos cercanos.	Los ejércitos populares son derrotados y los caudillos que toman el poder exponen las demandas burguesas como los intereses nacionales.	Las clases medias ocupan el poder, pues la debilidad de las otras clases (burguesía y proletariado) impide que puedan gobernar.
El gobernante debe negociar con los electores poderosos, intercambiando monopolios por ingresos fiscales y lealtad.	Se da un empate entre las fuerzas revolucionarias y reaccionarias, lo que produce una situación inestable, que se soluciona mediante un régimen bonapartista.	Se sigue una línea de masas para controlarlas y cooptarlas en un sistema corporativo.
Es típico que los Estados depredadores produzcan derechos de propiedad ineficientes.	La pequeña burguesía y la burocracia son los conductores y promotores del desarrollo capitalista.	El presidente se convierte en mediador clasista por medio del domino sobre la relaciones y derechos de propiedad que le otorga la constitución.
Un Estado depredador es una fuente de incertidumbre jurídica, ineficiencia administrativa y altos costos de transacción.	La institucionalización del bonapartismo ocurre en 1929 a través de la formación del partido oficial.	El Estado promueve el desarrollo capitalista, pero la clase capitalista debe aceptar el papel rector del Estado.
La clase gobernante ante las amenazas de los electores poderosos puede concederles una estructura de propiedad privilegiada.	El bonapartismo es un sistema inestable de control y concesión del gobernante a las clases antagónicas.	Se instrumentan reformas sociales como medio para que los trabajadores vean al gobernante como benévolo y progresista.

Fuente: Elaboración del autor.

³⁰ Los autores marxistas que emplearon el concepto bonapartista son Anatoly Shulgovsky, Enrique Semo, David Raby, Donald Hodges, Ross Gandy, Manuel Aguilar Mora y Carlos Pereyra.



ETAPA 2000-2010. MODALIDAD: ESTADO CAPTURADO.

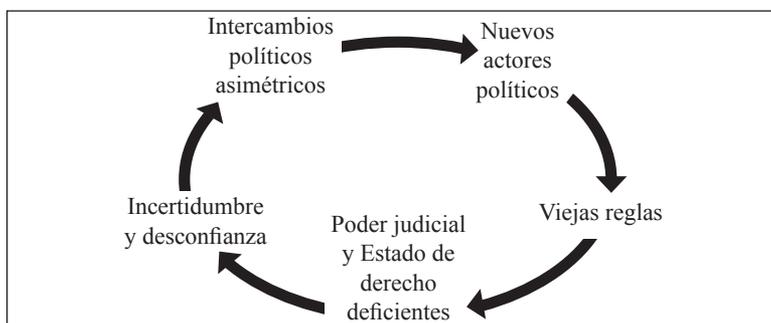
MODELO OPERATIVO: GOBIERNOS INEFICIENTES

El año 2000 marca un parteaguas en la historia del México contemporáneo, ya que con el triunfo del candidato de oposición –Vicente Fox Quesada— en el cargo del ejecutivo federal se desplaza del poder al Partido Revolucionario Institucional. Así terminaba un régimen que por siete décadas había gobernado sin competencia real. Para millones de ciudadanos lo que este triunfo significaba (además de la alternancia) era la aniquilación del autoritarismo y sus mecanismos de cooptación y control. El desalojo del PRI de los pinos por medios pacíficos (elecciones) no suponía un dismantelamiento constitucional ya que desde la visión del Partido Acción Nacional (PAN) los malos gobiernos se terminaban por la evaluación y el castigo de los electores.

No era necesaria una nueva constitución, pues la nuestra (de 1917) contenía los principios liberales y democráticos aceptados y consensuados por las diversas fuerzas representativas de los movimientos revolucionarios. Así la transición democrática en México no requirió de un nuevo acuerdo y diseño constitucional, en cambio, solo con el arribo al poder de los partidos de oposición a los distintos cargos de elección popular, locales primero, culminando con la conquista del cargo de presidente de la república habría de restablecerse el carácter democrático de los individuos, gobiernos y sociedad. Si el Estado mexicano tiene un origen contractual (constitución), solo era necesario activar las instituciones formales para corregir las distorsiones autoritarias reproducidas por medio de instituciones informales. Sin embargo, los cambios institucionales y la observancia de las instituciones democráticas se toparon con las prácticas, comportamientos y códigos autoritarios.

La mayor complicación de la transición democrática en México proviene de un cambio de actores (jugadores) sin un cambio institucional (reglas), en donde sin árbitros eficientes e imparciales la ley y su cumplimiento está condicionada a la voluntad de acato de cada jugador, a veces en competencia leal, a veces en guerra sucia. Este desajuste transicional retarda la consolidación democrática por la debilidad del Estado de derecho al tiempo que provoca incertidumbre y desconfianza entre los competidores. Se manifiesta así un círculo vicioso de desconfianza e incertidumbre social generalizada que impide ejercer la capacidad de coacción y cumplimiento a los distintos actores en competencia o conflicto. Ante tal anomalía, las instituciones formales son relegadas y sustituidas por las instituciones informales; se configura un escenario donde el poder, la influencia personal, la riqueza o la presión y el chantaje son las divisas aceptadas en los intercambios políticos. Al usarse estos recursos (informales) los individuos se alejan de la certidumbre y legalidad que proveen las instituciones formales, esto ocasiona que los intercambios políticos sean asimétricos, aumentando los costos de transacción política (véase la figura 11).

Figura 11. Círculo vicioso del cambio institucional defectuoso.



Fuente: Elaboración del autor.



Esta dinámica nos ubica en dos dimensiones —una histórica y otra institucional— que deben cambiar con la alternancia gubernamental y la competencia electoral en México. La dimensión histórica nos vincula al reestablecimiento de la normalidad institucional; es decir, como ahora el poder político se sustenta en un contrato social (la constitución política de 1917) el Estado mexicano pasa de ser un Estado de tipo hobbesiano (depredador y autoritario) a uno de tipo rousseauiano (consensual y democrático). La dimensión institucional nos vincula al cambio de régimen político, es decir se supone que la democratización aniquiló o al menos está desacreditando los gobiernos populistas, funcionales en el modelo de Estado depredador pos revolucionario.

Acepto que la transición a la democracia en México posibilitó la alternancia gubernamental (poder ejecutivo) y la pluralidad representativa (poder legislativo). Con ello el grado de poder monopólico del gobernante en turno se redujo. Si atendemos el modelo y las premisas de North en México, la democracia debe evitar la conducta depredadora de la clase gobernante (pues ahora existen rivales sustitutos cercanos). Por otra parte, la democracia también hace inoperantes los gobiernos populistas, pues en la formulación y ejecución de políticas y programas, el debate, la evaluación y los costos de oportunidad, —sociales y fiscales— son considerados para la toma de decisiones, evitando el despilfarro, la demagogia y el clientelismo. Sin embargo, después de la transición democrática el Estado mexicano y los gobiernos federal y locales se encuentran en otro impasse funcional, de nuevo por factores institucionales (formales e informales); el cambio democrático en México, el fortalecimiento del Estado de derecho y la búsqueda de la eficiencia económica y organizacional no han servido para la construcción de un mejor país.

De nuevo, hace falta introducir otras variables conceptuales explicativas para desentrañar la deficiente ruta institucional que sigue el cambio político y económico en México.

Estas variables explicativas sirven para especificar por qué el Estado (o el gobernante) sigue sometido y enfrenta altos costos de transacción política; para ello usaré el concepto de Estado capturado. En segundo lugar para dar cuenta del desempeño gubernamental a nivel organizacional (estructura y funciones) usaré el concepto de gobiernos ineficientes. El concepto de Estado capturado ya fue citado y explicado en el capítulo segundo de este libro (Instituciones y desempeño democrático) pero recordemos que en mi modelo histórico solo en esta etapa (2000-2010) y en la etapa posindependentista (de 1821 a 1876) se le define al Estado como capturado.

¿Por qué en la actualidad el Estado mexicano está capturado? Los siguientes son mis argumentos:

1. La democratización eliminó el carácter depredador del Estado, ayer al igual que hoy quienes desplazaron a la Corona o al PRI terminaron en conflicto; con el fin del imperio colonial español, los criollos y mestizos se enfrascaron en capturar al Estado para apropiarse de las rentas públicas, la similitud del cambio es hoy institucionalmente cercana. Ahora la democracia derrotó al todopoderoso gobernante (PRI), hace doscientos años se derrotó a un emperador (España). En ambos casos las fuerzas progresistas victoriosas siguieron un mismo patrón sustitutivo del poderoso derrotado.

Este patrón fue y es la reconstrucción institucional que legitima al nuevo gobernante, pero como no se acepta la supremacía de las instituciones, el gobernante y los rivales están en un permanente conflicto de legitimidad y desempeño. Esta aseveración la ejemplificamos con la búsqueda de la



captura del Estado por los partidos políticos —legitimados institucionalmente por supuesto para llegar al poder—, pero orientados más a la protección y ampliación de sus privilegios; desviándose de su compromiso social y fin básico de acción: la construcción de una mejor sociedad.

El Estado mexicano ahora está capturado por los distintos partidos políticos que toman el poder, sin ser el caso en extremo de la etapa posindependentista (de caos e inestabilidad); la alternancia (los rivales) ha propiciado la ingobernabilidad, la parálisis legislativa o en algunos casos (2006) se ha sometido al Estado de derecho.

2. La democratización eliminó al Estado depredador, pero la democracia no evitó la permanencia de un Estado capturado porque los grupos de interés que se disputan su control se internaron en las estructuras estatales en la fase anterior (Estado depredador).

Los grupos de interés a los que me refiero (ya citados en la figura 5) son los grupos de interés externo: como los empresarios, los sindicatos, la iglesia y el crimen organizado; y los grupos de interés internos son: la burocracia, los militares, los partidos políticos, funcionarios y políticos. En la fase del Estado depredador, el gobernante gozaba de una concentración monopólica del poder (sin rivales cercanos) pero contenido por los arreglos informales con los electores poderosos para conservar sus privilegios. En esta fase (2000-2010) el Estado capturado (copado por diversos rivales) está limitado en su poder y funcionamiento, pues los poderosos y sus privilegios pueden someter a la ley y al gobernante. Sin un Estado de derecho eficaz la democracia es incapaz de hacer valer el orden institucional.

3. Derivado del punto anterior el sistema de privilegios gestado en la etapa colonial sobrevive y reta al Estado de derecho; ayer su sustento era el origen aristocrático o racial, hoy está sustentado en la riqueza y el poder. Se mantiene así hoy una dinámica perversa, pues los diversos rivales que copan al Estado capturado buscan mayores rentas, poder e injerencia, pero en la competencia por esos recursos no aceptan las reglas y políticas que atentan con su desalojo, o que limitan sus privilegios.
4. La transición a la democracia en México debilitó al Estado depredador, a los gobiernos populistas (al menos eso debe ocurrir)³¹ y a los gobiernos unificados, pero no aniquiló el sistema de privilegios, no expulsó a los distintos grupos que capturan y controlan al Estado; de esta defectuosa arquitectura institucional se abortó como subtipo a los gobiernos ineficientes. Al referirme a gobiernos ineficientes debo precisar su concepto y funcionalidad porque, independientemente del origen político-partidista de los gobiernos local y federal, todos enfrentan las mismas limitaciones. Estas limitaciones tienen que ver con las características y funcionalidad de un Estado capturado; se entiende por gobiernos ineficientes aquellos gobiernos atrapados en dos lógicas opuestas, una lógica derivada de un acuerdo consensual que obliga a los gobiernos a proveer satisfactores y seguridad a los gobernados (obligaciones de tipo social y legal). Al mismo tiempo un gobierno se halla sometido a otra lógica derivada de un

³¹ Cesar Cansino, en su libro *En el nombre del pueblo*, señala que existen dos tipos de populismo: los populismos premodernos (en contextos autoritarios) y posdemocráticos, y considera que aun hoy el populismo en México es de tipo premoderno, a pesar de la democratización del sistema político.



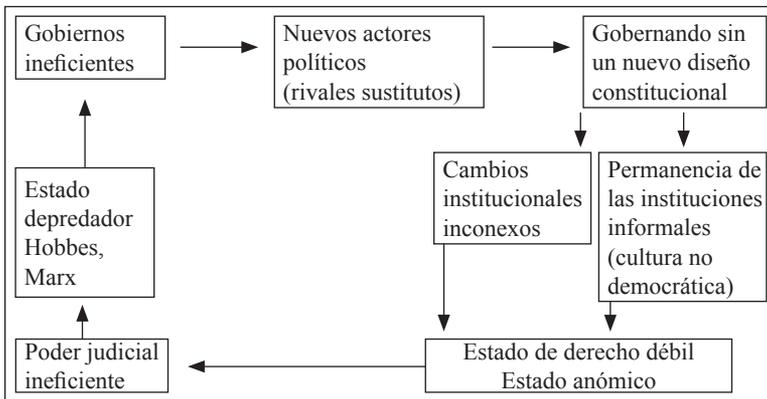
acuerdo informal ex ante, donde el gobernante debe proveer de protección y privilegios a determinados individuos y grupos de interés a cambio de apoyo y lealtad.

Ambas lógicas se contraponen pues el gobernante necesita el apoyo y la lealtad de los ciudadanos y los grupos de interés; pero como el poder de estos últimos está directamente relacionado con la propia captura del Estado (en algún sector de la administración pública, por ejemplo) el gobernante orienta sus acciones y decisiones en favor de los poderosos. Si a estas lógicas contrapuestas le agregamos limitaciones de tipo institucional, organizacional y presupuestal que están presentes en los tres niveles de gobierno, tenemos entonces que a pesar de las buenas intenciones, inteligencia y carisma de los políticos, estas limitaciones —una vez en el gobierno— estarán siempre afectando su funcionamiento y desempeño.

Identifico tres limitaciones que enfrentan los gobiernos en México que les merece definirlos como ineficientes: Una de ellas es la incapacidad de hacer valer el Estado de derecho en los distintos ámbitos de la vida social, política y económica (entre los ciudadanos o gobernados) y entre los mismos gobernantes o rivales. Otra es de tipo organizacional (burocracia y sobre regulación) que encarece los costos en la toma de decisiones e internaliza la deficiencia operativa derivada de una estructura administrativa obesa y rígida. Y la tercera limitación es financiera (de ingreso/gasto), donde existen, o bien gobiernos que tienen una baja recaudación que les impide cumplir con sus funciones, o gobiernos que tienen altos ingresos y alto dispendio. En resumen, debo enfatizar que el Estado mexicano seguirá capturado en la medida en que la lógica consensual (democrática) sea sometida por la lógica de grupos (privilegios); donde los gobiernos prefieran atender los compromisos pactados con los poderosos y sean incapaces de cumplir con

las obligaciones constitucionales. Para ilustrar el impás de la transición democrática en México, he diseñado un modelo que integra a los actores políticos, las instituciones (constitución y leyes) y el factor cultural. En la figura 12 se observa como la alternancia producto de la democratización posibilita el arribo al poder de nuevos partidos, pero como no existió un nuevo pacto constitucional los nuevos gobernantes usan viejas reglas para nuevos contextos. “De ahí que México se encuentra después de la alternancia en una suerte de limbo, en el que los valores y las prácticas democráticas surgidas de la transición no pueden ser albergados de manera virtuosa en el entramado institucional y normativo vigente que no es otro que el heredado del viejo régimen, con todos sus componentes premodernos y autoritarios (Cansino & Covarrubias, 2006). Estas viejas reglas (instituciones informales) de orden cultural reproducen comportamientos autoritarios y excluyentes que se oponen al funcionamiento de las instituciones formales (Estado de derecho). Así el cambio institucional es errático o inconexo por las disputas y conflictos de las instancias y actores que las diseñan.

Figura 12. Modelo transicional en México.





Todo esto se agrava si no se tiene un poder judicial eficiente e independiente que dirima y resuelva a favor de las instituciones formales y contra los poderes fácticos y agencias capturadas. El resultado de nuestra inacabada transición es una democracia defectuosa, un Estado anómico y gobiernos ineficientes.³²

DESIGUALDAD, INEQUIDAD Y POBREZA: DIFERENCIAS Y RELACIONES

En este apartado es preciso definir los conceptos de desigualdad, inequidad y pobreza para diferenciarlos e identificar las relaciones entre ellos. En la literatura especializada es común que se usen para explicar los patrones de concentración de riqueza y exclusión que padecen principalmente los países en vías de desarrollo. Por ello “la desigualdad social y la pobreza suelen ser dos problemas íntimamente relacionados, en la medida en que las sociedades registran altos niveles de concentración de la riqueza y del ingreso, es frecuente encontrar que una gran proporción de sus habitantes vive en condiciones de pobreza, cualquiera que sea la modalidad en que esta es medida (Millán & Pérez, 2008). Por una parte la concentración de la riqueza muchas veces se infiere deriva de un modelo económico y/o régimen político injusto, explotador o monopolístico; por otra parte, la exclusión de las masas a nivel socioeconómico y político está atado a una forma específica de dominación, y esa forma específica de dominación la sostiene y reproduce el Estado. Por lo tanto, una vez que de-

³² Recordatorio para el lector: en este modelo uso el concepto de Estado anómico de Peter Waldmann y el de democracia defectuosa de Wolfgang Merkel, los cuales tomo prestados para enriquecer esta obra; sin embargo, el concepto de gobiernos ineficientes es del autor.



finimos cómo la trayectoria histórica del sistema de privilegios en México sobrevivió a los cambios institucionales (pacíficos y violentos) debemos relacionar el sistema de privilegios (que aún pervive) con las pautas de desigualdad social que existen en México, con la ampliación y magnitud de la pobreza; y sobre todo con las distorsiones institucionales y conductuales que produce un orden inequitativo que su vez refuerza la ineficiencia económica y organizacional.

Empecemos por citar algunas definiciones de pobreza y de los conceptos de desigualdad e inequidad/equidad. Así mismo puntualizar sus diferencias y relaciones.

CONCEPTOS DE POBREZA

1. Puede concebirse como una situación de degradación generalizada (educación, nutrición, salud) que afecta a los individuos tanto física, como fisiológica y psicológicamente, privándoles de sus capacidades básicas e incapacitándoles para ejercer sus derechos y mejorar su calidad de vida.³³
2. Situación que afrontan cierta cantidad de miembros de una sociedad cuyas necesidades materiales no están completamente satisfechas (Bannock, Baxter & Rees, 1999).
3. Grave carencia referente a la oportunidad de llevar una vida que corresponda a ciertos estándares mínimos. Los estándares socialmente aceptados o predominantes que subyacen a la definición de estos estándares mínimos del estilo de vida, así como las ideas determinantes sobre las causas de la po-

³³ La pobreza y la seguridad alimentaria en Burundi. Recuperado de <ftp://ftp.fao.org/Tc/TCA/ESP/pdf/casero/Bloque1.2.pdf>.



breza tienen una vinculación tanto temporal como espacial (Nohlen, 2006).

CONCEPTOS DE DESIGUALDAD

1. Se distingue entre la desigualdad natural (por naturaleza) que resulta de la diferencia de los seres humanos desde su nacimiento respecto de su dotación de recursos, y la desigualdad social que es consecuencia de las condiciones sociales a las que las personas se encuentran sujetas (Nohlen, 2006).
2. El término desigualdad se utiliza para señalar lo opuesto de igualdad, es decir, la falta de equilibrio entre dos o más cosas. La noción de desigualdad por lo general tiene un significado negativo y no significa diversidad (en el sentido de que no todos son iguales) sino que representa la idea de falta de equilibrio entre dos o más partes que toman lugar en el hecho. Normalmente, el término se relaciona con cuestiones sociales y de acceso al mismo estilo de vida, fenómenos que tienen que ver con la sociedad y que representan el establecimiento de jerarquías sociales, diferencias y distinciones entre diversas clases o grupos sociales.³⁴
3. El término desigualdad social se refiere a una situación socioeconómica, no necesariamente jurídica. La acción de dar un trato diferente a personas entre las que existen desigualdades sociales, se llama discriminación. Esta discriminación puede ser positiva o negativa, según vaya en beneficio o perjuicio de un determinado grupo.³⁵ Para acercarnos al estu-

³⁴ Recuperado de <http://www.definicionabc.com/social/desigualdad.php>.

³⁵ Recuperado de http://es.wikipedia.org/wiki/Desigualdad_social.



dio de la inequidad económica y social en México, se parte del concepto opuesto Equidad; por ser un concepto-puente necesario para articular pobreza y desigualdad. En cambio, desde la perspectiva del institucionalismo histórico el término inequidad se usará para destacar el encadenamiento negativo del sistema de privilegios (derivado de un orden informal) con la inequidad institucional que ha reforzado los patrones de la desigualdad y la pobreza en México.

