

***Instituciones para mejorar el desarrollo.  
Un nuevo pacto social para  
el crecimiento y el bienestar, FCE, 2003.***

**Federico Novelo Urdanivia**

**Para Denisse**

Al leer cada una de las 407 páginas del libro póstumo de Pepe Ayala (¡hay otras 33 de bibliografía!), resulta inevitable la evocación de los últimos meses de vida del entrañable amigo ido, así como de las actitudes que mostró en al menos tres ámbitos: el de la inminencia de la muerte que, en un comienzo, le llevó a buscar remedios hasta donde la ciencia médica convencional no se atreve y, como en el *Macario* de B. Traven, le ayudó a moverle la cama a la muerte hasta que la macabra métrica del cáncer se convirtió en evidencia creciente e indiscutible, para conducirlo, después de toda una vida de orden, a poner orden y resignación ante la muerte; en el ámbito familiar y de los amigos, Pepe se dedicó a reconfortar a quienes pretendíamos

reconfortarlo, mostrando una entereza y presencia de ánimo que, para mí al menos, eran y aún son envidiables; el tercer espacio lo constituyó el de su

producción intelectual, también terminal, que se cerró con un par de significativos libros: *Fundamentos institucionales del mercado*, que editó su siempre amada, y no siempre leal, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, y el que se reseña en este espacio. En un principio, ambos conformaban un sólo y enorme texto; como quiera que sea, el autor conoció la primera edición del primero, actualizó su clásico *Estado y desarrollo*, cuya segunda versión también editó la Facultad de Economía y murió con el conocimiento cierto que el último sería, como lo fue, editado por el Fondo de Cultura Económica, la casa editorial en la que todos queremos publicar y que, con éste, publica el tercer libro de nuestro autor. Entremos en materia.

La hipótesis del libro es la de responder hacia dónde se debe orientar el fortalecimiento de las capacidades institucionales y para qué. Estado de derecho, descentralización del gasto público y de las competencias tributarias, entre otras, promoción de la competencia como remedio a la densa capa de corrupción y como mejor vía para el establecimiento y desarrollo de mercados diversos, y política social que logre la igualdad de todo tipo de oportunidades entre los mexicanos,

conforman los espacios para ejercer tales capacidades, bajo el principio que sugiere una inacabada reforma del Estado y una necesaria complementariedad de éste con el surgimiento y operación de los mercados.

**El plan del libro**

En la Introducción se reflexiona sobre el agotamiento del actual y la necesidad de un nuevo arreglo institucional; el Capítulo II ofrece evidencias del costo alternativo de no promover el nuevo arreglo; el Capítulo III recorre la historia de instituciones y desarrollo en México y el Capítulo IV nos recuerda, con el *Informe 1997 del Banco Mundial*, que "... un buen gobierno es un artículo de primera necesidad"; el Capítulo V hace depender a la disponibilidad de un Estado de derecho creíble de la profunda reforma del Poder Judicial; el capítulo VI aborda el candente tema de la reforma fiscal; el capítulo VII se destina al relevante tema de la descentralización; el Capítulo VIII trata sobre la institucionalidad necesaria para impulsar la competencia; el Capítulo IX se destina a recorrer el páramo de la intermediación financiera, mientras que el Capítulo X se refiere, en particular, a la banca de fomento; el capítulo XI trata sobre los mecanismos plausibles y posibles de mejora para el desempeño industrial, y el capítulo XII, el último, se dedica a proponer reformas institucionales para el desarrollo rural. En presencia de muy significativas hipótesis, se echa de menos un cuerpo de conclusiones que, sin duda, el mismo autor juzgaría pertinente; también se extraña, como en otros trabajos de nuestro autor en los que los editores buscaron imprudentes *economías*, un índice onomástico que siempre favorece la consulta. Esto no demerita, por supuesto, el impecable trabajo de Leonardo Lomeli, Javier Núñez y Alberto Velázquez, tres entrañables amigos de José Ayala que se aplicaron a la tarea revisar el texto, con el resultado —que siempre se agradece— de lograr una redacción clara y amena.