CONCEPTOS DE EQUIDAD

1. Equidad: en general, la equidad está relacionada con la forma en la cual las personas son tratadas en términos políticos, sociales y económicos; con las reglas de distribución de los resultados (costos y beneficios); con la posición de los grupos e individuos.³⁶
2. El término equidad procede del latín *aequitas*, derivado a su vez de *aequus*, que significa igual; consiste en dar a cada uno lo que le corresponde por su méritos o condiciones. La equidad supone no favorecer en el trato a uno, perjudicando a otro.³⁷
3. Equidad. Un término con muchos sentidos, puede significar moderación, igualdad de ánimo, guiarse por criterios razonables y defendibles, dar a cada uno lo que merece según méritos y circunstancias, no favorecer a nadie. El término sinónimo, indicado por los diccionarios de la lengua castellana, es justicia, aunque equidad parece entenderse como justicia

³⁶ Desarrollo humano y equidad en el plano internacional. Recuperado de <http://www.undp.org.cu/documentos/idh/idh99/capitulo3.pdf>.

³⁷ Recuperado de <http://www.undp.org.cu/documentos/idh/idh99/capitulo3.pdf>.



natural, es decir una justicia que puede ir más allá de una justicia acorde con la letra de las normas (Nohlen, 2006).

Para definir inequidad solo tenemos que derivar lo opuesto; para el enfoque que empleo y las variables relacionadas (desigualdad, pobreza y sistema de privilegios) estas tienen una correspondencia con la senda de la trayectoria. Esto significa que reducir la pobreza y la desigualdad está siendo muy difícil y costoso porque en el pasado se edificaron barreras sociales y exclusión económica, tanto a nivel formal (inequidad) como a nivel informal (sistema de privilegios).

PRECISIONES SOBRE DESIGUALDAD Y POBREZA EN MÉXICO

El combate a la pobreza y el repudio a la desigualdad han formado parte de las principales demandas sociales en México y son el eje de la oferta política de candidatos y partidos políticos. Por otra parte, los programas gubernamentales y las reformas sociales se han instrumentado para reducir ambas anomalías. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad vistas desde la perspectiva de la senda de la trayectoria se han encadenado a una dinámica de auto reproducción, lo que está volviendo muy costoso reducirlas.

Al emplear la senda de la trayectoria para conectar etapas históricas podemos precisar que en México la revolución mexicana gestó un régimen populista, lo que supuso que los gobiernos revolucionarios —como parte fundamental del postulado de justicia social— hubieran construido una sociedad más próspera y menos desigual. Empero aun con gobiernos populistas, programas asistenciales, reformas sociales y políticas redistributivas, la pobreza y la desigualdad aumentaron. Por ejemplo, en un conocido estudio

sobre la desigualdad en México, se afirma que de 1950 a 1977, “el 20% más bajo de la población perdió participación en el ingreso, y según la última encuesta de ingresos y gastos (1977), cerca de la mitad de los hogares percibieron un ingreso familiar total inferior al salario mínimo vigente. La distribución del ingreso por hogares está altamente concentrada: el 20% más bajo de la población recibe el 3.54%, mientras que el 20% superior se queda con más del 50%” (Lustig, 1984). En la actualidad con un régimen democrático la sociedad mexicana mantiene una aguda polarización y marginación derivado de la pobreza extrema. Los datos oficiales lo constatan al señalar que: “a pesar de la tendencia a la reducción de la pobreza en los últimos años, se aprecia que este indicador se encuentra hoy en día en niveles similares a los de 1992: 47% de la población del país está en situación de pobreza patrimonial y 18.2% en pobreza alimentaria. De no incrementarse de manera acelerada los salarios reales y el empleo en el país, los cuales son los principales motores del ingreso, la pobreza no podrá reducirse de manera sustantiva en el mediano y largo plazo (Coneval, 2007).

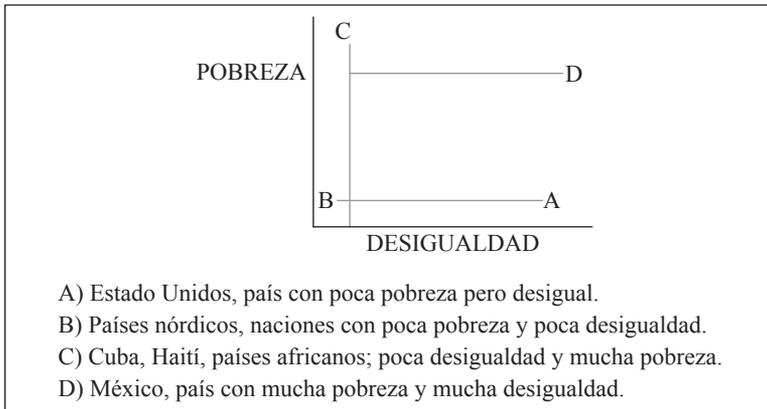
Ayer se vivía una condición de pobreza sin democracia, hoy tenemos una condición de pobreza con democracia; lo que desde el enfoque de la dependencia de la senda nos dice que un cambio de régimen político no devino en un cambio distributivo, ni por la vía de un modelo de liberalización económica, ni por la vía del cambio democrático; es decir, ni el modelo económico (neoliberal) ni el sistema político (democrático) han desmantelado las inequidades que alimentan la desigualdad y la pobreza en este país.

La pobreza y la desigualdad están relacionadas, pero no son lo mismo;³⁸ pues existen naciones donde hay pobreza sin desigualdad

³⁸ No se puede sostener que a mayor pobreza mayor desigualdad y viceversa. La asociación entre ambas está mediada por el ingreso disponible.

(Haití, Cuba, países africanos) y naciones donde existe desigualdad sin pobreza (Estados Unidos), o en donde la desigualdad y la pobreza es mínima (países nórdicos). México en cambio presenta ambas condiciones de forma agravada, pobreza con desigualdad. Para ilustrar estas combinaciones construí la figura 13 que muestra la ubicación de algunas naciones respecto a las dos variables relacionadas: pobreza y desigualdad.

Figura 13. Relación entre desigualdad y pobreza.



Fuente: Elaboración del autor.

La persistencia de la desigualdad y el aumento de la pobreza en México no será resuelto con programas asistenciales y ampliación de derechos sociales, pues las causas de la desigualdad están encadenadas a un proceso histórico descrito en este libro (sistema de privilegios). Por otra parte, la pobreza no se eliminará mientras no se construyan instituciones equitativas que nivelen el punto de partida de los individuos desiguales por naturaleza y por estatus socioeconómico.



En México, el Estado —aun con su vocación social revolucionaria— en el pasado, y ahora bajo el accionar democrático de los gobiernos es el principal agente que construye y sostiene instituciones inequitativas. Si a la concentración del ingreso que produce el mercado le sumamos la exclusión heredada del sistema de privilegios y la inequidad en el acceso a las oportunidades y el bienestar; tenemos entonces una sociedad desigual con un alto índice de pobreza e injusta distribución del ingreso.

Una vez enlistadas las peculiaridades de la pobreza y la desigualdad en el caso de México, es importante avanzar en el estudio de las distintas corrientes teóricas que abordan los conceptos de desigualdad, equidad, justicia distributiva y bienestar. Todas las teorías, independientemente de su origen (en la economía o la ciencia política principalmente), toman el mercado como matriz central de creación y distribución de riqueza. En el próximo apartado se identifican las principales premisas teóricas de las más influyentes escuelas de pensamiento contemporáneo de filosofía política y economía del bienestar; por otra parte, el análisis comparativo es somero, pues no se profundiza ni se amplía su estudio. Las referencias de los textos y de los autores le pueden servir al lector que desee adentrarse más en estos temas.

JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y EQUIDAD: ENFOQUES TEÓRICOS

El mundo y México en esta fase del desarrollo humano están padeciendo una grave desigualdad y pobreza medible a nivel individual, social, regional y entre países. Lo característico es que a la desigualdad producida por las capacidades o competitividad económica de los individuos y naciones prósperas no está siendo



reducida con mejores instituciones en las naciones del tercer mundo. El estancamiento y la injusta distribución de la riqueza mantienen a millones de seres humanos en la pobreza y el desempleo.

Por otra parte, las naciones industrializadas han sabido combinar sus factores productivos de manera eficiente al permitirles crecer con equidad, por ello gozan de riqueza, tanto a nivel de ingreso agregado total como al nivel de bienestar individual. La brecha entre pocas naciones ricas y muchas pobres hoy es el resultado de la dirección (senda de la trayectoria) que en el pasado permitió en algunos casos el progreso y la prosperidad y en muchos otros la pobreza y la desigualdad, lo que implica que las naciones en vías de desarrollo se están quedando en la cola del progreso económico y el avance tecno-industrial que ya ha catapultado a las naciones ricas hacia la súper riqueza. ¿En qué grupo se ubica México hoy? En el tercer mundo por supuesto, ¿será capaz con los cambios institucionales del presente corregir la senda de la trayectoria e ingresar al selecto grupo de naciones desarrolladas en un medio plazo (30 años). La desigualdad y la pobreza en México tienen correctivos institucionales (los cuales más adelante se tratarán); ahora hagamos un recorrido por las principales corrientes teóricas sobre justicia distributiva; algunas de las cuales ya forman parte del discurso político y la declaración de principios de distintas agencias económicas internacionales.³⁹

Identifico tres teorías del pensamiento político y económico sobre justicia distributiva y equidad las cuales son: la liberal, la libertaria y la socialista, las cuales agrupan a distinguidos filósofos,

³⁹ Aunque con diversos matices y posturas los conceptos y pensamiento de Amartya Sen y John Rawls sobre desarrollo y bienestar, equidad y democracia han sido incorporados al lenguaje y recomendaciones hechas a las naciones del tercer mundo por: ONU, FMI, BM, PNUD, BID, CEPAL, UNICEF, OEL.

economistas y politólogos; y dentro de cada escuela se subdividen en distintas perspectivas o enfoques.

TEORÍA LIBERAL

Enfoque del utilitarismo individualista

Sus principales exponentes son Adam Smith, Jeremy Bentham, John Stuart Mill, Francis Edgeworth y Wilfredo Pareto. Estos autores contribuyeron en la formalización de la teoría neoclásica y al abordar el estudio del bienestar social consideran “que un patrón justo o socialmente óptimo de asignación de recursos es el que maximiza la suma de la utilidad total de los individuos en la sociedad, ya que el bienestar social está basado solamente en las utilidades individuales”.⁴⁰

Entonces desde la lógica del consumidor, los individuos sujetos a una restricción presupuestal eligen aquella colección de bienes que maximizan la utilidad. Los intereses y la racionalidad se imponen en una conducta asociada a la satisfacción de las necesidades del hombre. Intereses y racionalidad modelan las preferencias sociales, derivando con ello un símil entre el bienestar individual y social.

La idea del utilitarismo social es que una sociedad está bien ordenada y es justa cuando sus instituciones están conformadas de tal manera que alcanzan el mayor balance neto de las utilidades individuales sumadas (Dieterlen, 2001).

⁴⁰ Desarrollo humano y equidad en el plano internacional. Recuperado de <http://www.unpd.org.cu/documentos/ideh/idh99/capitulo3.pdf>.



*Enfoque de la justicia como equidad (teoría de la justicia)
de John Rawls*

Este autor se sustenta en los principios de filosofía política de John Locke, Jean Jacques Rousseau e Immanuel Kant. A diferencia del utilitarismo Rawls reemplaza el concepto de utilidad por el de bienes primarios. En su ya famoso libro *Teoría de la justicia*, Rawls nos dice que “los bienes sociales primarios, presentados en amplias categorías, son derechos, libertades, oportunidades y poderes, así como ingresos y riquezas” (Rawls, 2006b).

Una de las grandes aportaciones de Rawls es la construcción de una teoría nutrida por dos vertientes del pensamiento político opuestas, del liberalismo emplea el concepto de libertad, y del socialismo el concepto de igualdad. Para Rawls una sociedad bien ordenada está construida por instituciones que garantizan los principios de justicia y equidad. Con ello Rawls asume una crítica al criterio de utilidad pues sostiene que es incompatible con la concepción de cooperación social entre personas iguales para beneficio mutuo. “En cambio la cuestión de la equidad surge cuando personas libres que carecen de autoridad unas sobre las otras se embarcan en una actividad conjunta y establecen o reconocen entre ellas las reglas que definen esa actividad y que determinan las respectivas cuotas en los beneficios y las cargas” (Rawls, 2002). Para lograr dicha equidad, Rawls defiende al Estado de bienestar como el tipo de Estado proclive a una lógica redistributiva de recursos, oportunidades y libertades.

Los principios de justicia, por su parte, nos sirven para diseñar instituciones y, fundamentalmente, para corregir los defectos de las ya existentes. Quizá esta sea la parte más valiosa de la teoría de Rawls (Dieterlen, 2001).

La teoría del bienestar y la justicia de Amartya Sen

Amartya Sen, economista de origen hindú galardonado con el premio Nobel de Economía en 1998, ha desarrollado una teoría de la justicia distributiva muy cercana a las premisas de Rawls. “Con el galardón concedido a Sen, el jurado de la Academia Sueca quiso premiar la economía normativa frente a la economía positiva: esta última estudia los hechos tal como son, mientras que la primera estudia los hechos tal como deberían ser” (Roux, 2006). Para Sen, los valores centrales de partida en la distribución del bienestar son la libertad y la igualdad. Él usa el concepto de realizaciones para precisar cómo los bienes materiales no determinan el bienestar, sino lo que el individuo logra hacer con sus posesiones. Por lo tanto, la calidad de vida de una persona está relacionada necesariamente con el principio de la libertad, ya que la capacidad (otro concepto central) que tiene una persona para elegir determinado modo de vida se relaciona con las oportunidades que una sociedad dada le brinda al individuo; así, al usar la libertad de elección de esas alternativas cada individuo estará logrando su realización. “Y ciertamente, en la medida en que el conjunto de capacidades de una persona refleja la libertad que esta tiene para llevar el tipo de vida que valora, el valor que tiene un modo de vida depende de la libertad que ha tenido la persona para elegirlo” (Sen, 1997). Por otra parte cuando Sen se refiere a igualdad nos sitúa en el ámbito de las capacidades, entendidas como las aspiraciones alternativas que una persona puede lograr eligiendo libremente la mejor opción.

En otras palabras, “el enfoque de Sen sostiene que el criterio de justicia ha de ser la igualdad de capacidades, puesto que solo estas representan la libertad real de elegir los modos de vida (Sen, 1997). Al tener un individuo las oportunidades, libertades



e igualdad de capacidades se posibilita que la alternativa o modo de vida que elija será aquella que le reporte una realización plena; por tal motivo, la suma de estas realizaciones derivará en una sociedad ordenada, justa y equitativa, en otras palabras en una sociedad desarrollada. “El corazón del enfoque de Sen es su innovadora forma de concebir al desarrollo. En sus propias palabras, el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos. Es decir que el desarrollo no debe medirse con otro indicador que no sea el aumento de las libertades de los individuos”.⁴¹

TEORÍA LIBERTARIA

Friedrich August Von Hayek y Robert Nozick

Friedrich August Von Hayek

Economista y filósofo perteneciente a la escuela austriaca, defensor de la libertad del individuo frente al Estado, en sus principales obras se opone a los sistemas socialistas y fascistas al considerar que esclavizan al hombre.⁴²

Para este autor, los sistemas de planificación central, los cuales justificaban la supresión de libertades en aras de alcanzar la igualdad estaban condenados al fracaso, pues al limitar la libertad

⁴¹ Amartya Sen y el desarrollo como libertad. Recuperado de http://www.amartya-ar.net/amartya_sen_el_desarrollo_como_libertad.pdf.

⁴² Hayek expone sus principios de economía y filosofía política en *El camino de la servidumbre*, *Individualismo y orden económico* y *La constitución de la libertad*, entre otras obras.



individual se interferiría en el proceso de creación de riqueza, lo cual haría imposible lograr el bienestar social. Del mismo modo, para Hayek, miembro de la corriente libertaria (liberal a ultranza), la desigualdad de ingresos y de riqueza es una consecuencia natural de una sociedad de mercado; señala que no es justa la apropiación de los frutos del trabajo individual por parte del Estado con el propósito de redistribuirlos. Aboga por un Estado mínimo y los derechos naturales individuales.⁴³

Robert Nozic

Filósofo y profesor de la Universidad de Harvard, su obra más famosa es *Anarquía, Estado y utopía*, la cual es una contrapropuesta a la obra de John Rawls (*Teoría de la justicia*) publicada en 1971. Sus principales ideas son el rechazo total a la intervención del Estado en las decisiones de los individuos y en la limitación al uso privado de sus riquezas y derechos. De tal forma que cualquier modalidad redistributiva que un Estado imponga a favor del bienestar social y la justicia distributiva es una violación a los derechos individuales. “Los derechos de las personas son inviolables. No podemos sacrificar a las personas en nombre del bien común porque no existe una entidad social con una idea del bien. Solo existen individuos con su propia y única vida” (Dieterlen, 2001).

⁴³ Desarrollo humano y equidad en el plano internacional. Recuperado de <http://www.undp.org/cu/documentos/idh/idh99/capitulo3.pdf>.

*TEORÍA SOCIALISTA*

El socialismo es un conjunto de doctrinas filosóficas, políticas y económicas y sus principales teóricos fueron Carlos Marx y Federico Engels, quienes formalizaron toda una serie de ideas separadas, cuya articulación fundamentó el socialismo científico.⁴⁴

Para el enfoque socialista la injusta distribución de la riqueza en el modo de producción capitalista se debe a la división social clasista de explotados (los trabajadores) y los explotadores (los dueños de los medios de producción). Para la escuela marxista la pobreza, desigualdad e inequidad es producto de la dominación de una clase (burguesía) y del propio aparato estatal que defiende y promueve los intereses del capitalista. Solo con un nuevo sistema —socialista— donde no exista la división de clases y por lo tanto no se dé la explotación será posible una sociedad justa, igualitaria y próspera. La fórmula marxista para llegar a una sociedad sin clases es concientizando al proletariado sobre su misión revolucionaria para acabar con la explotación y sustituir el Estado capitalista. Primero instalando una dictadura del proletariado se aseguraría el control de poder político; en una segunda etapa se consolidaría la sociedad comunista. Marx, al estudiar la injusta distribución y concentración de la riqueza, derivó un principio distributivo sintetizado en la frase “de cada cual según su capacidad; a cada cual según sus necesidades”. Marx situaba la lucha de clases como la expresión revolucionaria, de carácter histórico, que se nutría de un conflicto distributivo, por tal motivo tiene mucho de idealista su visión de una sociedad sin desigualdad ni opresión.

⁴⁴ Menciono solo las obras más conocidas de estos autores: *La ideología alemana*, *La sagrada familia*, *El manifiesto comunista*, *Miseria de la filosofía*, *El capital*, *El 18 brumario de Luis Bonaparte*, *Crítica al programa de Gotha*, *El origen de la familia*, *La propiedad privada y el Estado*, y *Del socialismo utópico al socialismo científico*.



INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO

Después de la segunda guerra mundial el mundo se dividió en naciones desarrolladas y subdesarrolladas, y dentro de estas se agruparon los países democráticos y no democráticos; estos últimos perpetuaron la pobreza y la exclusión, (en muchas naciones con represión y opresión). Independientemente del formato o las modalidades de control y legitimidad en que se sustentaron los diversos regímenes autocráticos todos carecían de un orden institucional que garantizara el Estado de derecho y el desarrollo humano. Existe entonces una correlación compleja de demostrar empíricamente que nos revela la evidencia histórica en relación al progreso y bienestar de las naciones, estas dos variables parecen estar vinculadas al capitalismo y la democracia. ¿Por qué entonces naciones con una gran dotación de recursos naturales, mano de obra y extensión territorial siguen en la pobreza y el atraso? ¿cómo influye el sistema político en la tasa de crecimiento económico? y ¿por qué el Estado en muchas naciones ha sido ineficiente en la estrategia desarrollista –distributiva que ha instrumentado como parte de sus funciones sociales y obligaciones constitucionales?



Si el capitalismo y la democracia son los dos modelos que se ajustan a la dinámica de las sociedades libres y competitivas estamos entonces incidiendo en el ámbito de las instituciones, esto significa que debemos dejar a un lado aquellas explicaciones que acentúan las diferencias entre las naciones ricas y pobres como resultado de diferentes concepciones del trabajo y la riqueza.

Distintas teorías del crecimiento económico y del desarrollo humano han intentado explicar qué factores o estrategias posibilitan el cambio de una sociedad en vías de desarrollo hacia una sociedad desarrollada. La principal explicación del crecimiento y progreso de las naciones partía del concepto de la industrialización como estrategia a imitar por las naciones en vías de desarrollo. “Así pues, los teóricos de la modernización y amplios contingentes de economistas estadounidenses y europeos plantearon que el desarrollo económico del llamado tercer mundo partiría de la réplica que se hiciese de los patrones de comportamiento y modelos económicos adoptados por los países industrializados. Entonces, al desarrollo se le definió como el tránsito de una sociedad tradicional a una sociedad moderna (Enríquez Pérez, 2009). Durante la segunda mitad del siglo xx los países del tercer mundo (entre ellos México) siguieron la estrategia de sustitución de importaciones para asegurar la industrialización y la expansión del mercado interno, con ello aumentaría la producción y el consumo y el Estado desplegaría una serie de políticas comerciales, fiscales y de infraestructura complementarias y de apoyo al proceso industrializador.

EL MODELO ISI DE MÉXICO

México inició su proceso de industrialización en la década de los años 40 del siglo pasado, la estrategia empleada fue un modelo de

sustitución de importaciones alentado por el cambio en los patrones de producción por la segunda guerra mundial en los Estados Unidos de América y la emergente concepción teórica del retraso histórico en el surgimiento del capitalismo en América Latina.

El modelo de sustitución de importaciones se acompañó de una política comercial proteccionista diseñada para auspiciar la industrialización endógena y garantizar altas tasas de retorno a la clase empresarial nacional, así como un mercado cautivo que posibilitara la expansión de la producción en relación directa con el aumento de la población.

La industrialización por sustitución de importaciones (ISI) implicó como primera etapa aumentar las importaciones de bienes de capital, insumos y servicios necesarios para iniciar dicho proceso, las exportaciones del sector primario financiaron esas importaciones, al ser México un país con grandes recursos minerales y vocación agrícola, se tuvo que recurrir a estas divisas captadas del exterior y transferirlas al sector secundario.

Esta transferencia mantuvo un sector industrial deficitario, disponiendo de las divisas de las exportaciones del sector primario, pero con la vulnerabilidad asociada a la demanda y al precio internacional. Como se careció de una política industrial estratégica el modelo de ISI no salvó el diferencial negativo importaciones-exportaciones ante la ausencia de políticas que propiciaran la eficiencia e innovación.

“Con el establecimiento de un esquema de economía cerrada, enfrentada al reto de dinamizar y crear una estructura industrial moderna, se recurrió a financiar los requerimientos de insumos y tecnología con las divisas captadas por el sector primario. Este proceso, sin embargo, evidenció que el crecimiento industrial de segunda etapa requería una expansión mayor del mercado inter-



no, vía productividad, para financiar las necesidades de bienes de capital y reposición de activos que dicha expansión demandaba” (López Guzmán, 1999).

La extensión de la ISI, sin el logro de la reconversión industrial y sin un aumento en la competitividad, provocó tres graves desajustes macroeconómicos; el primero tiene que ver con el proteccionismo, lo cual significó la inexistencia de competencia externa configurándose un patrón de producción costoso e inhibitorio del desarrollo de nuevos procesos y productos, al tener garantizado el empresario un mercado cautivo. “La excesiva protección arancelaria y los subsidios le mantuvieron un mercado cautivo y seguro al empresario, por lo que no se vio motivado a la expansión, racionalización y reconversión industrial más allá de la adquisición de bienes de capital para justificar inversión y gastos, pero jamás con una intención de reconversión productiva y utilización de economías de escala” (López Guzmán, 1994).

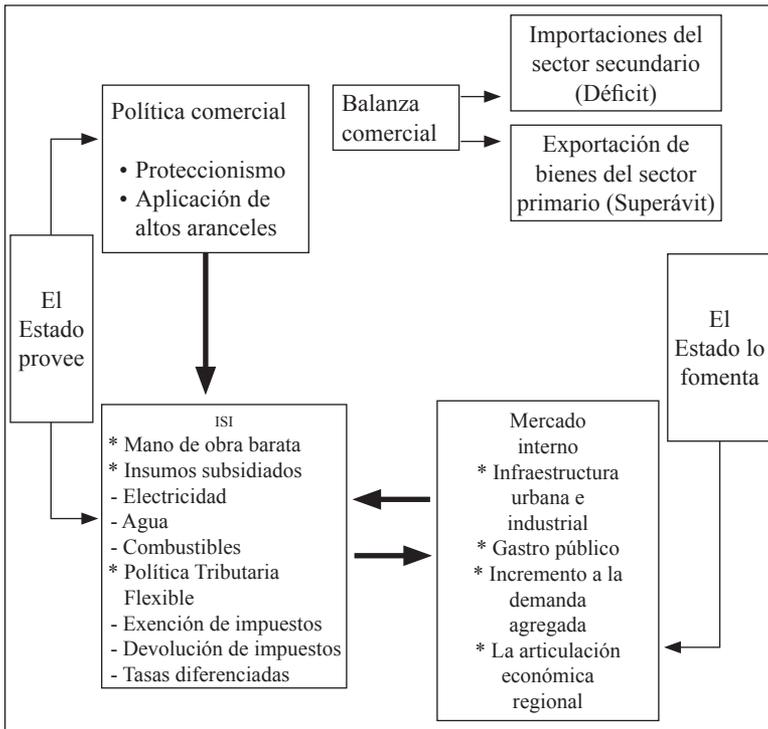
El segundo desajuste tiene que ver con el fracaso en la reconversión industrial, lo cual mantuvo la dependencia de México de la tecnología extranjera. Como no hubo programas específicos para alentar la innovación existieron costos crecientes; además las universidades, las empresas y el gobierno nunca diseñaron proyectos de investigación y desarrollo con el fin de producir nuestra propia tecnología para pasar de ser importadores a exportadores. “Como la rentabilidad de las empresas se aseguró mediante mecanismos proteccionistas, faltaron estímulos específicos a la innovación. La oferta de tecnologías se localizó en el exterior; ni el sector público ni el privado realizaron inversiones con la particular intención de crear circuitos propios de la información tecnoindustrial” (Hodara, 1991). El tercer desajuste se relaciona con la baja productividad de los factores productivos (capital y trabajo) lo que limitó

el aumento en el largo plazo de los ingresos reales, afectando en mayor medida las participaciones al factor trabajo. Una mano de obra controlada y maniatada por sindicatos corporativos les proporcionó a los empresarios una base amplia de capital humano tanto en los sectores intensivos en mano de obra como en aquellos donde el factor capital fue desplazado al sustentarse el patrón de producción nacional en un mercado no competitivo. El sistema de mercado oligopólico y monopolístico en México incentivó la adquisición e introducción de tecnología como una necesidad propia de la producción en masa; es decir, para producir en grandes cantidades para un mercado más grande, derivado del aumento de la población. En otras palabras, el aumento en la inversión, la producción y el empleo se sustentó en el incremento de la demanda por la vía de la explosión demográfica, o en otros casos por la aplicación de políticas expansivas de la demanda agregada mediante variadas políticas fiscales.

Para ilustrar lo antes expuesto agregamos un diagrama que sintetiza el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (véase la figura 14). En lo que respecta al sector externo observamos que el propósito central de sustituir importaciones nunca se logró, al menos en tecnología, manufacturas e insumos; así como algunos bienes de consumo duradero. Los requerimientos de tecnología para producir para un mercado más grande no propiciaron la innovación, pues las ganancias estaban seguras derivadas de un consumidor cautivo. Esta distorsión se reflejó en la balanza comercial del sector industrial, la compensación en el desequilibrio externo fue dada por el superávit de la balanza comercial del sector primario. La política comercial aplicada en este amplio periodo (1940-1985) se rigió por altos aranceles, permisos a la importación y cuotas, el carácter proteccionista del modelo

económico también fracasó al no constituirse un sector industrial y comercial competitivo que igualara el desarrollo tecnointustrial de las naciones desarrolladas. En la figura 14 podemos observar las estrategias de fomento industrializador que instrumentó el Estado y las acciones para fortalecer el mercado interno.

Figura 14. Industrialización por sustitución de importaciones (isi).



Fuente: Elaboración del autor.

Sin embargo, a pesar del desequilibrio externo, la economía mexicana mantuvo por varias décadas altas tasas de crecimiento,

estabilidad fiscal y cambiaria que posibilitaron la modernización del país, aunque este proceso no fue integral ni homogéneo. Entre 1955 y 1970, México experimentó una rápida industrialización y urbanización, este proceso de auge se le denomina “desarrollo estabilizador”, bajo este modelo, el país disfrutó de un alto crecimiento, arriba de 6% anual, baja inflación (4% promedio anual) y una moderada deuda externa.

De esta manera se mantuvo una política fiscal ajustada, acompañada de una gran inversión privada que impulsó el crecimiento económico con un incremento anual del PIB de 6.5% (Loser & Kalter, 1992). Además, en este periodo la economía mundial experimentó un auge en el crecimiento del PIB, el comercio internacional y la estabilidad cambiaria; el motor de este acelerado crecimiento le correspondió a los Estados Unidos. Al ser el vencedor de la segunda guerra mundial sin haber perdido su infraestructura industrial, tuvo una gran ventaja para consolidarse como la nueva potencia de occidente. Sin embargo, con condiciones externas favorables (financieras y de consumo) y con un aumento sostenido en el PIB, el empleo y el ingreso, México no pudo romper la trampa del subdesarrollo; el crecimiento basado en la industrialización no se tradujo en una sociedad más próspera y equitativa. Las recomendaciones de política económica en los años ochenta —ante la crisis de la deuda y la inflación— fue la liberalización: pasar de un modelo proteccionista a un modelo de libre mercado. De nuevo el énfasis fue posibilitar el crecimiento económico, olvidándose, como en el pasado, de modificar la estructura de distribución y acceso a la riqueza bajo un nuevo arreglo institucional que se rigiera por la competitividad y la equidad.



INSTITUCIONES Y CAMBIO INSTITUCIONAL: LA NUEVA PERSPECTIVA HACIA EL DESARROLLO

México se encuentra en una coyuntura bifronte que puede catapultarlo al desarrollo, o mantenerlo en el atraso; por una parte con el arribo de la democracia los poderes del Estado se han pluralizado; esto limita o evita (así debiera ser) la captura del Estado por parte de diversos grupos de poder internos y externos que desean mantener y ampliar sus privilegios.

Por otra parte, para enfrentar la competencia comercial externa y crear incentivos a la innovación con economías de escala para empresas mexicanas con alcance global, es necesario un marco regulatorio que les provea garantías, estímulos y transparencia en la competencia por mercados. Un frente implica debilitar grupos poderosos que han capturado al Estado para que el aparato estatal esté en condiciones de garantizar su neutralidad instrumental; por otra parte, el otro frente significa fortalecer grandes empresas mexicanas de carácter multinacional para enfrentar la competencia y que sus ganancias corporativas se traduzcan en mayores inversiones e ingreso para los mexicanos. Es decir, se debe sustituir el sistema de privilegios —basado en el intercambio de lealtad por excepciones— para pasar a un sistema económico competitivo —basado en la productividad y la innovación—. Este paso de una sociedad y economía centrada en intercambios cortesanos (de parentesco, influyentismo y clientelismo) para lograr cualquier tipo de objetivo profesional, político, empresarial o comercial debe fenecer.

Una sociedad desarrollada y una economía con alto crecimiento en México será posible si la estrategia se centra en el cambio institucional. Utilizando los términos de North para el caso de México y para ser más exactos se entiende por cambio institu-



cional un proceso conflictivo entre los grupos monopolistas (económicos y políticos) que desean mantener sus privilegios versus los individuos y organizaciones que ante cambios en los precios relativos, cambios en la tecnología o en sus percepciones, (ideología) luchan por cambiar o ajustar las instituciones hacia patrones eficientes, competitivos y equitativos; lo que casi siempre provoca graves tensiones sociales al afectarse y redefinirse los derechos de propiedad.⁴⁵ Si usamos este concepto en perspectiva histórica para encadenar cómo el proceso de modernización en México se sustentó en la estabilidad de las instituciones (más no en su eficiencia), nos damos cuenta de una distorsión institucional que el régimen posrevolucionario mantuvo; esta anomalía en el funcionamiento ineficiente e inequitativo de las instituciones fue la ideología. ¿Por qué la ideología de la revolución afectó el diseño y el cambio institucional, produciendo instituciones ineficientes e inequitativas (lo cual mantiene a México en el subdesarrollo)? Si no existían competidores externos capaces de alterar las instituciones y los derechos de propiedad de la clase gobernante ¿cómo persistieron instituciones ineficientes bajo los dos modelos de desarrollo económico instrumentados en México para salir del atraso y el subdesarrollo? Estos modelos fueron el de industrialización por sustitución de importaciones (1940-1982) y el modelo neoliberal (1985-2010).

La ideología según North tiene una doble función, una es interpretar la realidad aceptando el mundo como es, y la otra, cuestionar la realidad al intentar cambiar el mundo. En México la ideología revolucionaria construyó instituciones desviadas de una matriz eficiente y equitativa porque el gobernante (sin compe-

⁴⁵ Concepto elaborado por el autor a partir de las premisas de Douglass C. North.



tencia ni pluralismo) concentró en un individuo (presidente de la república) la función de equilibrio entre los poderes de jure y de facto. La concentración en un individuo de la función distributiva de la riqueza y del poder en el sistema implicó altos costos de información, conciliación, transacción y monitoreo para todos los agentes involucrados en cualquier tipo de cambio institucional. Al carecer de información perfecta y elevados costos de conciliación el gobernante sometía, solucionaba o salvaba cualquier conflicto amparado en la ideología que además de ser progresista (por ser revolucionaria) ofrecía soluciones óptimas, justas o equitativas solo por encarnar en la figura del presidente al gran benefactor social. Al ser el gobernante benevolente por su ideología revolucionaria, se estaban creando (supuestamente) instituciones que garantizaran el progreso, la justicia y la paz social en México. Sin embargo, la ideología sirvió para ocultar o maquillar la inequidad distributiva, el bajo nivel competitivo de todos los sectores económicos y la debilidad del Estado de derecho. Estas distorsiones han afectado el desempeño económico de México; tanto el tipo de Estado (depredador) durante esta gran fase (1920-2000) como la configuración de mercados monopólicos limitó las actividades productivas, la inversión privada, el crecimiento económico y el nivel de empleo y de ingreso.

“La ideología de la revolución mexicana fue también una eficaz cortina de humo que permitió ocultar, bajo su manto de postulados, la ineficiencia de las instituciones y las políticas. Esta peculiar mezcla de ideas, principios y programas funcionó mientras la democracia estuvo lejana porque los grupos en el poder recibían beneficios (Ayala Espino, 2003). Mientras que para unos el Estado tenía que ser el agente dinamizador del crecimiento y rector de la economía a fin de garantizar la acumulación de capital y aplicar

políticas distributivas con fines de justicia social. Para otros, el mercado con su capacidad de autorregulación tiende al equilibrio y la eficiencia; la competencia es el factor central en la fijación de precios, calidad e innovación, por lo que el crecimiento está vinculado a la productividad y esta determina el nivel de ganancias. La evidencia ha demostrado, en el caso de México, que un orden institucional distorsionado por los mecanismos alternos de intercambio y oportunidades (sistema de privilegios) ha trastocado históricamente la conducta y estrategias de los agentes económicos (tanto públicos como privados) inhibiendo la equidad y la competitividad. La clave de la persistencia del subdesarrollo en México son los fallos del mercado, y los del Estado. ¿Por qué primero con una estrategia proteccionista e intervencionista (Estado desarrollista) no se logró el objetivo final de alcanzar el desarrollo? Después al sustituirse el modelo y durante tres décadas bajo una estrategia de liberalización y desregulación (Estado mínimo) se mantienen bajas tasa de crecimiento, empleo e inversión. Nuestro fracaso como nación a inicios del siglo XXI es contar con abundantes recursos naturales, una gran población con un potencial productivo y de consumo elevado, gran extensión territorial, ubicación geográfica competitiva y un sistema educativo universitario de mediana calidad, pero diversificado y vocaciones productivas regionales en todos los sectores económicos. Con todos estos factores a favor nos preguntamos por qué no hemos escapado de la trampa del atraso y el subdesarrollo. En el pasado los argumentos se centraban en la dependencia de las naciones del tercer mundo ante las naciones industrializadas, o en la explotación neocolonial del imperialismo (Estados Unidos), y más recientemente en las distorsiones económicas que el Estado interventor ocasionaba en los mercados de los países en vías de desarrollo. Hoy, en



cambio, ubicamos como causa del subdesarrollo en México un orden institucional subóptimo —que combina fallos del mercado y fallos del Estado— que se magnifica con una estructura de poder centrada en un sistema de privilegios que se rige con arreglos socialmente ineficientes, pero que hasta hoy garantiza la estabilidad institucional. El énfasis en las instituciones para lograr el desarrollo en México —en un mediano plazo: 30 a 40 años— significa el esfuerzo combinado de todos los actores sociales, económicos y políticos, pues una desviación autoritaria hacia un Estado depredador o una confrontación armada para transformar al Estado son dos opciones regresivas (no convenientes) que cancelarían el progreso alcanzado hasta hoy. El vínculo entre instituciones y desarrollo ha quedado demostrado a partir de las formulaciones teóricas y avances conceptuales de la Nueva Economía Institucional; sin embargo, el neo institucionalismo carece de un programa prescriptivo de aplicación general y secuencial. En cambio, tanto el neokeynesiano, el neoliberalismo, la teoría de la dependencia o el marxismo proporcionan además de una interpretación de la realidad socioeconómica una fórmula o propuesta lógicamente articulada que debe aplicarse para transformar cualitativamente la sociedad o aumentar la tasa de crecimiento del PIB.

Los principales pensadores e investigadores de la teoría neoinstitucional que más han contribuido al desarrollo y difusión de sus conceptos y planteamientos son en primer lugar los ganadores del premio Nobel de Economía Ronald Coase (1991), Douglass North (1993), Oliver Williamson y Elinor Ostrom en 2009, y pensadores clásicos como Thorstein Veblen, John Commons y Wesley Mitchell. La premisa central del neoinstitucionalismo es la que se refiere a cómo los individuos regidos por instituciones formales (leyes) e instituciones informales (cultura) establecen límites



o restricciones para propiciar la cooperación y el intercambio. Sin estos límites el egoísmo, el oportunismo y la avaricia inhibirían o nulificarían las transacciones, afectándose con ello el crecimiento y la prosperidad. Además, el neoinstitucionalismo (sin tener un modelo de aplicación) recupera la noción del Estado de derecho para que este garantice los derechos de propiedad y minimice los costos de transacción; por tal motivo, para validar el cambio institucional que conduce al desarrollo, esta teoría asume que sin democracia y Estado de derecho el funcionamiento de las instituciones es inviable, cancelándose las posibilidades de alcanzar el desarrollo económico, aun en aquellos países con economías planificadas, o con grandes ingresos por recursos naturales o Estados desarrollistas. En otras palabras, el neoinstitucionalismo sitúa sus recomendaciones —así sean muy genéricas— en posibilitar que una nación pobre y subdesarrollada pase a ser una nación desarrollada, mientras que otras teorías y modelos (de sustitución de importaciones y neoliberalismo, por ejemplo) se enfocan en propuestas para fomentar el crecimiento económico o reactivarlo.

México inició su proceso de modernización aplicando las recetas de la CEPAL (Centro de Estudios para América Latina) al instrumentar políticas proteccionistas a la industria local y un papel activo del Estado en la economía como medios para corregir el deterioro en los términos de intercambio (centro-periferia) y elevar por medio de la inversión pública la tasa de crecimiento económico (PIB).

En la década de los ochenta este modelo entró en crisis y fue sustituido, se aplicaron políticas opuestas, liberalización comercial y una menor intervención del Estado en la economía para corregir el bajo nivel competitivo de la industria nacional y la distorsión en los precios derivado de un elevado proteccionismo; y para aumentar la tasa de inversión se desregularon sectores económicos antes



reservados al Estado. En ambos modelos se persigue como meta explícita aumentar la tasa de crecimiento del PIB, hoy el neoinstitucionalismo, sin una receta de crecimiento como paradigma de aplicación universal, se centra en cambios cualitativos que encadenados den como resultado el logro del crecimiento económico (menores costos de transacción y mayor eficiencia); pero también se alcance el desarrollo (derechos de propiedad y Estado contractual). Nos interesa no solo destacar las debilidades de las políticas y modelos del pasado que encadenaron a México subdesarrollo; ahora es importante identificar que el posible tránsito hacia el desarrollo está asociado a la calidad institucional, pues tanto en la primera fase de sustitución de importaciones como en la de liberalización del mercado las instituciones moldearon la ejecución de tales modelos. La diferencia estriba en que existían instituciones estables, pero no eficientes ni equitativas. Renovar o proponer para México cualquier tipo de modelo de reforma de Estado o modernización por cualquier partido, grupo empresarial o intelectual sin tomar en cuenta esta concepción de la calidad institucional es simple y sencillamente centrarse en cambios de forma y no de función. El Estado mexicano ha usado el reformismo para ser definido como un Estado progresista, pero en la realidad se ha retardado el desarrollo económico, la prosperidad y el bienestar (paradoja histórica). En otras palabras, el Estado mexicano fue proclive al cambio institucional (por su carácter populista) pero dicho cambio se focalizó en las formas y no en las funciones. Hay un dicho muy común en el vocabulario político mexicano que dice “que todo cambie para que todo siga igual” el común de la gente entiende esta realidad ya conocida por la experiencia histórica. Por ejemplo, el gobierno federal —cada seis años— modifica un sin número de normas, políticas y hasta la estructura administrativa sin que se

logre mayor eficiencia organizacional, se suprima la corrupción o se presten mejores servicios públicos. Que debemos exigir a los gobiernos y los políticos para que este país salga de la trampa del subdesarrollo, se debe exigir un nuevo diseño institucional que se nutra de los principios centrales que propician la colaboración, el intercambio y la confianza entre individuos y actores que compiten por poder y ganancias en un marco de libertad y certidumbre.