En general, en implícito reconocimiento al origen común de los mejores institucionalistas económicos, el de historiadores, Pepe recorre una historia económica mexicana que, ¿hay que repetirlo?, conocía clara y pro-

**Profesor de la UAM Xochimilco**



fundamente; pero ahora lo hace armado de las esclavitudas anteojeas del institucionalismo económico, esa teoría positiva que, de tiempo atrás, se le convirtió en pasión inocultable y que le ayuda notablemente a descifrar las fortalezas y debilidades de los acuerdos del tiempo, esperamos irreversiblemente ido, del autoritarismo posrevolucionario y las que acompañan al reformismo que arrancó hace poco más de 20 años. Reformas numerosas y fallidas que multiplican exponencialmente a los pobres, profundizan la desigualdad, no resuelven en lo esencial los viejos problemas y ponen en escena un inquietante cuerpo de muchos nuevos.

Para el anterior y el ya no tan nuevo escenarios, Pepe propone los referentes clave de la prosperidad (Estado de derecho, derechos individuales –significativamente, los de propiedad–, obligación inexcusable en el cumplimiento de los contratos y depredación cero) y conduce sus indagaciones a poner en tensión aquellos momentos y nueve instancias, para preguntarse y contestamos sobre la existencia, simulación, eficiencia, redundancia, suficiencia, pobreza y calidad de nuestras instituciones. Tres apuntes fundamentales guían las reflexiones de mayor fuerza en el libro que se comenta:

- La primera, propuesta por J. A. Aguilar, es aquella que nos recuerda que: "...mientras en Estados Unidos las leyes son normas, en México son aspiraciones"; la idea peregrina que, a lo largo de la historia, nos ha llevado a establecer leyes incumplibles, si acaso socialmente deseables, no hace sino vulnerar a la propia ley.
- La segunda, de la cosecha del propio Pepe, establece que el problema más significativo de los viejos pactos consistió en no hacer diferencia entre las reglas del juego y los jugadores: "Cuando se confunden las reglas del juego con los jugadores ocurre un hecho relevante: la ley no se puede aplicar por encima de los intereses particulares, sino a favor de unos cuantos". El sistema de privilegios, sobre el que advirtió A. Molina Enríquez, se vio honrado por el carácter excluyente de aquellos añejos acuerdos, en muchos casos convertidos en ley.

- La caótica relación entre las instituciones informales y las formales. El autor nos recuerda, como si hiciera falta, que el legislador puede crear leyes de la noche a la mañana, mientras los "hábitos del corazón", las tradiciones, requieren de largos periodos y gran activismo educativo para modificarse. Aquí, las viejas y las nuevas instituciones cojean de la misma pata: carecen del más elemental consenso y recogen poco y mal, cuando lo hacen, las opiniones generales. El daño suplementario de esta contradicción radica en la tendencia a colocar la *negociación* en el lugar que debiera ocupar la *obligación* de cumplir con la ley.

## El Estado

En el desarrollo de los temas específicos, sin perder nunca de vista a la historia, el asunto relativo al buen gobierno se aborda con impecable precisión, por cuanto ya es ampliamente reconocida la inviabilidad del desarrollo *sin* Estado. Recordemos, con T. Hobbes, que: "Sin un Estado fuerte, la vida es solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta"; además de la fuerza coercitiva, la presencia de lo que Mancur Olson denomina "intereses inclusivos" y la prenda fundamental de la seguridad, el Estado deberá proporcionar certidumbre y, así, ganar confianza: "Un gobierno predecible es un gobierno confiable", como nos recordaba Pepe en su penúltimo texto y como sugirió F. Hayek en su *Camino a la servidumbre* que, por cierto, no incluyó nuestro autor en sus reflexiones. El buen gobierno habrá de añadir a estas tareas el acceso de los agentes a la más completa información económica, la promoción y regulación de mercados que, en el marco de la formalidad, requieran transacciones a distancia y no inmediatas, cambio técnico, intermediación financiera, servicios pos venta y contratos, con el objetivo único de hacer cumplir las normas y los contratos a todos los agentes involucrados. Suplementariamente, el gobierno buscará una eficiencia de corte gerencial, que le proporcionará mejores argumentos a la hora de cumplir con otra obligación fundamental: la de rendir cuentas a los gobernados.