Estos principios son eficiencia, equidad, confianza, transparencia, competitividad, observancia obligatoria (legalidad) y respeto a los derechos de propiedad. Desafortunadamente en México la dinámica del diseño institucional careció de este contenido porque:

1) El gobernante (el ejecutivo) no poseía información completa o perfecta acerca de los distintos ganadores y perdedores de determinado cambio institucional; por tal motivo, el conflicto distributivo asociado a esta dinámica no reflejaba un arreglo consensual que auspiciara la legitimidad, confianza y certidumbre en la ley. De allí la debilidad de todo el aparato de justicia y la emergencia de la cultura de la ilegalidad como medio para contener decisiones burocrático autoritarias que introducían asimetrías y altos costos de cumplimiento a diversos actores.

2) La acelerada tasa de cambio institucional en México fue producto del carácter populista del régimen posrevolucionario (lo que Arnaldo Córdova llamó reformismo social) y que se heredó a los gobiernos de alternancia, pero enfatizó y recalcó que gran parte de este cambio institucional ha estado focalizado en las formas y no en las funciones.

Con fines ilustrativos, el cuadro 11 sintetiza las diferencias entre los dos modelos de desarrollo (o mejor dicho de crecimiento) que se han instrumentado en nuestro país y mi propuesta a la que llamo Nuevo Diseño Institucional (NDI).

CUADRO II. TEORÍAS DEL DESARROLLO Y SUS PRINCIPALES CONCEPTOS.

Modelo económico	Estrategia central	Tipo de crecimiento	Tipo de Estado	Eje del desarrollo
De sustitución de importaciones (1940-1982)	Proteccionismo	Crecimiento endógeno	Desarrollista	Industrialización
Libre mercado (1985-2010)	Competitividad	Crecimiento exógeno	Promotor	Integración económica
Nuevo diseño institucional	Equidad	Matriz organizaciones e instituciones*	Contractual	Derechos de propiedad

*Sabemos que el dinamismo de una sociedad, es decir, su inclinación a la creatividad y la innovación, se deriva de la construcción de instituciones conductivas a la innovación y al aprendizaje colectivo. Pero esa orientación se concreta en la interrelación entre la matriz institucional y las organizaciones empresariales (Rivera Ríos, 2009).

Fuente: Elaboración del autor.

NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL

Dar el salto al desarrollo implica diseñar instituciones que provean certidumbre y confianza a los agentes económicos respecto a sus planes de inversión, derechos de propiedad y resolución de conflictos judiciales imparciales y transparentes. En esta tarea el Estado debe consolidar una actuación de árbitro, regulador y conciliador, y no como hasta la fecha ha sucedido, pues hoy el Estado mexicano capturado por grupos poderosos atiende sus intereses bajo el ya citado sistema de privilegios (lealtad por excepciones). Dicho salto implica también diseñar instituciones centradas en el principio de la equidad para que todo hombre o mujer al nacer cuente con las posibilidades de lograr sus objetivos de acuerdo a sus capacidades y talentos. En cambio, en México, a los fallos del



mercado que producen desigualdad en la distribución de la riqueza, hay que sumar instituciones inequitativas que reproducen y reciclan la pobreza y desigualdad. En México lo más vergonzoso no es la pobreza por sí misma (pues en casi todo el mundo existe), lo más lacerante y desesperante es cómo la inequidad es la fuente de la desigualdad y cómo las instituciones inequitativas del pasado no son sustituidas para nivelar la desigualdad estructural de una economía capitalista. “En otras palabras, la pobreza se convierte en un obstáculo del desarrollo al no construirse instituciones que la reduzcan, no a través de políticas asistencialistas ni populistas, sino por nuevas reglas de distribución colectiva de oportunidades” (Concepción Montiel & López Guzmán, 2007).

Todo individuo para tener una vida digna debe tener acceso a cuatro satisfactores básicos: alimentación, salud, vivienda y educación, en cantidad y calidad que le permitan en el ejercicio de su libertad desarrollar sus potencialidades en cualquier ámbito del saber humano.

Pasar al desarrollo implica diseñar instituciones correctoras de los fallos del Estado y de los fallos del mercado (que son distorsiones estructurales) pero también en una doble tarea se deben diseñar instituciones que eliminen el sistema de privilegios (que es una distorsión cultural). El tránsito al desarrollo para México es enorme y quien debe conducir esta transformación es el propio Estado, quien paradójicamente está capturado, reproduce la inequidad y se sostiene en los arreglos informales del sistema de privilegios. Por fallos de mercado se entiende “una situación en la que se produce una asignación de recursos que no es eficiente según el criterio de Pareto” (Bannock, Baxter & Rees, 1999).

Existen seis tipos de fallos de mercado que justifican la intervención del Estado en la economía, y son: 1) competencia imperfecta;



2) bienes públicos; 3) externalidades; 4) mercados incompletos; 5) información imperfecta, y 6) desempleo, inflación y recesión.

Ante estos desequilibrios de la economía de mercado el Estado ha sido considerado el agente capaz de corregir estos fallos; para lograrlo las políticas macroeconómicas se centran en tres ejes de ajuste: fomentar la eficiencia, la equidad y la estabilidad y el crecimiento económico.

Empero, la experiencia histórica nos ha demostrado que en la mayor parte del mundo el Estado ha fracasado en la corrección de estos fallos del mercado, e incluso se ha demostrado con datos macroeconómicos y evidencia empírica que el propio Estado ha sido agente causal de la inestabilidad macroeconómica, de la inequidad social y la ineficiencia económica.

Debemos entender que los fallos del Estado se dan “cuando existe una situación semejante a una ineficiencia de Pareto, en el sentido de que se da este tipo de falla cuando las políticas implementadas resultan con efectos inferiores a una frontera de Pareto o bien no permiten una mejora paretiana. Esta cuestión genera una dinámica compleja, pues se supone que la razón que justifica la intervención estatal provendrá de una ineficiencia de este tipo, por lo cual es evidente que la intervención estatal puede generar una pérdida social mayor (Cordero Vega, 2007). El nuevo diseño institucional en México debe articular políticas para mejorar las funciones sociales del Estado y ampliar las oportunidades productivas y competitivas del mercado; pero al mismo tiempo, se debe desarticular los arreglos informales derivados del sistema de privilegios a través del fortalecimiento del Estado de derecho. En el cuadro 12 se enlistan los principios rectores para lograr una mejor calidad institucional que evite fallos de mercado y fallos de Estado, y que elimine el sistema de privilegios; para cada colum-

na aparece el principio ordenador que bajo un modelo de Estado consensual hará que prevalezca la estabilidad y la cohesión social. Si las distorsiones estructurales y culturales han impedido dar el salto al desarrollo, el nuevo diseño institucional debe sustentarse en tres ejes o columnas; eficiencia, equidad y Estado de derecho (las tres E del desarrollo).

CUADRO 12. FALLAS DEL ESTADO Y FALLOS DEL MERCADO.

Fallas del Estado	Principio ordenador	Fallas del mercado	Principio ordenador	Sistema de privilegios	Principio ordenador
Corrupción administrativa	Transparencia	Competencia imperfecta	Competitividad	Inmunidad judicial	Legalidad
Sobre regulación	Eficiencia	Mercados incompletos	Legalidad y eficiencia	Exclusión social	Equidad
Política recaudatoria	Equidad	Externalidades	Equidad	Sistemas judiciales y policiales arbitrarios con los no privilegiados	Legalidad y confianza
Amenaza expropiatoria	Derechos de propiedad	Bienes públicos	Legalidad y equidad	Subordinación de la ley por individuos con poder o riqueza	Legalidad
Proteccionismo y paternalismo	Competitividad	Información imperfecta	Transparencia	Obtención de apoyos, excepciones y protección del gobernante	Legalidad y equidad
Déficit fiscal	Eficiencia y transparencia	Desempleo e inflación	Competitividad	Conductas antilegales y anticompetitivas	Legalidad y competitividad

Fuente: Elaboración del autor.



Sin embargo, México, con todas estas distorsiones, es una nación semiindustrializada, con un PIB de los más grandes del mundo, con un mercado interno dinámico y diversificado, con una población con potencialidades productivas y de consumo que empleadas estratégicamente trasladarían a la economía mexicana a ser una de las 10 más grandes del mundo. Veamos en donde estamos y cuáles son las perspectivas de crecimiento y desarrollo de nuestro país. Pasemos al siguiente apartado.

PERFIL DE LA ECONOMÍA MEXICANA: DÓNDE ESTAMOS

México cuenta con una población de 112 337 millones de personas según datos del censo de población 2010 realizado por el INEGI, y tiene una extensión territorial de 1 959 247 98 kilómetros cuadrados. De su población total, 77. 8% vive en zonas urbanas y ocupa el decimoprimer lugar entre los países más poblados del mundo. En cuanto al tamaño de la economía, el PIB nominal de México es de 10 004 042 millones de dólares, cantidad que lo sitúa como la decimocuarta economía del mundo, con un ingreso per cápita de 8 960 dólares, lo que le otorga la categoría de una nación de ingresos medios.

En relación con comercio internacional, México ha firmado 11 tratados de libre comercio, y es el décimo exportador e importador a nivel mundial. Su principal socio comercial son los Estados Unidos de Norteamérica, pues a ese mercado exporta 88.4%, e importa 68.4%.

México ha sido desplazado en las últimas dos décadas por naciones que tenían un menor ingreso per cápita y un menor índice de industrialización, como Brasil, Rusia, India, Australia y Espa-



ña. También ha perdido puestos en el índice de competitividad global elaborado por el foro Económico Mundial, ya que del puesto 31 que obtuvo en 1999 descendió al puesto 66 en 2010.

En cuanto a los niveles de bienestar medido por el índice de desarrollo humano que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México está posicionado en el lugar 53 de 177 naciones.

En el índice de capacidades básicas construido por Social Watch México está clasificado en el conjunto de naciones de nivel medio.

Empero, los datos sobre pobreza y marginación dados a conocer por el Consejo Nacional para la Evaluación de la política Social (Coneval) en marzo del 2011 revelan que entre 2006 y 2009 el número de pobres aumentó de 46 100 000 a 50 500 000 personas.⁴⁶

Por otra parte, por los montos de ingresos de divisas, las reservas internacionales y el tamaño del mercado interno (aunque deprimido) reflejan una economía con un gran potencial de crecimiento, la interrogante y el enigma es por qué se mantiene una tasa de crecimiento tan baja desde hace varias décadas.

El Banco de México informó la cifra record de las reservas internacionales en abril de 2011 por la cantidad de 125 305 000 dólares.

Los datos sobre la captación de divisas son reveladores; por ejemplo, la principal fuente de ingresos son las exportaciones petroleras, lo que alcanzó, en 2009, los 30 882 919 dólares; en ese mismo año, México recibió por concepto de remesas, 21 200 000 dólares. Los ingresos por inversión extranjera directa hasta el primer semestre de 2010 eran de 12 239 400 dólares. El sector turístico es un motor de la economía nacional, tan solo en 2009, con todo y crisis internacional y temor a la influenza México captó 11 275 000 dólares.

⁴⁶ Recuperado de <http://www.elmanana.com.mx>



Si sumamos estos rubros de captación de divisas, México recibe (más menos) por las variaciones de los ciclos económicos entre 80 000 000 y 90 000 000 de dólares anuales; y si le sumamos los montos de las exportaciones no petroleras obtenemos cifras envidiables para cualquier país; tan solo en 2008 —año récord— llegaron a 240 707 223 dólares.

¿En dónde está el enigma del bajo crecimiento de la economía y el aumento de la pobreza? ¿Por qué con todos estos recursos (físicos, financieros, humanos y de localización geográfica) y con el impulso de un Estado paternalista y populista el país sigue encadenando al subdesarrollo? La explicación a continuación.

DERECHOS DE PROPIEDAD Y COSTOS DE TRANSACCIÓN

Durante décadas se ha escrito que el Estado mexicano ha auspiciado la modernización del país, sobre todo a partir de la instrumentación de un modelo desarrollista que le daba al Estado un rol central en el proceso de incubación y maduración del proceso industrializador. Después con la adopción del modelo neoliberal el intervencionismo estatal es considerado un obstáculo al crecimiento y al Estado se le hace responsable de los desequilibrios macroeconómicos.

Lo cierto es que durante varias décadas (1940-1981) México creció a una tasa anual promedio de 6.3%. Y ello se tradujo en aumento del empleo, mayores ingresos y mayor nivel de consumo. ¿Cómo este impulso fue posible si se considera —como ya se ha mencionado en otros apartados de este libro— que el Estado mexicano no garantizaba los derechos de propiedad y trasladaba al sistema económico altos costos de transacción? Para la teoría neoinstitucional, la clave para que un país logre el desarrollo y la

prosperidad económica está ligado al funcionamiento contractual del Estado. En este tipo de Estado se garantiza el respeto a los derechos de propiedad y el diseño y el cambio institucional se orientan a reducir los costos de transacción.

North ha planteado que cualquier diseño institucional que no garantice estas dos variables dará como resultado sociedades atrásadas, estancadas y sin ningún incentivo para emprender acciones cooperativas y de intercambio. El Estado en casi todo el mundo ha producido y sostenido instituciones no eficientes, pero que garantizan la estabilidad, bajo determinados equilibrios de poder. El Estado en la visión de North se comportará en concordancia con su herencia; la cual está asociada a su génesis (contractual o depredadora). Encontramos en North, a lo largo de su obra, una posición dual: en algunos casos, el Estado es el tercer actor necesario para reducir los costos de transacción y garantizar los derechos de propiedad. En otros, es una fuente de inseguridad y un factor de incremento de los costos de transacción (Parada, 2003). El Estado mexicano tiene una génesis contractual (constitución de 1917) pero se desvió hacia una forma depredadora; la combinación de una fundamentación jurídico-constitucional de imponer límites a la propiedad bajo el ideal de la justicia distributiva y la concentración del poder en un hombre en el presidencialismo populista derivó en incertidumbre y reticencia entre los ciudadanos y el gobernante; y entre los mismos particulares cuando había que tomar riesgos y decisiones de inversión.

Por otra parte, la lógica de acción estratégica de los agentes económicos para proteger la propiedad, evitar abusos de autoridades y expandir sus negocios requirió de un sistema de arreglos informales para sustraerse de los caprichos y discrecionalidad del gobernante.



El sistema de privilegios basado en lealtad por excepciones se convirtió en mecánica de intercambio informal de riqueza y poder en México. Sin un sistema judicial independiente, ni tribunales, ni jueces honestos y profesionales, los conflictos distributivos se resolvían o por chantaje o confabulación con el gobernante. Todo este entramado elevó considerablemente los costos de transacción, los cuales no estaban internalizados en la contabilidad de las empresas, ni en la estructura de los proyectos y presupuestos, sin embargo, encarecían y desincentivaban las inversiones y la innovación.

Para explicar estos arreglos institucionales no eficientes usamos un modelo de teoría de juegos, donde existen 4 jugadores:

1. Los empresarios
2. Los banqueros
3. La clase trabajadora
4. El Estado

Los activos que los jugadores ponen en la mesa son:

- a) Los derechos de propiedad (fichas del jugador).
- b) El conocimiento (capacidad de ganar el juego).
- c) La información (sobre el nivel competitivo de los otros jugadores).

Como en todo juego los derechos de propiedad (fichas del jugador) pertenecen al apostador; pero en México, por el precepto constitucional del artículo 27, el Estado (uno de los jugadores) en el sistema económico puede expropiarles sus fichas (propiedad privada) con una indebida indemnización. El conocimiento es la capacidad que tienen los jugadores de convertir su astucia y destreza en triunfos (rentas). Por lo que aquí también el Estado debe jugar un rol de equilibrio entre las asimetrías de conocimiento y capacidades entre los jugadores. Desafortunadamente el Estado,

por su doble rol —de regulador y jugador—, pervierte el juego, porque en su otro rol, de jugador —como gobierno— utiliza a su favor, o a favor de otro jugador (aliado o leal) sus activos intelectuales para que este logre ganar muchas partidas. La información sobre el nivel competitivo de todos los jugadores es importante para estructurar las estrategias que impidan sospechar o dudar del triunfo de cualquiera. Si estos condicionantes se cumplen, se reducirán los costos de transacción y el juego será legítimo, eficiente y equitativo. Al juego le denominaremos juego de monopolio (tal como el popular juego de mesa). Imagine el lector un cuadrante en donde en cada lado está ubicado cada uno de los cuatro jugadores. Para que todos los concursantes decidan jugar, deben de existir reglas claras que especifiquen pérdidas, ganancias, castigos y premios. El lector podrá observar que los jugadores son portadores de distinta dotación de riqueza y/o poder antes de iniciar el juego; todos concurren al juego para acrecentar o maximizar su riqueza, uno de ellos —el Estado— además de ser un jugador más, es también regulador; es decir dicta las reglas y juega.

Para equilibrar el poder de los jugadores, el Estado debe diseñar instituciones centradas en los principios de equidad, transparencia y observancia obligatoria de las reglas por todos los jugadores, además minimizar los costos de transacción. Si el Estado es neutral y rigen los principios de equidad y eficiencia, los costos y beneficios estarán vinculados al nivel competitivo de los jugadores (y a la suerte) pero no a excepciones o privilegios. Sin embargo, en México, el Estado en su carácter bidimensional (regulador y jugador) ha perdido la neutralidad porque el propio regulador es quien muchas veces viola las reglas, o no las define, o estas son dictadas sin el consenso de todos los competidores. Esto provoca caos, confusión e incertidumbre al tiempo que se gesta un conflicto distributivo



que el regulador tiene que solventar empleando reglas no escritas (se recurre a negociar con cada jugador porque las instituciones formales no son reconocidas como legítimas). Es bajo esta lógica sistémica que los actores (jugadores) desarrollaron una conducta oportunista, de confabulación o chantaje con el regulador, porque en su otro rol (de jugador) fue fácilmente capturado por otros jugadores poderosos. El Estado de derecho (reglas) se sustituyó por un sistema de privilegios que garantiza ganancias elevadas a los jugadores leales; el intercambio de lealtad por excepciones redujo la propia capacidad del Estado de erigir nuevas instituciones garantes de los derechos de propiedad, para que existieran más jugadores —empresarios, por ejemplo— y se estructurara una economía más competitiva (con menores costos de transacción).

El Estado tampoco pudo convertirse en un facilitador de soluciones, por ejemplo, a través de mecanismos de conciliación entre las partes que deberían ser obligadas a compartir beneficios y pérdidas, ni tampoco fue un árbitro imparcial que garantizara la aplicación transparente de reglas en las disputas por áreas de poder. Por el contrario, el Estado fue progresivamente usado por los distintos grupos en el poder para desarrollar sus intereses estrechos, aun a costa del relativo debilitamiento del propio Estado. (Ayala Espino, 2003)

Al elevar los costos de transacción, y con la amenaza latente de afectar los derechos de propiedad, el Estado mexicano alteró las señales de coordinación y confianza necesarias para que los agentes económicos tomaran riesgos y calcularan con base en normas e incentivos sus ganancias. En cambio, las instituciones informales fueron las que funcionaron para posibilitar los intercambios y





las ganancias, todo negocio, comercio, industria o gran inversión debía tener como principal protector o asociado al gobernante, ya fuera a nivel local o federal. En México es imposible prosperar por el ingenio emprendedor, la creatividad e innovación de un empresario, u obtener grandes ganancias derivadas de grandes industrias e inversiones sin haber tejido contactos y arreglos discrecionales con la autoridad política. Los intercambios de protección o excepciones para empresarios e industriales debían ser retribuidos con fondos para el partido (PRI), las campañas electorales, o finos y extravagantes regalos; además de transferencias directas a cuentas en bancos extranjeros.

Así tenemos cómo, ante el enorme potencial de recursos que ingresan a este país, el sistema de privilegios en que se asentó toda la dinámica económica del país sigue afectando la tasa de crecimiento y se mantiene una cultura no competitiva, no innovadora, ni equitativa. Esto distorsiona los mercados e inhibe la toma de riesgos; se magnifican así las fallas del mercado y las fallas del Estado que, combinadas con un débil Estado de derecho, producen el peor de los escenarios.

DESARROLLO, DEMOCRACIA Y REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

Un nuevo diseño institucional (NDI) implica construir instituciones que viabilicen el desarrollo económico y fortalezcan la democracia. En México para lograr ambos propósitos se ha seguido una estrategia centrada en el denominado concepto de Reforma del Estado.

En las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado, las políticas de corte neoliberal fueron el eje del llamado cambio estructural de la economía. Coincidieron graves desequilibrios



macroeconómicos y el arribo al poder de jóvenes tecnócratas educados en Estados Unidos e Inglaterra para que fuera muy fácil aplicar el programa prescriptivo del llamado consenso de Washington. Al importar las recetas economicistas de los centros financieros internacionales, el gobierno mexicano se ganó la confianza y apoyo de estos; pero este paquete de liberalización económica nunca debió haberse vendido como una reforma del Estado. No fue una reforma del Estado porque a pesar de haberse realizado varios y significativos cambios constitucionales, esta no se abrogó; es decir ni se promulgó una nueva constitución, ni se modificó el sistema político (presidencial) ni se alteró la distribución fiscal del gasto público (federalismo fiscal). Incluso ni siquiera se instrumentó una reducción del sector central de la administración pública federal (secretarías de Estado). Todo el proceso de venta, desincorporación, liquidación o fusión de entidades paraestatales (empresas públicas) se anunció como eje de la modernización administrativa y el cambio estructural. Hoy se insiste en la aplicación de reformas de segunda generación que rebasen el ámbito macroeconómico y se focalicen en las instituciones. Ayer el vínculo entre liberalización económica y desarrollo estaba asociado a la prosperidad y competitividad de las naciones industrializadas. Hoy el vínculo entre instituciones y democracia está asociado al Estado de derecho y la equidad en las naciones del primer mundo. Aunque no existe una relación causal entre un sistema democrático y el desarrollo económico, es pertinente recordar que desde la teoría de la modernización hasta la hoy renombrada teoría neoinstitucional, el binomio democracia y desarrollo son procesos autorreforzadores. Para el neoinstitucionalismo, el puente entre democracia y desarrollo son las instituciones; es decir, las naciones hoy democráticas y desarrolladas no experimentaron un proceso lineal de democracia a

desarrollo, o de desarrollo a democracia. Las hoy naciones ricas vivieron un proceso simultáneo (desarrollo y democracia) gracias a la existencia previa de un Estado de derecho. Ahora en México se habla de una nueva Reforma del Estado (2010-2011) que se focaliza en cambios electorales, partidistas, representativos y de relaciones entre poderes. Una primera observación diría que esta reforma no tiene ningún impacto sobre el crecimiento, la justicia distributiva o la equidad social; pues lo que se está reformando son las reglas de competencia partidista y gobernabilidad. Entonces, si estos arreglos políticos no tienen ningún impacto sobre el bienestar social, el desarrollo económico o la equidad social, por qué deberíamos preferir un régimen democrático en vez de un régimen autoritario.

Con un orden institucional democrático ganamos libertades y derechos cívicos, pero y si no cambia la distribución de recursos, riqueza, oportunidades y bienestar para la mayoría, deberemos seguir cambiando el derecho político electoral, el sistema representativo o mejorando la administración pública. En este nivel, el cambio institucional (de procedimientos y reglas de acceso al poder) tiene un contenido que resuelve la competencia y el conflicto en la distribución del poder político. Hasta aquí la democracia mexicana está en fase de consolidación, y en este nivel no existe un factor (positivo o negativo) que obstruya el crecimiento económico o aumente la prosperidad de una nación. Pero un sistema político —democrático o autocrático— tiene un segundo nivel que está relacionado con la política económica, el gasto público, los subsidios, transferencias fiscales, participaciones a gobiernos locales, inversiones públicas y proyectos de infraestructura, política tributaria y redistribución del ingreso. Es decir, tanto en un sistema autoritario como en uno democrático existe la necesidad de estructurar jerarquías y criterios para la distribución del PIB de cualquier país. En esta tarea los go-



bernantes —demócratas o autoritarios— se enfrenta a un conflicto distributivo, lo interesante e importante es que ambos estructuran mecanismos reguladores y principios ordenadores bajo marcos institucionales disímboles, lo que ha dado como resultado sociedades pobres y atrasadas, en un caso, y sociedades prosperas y avanzadas en pocas ocasiones. La democracia no es un sistema económico, ningún sistema político sería relevante para una sociedad si quienes nos representan y gobiernan no tuvieran la capacidad de afectar (positiva o negativamente) el nivel de riqueza individual o el nivel de bienestar social de una comunidad.

Entonces la democracia es útil como un diseño institucional que posibilita el desarrollo económico y la equidad al tener el ciudadano libertades y capacidades para limitar, exigir o sustituir al gobernante —sin medios violentos— que afecta los derechos de propiedad o altera los costos de transacción. En un sistema democrático, las libertades, los contrapesos y los derechos civiles y de propiedad son una limitación para el gobernante, que en todo tiempo y en todo lugar actúa como monopolista recaudador y se comporta como agente maximizador de la riqueza. Entonces, en un sistema autoritario, los individuos, su riqueza, propiedades, derechos y libertades son concedidas y respetadas solo por la benevolencia o autolimitación del gobernante. En un sistema político autocrático todos los actores sociales y agentes económicos dependen de las decisiones de un hombre, lo que genera incertidumbre, desconfianza y altos costos de transacción política. México llegó a la democracia sin haber alcanzado el desarrollo económico ni un eficaz Estado de derecho, lo que implica serios riesgos a la estabilidad y el crecimiento. En la figura 15 podemos observar que en cada cuadrante existe una relación entre el régimen político y el nivel de desarrollo. Observe el lector que México y Chile están

situados en un primer momento en el cuadrante III, les corresponde la definición de naciones autoritarias subdesarrolladas. México y Chile emigran al cuadrante IV y pasan a ser naciones democráticas sin haber alcanzado el desarrollo.

En cambio, España emigra al cuadrante I, se ubica de acuerdo a todas las clasificaciones de los organismos internacionales como una nación desarrollada y democrática.

Si aplicamos las premisas de la teoría de la modernización encontramos dos hipótesis implícitas que se ilustran en el diagrama, una de ellas se cumplió, y por lo tanto es consistente con la evidencia histórica, en cambio otra hipótesis correlacionada no se cumplió y representa un reto explicativo para los defensores de la teoría de la modernización. La teoría enuncia que: la modernización de una sociedad conduce a la pluralización, y con ello se hace posible la instauración de la democracia. Resumido en una fórmula lineal se puede abreviar así:

$$M=P=D \longrightarrow$$

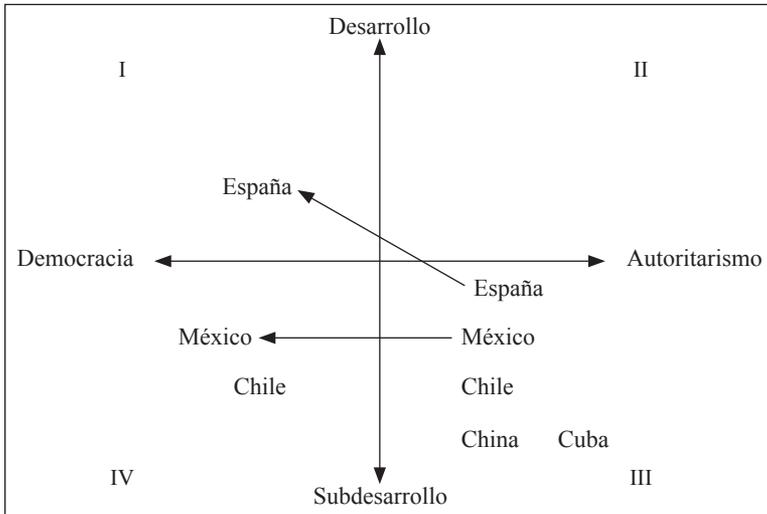
Donde modernización (M) conduce a la pluralización (P) y se llega a la instauración de un sistema democrático (D), este proceso es lineal (indicado por la flecha) e irreversible.

La teoría de la modernización acertó al señalar que sería imposible que un país autoritario lograra el desarrollo económico, véase el cuadrante II vacío en la figura 15. Planteado desde el enfoque economicista mecanicista de la teoría, tampoco podían llegar a la democracia países no modernos (véase cuadrantes III y IV). México y Chile abandonaron el eje de países autoritarios, pero en vez de seguir la ruta prevista por la teoría y trasladarse al cuadrante I (como España) se desviaron al cuadrante IV. Situación no deseable ni estable para ningún país.



En el caso de Cuba es muy probable que no abandone ese cuadrante en los próximos 30 a 40 años. China tiene dos rutas de desarrollo complicadas de proyectar hoy; si emigra al cuadrante I se cumplirá la hipótesis central de la teoría de la modernización, pero si emigra al cuadrante II, desafiará el paradigma teórico de la modernización al insistir en la imposibilidad de la convivencia del autoritarismo y el desarrollo económico.

Figura 15. Nivel de desarrollo y régimen político: ubicación y movilidad.



Fuente: Elaboración del autor.

ESTADO *VERSUS* MERCADO EN MÉXICO: COMPETENCIA, REGULACIÓN Y CONFLICTO DISTRIBUTIVO

Como ya se vio, México ocupa un lugar destacado a nivel mundial por el tamaño de su economía (PIB) y al mismo tiempo se ubica



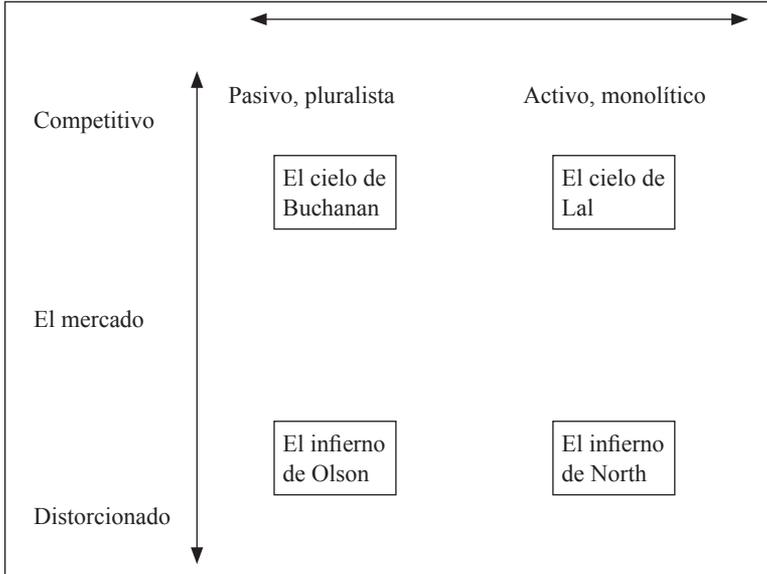
como una nación con una gran desigualdad social y pobreza. La contradicción inherente de la economía mexicana es que conviven sectores y regiones competitivas y desarrolladas con una productividad muy elevada y altas rentas; al mismo tiempo otras ramas y sectores están rezagados y padecen de una baja productividad y bajo ingreso. En ocasiones este desarrollo desigual y combinado (categoría de estudio desarrollada por León Trotsky) ha sido —según distintos autores— resultado de las fallas del mercado, mientras que para otros es el resultado de las fallas del Estado. Para unos —los defensores del libre mercado—, el Estado mexicano históricamente ha distorsionado el mercado, los precios y la asignación de recursos. La crítica central contra el Estado ha sido que con su intervención desalienta la competencia, ya sea porque protege sectores o grupos (monopolios); o bien porque sobre regula algunas ramas de la actividad económica; o por el contrario cuando no define reglas precisas y transparentes se genera desconfianza y disminuyen las inversiones. En cambio, para los defensores de la intervención estatal en la economía el mercado no traslada beneficios equitativos a todos los individuos, ya sea por su posición de clase e ingreso, por la posesión de medios de producción o la riqueza y talentos heredados. Por eso los menos afortunados deben de tener acceso a un mínimo nivel de bienestar social (Estado benefactor). El Estado, además, de regular la economía debe intervenir para potenciar el crecimiento económico asegurándose que su acción directa incentive cambios estructurales para lograr en un mediano plazo el objetivo de la industrialización (Estado desarrollista). En ambas vertientes está implícita una visión de desarrollo, que hasta hace poco eran repelentes: la posición a favor del libre mercado defendiendo la libre competencia, y los defensores del Estado defendiendo la regulación. La pregunta obligada ya hecha en distintos debates teóricos y académicos



es cual ruta seguir: más Estado o más mercado. Teóricos, académicos, intelectuales, políticos e investigadores han asumido una posición que desde su óptica y planteamientos hace suponer la primacía de un ente (Estado o mercado) para lograr el desarrollo; para unos el Estado es perverso e ineficiente, para otros el mercado es inequitativo e ineficiente también (véase la figura 16). “Un tema muy controvertido es la necesidad de la intervención del Estado y su mayor o menor eficiencia para mejorar la asignación de recursos y elevar el bienestar social. Una preocupación común es si el mercado siempre es eficiente y, en contraste, si el Estado siempre es ineficiente (Ayala Espino, 2004). En cambio, hoy el neoinstitucionalismo reconcilia ambas críticas y le da un sentido de complementariedad al logro del desarrollo sin la exclusión dogmática del pasado o la alineación ideológico-partidista (derecha- izquierda) que en México ha contaminado la academia y las ciencias sociales para mala fortuna del desarrollo intelectual y el avance científico. “En la medida en que las teorías se vuelven más realistas, son menos doctrinarias, pues admiten la necesidad del mercado y de las intervenciones públicas, y asumen que el mercado o el Estado pueden conducir a resultados ineficientes (o eficientes) para mejorar la asignación de recursos y la distribución del ingreso (Ayala Espino, 2004).

En México, durante el régimen posrevolucionario estaban alineados el discurso y los programas de gobierno a una ideología que hacía énfasis en la intervención del Estado con fines distributivos y desarrollistas. El modelo económico de economía mixta buscaba salvar en la fase inicial de modernización capitalista el conflicto distributivo entre los factores de la producción (capital y trabajo). El Estado tuvo que cumplir con dos objetivos simultáneos opuestos; esto es garantizar la acumulación y ganancias al capital y redistribuir el ingreso a favor de la clase trabajadora.

Figura 16. Interacciones entre Estado y Mercado.



Fuente: Taylor (1996).

Un modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones, y una ideología revolucionaria centrada en el concepto de justicia social no es una combinación fácil de conciliar si a estos dilemas instrumentales y pragmáticos le introducimos el componente central del debate entre Estado o mercado: me refiero al conflicto distributivo subyacente a este dilema. Desde la perspectiva aquí empleada todo cambio institucional produce ganadores y perdedores —de algún factor dado— ya sea riqueza, poder, influencia, prestigio. Por tal motivo, la determinación de qué ente (Estado o mercado) será la matriz de producción y distribución de estos factores ambicionados se materializa en una lucha ideológica, política, social y teórico-académica. La tensión que produce un



cambio institucional está centrada en el conflicto distributivo que se deriva de dicho cambio, lo cual ocurre en toda sociedad; lo importante ahora es desentrañar la defectuosa senda del cambio histórico en México, pasemos al siguiente apartado para explicarlo.

INEFICIENCIA, INEQUIDAD E ILEGALIDAD

Para que México deje de ser un país subdesarrollado, con un desempeño democrático deficiente y un orden jurídico desviado de sus fines básicos, debe alcanzar las tres E de las naciones prósperas; me refiero a: equidad, eficiencia y Estado de derecho (3E). Por el contrario, en toda la historia de México ha prevalecido un orden colectivo de las tres I, las cuales son: Ineficiencia económica, Inequidad social, e Ilegalidad (o Incertidumbre jurídica) (3I).

Tener las 3E significa un cambio institucional de gran envergadura, en dicho cambio se deben modificar instituciones formales e informales. En esta tarea titánica, el Estado, por ser el eje causante y reproductor de este orden colectivo desviado, debe ser reconstruido para forjar un nuevo diseño institucional apegado a los principios de un Estado contractual, democrático y liberal.

Primero, avancemos en precisar cómo nos hemos mantenido en la trampa de las 3I: el cambio institucional (formal e informal) está relacionado, como ya se trató antes en este libro, con cambios en los precios relativos, la tecnología y la ideología. En México el proceso de modernización económica no ha logrado que ingresemos al selecto club de países desarrollados; por otra parte, la transición a la democracia no ha eliminado los privilegios y la exclusión, por lo que se ha mantenido inalterada toda la estructura económica, social y política que reproduce la inequidad.

Además, a nivel de intercambio y cooperación económica, las empresas padecen controles, regulaciones y costos de transacción que las sitúan en patrones no óptimos de producción y competencia; al mismo tiempo grandes industrias, empresarios e inversionistas luchan por copar, controlar y asegurar rentas monopólicas. Esto introduce un doble defecto institucional que produce ineficiencia a nivel agregado: la ineficiencia producto de la distorsión del mercado por fallas del Estado y la ineficiencia producto de las fallas del mercado (o del sistema de privilegios y monopolios para los empresarios). Con respecto al orden jurídico México arriba a la democracia sin haber consolidado un verdadero Estado de derecho. Desde la época colonial, los individuos, al no contar con garantías cívicas o respeto a los derechos humanos y de propiedad producto de normas, decretos y arbitrariedades de la autoridad, sustituyeron su defensa y protección en las cortes por arreglos discretos o secretos, donde el manto protector era el poder, la riqueza o la influencia. Desde entonces se internalizó en la conciencia y cultura popular que las leyes podían ser incumplidas al poder someter a la autoridad competente, también quedó en duda la legalidad y honestidad de quienes aplicaban la ley. Siempre fue confuso en el sistema jurídico mexicano saber si quien pretendía castigar, multar o sentenciar a alguien lo hacía en respeto a la norma o por capricho e interés personal. De esta conducta desviada de las autoridades judiciales, policiales y civiles, la incertidumbre jurídica o ilegalidad prevaleció en una relación siempre tensa y de desconfianza del ciudadano ante el gobernante.

Segundo: ¿Por qué han prevalecido las 3I a pesar de que en la senda del cambio histórico de México (1821-2010) han ocurrido cambios pacíficos y violentos que buscan modificar los patrones desviados y defectuosos a nivel económico (ineficiencia) a nivel



social (inequidad) y a nivel jurídico (ilegalidad)? La explicación de esta condición institucional anómala está relacionada con la búsqueda de rentas y privilegios entre los principales actores económicos y políticos en un contexto confuso, incierto y a veces arbitrario que el propio Estado mexicano ha alterado al ser penetrado por intereses de los distintos agentes.

Tercero, las oscilaciones históricas de Estado capturado a Estado depredador ha marcado la conducta oportunista y de privilegios que es inherente a un orden institucional confuso, contradictorio e incierto; pues al estar sometidos los intercambios y la cooperación social y económica a la voluntad del gobernante los individuos no poseen medios técnicos legales de previsión, limitación o defensa de sus derechos y propiedades.

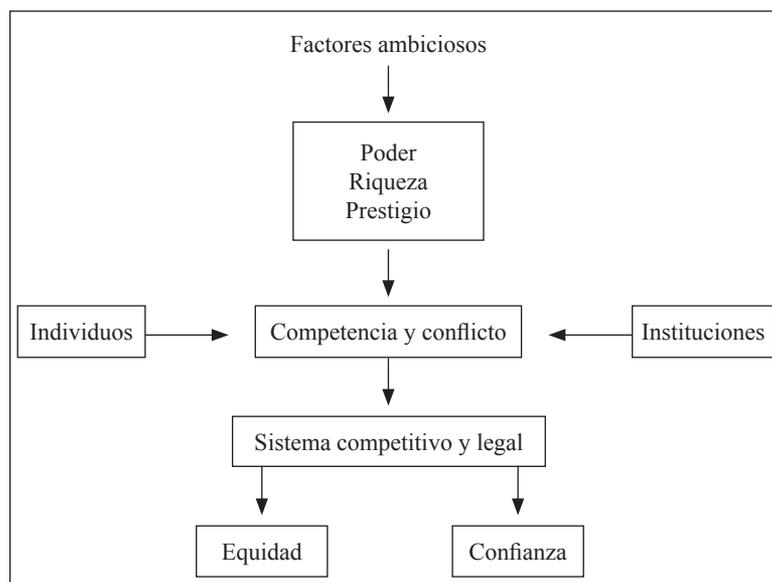
Cuarto, para la teoría neoinstitucional los cambios institucionales ocurren cuando no se logra la eficiencia, es decir todo orden institucional que encarece las transacciones —sean económicas, sociales o políticas— entre los individuos deberá ser sustituido. En este proceso de cambio institucional el valor agregado en la calidad institucional está centrada en la vigencia de un Estado de derecho. Eficiencia transaccional y legalidad son los pilares para que los individuos sean productivos y maximicen sus potencialidades bajo un orden legal que se fundamenta en la confianza y la certidumbre.

Con un orden jurídico certero y un sistema competitivo los conflictos sociales y disputas políticas que produce la lucha por los factores ambicionados (poder, riqueza, prestigio) pueden procesarse, limitarse y contenerse por las instituciones. Una arquitectura institucional cimentada en la confianza y la equidad evita que la competencia y el conflicto inherente a toda actividad humana sea autodestructiva (véase la figura 17). En el largo periodo posrevo-



lucionario el Estado mexicano no logró construir una arquitectura institucional eficiente, ni un Estado de derecho, mucho menos reducir la brecha de la desigualdad y la pobreza con un orden institucional focalizado en la equidad. Para el neoinstitucionalismo la inequidad queda relegada de su modelo teórico básico, pues solo aceptan que los individuos interpretan la realidad de una forma injusta por medio de la ideología (modelos mentales subjetivos) que bajo ciertas condiciones produce cambios institucionales violentos. En otras palabras, ideología, precios relativos y tecnología son detonantes del cambio institucional; yo agrego al modelo el concepto de inequidad, que no es lo mismo que la desigualdad ni la pobreza.