### El estado de derecho

El orden republicano, con tres poderes soberanos y autónomos, hasta hace muy poco tiempo era una ficción en la realidad mexicana, por cuanto mostraba una amplia brecha entre ella y la formalidad supuestamente normativa; muy a pesar del activo reformismo en la materia, son notables las debilidades presupuestarias del Poder Judicial, así como la recurrencia de eventos protagonizados por jueces que evidencian la colusión y se convierten en vigorosas fuentes de corrupción. Ese poder no es ajeno a la anemia de incentivos para mejor hacer cumplir la ley, que es visible en numerosos ámbitos de nuestra vida pública, y su vulnerabilidad tiene un efecto directo sobre la simulación –peor que la inexistencia– del Estado de derecho.

### La reforma fiscal

El análisis en torno a nuestra penuria fiscal, arranca con el repaso de las ineficiencias recaudatorias, tanto de los impuestos directos como de los indirectos, y alude al hinchado cuerpo de intereses en favor de la no reforma, desde agentes rentistas y políticos oportunistas, hasta las tradicionales clientelas de partidos y organizaciones sociales. Un amplio espacio de las reflexiones abarca el asunto relativo a la petrolización de las finanzas públicas y a la vieja historia de posposiciones de la reforma fiscal, desde la propuesta de N. Kaldor a A. Ortiz Mena, al despuntar los años sesenta del siglo pasado, hasta las opciones –siempre ineficientes y de temporalidad cercanamente finita– de endeudamiento interno y externo, de petrolización y de privatizaciones, hechas en todos los casos de la peor manera y sin los marcos normativos necesarios; el abc de las privatizaciones, que sugiere:

- No rematar los activos públicos
- No poner tales activos en manos menos aptas que las públicas
- No favorecer la constitución de monopolios, que castigan considerablemente a los consumidores, con los activos privatizados,

- No permitir la reducción de la calidad o el aumento de los precios y tarifas de los bienes y servicios privatizados, resultó claramente ignorado por los gobiernos que hemos padecido de 1982 hasta la fecha, para los que las privatizaciones han representado un objetivo y no un medio, y las evidencias y ejemplos de tales despropósitos son ofrecidos por Pepe con la generosidad que acostumbraba. Baste mencionar que en el año 2000 un pasaje aéreo de la Ciudad de México a la de Morelia –por las líneas que monopolizan 97% de los vuelos nacionales– era 10% menor que el correspondiente a la ciudad de París, por las empresas internacionales que se desempeñan en un ambiente de competencia; por lo que hace al paquete de servicios telefónicos, padecemos un precio 44% mayor que el promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y seis veces más alto que el de Corea del Sur, líder mundial en la eficiencia respectiva.

El círculo vicioso en el que opera nuestro drama fiscal, tiene una mecánica que no sólo revela nuestro problema de corrupción más significativo, la desigualdad económica y social, sino las enormes dificultades que acompañan a cualquier propósito reformista. Los pobres que, al tiempo que no pagan impuestos, no reciben bienes públicos merecedores del nombre; los ricos que eluden obligaciones fiscales y tienden a proveerse de bienes privados, y unas capas medias sobregavadas y receptoras de bienes públicos de calidad menguada y menguante, son los protagonistas de ese círculo ominoso, que sólo podrá romperse con una consistente reforma institucional.