Figura 17. Modelo dual de cambio institucional
(Individuos *versus* instituciones).



Fuente: Elaboración del autor.



Quinto, para entender cómo un orden institucional inequitativo ha sido reproducido por el propio Estado mexicano, es necesario introducir y explicar un modelo del cambio institucional focalizado en el concepto de conflicto distributivo entre agentes económicos, actores políticos y Estado. Para ello derivamos tres premisas y un cuadrante de estrategia dominante para cada jugador bajo el enfoque del método sistémico u holista de la teoría neoinstitucional.

- a) Primera premisa: en México ha existido y existe un orden institucional defectuoso que se evidencia de forma sistémica como ineficiencia económica, inequidad social e ilegalidad.
- b) Segunda premisa: durante el siglo xx, el Estado mexicano funcionó como un Estado depredador oscilando hacia un Estado capturado. Bajo estos formatos prevalece un orden alternativo de intercambio al que denominé sistema de privilegios (ya conceptualizado y explicado en este libro). El sistema de privilegios sustituye al orden institucional formal que no funciona (defectuoso).
- c) Tercera premisa: Todo cambio institucional produce o deriva un conflicto distributivo.

Para explicar el modelo del cambio institucional bajo tensiones producto de conflictos distributivos es necesario partir de la definición de la acción estratégica de cada jugador (véase la figura 18).

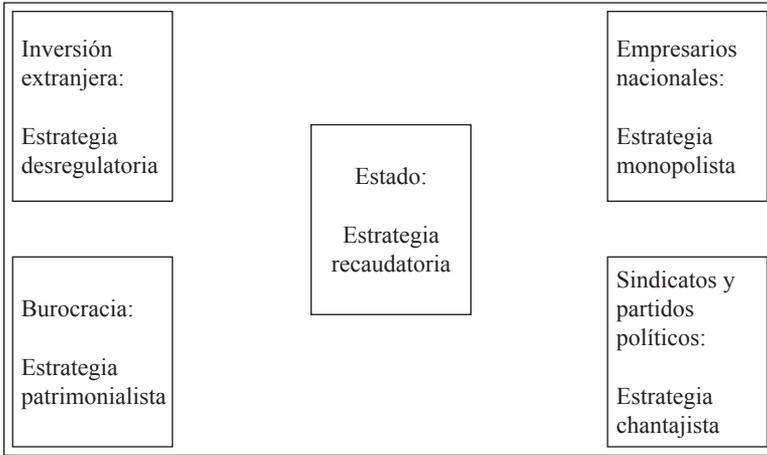
Siguiendo la definición de North el Estado es interpretado como una organización polivalente que puede ser simultáneamente:

1. Un Estado maximizador de su riqueza: ingresos, presupuesto, empleo público.
2. Un Estado mediador, en el sentido de que es un árbitro entre los grupos, aunque este puede coincidir con el interés general de los grupos prominentes de la sociedad; y



3. Un Estado instrumento de una clase o grupo, siendo este un Estado con poca autonomía y, en consecuencia, fácilmente penetrable por los grupos de interés (Mota Díaz, 2008).

Figura 18. Modelo del cambio institucional y conflicto distributivo.



Fuente: Elaboración del autor.

El Estado tiene una doble funcionalidad estratégica (como ya se explicó antes) pues es regulador y jugador. En este modelo la burocracia sigue una estrategia patrimonialista, como un competidor y maximizador de ingresos. En su otro rol, el Estado sigue una estrategia recaudatoria (el perfil de un Estado depredador ya explicado) que introduce una lógica no competitiva ni equitativa en la distribución de la renta nacional. Los otros actores se conducen con estrategias racionales que maximicen sus rentas, los empresarios nacionales despliegan una estrategia monopolista, los inversionistas extranjeros una estrategia desregulatoria y los sindicatos y partidos una estrategia chantajista.



Como en México, el Estado posrevolucionario siguió una conducta depredadora, los otros jugadores no tuvieron incentivos para construir instituciones eficientes y equitativas, pues los arreglos informales contruidos como medio alternativo para el intercambio político, económico y social fueron eficaces sustitutos de la legalidad y la libre competencia. El sistema de privilegios se convirtió en la dinámica de equilibrio entre los jugadores, pues sin un marco institucional consensual y democrático los costos y ganancias aceptados y compartidos por todos se desvió de una matriz cooperativa y solidaria. En cambio, todos los jugadores que seguían una conducta racional dominante optaron por mantener y extender sus privilegios, usando a veces la complicidad, chantaje o sumisión al gobernante. Esta conducta oportunista, asociada a interés de grupo produjo un orden institucional defectuoso, este orden mantiene a México en la ineficiencia económica, la inequidad social y la ilegalidad (o incertidumbre jurídica), las 3I. La teoría neoinstitucional nos precisa cómo un cambio institucional puede seguir siendo deficiente mientras se mantengan inalteradas las dotaciones de riqueza y poder de las élites y grupos de interés que tienen acceso privilegiado al diseño de políticas. En el estudio de las instituciones, podemos situar dos tradiciones intelectuales. La primera, que es la más difundida, corresponde a un grupo de teorías que enfatiza los beneficios colectivos desprendidos de su existencia. La segunda tradición, en cambio enfatiza los conflictos sociales y distributivos generados por las instituciones, argumentado que ellas no benefician a todos los agentes por igual, ya que existe una notable desigualdad entre los que tienen poder y los que no lo tienen (Mota Díaz, 2008).

El orden institucional defectuoso ha encarecido los costos de transacción para todos los jugadores, por ello para minimizar di-

chos costos buscan rutas alternativas de intercambio, cooperación y coordinación. Las instituciones formales son relegadas como marco garante y certero de las conductas y decisiones de los actores; es así que las instituciones informales se convirtieron en sustituto de la acción colectiva. Los poderosos (véase la figura 18) tuvieron la capacidad de someter al gobernante una vez que este se mostró incoherente moral y legalmente para ordenar políticas y principios distributivos focalizados en la equidad; por el contrario, el Estado contribuyó al desquiciamiento de la legalidad y competitividad necesarias para ser un regulador (tercero neutral) que sometiera a todos los jugadores a un equilibrio competitivo en la búsqueda de la riqueza. Así los empresarios nacionales, a cambio de rentas monopólicas, protección comercial, subsidios, excepciones fiscales y salarios controlados, mantenían lealtades políticas para el gobernante mediante apoyos financieros para distintos candidatos del partido oficial (PRI).

El intercambio entre el Estado y los empresarios nacionales fue protección monopolista y comercial a cambio de lealtad política al gobernante. En cambio, los inversionistas extranjeros buscaban como estrategia dominante obtener del Estado políticas desregulatorias en distintas ramas y sectores de la economía para ampliar sus mercados y ganancias. Entre el Estado mexicano y los inversionistas extranjeros se dieron arreglos informales sujetos a cambios en la política gubernamental y las relaciones con los Estados Unidos principalmente. El tipo de intercambio informal entre el Estado y los inversionistas extranjeros fue abstenerse de participar en política a cambio de desregular y permitirles acceso a sectores y mercados sin la amenaza expropiatoria (derechos de propiedad asegurados). En cambio, la relación entre los partidos políticos opositores y los sindicatos con el gober-



nante fue de sometimiento y chantaje, los sindicatos se alinearon al poder del gobernante a cambio de inmunidad en su gestión interna. El intercambio de lealtad al Estado tuvo como contrapartida protección a la corrupción sindical. Los partidos políticos opositores desplegaron una estrategia chantajista —de simulación casi siempre— frente al gobernante para crear una imagen de contrapeso institucional; lo cierto es que los partidos recibían financiamiento del gobernante a cambio de nutrir la débil pluralidad democrática de México, lo cual capitalizaba el gobernante por su tolerancia y apego democrático.

Por otra parte, la relación Estado-burocracia es mucho más compleja, porque estamos viendo una moneda por ambas caras, el Estado sigue una estrategia recaudatoria, que para el caso de México ha sido ineficaz, pues el gobernante al encarecer los costos de transacción, reduce sus ingresos fiscales, lo que implica que necesite más personal, decretos y regulaciones (avaricia fiscal) lo que termina por entorpecer aún más el crecimiento económico. Por otra parte, para asegurarse lealtades, exenta a los tributarios poderosos o les concede trato preferencial (véase la figura 18). La burocracia insertada en el aparato estatal sigue una estrategia patrimonialista donde, producto de la herencia española, los puestos públicos son comprados o asignados por métodos informales o discrecionales sin poca o ninguna preparación técnica; para lo que, en todo caso, es necesario contar con los favores de un poderoso burócrata o político (amigo o familiar).

Este mecanismo de reclutamiento reproduce la lógica del cargo y sus funciones como patrimonio, tanto el uso de los recursos, la lealtad y subordinación, así como las variantes extralegales e informales de capitalizar el cargo administrativo. El intercambio Estado-burocracia está centrado en la dualidad recaudación-pa-





trimonialismo que está ligada estructuralmente. La lealtad al gobernante por parte de la burocracia fue recompensada con el usufructo de los bienes y recursos públicos, aunado a una perversa inmunidad frente a la ley.

En México la liberalización económica y la transición a la democracia no han podido modificar esta dinámica institucional defectuosa (no competitiva ni equitativa) que mantiene y, de seguir así, mantendrá a este país en el atraso, la pobreza y la deficiente democracia. Una posible solución en el mediano plazo es sin dudas construir un Estado de derecho capaz de limitar las conductas racionales y maximizadoras de todos los jugadores a una matriz de equilibrios competitivos, donde la ley y no los privilegios sea el mecanismo regulador de la conducta social.







INSTITUCIONES Y ESTADO DE DERECHO

En México la vía al desarrollo y la democracia solo será posible con el funcionamiento de un Estado de derecho que garantice el cumplimiento de la ley en todos los ámbitos de la vida social y sobre cualquier individuo, independientemente de su riqueza o poder.

El vínculo entre Estado de derecho y desarrollo económico ha sido ya planteado por los nuevos economistas neoinstitucionales; así como el vínculo entre Estado de derecho y democracia abordado por politólogos que se adhieren a esta escuela. En el caso del desarrollo económico es fundamental que el sistema legal genere certidumbre y certeza en la defensa de los derechos de propiedad, las inversiones y la regulación y cumplimiento de contratos. Un marco legal deficiente, funcionarios corruptos y un poder judicial débil y parcial introducen desconfianza, temor y altos costos de oportunidad para cualquier decisión de inversión a largo plazo.

La falta de credibilidad asociada con gobiernos débiles es el mayor problema para los países en desarrollo. Esto afecta a todas las áreas de la actividad económica: los agentes no pueden realizar contratos de largo plazo porque no hay un sistema legal eficiente



y, por lo tanto, no encuentran valioso invertir porque tienen miedo de que sus ganancias puedan ser robadas o expropiadas, ya sea en sus actividades de mercado o en sus relaciones contractuales con el gobierno. La falta de protección para los agentes entonces resulta en una reducción de sus esfuerzos y por tanto en subinversión (Ayala Espino, 2001).

En el caso de la consolidación democrática, al carecer México de un efectivo Estado de derecho los distintos actores políticos reatan o transgreden el orden normativo regulador de la competencia política; por otra parte, los gobernantes son fácilmente atraídos hacia el ejercicio arbitrario y parcial del poder con el afán de vencer al contrincante electoral o desviar recursos públicos para fines partidistas o de promoción personal.

El Estado de derecho introduce la lógica de limitar el poder al defenderse de cualquier medida arbitraria de la autoridad, lo que garantiza al individuo libertades y recursos jurídicos para su defensa y protección. En un eje político el Estado de derecho protege al ciudadano del poder despótico del gobernante, y en un régimen democrático esas normas consensuadas y avaladas por la colectividad dan vida a y sustento a la libertad. En un eje económico el Estado de derecho protege los derechos de propiedad de los individuos ante la tentación expropiatoria del gobernante; con ello se garantiza que quien se esfuerza, trabaja e invierte arriesgando su riqueza tenga recursos jurídicos para su defensa. Antes de avanzar en el desarrollo de este capítulo es necesario puntualizar qué se entiende por Estado de derecho; retomo del Ruiz Valerio las características básicas.

1. El reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales, ampliamente definidos para todos los ciudadanos, con garantía jurídica formal y efectiva realización material.





2. El imperio de la ley, tomando la ley como expresión de la voluntad general, democráticamente formulada.
3. La división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
4. La legalidad de la administración: actuación según la ley (preexistente), con suficiente control judicial (principio de legalidad) (Ruiz Valerio, 2006).

Para abordar la debilidad histórica del Estado de derecho en México, tal y como lo menciono en la introducción de este libro, utilizaré el concepto de Estado anómico ya que desde mi punto de vista es una categoría que explica el mal funcionamiento de los órganos de justicia y el incumplimiento de la ley, desde un punto de vista organizacional, institucional, así como cultural.

CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO ANÓMICO

El concepto de anomia fue usado por primera vez por el sociólogo Emile Durkheim para especificar situaciones o ámbitos sociales que se caracterizan por la subregulación o la falta de reglas. Peter Waldmann usa este concepto para explicar el incumplimiento de la ley en las sociedades latinoamericanas y la debilidad del Estado de derecho en América latina. Con esta indagación, Waldmann se focaliza en los componentes culturales e históricos de desacato a las normas, y la sujeción a reglas informales para procesar todo tipo de relaciones e intereses con las autoridades. Por ello, Waldmann (2003) propone identificar una situación social de anomia cuando “faltan normas o reglas claras, consistentes, sancionables y aceptadas, hasta cierto punto, por la sociedad para dirigir el comportamiento social y proporcionarle una orientación”.



Las principales características de una sociedad y un Estado anómico son sintetizadas del texto de Waldmann para cotejarlas con las particularidades disfuncionales del Estado de derecho en México; además, se construirá un puente conceptual entre el enfoque neoinstitucional del Estado mexicano (como Estado depredador) y el orden social de excepción heredado desde la colonia (sistema de privilegios) con el concepto de Estado anómico.

Las principales características de un Estado anómico son:

1. El Estado no ha podido (o le es muy costoso) hacer que los ciudadanos paguen impuestos; individuos pudientes, comunes o los propios funcionarios públicos intentan sustraerse a esta obligación.
2. Un Estado anómico tampoco es capaz de garantizar el monopolio de la coacción física y la seguridad pública; esta incapacidad es notoria en algunos casos frente a bandas de narcotraficantes, la guerrilla, pandillas urbanas o movimientos sociales de resistencia.
3. Vinculado con el punto anterior, para los ciudadanos es muy común concebir a los policías, jueces y agentes del orden como la causa de arbitrariedades, corrupción y abuso de autoridad.
4. Contrario a la supuesta fortaleza del Estado por su centralidad, autoritarismo o militarismo, los Estados latinoamericanos son considerados débiles al no tener la capacidad de legitimarse y regular la vida social sobre normas transparentes y consensuales.
5. En relación al punto anterior, los Estados débiles en contrapartida dictan, formulan y promulgan leyes, decretos y reglamentos; crean organismos burocráticos y procuradurías para compensar la incapacidad de regulación y gobernabilidad que les es propia.



6. El acato a la ley y la aceptación de las políticas del Estado —casi siempre— se negocian desde adentro (con grupos rivales o leales), o desde afuera (con movimientos sociales) por apoyos y recursos; en donde el chantaje y la amenaza son los medios para intercambiar lealtad por privilegios.
7. Los funcionarios o burócratas perciben salarios precarios, pero gozan de ámbitos no regulados o discrecionalidad para esquilmar al ciudadano o desviar recursos públicos para su uso privado.
8. El personal burocrático ingresa por vías no profesionales, nepotismo, influencias, relaciones personales o compromisos partidistas; y su interés es el enriquecimiento y el poder, y no el servicio público.
9. Es común que este tipo de Estados cuenten con constituciones extensas, nutridas de ideología y elegantemente redactadas con los principios de justicia, equidad y desarrollo que no se materializan en la realidad.
10. La cultura social y el comportamiento colectivo reforzado por la herencia institucional colonial hacen que los individuos utilicen las normas informales para sustraerse de la ley, proteger privilegios o defender una norma social contraria.⁴⁷

EL ESTADO MEXICANO: UNA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DEFECTUOSA

Si queremos identificar las pautas culturales e institucionales defectuosas que heredó el Estado mexicano moderno debemos con-

⁴⁷ Características sintetizadas del libro de Waldmann Peter, 2003.



siderar que a esta situación de anomia característica del deficiente funcionamiento del Estado de derecho se debe sumar la desviación institucional del estado posrevolucionario hacia una función depredadora. Además, en el tránsito a la democracia es necesario puntualizar el estatus de Estado capturado que parece no desaparecer fácilmente ante el poder de los agentes que lo han capturado.

Se debe, entonces, identificar la pauta del mal funcionamiento institucional tomando como referencia primero; el orden institucional posrevolucionario (autoritario) y el nuevo orden institucional posalternancia (democrático) para precisar si estos rasgos defectuosos están desapareciendo derivado del cambio político hacia la democracia. La estructura de este trabajo se centra en categorías operativas que den cuenta de tres defectos institucionales que ha padecido el Estado mexicano, uno de ellos relacionado con el desempeño democrático que se abordó con la categoría operativa desequilibrio entre poderes; el segundo, relacionado con el subdesarrollo y la desigualdad social y fue analizado con la categoría operativa inequidad. Y un tercer defecto, relacionado con el mal funcionamiento del Estado de derecho que se abordó usando la categoría operativa anomia. Sin embargo, para profundizar en la permanencia de estos defectos institucionales fue necesario usar la teoría del Estado de North y con ello derivar una novedosa explicación del Estado mexicano y ligar cómo este funcionamiento anómalo derivó en un sistema de privilegios que obstruye el fortalecimiento democrático, el desarrollo de la equidad y el Estado de derecho.

Es innegable que el tránsito a la democracia y la liberalización económica están introduciendo nuevas lógicas competitivas y productivas y por lo tanto la exigencia de un diseño institucional que privilegie un cambio distributivo trazado por patrones de



equidad y transparencia. Si en el pasado el funcionamiento anómalo del Estado mexicano lo acercaba a las características de un Estado anómico, de un Estado depredador, de un Estado capturado, e incluso de un Estado fallido, hoy es necesario revisar si estas continuidades (encadenadas por la senda de la dependencia) no desaparecerán, por lo que persiste un sistema de privilegios. Para ser ilustrativos en el cuadro 13 se sintetizan los rasgos típicos de cada tipo de Estado (para el caso de México) bajo dos órdenes institucionales opuestos (democracia y autoritarismo). Incluimos el concepto de Estado fallido, aunque no se considera que el Estado mexicano estuvo o está en las condiciones definidas por el Centro de Estudios Fundación para la Paz como para asociarlo a esa anomalía. También agregué la condición socioeconómica del concepto sistema de privilegios y su derivación empírica inequidad. Primero, porque aunque la democracia no es un sistema económico de producción de riqueza, es un sistema que debe corregir la inequidad en la distribución de la riqueza para reducir la pobreza y acortar la brecha de la desigualdad. Segundo, porque solo un Estado comprometido con los principios filosóficos de la democracia puede construir una sociedad más próspera y justa.

Aun ante graves retos a la seguridad nacional (crimen organizado), alta corrupción gubernamental y deficientes servicios públicos el Estado mexicano está muy lejos de ser considerado un Estado fallido.

Si usamos el enfoque transicional, debemos suponer que la consolidación democrática en México no será efectiva si no se alteran las formas institucionales desviadas del Estado mexicano para que se rompa el círculo vicioso de la ineficiencia y la inequidad (véase la figura 19).

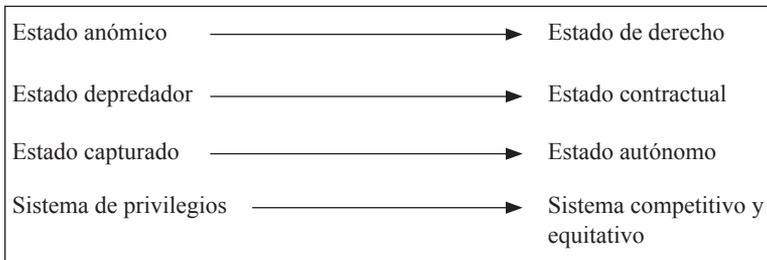
CUADRO 13. CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO.

Tipo de Estado	Estado mexicano	
	Rastos típicos	
	Bajo un sistema autoritario	Bajo un sistema democrático
Estado anómico	Prevalecen las instituciones informales	Debe regir el Estado de derecho
Estado capturado	Las elites económicas subordinan al gobernante	El Estado debe ser un regulador autónomo e imparcial
Estado depredador	La clase gobernante asume una conducta patrimonialista	La existencia de rivales sustitutos reduce el intento de saqueo y corrupción
Estado fallido*	Concepto no asociado al Estado mexicano	No existe
Sistema de privilegios/inequidad	El Estado reproduce la inequidad y garantiza privilegios	La democracia debe ser un sistema corrector de la inequidad

*Por lo general, un Estado fallido se caracteriza por un fracaso social, político y económico, con un gobierno tan débil o ineficaz, que tiene poco control sobre vastas regiones de su territorio, no provee ni puede proveer servicios básicos, presenta altos niveles de corrupción y de criminalidad, refugiados y desplazados, así como una marcada degradación económica.

Fuente: Elaboración del autor.

Figura 19. Realineación institucional de Estado mexicano.



Fuente: Elaboración del autor.



Entonces, desde un enfoque organizacional el Estado ha permeado en toda la sociedad mexicana un orden institucional deficiente producto de las formas anómalas gestadas desde la época colonial. Pero para una explicación más amplia sobre la condición persistente de anomia en México, es necesario considerar los aspectos sociales, culturales e ideológicos enraizados en la conducta colectiva que se opone o resiste al cumplimiento de la ley, el respeto a las autoridades y a diversas reglas de convivencia colectiva. Pasemos al siguiente apartado para identificar las dimensiones de esta compleja relación entre normas y conducta colectiva en nuestro país.

INCUMPLIMIENTO, ILEGALIDAD, IMPUNIDAD E INJUSTICIA: LAS
DIVERSAS FACETAS DEL DESACATO AL ESTADO DE DERECHO Y LA
PERSISTENCIA DE ANOMIA

Aunque México está transitando hacia un Estado consensual, el mal funcionamiento del Estado de derecho produce déficits sociales que se traducen en graves transgresiones a las normas, bien sea porque el gobernante es incapaz de monitorear estas desviaciones, o porque los individuos consideran que las normas son una restricción a sus libertades. En el primer caso, el origen de una situación social y jurídica anómica está centrada en la debilidad institucional reforzada por ineficiencias de tipo organizacional; es decir, cuerpos policiales no profesionales, desorganización y corrupción del poder judicial y abusos de autoridad. En el segundo caso, la situación de anomia proviene de una interpretación cultural centrada en la desconfianza a las autoridades y en primacía de los arreglos personales para evadir o flexibilizar la ley. En ambos



casos la situación de anomia se constituye de dos componentes interrelacionados (instituciones y cultura) la complejidad que deriva de ello se traduce en dos interpretaciones a veces opuestas en términos académicos. Una que sostiene que el mal funcionamiento del Estado de derecho proviene de las conductas desviadas del gobernante, (el aparato policial y judicial); en cambio otra interpretación enfatiza que el Estado de derecho no se afianzará en México mientras persista la concepción popular de que el derecho es un medio para controlar, dominar o explotar. Lo cierto es que ambas caras de la moneda se refuerzan, si las autoridades sistemáticamente han usado la ley para abusar del más débil, y el más fuerte las puede someter; si el más rico las puede comprar, si el amigo o privilegiado no recibe castigo, y los pobres e ignorantes son acusados, robados o encarcelados por capricho e interés de la autoridad, se produce, y persistirá, la desconfianza, el recelo y la falta de credibilidad.

“La inobservancia de las leyes, la impunidad, la discriminación y los privilegios frente a normas jurídicas, fueron fraguando lenta pero constantemente una cultura de la simulación, incentivada por los bajos costos y la efectividad de los arreglos y las prácticas por fuera o en contra del ordenamiento jurídico” (Ayala Espino, 2001). La interpretación cultural pone énfasis en los valores, señalando que al reforzar las pautas positivas de acción social, familiar y de educación en un individuo se podrá orientar la conducta hacia la honradez y legalidad. En cambio, la interpretación institucional pone énfasis en la primacía de las reglas formales para estructurar cualquier tipo de intercambio, negociación o cooperación. El neoinstitucionalismo reconoce que la debilidad del Estado de derecho en las naciones en vías de desarrollo se debe a una situación de anomia; en donde esta condición no es producto

de la falta de reglas, sino que es el resultado del uso discrecional o alternativo de reglas informales. “Esta conceptualización puede evocar imágenes de anomia o de falta de reglas. Por el contrario, lo que se observa en muchos casos no es una ausencia de reglas sino la presencia de reglas alternativas, a menudo denominadas instituciones o reglas informales. Estas reglas alternativas, cuando existen, reemplazan, condicionan o afectan de alguna manera la validez de las reglas formales” (Brinks, 2014). De esta conceptualización derivó la premisa central del presente capítulo, en el que sostengo que México es un Estado anómico —apoyándome en la teoría de Peter Waldmann—, pero introduciendo la idea que para el caso de México la situación de anomia no ha sido el resultado de falta de reglas, (como indica el concepto) sino la aplicación de reglas informales, como medio alternativo de interacción humana en todos los ámbitos sociales, económicos y políticos. El uso y primacía de las reglas informales ha derivado en una compleja e incierta relación social entre los particulares, y ante y frente a la autoridad. Pasemos a identificar las variantes en la conducta colectiva asociada a esta lógica de anomia y desacato al Estado de derecho usando el enfoque neo institucional de arreglos informales basado en costos de transacción y cálculos estratégicos.

Abordemos ahora las distintas manifestaciones de anomia donde el orden institucional formal es sustituido por reglas informales, donde los individuos utilizan, como parámetros de legitimidad de su conducta desviada, los costos y cálculos en relación a la posible sanción. En México la cultura de la corrupción o incumplimiento a las normas siempre ha tenido como refuerzo ideológico el ahorro en los costos de transacción y por ello se justifica su persistencia, negando incluso las reglas formales, las cuales encarecen o confunden al ciudadano.



Abordaremos cuatro ejes de la conducta desviada, haremos énfasis en que por conducta desviada entendemos la sustitución de las instituciones formales por las informales en los distintos ámbitos de la vida social.

Estos ejes son: incumplimiento, ilegalidad, impunidad e injusticia; cada uno contiene dos componentes de reforzamiento y persistencia. Por ejemplo, entendemos por incumplimiento aquellas conductas que se materializan en el nivel de las normas sociales, cívicas y de convivencia. En este ámbito el individuo evade las normas por cálculo e interés, o por cultura e imitación. En el caso de la ilegalidad, las personas se desvían de las normas porque los beneficios son muy grandes, y/o se reducen los costos de transacción; y por la ineficiencia de las autoridades. La impunidad es el resultado de dos componentes reforzadores, por una parte, la impunidad persiste porque la autoridad es cómplice del transgresor, o porque las instancias policiales y judiciales son débiles y desorganizadas. En el caso de la injusticia, la evasión de las normas ocurre cuando los individuos consideran que una ley o autoridad es ilegítima, injusta o el régimen gobernante es corrupto e ilegal. Los componentes reforzadores son la creencia de la ilegitimidad de las normas, ya sea por el procedimiento que les dio vida, o por los titulares que las promulgaron; el otro componente es por convicción ideológica que sitúa al individuo en contra del régimen gobernante (cualquiera que este sea).

Los cuatro ejes de la conducta desviada son muy complejos de resolver a corto plazo, pues a diferencia de la tesis de Peter Waldmann, en México no es la falta de normas la causa de anomia, para mí la causa de la anomia es el uso de las reglas informales como sustitutas para los diversos intercambios humanos. El uso discrecional por los gobernantes alteró la conducta colectiva a tal



nivel que la cultura y los valores de estos arreglos alternativos se consideran la causa del atraso de México.

CUADRO 14. TIPOS DE ANOMIA EN MÉXICO.

Tipos de anomia	Componentes de reforzamiento y persistencia
Incumplimiento	a) Por calculo e interés. b) Por cultura e imitación.
Ilegalidad	a) Por ineficiencia de la autoridad. b) Se reducen costos de transacción y/o se obtienen grandes ganancias.
Impunidad	a) La autoridad es cómplice del transgresor. b) Las instancias policiales y judiciales son débiles y desorganizadas.
Injusticia	a) Por ilegitimidad de las normas (por el procedimiento o por los titulares). b) Por convicción ideológica (ilegitimidad del régimen gobernante).

Fuente: Elaboración del autor.

CULTURA Y VALORES DE LOS MEXICANOS: INSTITUCIONES INFORMALES IMPERFECTAS

En este libro identificamos cómo las instituciones (formales e informales) determinan la conducta y elecciones de los individuos. Además, incorporamos la idea de que el orden institucional colonial trasplantado por los conquistadores en la Nueva España introdujo dinámicas sociales perversas como el saqueo y los privilegios por encima de la equidad y el Estado de derecho.

Es común que se argumente que el subdesarrollo, el atraso y los gobiernos autoritarios en México son el resultado del mestizaje; y por lo tanto, estas condiciones socioeconómicas y políticas son heredadas genéticamente. Entonces, no importa qué cambios se



introduzcan en el sistema político y económico, la herencia colonial trasmite a las nuevas generaciones los códigos culturales del típico comportamiento corrupto y antiproductivo en los mexicanos. Sin embargo, los neoinstitucionalistas consideramos que los valores y la cultura que se manifiesta en la conducta colectiva se han forjado por la desviación institucional formal del Estado mexicano; en otras palabras, los comportamientos asociados a la corrupción gubernamental, la preeminencia de las relaciones de parentesco y lealtades como medio para escalar en la vida social y económica, así como la desconfianza y temor a la autoridad es el resultado de incentivos opuestos a los méritos, la creatividad, la competitividad, la legalidad y la innovación. En México toda una serie de códigos de conducta informal sintetizan las conductas exitosas o elecciones pertinentes que todo individuo debe considerar como estrategia de vida. Independientemente del ámbito laboral o social en que se desempeñen, los mexicanos buscan la posibilidad de aumentar su ingreso y elevar su nivel de bienestar bajo dos parámetros considerados oportunos frente a toda una serie de restricciones formales e informales que les produce confusión. Estos parámetros en el comportamiento oportunista en la vida colectiva de México están asociado a la posibilidad de trabajar en la burocracia o la política, y conseguir un puesto bien remunerado donde se goce de una considerable reducción del esfuerzo —“vivir fuera del presupuesto es vivir en el error” es una frase celebre en la política mexicana—. Si se está en la iniciativa privada se busca eliminar o reducir la amenaza de la competencia para asegurar rentas monopólicas. Esta conducta desviada de un orden social competitivo, productivo, honesto y creativo se construyó desde el aparato estatal bajo el ropaje de distintos regímenes. El sistema de privilegios contaminó todas las relaciones humanas estructura-

das para el intercambio y la cooperación gestando con ello toda una gama de instituciones informales que legitimaban todo tipo de conducta desviada y oportunista sin apego a la legalidad.

Desde esta perspectiva los valores y la cultura heredada de los indígenas y de los españoles, calificada como determinante de nuestro atraso, (lo que supone una confusión de identidad también) no nos permite alcanzar el desarrollo. Esta condición de atraso material y de conductas desviadas del orden legal y productivo no es producto de un gen sincrético que tenemos los mexicanos; es el resultado de las instituciones informales imperfectas que se derivan de un orden institucional desviado, sintetizado en este libro como sistema de privilegios.

En la cultura nacional ciertos valores opuestos al desarrollo y la equidad son parte de la sabiduría popular y para muchas familias son premisas fundamentales que les transmiten a sus hijos como forma estratégica de alcanzar el éxito sin mucho esfuerzo, evadiendo normas o corrompiendo autoridades. En todos los niveles socioeconómicos, los individuos anteponen las reglas informales para asegurar el cumplimiento de sus objetivos y ambiciones; estas elecciones reflejan los incentivos desviados que reproducen dichas conductas desviadas, pero las elecciones son cálculos racionales en medio de un marco institucional ineficiente, inequitativo e ilegal, algunas veces. La conducta racional dominante es reducir los costos y la incertidumbre; si las vías informales me permiten alcanzar el éxito económico, el poder político o someter a la autoridad, entonces las instituciones informales son la mecánica de intercambio y cooperación social; así se afecta el Estado de derecho y la legitimidad de los gobernantes, pero se erosiona la credibilidad en las normas y el derecho, lo que provoca confusión social en la sociedad. Reafirmamos la hipótesis sobre la anomia social: en



México, a diferencia de otras naciones de América latina, el uso de las instituciones informales no es el resultado de la falta de normas. Por el contrario, el sistema jurídico mexicano se extiende y cubre una gran gama de asuntos del orden público y privado; pero su desuso nos revela que las instituciones informales representan una alternativa sustituta ahorradora de costos de transacción.

La cultura y el Estado de derecho en México se han contrapuesto porque la inclinación a la corrupción y la evasión de las normas a nivel social y la propensión antiproduktiva y no competitiva a nivel económico se han considerado producto de la creación de instituciones formales extrañas al contexto que encarecen las transacciones humanas. Desde esta perspectiva, los valores y la cultura nacional están nutridos de códigos de comportamiento opuestos al desarrollo, al orden social y al Estado de derecho. Hay quienes sostienen que el tránsito a la democracia y al libre mercado no ha modificado las pautas de comportamiento deshonesto en el sector público y las pautas de comportamiento anticompetitivo del sector privado. Sin embargo, la evidencia empírica nos muestra —sobre todo, a quienes vivimos en la frontera norte—, que miles de mexicanos, al ingresar a otro contexto institucional (los Estados Unidos de América), modifican sus pautas de comportamiento (supuestamente desviado de manera genética) y se conducen en la legalidad y el orden, y se orientan a la competencia y la productividad.

En este sentido, los mexicanos en Estados Unidos se ciñen a las normas y reglas de ese país. La cultura del entorno los envuelve, la asimilan y funciona de manera diferente en sus relaciones laborales, empresariales y de negocios. En territorio nacional, en cambio, los mexicanos tiramos basura, obviamos las reglas de tránsito y evadimos impuestos debilitando la capacidad del Estado para



corregir fallas del mercado. Estas actitudes tienen un efecto en nuestro desempeño económico (Palacios & Molano, 2011).

Si los mexicanos modificamos nuestra conducta en otro contexto socio cultural significa que el comportamiento desviado en nuestro país ha sido tolerado, auspiciado y reforzado por el Estado mexicano. Cuando cruzamos a Estados Unidos sabemos perfectamente que el Estado de derecho allá prevalece por encima de cualquier tipo de privilegio y que las autoridades no pueden ser sometidas o burladas, y que cualquier sanción conlleva costosas o graves consecuencias en su persona o patrimonio. Con estas ideas y críticas, este libro pretende ser una fuente de conciencia, reflexión e inspiración para todos los lectores, especialmente para los jóvenes; se necesita un mejor país ya, no mañana, pero si no empezamos a cambiar hoy, el mañana será para nuestros hijos incierto y desesperanzador. Espero que este documento ayude a que todos juntos pasemos de la reflexión a la acción; ello significa modificar las instituciones sustentándolas en la eficiencia y la equidad, significa también sustituir a los gobernantes que se opongan a estos dos principios. Sé que son difíciles los cambios de orden global que se traduzcan inmediatamente en bienestar generalizado en la sociedad; pero la desigualdad, el atraso y la pobreza de nuestro país son el resultado de gobiernos depredadores y patrimonialistas del pasado. Hoy estas lógicas persisten y por ello este país se encuentra estancado y el Estado capturado por diversos grupos que imponen sus intereses monopólicos, por otra parte, los gobernantes atienden solo los asuntos de corto plazo con rendimientos electorales para sus partidos y su carrera política. Sin el mediano plazo esta dinámica institucional perversa no se modifica con un nuevo diseño institucional (NDI), nuestro país bien podría no soportar ya los grandes agravios que ha sufrido y tolerado.





CONCLUSIONES

Espero que este texto le sirva al lector (especialista y público en general) en sus reflexiones y preocupaciones sobre las condiciones sociales, económicas y políticas del México de hoy y del futuro. En todos los ámbitos de la vida social escucho críticas, frustración e irritación por el precario desempeño de la economía, la demagogia de los políticos y las reducidas oportunidades de realización y progreso individual y familiar. Casi todas las opiniones se focalizan en el pésimo funcionamiento del Estado, ya sea identificando a los gobernantes locales o a la clase política en su conjunto como causa del atraso social y económico. Las premisas de este libro fueron derivadas de la teoría neoinstitucional y es un intento de ofrecerle al lector una nueva interpretación del deficiente funcionamiento de nuestro sistema político y económico; por ello, el esfuerzo intelectual del suscrito se centró en conectar (con la ayuda de la teoría neoinstitucional) tres órdenes institucionales interdependientes: la democracia, el desarrollo y el Estado de derecho.

Desde esta perspectiva me orienté a puntualizar cómo las instituciones son el elemento determinante del progreso de las na-



ciones y bienestar de los individuos. Por otra parte, en países como México donde se ha buscado la modernización por medio de la imitación institucional, algunas veces esto produce el efecto opuesto al deseado por un dislocamiento entre las instituciones formales (imitadas) y las informales (cultura autóctona). En el tránsito a la democracia, como sistema político y bajo un modelo económico de libre competencia, es necesario un nuevo diseño Institucional (NDI) que combine la experiencia de otras naciones exitosas (imitación institucional), pero al mismo tiempo se dé un proceso de innovación institucional (ajustada a las condiciones locales). Solo así ocurrirá una convergencia institucional que evite la subordinación de las instituciones formales (Estado de derecho) ante las reglas no escritas —instituciones informales— que tanto han alterado las pautas de cooperación, coordinación, intercambio, confianza y certidumbre en la sociedad mexicana. México tiene el potencial de dar el salto al desarrollo, es decir, pasar del tercer mundo al selecto grupo de naciones ricas y prósperas en al menos 35 años; eso será posible si el orden institucional se consolida bajo tres pilares fundamentales:

1. La real y efectiva vigencia de un Estado de derecho,
2. La construcción de un diseño de política económica y social centrada en la ampliación de oportunidades y libertades para que individuos desiguales bajo criterios de equidad logren su mayor potencial productivo y
3. El Estado mexicano debe abocarse a la reducción de los costos de transacción y garantizar los derechos de propiedad.

El Estado mexicano mantiene una alta tasa de innovación institucional, sin que con ello se logre la eficiencia institucional, por este motivo padecemos de gobiernos ineficientes. Hoy realinear al Estado mexicano hacia patrones eficientes, de legalidad y equidad



implicará un esfuerzo colectivo, social y político de varias generaciones; pues como ya se señaló en este texto, aunque por su origen constitucional de ser un Estado Contractual el Estado mexicano se desvió hacia un Estado depredador, con todas las consecuencias nefastas que ello propició en el desarrollo nacional. El propósito de este libro es sembrar en el lector una conciencia crítica de las condiciones adversas que enfrenta gran parte de la población en México; como diría Carlos Marx, que este texto no solo sea para comprender la realidad, sino para transformarla para bien de las futuras generaciones.

Por ello les dedico este trabajo a todos los mexicanos que con su esfuerzo, talento y trabajo engrandecen a México; pero también se lo dedico a la clase política mexicana que con su torpeza, mio-pía y corrupción degradan esta noble nación y retardan el progreso económico y bienestar social de millones de compatriotas.

PROPUESTAS

1. Un nuevo orden institucional en México debe ser diseñado para dismantelar los privilegios, la democracia como sistema de limitación del poder ha dejado intacto el acceso, control y distribución de la riqueza de individuos poderosos dentro y fuera del Estado. Para evitar esta situación es necesario construir instancias de vigilancia y sanción ciudadana autónomas e independientes del poder político.
2. El sistema autoritario fue un eficaz sustituto de un sistema de balances y contrapesos (sistema presidencial) que no embo-nó en la realidad sociopolítica de México. El desequilibrio entre poderes derivó en la preeminencia de las reglas no es-



critas en la obtención y distribución del poder (instituciones informales), las cuales han orientado la conducta colectiva hacia la simulación.

Es necesario que los poderes legislativo y judicial reinstalen sus facultades de equilibrio y limitación al Ejecutivo Federal o local bajo un nuevo arreglo constitucional de corte parlamentario.

3. El sistema de privilegios gestó una relación de lealtad por excepciones entre los gobernantes y los electores y tributarios poderosos. Esta confabulación desvió al Estado hacia patrones depredadores, monopólicos, excluyentes y patrimonialistas. La alternancia política por la existencia de rivales del gobernante no ha terminado con la corrupción y el saqueo en los puestos gubernamentales.

Solo con un sistema de monitoreo independiente de los poderes del Estado, con capacidades de fiscalización, control y sanción se podrá terminar con la conducta corrupta de los gobernantes.

Para ello se recomienda fortalecer la Auditoría Superior de la Federación como la institución central, con autonomía operativa y financiera, conformada por ciudadanos desligados de los partidos políticos, nombrados a su vez por prestigiados académicos expertos en finanzas públicas, administración pública, ciencia política, economía, leyes y contabilidad gubernamental.