En este tema, nuestro autor pone en tensión las alternativas de la modernización tributaria contra el pacto fiscal, de cuño cepalino, y se adscribe al segundo, con el que sugiere la práctica duplicación de los ingresos fiscales, mientras supone un débil crecimiento, cercano a 3% del PIB, en las mejores condiciones de la primera. La reflexión relativa a la conveniencia de establecer preferentemente impuestos indirectos al consumo, a pesar de su carácter regresivo, es impulsada por Pepe, a partir de las siguientes consideraciones:

a) la imposición indirecta al consumo es una alternativa preferente en el ambiente internacional; b) su recaudación es considerablemente más sencilla que la que corresponde a los impuestos directos; c) no distorsiona los costos de producción y, por tanto, no atenta en contra de la competitividad de los productores nacionales, y d) su carácter indiscutiblemente regresivo en la tributación puede atemperarse en el gasto.

### El federalismo

La larga historia de luchas entre federalistas y centralistas se resolvió de la peor manera con el establecimiento de la contradictoria y duradera figura del *federalismo centralista* que se asentó en México como una suerte de mal necesario para el fortalecimiento de la nación y su integración política y económica. La descentralización, especialmente de competencias y no sólo de gasto público, es un propósito que va de la mano de las aspiraciones democráticas. Como en buena parte de los otros ámbitos analizados, el autor examina la considerable distancia entre la formalidad del federalismo y su triste realidad, por lo que el propósito de una reforma radical, pospuesto reiteradamente, toma un nuevo impulso y reivindica su pertinencia, con la reciente disponibilidad de un ambiente democrático en el país.

La descentralización propuesta, al tiempo que fortalece a los gobiernos locales, no es contraria a una eficiente coordinación entre los tres órdenes de gobierno; la idea central, profundamente democratizadora, es la de otorgar muy significativas facultades políticas, fiscales y territoriales a los gobiernos de mayor cercanía con los gobernados, tanto para democratizar el proceso de toma de decisiones cuanto para rendir cuentas detalladas de la gestión. De otro lado, la incorporación de índices de privación y la atemperación de los demográficos y los de eficiencia recaudatoria, en la fórmula de asignaciones federales, favorece un proceso de reducción de la desigualdad regional que, por supuesto, es ya un objetivo de nuestro federalismo formal. Ayala nos dice cómo lograrlo.

### La competencia

El viejo esquema de crecimiento, en la combinación de economía mixta y pactos corporativos, privilegió la existencia y apología de formas notablemente imperfectas de mercado, con monopolios públicos que en el discurso y la ideología oficiales se presentaban como logros fundamentales del desarrollo nacional. Las dificultades que enfrenta una incipiente cultura de la competencia se agrandan con la actual carencia de brújula oficial y la edificación de "nuevas" apologías de los monopolios estatales, ahora por cuenta de los dos más importantes partidos de oposición.

Pagar una de las gasolinas más caras del mundo o sufrir notables ineficiencias en el suministro de energía eléctrica, son acontecimientos que parecen afectar a los consumidores en grado menor que el fortalecimiento de un peculiar orgullo nacionalista, expresado en la veneración de monopolios públicos que, además, cocinan en su interior pecados de corrupción de los gordos. Como quiera que sea, el actual ambiente globalizado y globalizador, anclado en una competencia de mercados desregulados, mueve a promover la difusión de la cultura de la competencia que paradójicamente y de acuerdo con las indagaciones de nuestro autor en 1857 contó, en la Constitución mexicana, con la primera norma a su favor, ¡en todo el mundo!

La prolongada ausencia de la ley reglamentaria del añoso e insuficiente artículo 28 de la Constitución actual, y la más que tardía creación de comisiones federales que, además de su debilidad presupuestaria e institucional, traslapan parte significativa de sus funciones, son los más sólidos argumentos para iniciar una vigorosa reforma institucional sobre el tema.