A su vez en cada Entidad Federativa debe existir una réplica del modelo de la Auditoría Superior de la Federación.

4. Dado que el atraso, la corrupción, los privilegios, el desacato al orden legal, la baja propensión a innovar, invertir y competir no son parte de la herencia genética mestiza, sino que





son el resultado de un orden institucional (formal e informal) que ha orientado la conducta colectiva hacia estos patrones ineficientes e inequitativos, debemos construir un nuevo orden institucional que suprima estos incentivos perversos que nos mantienen en la pobreza, la desigualdad y el bajo crecimiento económico.

5. El Estado mexicano posrevolucionario ha instrumentado el cambio institucional de forma continua, ha sido fácil modificar el andamiaje normativo y organizacional del Estado. Empero, en ocasiones, estos cambios no modifican el orden y las conductas sociales desviadas. Desde entonces existe una paradoja en el proceso de reforma institucional; por una parte, el Estado mexicano tiene una alta tasa de innovación institucional, sin que logre una mayor eficiencia institucional. Cada seis o tres años, según sea el caso, se realizan cambios de forma, sin que se alteren las funciones; de allí que padezcamos de gobiernos ineficientes.
6. La desigualdad, pobreza, y bajo crecimiento económico en México se deben a un orden institucional inequitativo. Desde la Colonia se edificó una sociedad injusta bajo la exclusión de millones de personas y bajo los privilegios de élites o minorías; esta estructura social ha sobrevivido a cambios institucionales pacíficos y violentos. Por ello hoy la democracia en México es considerada inoperante al no modificar este orden injusto de acceso a oportunidades. Se requieren instituciones que reduzcan las brechas sociales y económicas. Para ello, recomendamos el diseño de políticas públicas de bienestar integral donde el Estado garantice a todo ser humano que nace en este país el acceso en calidad y cantidad a los satisfactores humanos básicos como alimen-



- tación, salud, vivienda y educación, desde su nacimiento hasta su muerte.
7. La debilidad del Estado de derecho en México proviene del propio desacato a las normas por parte de los gobernantes. Esta situación ha derivado en gobiernos corruptos, ineficientes, irresponsables e ilegítimos incluso. Recomendamos una separación y autonomía total del poder judicial de los otros dos poderes, sobre todo del Ejecutivo y un nuevo diseño del modelo de nombramiento y permanencia de los miembros de la suprema corte de justicia de la nación, jueces y magistrados.
 8. El bajo crecimiento económico ha sido considerado desde otros enfoques teóricos como resultado de la contracción de la inversión pública y privada, conviniendo que aplicar políticas desregulatorias y de fomento activará el crecimiento. Sin embargo, desde la perspectiva aquí empleada es necesario que el Estado desactive candados y procesos burocráticos que encarecen los costos de transacción entre agentes económicos y se garanticen los derechos de propiedad
 9. La inequidad, la ineficiencia y la ilegalidad (las 3I) son producto de un orden institucional defectuoso construido por incentivos perversos que el gobernante emplea para sus traerse de la ley, mantener privilegios y alterar los derechos de propiedad en su favor. Este accionar debe ser desmantelado con la limitación de las facultades legales e informales de los depositarios del poder Ejecutivo Federal y local principalmente; así como con el diseño de procedimientos contables-financieros de control para evitar la discrecionalidad y control directo y unilateral de las finanzas públicas.
 10. Las instituciones formales e informales han configurado el estado de desarrollo que tiene México, cambiar las institu-





ciones hacia patrones eficientes, competitivos, productivos, honestos y de acato a la ley será posible si la democracia, como proceso decisional colectivo sirve para diseñar instituciones centradas en la Equidad.

Solo así, a pesar de las diferencias naturales de los seres humanos al nacer, las que se derivan de su posición social y la desigualdad que produce el capitalismo, los individuos deben contar con un mismo abanico de oportunidades de realización independientemente del lugar que ocupen en la estructura social.

Al tener un individuo las oportunidades, libertades e igualdad de capacidades se posibilita que la alternativa o modo de vida que elija sea aquella que le reporte una realización plena; por tal motivo, la suma de estas realizaciones derivará en una sociedad ordenada, justa y equitativa, en otras palabras, en una sociedad desarrollada.





BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu D., et al. (2005, segundo semestre). Los orígenes coloniales del desarrollo comparativo: una investigación empírica. *Revista de Economía Institucional*, 7(13).
- Albán Moreno, A. (2008, segundo semestre). El origen colonial de la diferencia del desarrollo entre países: el neoinstitucionalismo e Hispanoamérica. *Revista de Economía Institucional*, 10(19).
- Arias, X. C. & Caballero, G. (2003, primer semestre). Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama. *Revista de Economía Institucional*, 5(8).
- Ayala Espino, J. (1992). *Límites del mercado-límites del Estado: ensayos sobre economía política del Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ayala Espino, J. (1999). *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: FCE.
- Ayala Espino, J. (2001, octubre-diciembre). Instituciones para mejorar el Estado de derecho en México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 6(16). Recuperado de www.redalyc.com

- Ayala Espino, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo: un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México: FCE.
- Ayala Espino, J. (2004). *Mercado, elección pública e instituciones*. México: Porrúa-UNAM.
- Bandeira, P. (2009, primer semestre). Instituciones y desarrollo económico: un marco conceptual. *Revista de Economía Institucional*, 11(20).
- Bannock G., Baxter, R.E. & Rees, R. (1999). *Diccionario de Economía*. México: Editorial Trillas.
- Bergman, M. & Rosenkrantz, C. (Coordinadores). (2009). *Confianza y derecho en América Latina*. México: FCE-CIDE.
- Blum Valenzuela, R. (1996). *De la política mexicana y sus medios: deterioro institucional o nuevo pacto político*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Burgos Silva, G. (2002, segundo semestre). Derecho y desarrollo económico: de la teoría de la modernización a la nueva economía institucional. *Revista de Economía Institucional*, 4(7), 184.
- Brinks, M. D. (2014). Las instituciones informales y el Estado de derecho. Recuperado de <http://www.palermo.edu>
- Caballero, G. (2002). Lo macro, lo micro y lo político en la nueva economía institucional. Recuperado de <http://www.usc.es/idega>
- Caballero, G. (2004, primer semestre). Instituciones e historia económica: enfoques y teorías institucionales. *Revista de Economía institucional*, 6(10), 140.
- Caballero, G. & Arias, X. C. (2003, abril). Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de los costes de transacción. *Revista Española de Ciencia Política*, 8, 140.

- Cansino, C. & Covarrubias, I. (2006). *En el nombre del pueblo: muerte y resurrección del populismo*. México: UACJ-Cepcom.
- Castellanos Gout, M. E. (2009). *Del Estado de derecho al Estado de justicia*. México: Porrúa-Universidad Autónoma de Baja California.
- Concepción Montiel, L. E. & López Guzmán, C. (2007). *El desafío de la consolidación democrática en México: propuestas y perspectivas*. México: Porrúa/Senado de la República/UABC.
- Consejo Nacional de Evaluación (Coneval). (2007). Informe ejecutivo de Pobreza en México.
- Cordero Vega, L. (2007). Fallas de Estado vs. fallas de Mercado. Recuperado de <http://lev-derechoadministrativo.blogspot.com/2007/03/fallas-de-estado-vs-fallas-de-mercado.html>
- De Remes, A. (2000). *Elección racional, cultura y estructura: tres aproximaciones para el análisis de los fenómenos políticos y sociales*. México: Centro de investigación y docencia económicas (CIDE).
- Diccionario enciclopédico ilustrado*. (1989). Colombia: Editorial Océano.
- Dieterlen, P. (2001). *Ensayos sobre justicia distributiva*. México: Fontamara.
- Elizondo Mayer-Serra, C. (2007). *Equilibrios perversos: instituciones inadecuadas pero duraderas*. México: Banco Mundial-Centro de investigación y docencia económicas (CIDE).
- Elizondo Mayer-Serra, C. (2001). *La importancia de las reglas*. México: FCE.
- Elster, J. & Slagstad, R. (1999). *Constitucionalismo y democracia*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.
- Enríquez Pérez, I. (2009). *La construcción social de las teorías del desarrollo*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Figueras, A. J. (2006, enero-abril). Un análisis económico de moda: el enfoque neoinstitucionalista. *Actualidad económica*, 16(58), 34.
- French-Davis, R. (2004). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*. Argentina: Siglo XXI editores.
- Gellhorn, E., Kovanic, William E. & Calkins, S. (2004). *Derecho y economía de la competencia*. México: Comisión Federal de Competencia/USAID/US Embassy.
- Gilly, A., et al. (1979). *Interpretaciones de la revolución mexicana*. México: Nueva Imagen.
- Ha-Joon, C. (2006, primer semestre). La relación entre las instituciones y el desarrollo económico: problemas teóricos clave. *Revista de Economía Institucional*, 8(14).
- Hayek A. F. (1978). *Camino de servidumbre*. España: Alianza editorial.
- Hodara, J. (1991). Políticas de crecimiento y de cambio tecnológico industrial en México: la década de los ochenta. En O. Martínez Legorreta (comp.), *Industria, comercio y Estado. Algunas experiencias en la cuenca del Pacífico*. México: El Colegio de México.
- Isuani, E, Lo Vuolo, R. & Tenti Fanfani, E. (1991). *El Estado benefactor: un paradigma en crisis*. Argentina: Miño Davila/CIEPP.
- Leal, J. F. (1972). *La burguesía y el Estado mexicano*. México: El caballito.
- Levi M. (2006, abril). Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno. *Revista Española de Ciencia Política*, 14. 9-40.
- López Guzmán, C. (1991, enero). La Perestroika en la URSS, la modernidad en México: Dos Estados revolucionarios cuestionados. *Revista Enlace*, 38.

- López Guzmán, C. (1994, enero-marzo). Nuevos Modelos Industriales: aplicación y factibilidad en Baja California. *Revista Paradigmas*, 2(5), 28
- López Guzmán, C. (1994, abril-junio). El dilema de la revolución: democracia frente a estabilidad. *Revista Semillero*, 2(6).
- López Guzmán, C. (1995, diciembre). Diagnóstico del PRI. *Revista Debate democrático*, 1(1).
- López Guzmán, C. (1998). *La inserción de México a la globalización económica*. (Tesis de Maestría en Economía Internacional). UABC-Facultad de Economía. Tijuana, B.C., México.
- López Guzmán, C. (1999, julio-septiembre). Análisis del modelo económico neoliberal. *Revista Paradigmas*, 7(27), 56.
- López Guzmán, Cuauhtémoc. (2008). Críticas y nuevos retos para la reforma del Estado en México: del neoliberalismo al neoinstitucionalismo. *Revista con-ciencia política*, 15(34).
- López Pontón, E. (2008, primer semestre). Un criterio de eficiencia para la concepción y la evaluación de las políticas públicas. *Revista de Economía Institucional*, 10(18).
- Loser, C. & Kalter, E.. (1992). *Mexico: The strategy to achieve sustained growth*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Lustig, N. (1984). La desigual distribución del ingreso y de la riqueza, en *La desigualdad en México*. Rolando Cordera y Carlos Tello (coordinadores). Ed. Siglo XXI. México.
- MacEwan, A. (2001). *¿Neoliberalismo o democracia: estrategias y alternativas económicas para el siglo XXI*. España: Intermón Oxfam.
- Máiz R. (Compilador). (2001). *Teorías políticas contemporáneas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Membreño Cedillo, M. (2007). *Qué se entiende por captura del Estado*. Tegucigalpa Honduras: Consejo Nacional Anticorrupción. Recuperado de: <http://www.cna.hn>



- Mendíaz, M. G. (2007). El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo. Recuperado de <http://biblioteca.puntoedu.edu.ar>
- Millán, H. & Pérez, R. (2008). Desigualdad social y pobreza en el Estado de México: ¿convergencia o divergencia? Recuperado de: www.redalyc.org
- Molinar Horcasitas, J. (1993, abril-junio). Escuelas de interpretación del sistema político mexicano. *Revista Mexicana de Sociología* 15(2).
- Morris D. S. (1992). *Corrupción política en el México contemporáneo*. México: Siglo XXI.
- Mota Díaz, L. (2008). Instituciones del Estado y producción y reproducción de la desigualdad en América Latina. Recuperado de : <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>
- Nohlen D.(2006). *Diccionario de ciencia política* (tomo I y II). México: Ed. Porrúa-El Colegio de Veracruz.
- North, D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México..
- North, D. (1984). Estructura y cambio en la historia económica. Alianza Universidad. Madrid.
- North, D. (2000, primer semestre). La evolución histórica de las formas de gobierno. *Revista de Economía Institucional*, (2).
- Olson M. (1992). *La lógica de la acción colectiva*. México: Editorial Limusa.
- Oriol Prats, J. (2007, primer semestre). Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo. *Revista de Economía Institucional*, 9(16).
- Palacios, P. J. & Molano, M. J. (2011, enero) Cultura económica y desarrollo en México. *Revista Este País*, (237).



- Parada J. J. (2003, primer semestre). Economía institucional original y nueva economía institucional: semejanzas y diferencias. *Revista de Economía Institucional*, 5(8).
- Paz, O. (1979). *El ogro filantrópico*. México: Joaquín Mortiz.
- Peters, B.G. (2003). *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*. España: Gedisa.
- Portes A. (1995). *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*. México: Flacso/Miguel Ángel Porrúa.
- Posner, A. R. (2007). *El análisis económico del derecho*. México: FCE.
- Powell, W. W. & Dimaggio, P. J. (Compiladores). (2001). *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.
- Rawls, J. (2002). *Justicia como equidad*. España: Tecnos.
- Rawls, J. (2006a). Liberalismo político. México: FCE.
- Rawls, J. (2006b). *Teoría de la justicia*. México: FCE.
- Reis Mourao, P. (2007, primer semestre). El institucionalismo norteamericano: orígenes y presente. *Revista de Economía Institucional*, 9(16) .
- Resnik, M. (1998). *Elecciones: una introducción a la teoría de la decisión*. España: Gedisa.
- Rivera Ríos, M. Á. (2009). *Desarrollo económico y cambio institucional*. México: UNAM.
- Robinson A. James. (2006). El equilibrio de América Latina. En Francis Fukuyama (compilador) *La brecha entre América Latina y Estados Unidos: determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*. México: FCE-Fundación Grupo Mayan.
- Roux, D. (2006). *Los premios nobel de economía*. España: Akal.

- Ruiz Valerio, J. (2006, febrero). Democracia y Estado de derecho: una combinación difícil en el contexto latinoamericano. *Revista Espacios públicos*, 9(17).
- Sampieri Hernández, R. et al. (2000). Metodología de la investigación. México: Mc Graw Hill.
- Sefchovich, S. (2008). *País de mentiras*. México: Océano.
- Sen, A. (1997). *Bienestar, justicia y mercado*. España: Paidós/U.A.B.
- Taylor, L. (1996). Crecimiento económico, intervención del Estado y teoría del desarrollo. *Pensamiento Iberoamericano*, 29.
- Toboso, F. (1997). En qué se diferencian los enfoques de análisis de la vieja y nueva economía institucional. *Revista Hacienda Pública Española*, (143).
- Toboso, F. & Compés, R. (2003, octubre-diciembre). Nuevas orientaciones en el ámbito de la nueva economía institucional: La incorporación de los aspectos distributivos. *El trimestre económico*, (280).
- Vuskovic, P. (1993). *La pobreza: desafío teórico y estratégico*. México: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.
- Waldmann, P. (2003). *El Estado Anómico: Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Venezuela: Nueva Sociedad.
- Zaremborg G. (2008). La teoría de la elección pública: ¿una teoría del desencanto? Recuperado de http://flacso.edu.mx/documentos/imagenes/pdf/ensayos/teoria_eleccion.pdf



ÍNDICE

Presentación	9
Prefacio	17
Objetivo general	18
Objetivos específicos	18
Hipótesis	22
Introducción	27
Origen, evolución y supuestos del Neoinstitucionalismo	27
Teoría, conceptos y métodos de análisis empleados para la investigación	30
Teoría	30
Conceptos	32
Métodos de análisis	45
Estructura de la investigación	50
Construcción histórica del sistema de privilegios en México ...	53
La herencia colonial: génesis e imposición	54
El concepto de sistema de privilegios	62
Orden jurídico y estructura social: la formación de la vía de la dependencia	65



Instituciones y desempeño democrático	69
Diseño institucional y desempeño democrático	71
Función y forma	71
Teoría de la captura y sistema de privilegios	76
Instituciones, individuos y actores desde la perspectiva del análisis político de los costos de transacción	81
Individuos, actores (acción colectiva) e instituciones, vinculados a costos de transacción	85
Instituciones, inequidad y teoría del Estado mexicano	91
Estado depredador o Estado capturado: el origen del autoritarismo y el atraso en México	95
Etapa de 1521 a 1821. Modalidad: Estado depredador. Modelo operativo: dominación colonial	101
Etapa de 1821 a 1876. Modalidad: Estado capturado. Modelo operativo: gobiernos inestables	104
Etapa de 1876 a 1910. Modalidad: Estado depredador. Modelo operativo: dictadura	106
Etapa 1910-1920: Revolución mexicana	108
Etapa de 1920 a 2000. Modalidad: Estado depredador. Modelo operativo: gobiernos populistas	115
Primera contradicción: eficiencia <i>versus</i> recaudación	119
Segunda contradicción: competencia <i>versus</i> privilegios	120
Tercera contradicción: instituciones <i>versus</i> desarrollo	121
Etapa 2000-2010. Modalidad: Estado capturado. Modelo operativo: gobiernos ineficientes	124



Desigualdad, inequidad y pobreza: diferencias y relaciones	132
Conceptos de pobreza	133
Conceptos de desigualdad	134
Conceptos de equidad	135
Precisiones sobre desigualdad y pobreza en México	136
Justicia distributiva y equidad: enfoques teóricos	139
Teoría liberal	141
Enfoque del utilitarismo individualista	141
Enfoque de la justicia como equidad (teoría de la justicia) de John Rawls	142
La teoría del bienestar y la justicia de Amartya Sen	143
Teoría libertaria	144
Friedrich August Von Hayek y Robert Nozick	144
Friedrich August Von Hayek	144
Robert Nozic	145
Teoría socialista	146
Instituciones y desarrollo económico	147
El modelo ISI de México	148
Instituciones y cambio institucional: la nueva perspectiva hacia el desarrollo	154
Nuevo diseño institucional	162
Perfil de la economía mexicana: dónde estamos	166
Derechos de propiedad y costos de transacción	168
Desarrollo, democracia y reforma del Estado en México	173





Estado <i>versus</i> mercado en México: competencia, regulación y conflicto distributivo	178
Ineficiencia, inequidad e ilegalidad	182
Instituciones y Estado de derecho	193
Concepto y características del estado anómico	195
El Estado mexicano: una construcción institucional defectuosa	197
Incumplimiento, ilegalidad, impunidad e injusticia: las diversas facetas del desacato al Estado de derecho y la persistencia de anomia	201
Cultura y valores de los mexicanos: instituciones informales imperfectas	205
Conclusiones	211
Propuestas	213
Bibliografía	219





Instituciones, inequidad y sistema de privilegios en México se terminó de imprimir en marzo de 2019 en RR Servicios Editoriales, José María Larroque 1475, col. Nueva, C.P. 21100, Mexicali, Baja California, tel. (686) 582-2825. La edición estuvo al cuidado del Departamento de Editorial de la Universidad Autónoma de Baja California. El tiraje consta de 300 ejemplares.





México ha transitado por cambios institucionales violentos: guerra de independencia, guerra de reforma y revolución. También se han instrumentado reformas institucionales graduales y pacíficas; sin embargo, desde la Colonia ha pervivido un sistema de privilegios que se sustenta en el intercambio de lealtades por excepciones del gobernante ante los tributarios y electores poderosos. Esta confabulación perversa se ha reproducido en la sociedad mexicana, orientando la conducta social hacia patrones improductivos, inequitativos y deshonestos. La teoría neoinstitucional es empleada en este estudio para comprender la importancia de las instituciones para el desarrollo económico, la consolidación democrática y el afianzamiento del Estado de derecho.

Las naciones más prósperas y desarrolladas han sustentado su progreso en un orden institucional surgido de Estados consensuales que garantizan los derechos de propiedad, la cooperación y el intercambio humano bajo reglas y normas que proveen certeza y certidumbre. En cambio, México ha padecido de un Estado depredador donde los grupos que controlan y ejercen el poder persiguen sus propios fines, alterando el orden legal y los derechos de propiedad en su favor y elevando los costos de transacción que frenan el crecimiento económico.

Para que México deje de ser un país subdesarrollado, con un desempeño democrático deficiente y un orden jurídico desviado de sus fines básicos, debe alcanzar las tres E de las naciones prósperas: equidad, eficiencia económica y Estado de derecho. Sin embargo, en la historia de México ha prevalecido un orden colectivo de las tres I: ineficiencia económica, inequidad social e ilegalidad (o incertidumbre jurídica).



Universidad Autónoma de Baja California