### La banca

Con un quebranto de notable profundidad, y más notables efectos en todo el sistema económico, con un salvamento oficial que es un verdadero monumento a la afición gubernamental por socializar las pérdidas, con un impuesto negro derivado de incorporar el salvamento al ya abigarrado cuerpo del endeudamiento pú-

blico interno, del que ningún incremento en el ingreso fiscal se salvará de sensibles disminuciones en su metamorfosis a gasto y con una incapacidad de los actuales banqueros, beneficiarios de una costosa privatización y que mueve más a compasión que a reclamo, la intermediación financiera padece una de las más serias y trascendentes crisis, en muy buena medida atribuible a una privatización que puso en manos de bolsistas guiados por expectativas de muy corto plazo a los 18 bancos que, por su propia naturaleza, requieren brújulas de otra dimensión temporal.

**S**i a toda esta circunstancia se suman las prácticas corruptas de muchos banqueros y la casi venerada cultura del *no pago*, por parte de numerosos deudores, el panorama no podía ser más desolador. En el recuento de errores y omisiones, destacadamente la ausencia de regulaciones claras y eficaces, y en la revisión de un marco normativo que es confuso y conduce a recurrentes duplicaciones de las funciones de fiscalización y regulación, el autor encuentra los principales referentes para una profunda reforma institucional del sector, destacando la interesante figura de la *regulación prudencial* y el establecimiento de técnicas de auditoración y supervisión modernas y sintonizadas con el ámbito internacional. Suplementariamente, propone mayor rigor en la evaluación de la rentabilidad de proyectos de inversión y en el análisis de recuperación de los créditos, para la que existen complejidades legales y temporales extraordinarias.

#### La banca de desarrollo

**S**i la rentabilidad económica es la brújula exclusiva de la banca comercial, la rentabilidad social (con precios sociales de salarios, tasas de interés y de cambio y dotación oportuna, suficiente y de calidad de los bienes públicos) y el logro de los más importantes propósitos de una política económica expansiva, son los que corresponden a la banca de desarrollo, en cooperación y no en competencia con la comercial.

**C**on reformas inacabadas y contradictorias, con una tradición de gestión burocrática, amañada, ineficiente y no despojada de prácticas discrecionales y, en muchos

casos, corruptas, la banca de fomento encierra enormes potencialidades en el proceso de crecimiento económico y en muchos países prósperos es una de las variables explicativas del éxito. En el auge reformista que se ha aplicado sobre esta banca, la supresión de su primer piso pareciera conformar un acierto; sin embargo, las nuevas normas establecidas adolecen de falta de claridad, son numerosas en exceso y tienden a limitar más que a favorecer el desarrollo de sus operaciones. Siendo distinta en sus propósitos a la comercial, en opinión de nuestro autor la banca de desarrollo requiere reformas institucionales muy parecidas a las que se proponen para aquella.

#### La industria

**S**iendo la prenda más estimada de los viejos acuerdos, sobreprotegida, ineficiente y beneficiaria de restricciones presupuestarias tan blandas como las que han estado presentes en la banca de fomento, la industria conformó el más relevante objetivo oficial de todo el período sustitutivo de importaciones y en su subsector exportador, muy a pesar de la crisis de la economía estadounidense, recibe los mayores reconocimientos de los gobiernos recientes. Es un sector que, en un plazo relativamente breve, pasó de un abigarrado cuerpo de políticas públicas a la reciente y peregrina decisión gubernamental en la que la *política industrial consiste en no tener política*, sin que ello signifique la ausencia de instancias públicas en su funcionamiento, con tareas diversas, duplicadas, contradictorias y dramáticamente ineficientes.

**E**s un espacio donde la destrucción de cadenas productivas es visible y grande, donde el dinamismo exportador, en la mayoría de los casos, depende de un papel muy significativo de las importaciones temporales, donde se padece de una desigualdad impresionante entre las escasas grandes empresas y las muy numerosas pequeñas y micro, con efectos altamente diferenciados en generación de empleos, en consumidores productivos y finales, en acceso al cambio técnico, al crédito y a los mercados de mayor dinamismo. Sufre de una gestión oficial múltiple y contradictoria y de-

pende, en su subsector dinámico, del mercado externo, al que acude una competencia inquietante y vigorosa que, para el caso de la producción china, se torna verdaderamente amenazante.

**S**urgida para atender exclusivamente al mercado interno, es víctima de una miopía oficial que entre ese y el externo contempla más competencia que complementariedad, y ha optado por el segundo, con lo que la vulnerabilidad de todo el sector se promueve por partida doble: para el sector tradicional, por el castigo deliberado al mercado interno; para el dinámico, por la exposición a otros competidores y por el peso extraordinario del ciclo económico mundial, al que se ha sometido, también, al remedo de política económica que se nos ofrece prácticamente sin rubor.

**L**a reforma institucional, en este caso, es urgente y radical; requiere del establecimiento de una nueva política sectorial y de una normatividad simple, clara y eficiente. La lectura del capítulo correspondiente facilita el conocimiento y la secuencia de la agenda de reformas puntuales.

### **El campo**

**D**ecía Octavio Paz que la fuente de nuestras tradiciones es más indígena que española y mucho más rural que urbana. El campo reúne la mayor riqueza de nuestra diversidad cultural y, por muchos años, cumplió una compleja triada de tareas fundamentales: una oferta de alimentos suficiente y barata, materias primas abundantes y baratas para la industria y captación de divisas, vía exportación, para financiar las importaciones que la industria siempre requiere. Transfirió capital al resto de la economía mediante los instrumentos bancarios, fiscales y de precios y cumplió con la tarea de transferir fuerza de trabajo para las actividades urbanas; en el desempeño de esas funciones y en el marco de una dualidad productiva invencible, el agotamiento del medio rural se acabó haciendo visible al despunte de los años setenta del siglo XX y su exposición a la competencia internacional arroja un saldo de muy pocos ganadores y muy gruesas filas de perdedores.

**L**os acuerdos corporativos, en deliberada sustitución de los derechos individuales, la atomización de la estructura agraria, con un minifundismo incapaz de acceder a los insumos y ventajas que derivan de las economías de escala y un prolongado tutelaje gubernamental que convirtió en nada la soberanía de productores y les impidió tomar las decisiones fundamentales (qué, cómo, cuánto y para quién producir), no son datos menores a la hora de buscar las variables explicativas de la crisis del sector.

**L**a incertidumbre sobre los derechos de propiedad, la falta de acceso al crédito, a los mejores insumos, a precios capaces de incentivar la producción, al aseguramiento y a los, ahora juzgados y condenados, subsidios, también desempeñaron su propio e inquietante papel, sin menoscabo de una burocracia incapaz, entrometida y corrupta que históricamente ha mediado y medrado entre los productores y las agencias gubernamentales.

**L**a posposición de la reforma, vale la pena advertirlo, puede representar mucho más que costos materiales y llevarnos a una ingobernable inestabilidad, también social. Las reformas recientes, sin consenso ni suficiencia, resolvieron poco y mal la compleja situación. Percibir al campo como componente de un todo, no sólo económico, nacional, definir y proteger derechos de propiedad, ampliar el espectro de derechos individuales, incentivar la compactación agraria, impulsar las economías de escala y reanimar todo el circuito financiero, son parte esencial de las propuestas institucionales de José Ayala Espino para el sufrido sector y la doliente humanidad que en él malvive.

### **Conclusión**

**L**a invitación de *economíaunam* a través de mi querida amiga Denisse, la compañera de Pepe por toda una vida, a elaborar la presente reseña, es un honor extraordinario; espero haberme esforzado como la circunstancia, que es la del último libro de un gran amigo y de un extraordinario académico, lo exige. El lector y muy especialmente esa lectora, juzgarán. Por mi parte, no puedo sino agradecer la trascendente distinción. Gracias 