



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE ECONOMÍA**

**APLICACIÓN DE LA TEORÍA INSTITUCIONAL DE NORTH AL
ESTUDIO DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN AMÉRICA
LATINA: COMPARACIÓN MÉXICO Y BRASIL A PARTIR DE LA
SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTORA EN ECONOMÍA

PRESENTA:

ROSALBA POLANCO PIÑEROS

DIRECTOR DE TESIS:

DR. MIGUEL ÁNGEL RIVERA RÍOS

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F., JUNIO DE 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis padres, Arcadio y Marina,
que me enseñaron el valor
del esfuerzo y la tenacidad*

ÍNDICE

ÍNDICE	iii
ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS	vii
ÍNDICE DE SIGLAS	ix
AGRADECIMIENTOS	xi
INTRODUCCIÓN	13

CAPITULO 1

UNA TEORÍA INSTITUCIONAL PARA EL ESTUDIO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Introducción	24
1.1 El institucionalismo en el marco de la crisis del pensamiento económico	27
1.2 Fractura del paradigma neoclásico en el último cuarto del siglo XX	31
1.3 Modelo teórico de North	34
1.3.1 Conceptos básicos del institucionalismo de North	34
1.3.1.1 Definición e importancia de las instituciones. Eficientes e ineficientes	35
1.3.1.2 Relación entre instituciones y organizaciones	39
1.3.1.3 Derechos de propiedad y costos de transacción	39
1.3.1.4 Marco institucional, creencias e ideología	41
1.3.1.5 El Estado y el poder político	43
1.3.2 Visión histórica de North	47
1.3.3 Estado natural y coaliciones: el replanteamiento de la teoría de North	50
Conclusiones	55

CAPITULO 2

RELACIÓN ENTRE LA TEORÍA INSTITUCIONAL Y EL DESARROLLO ECONOMICO

Introducción	57
2.1 La nueva teoría del desarrollo	58

2.1.1	Bases teóricas de la nueva teoría	59
2.1.2	Dependencia histórica y el círculo vicioso de la pobreza	62
2.1.3	El papel de la acción gubernamental	62
2.2	La teoría de la modernización: Acemoglu y coautores	63
2.2.1	Condiciones originarias	65
2.2.2	Dinámica institucional y persistencia de las instituciones	68
2.3	Trayectorias de desarrollo y cambio institucional	71
2.3.1	Conceptos básicos	71
2.3.2	Tipos de trayectoria o <i>Path Dependence</i>	72
	Conclusiones	74

CAPITULO 3

CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO ECONOMICO EN MÉXICO DESDE MEDIADOS DEL SIGLO XX

	Introducción	76
3.1	Factores objetivos e instituciones originadoras en el proceso histórico mexicano; el legado colonial y el Estado extractivo. El origen de la trayectoria	78
3.2	Antecedentes: fines del siglo XIX a las reformas cardenistas: cambio socioeconómico y coalición dominante	84
3.2.1	Choque exógeno, equilibrio de la coalición dominante y cambio de trayectoria	87
3.3	El nuevo orden institucional para la industrialización: mediados del siglo XX hasta 1982	88
3.3.1	Contexto internacional	88
3.3.2	México en el área de influencia estadounidense	89
3.3.3	El Estado desarrollista y la dinámica de la coalición dominante	90
3.3.4	Arquitectura institucional y dinámica social. El fin del milagro mexicano	92
3.4	Los cambios en la organización estatal y la cohesión de la coalición dominante. De inicios de la década de 1980 a la actualidad	97

3.4.1	Contexto internacional	97
3.4.2	Visión de conjunto	98
3.4.3	El nuevo proyecto estratégico y la reordenación de la coalición dominante (Primera etapa: 1982-1995)	101
3.4.3.1	Los alcances de la reforma	104
3.4.3.2	El proceso de privatización como instrumento de reordenación económica	105
3.4.4	Faccionalidad política y estancamiento económico. El <i>lock-in</i> en la segunda etapa (1995-2009)	113
3.4.5	Desempeño económico. La trampa del atraso. Fallas de coordinación por fractura de la coalición dominante, 1983-2010	117
3.5	Indicadores básicos de desempeño económico	118
3.5.1	Brecha internacional comparada	118
3.5.2	Población en condiciones de pobreza	120
3.5.3	Indicadores socioeconómicos que miden la capacidad para la ciencia y la tecnología	121
3.5.3.1	Indicadores basados en la dotación de recursos	121
3.5.3.2	Indicadores basados en la infraestructura física	125
3.6	El <i>lock-in</i> en la trayectoria e implicaciones institucionales	128
	Conclusiones	130

CAPÍTULO 4

BRASIL: CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO ECONÓMICO DESDE MEDIADOS DEL SIGLO XX

	Introducción	133
4.1	Factores originadores: colonización, Estado extractivo e independencia	136
4.2	Antecedentes: Fines del siglo XIX, principios del desarrollismo	141
4.2.1	El boom de la inversión en la década de 1890 y la protección de la industria naciente	141
4.2.2	La dinámica de la coalición dominante en la Vieja República (1889-1930)	142
4.2.3	La dictadura de Getulio Vargas, el Estado Novo y el comienzo del	

	desarrollismo	145
4.3	Cambio institucional a partir de la segunda mitad del siglo XX	148
4.3.1	Visión de Conjunto	148
4.3.2	Aceleración de la industrialización con agudización de los desequilibrios, 1946-1964	150
4.3.3	Las reformas económicas bajo la dictadura militar (1964-1985)	153
4.3.3.1	La misión de los militares en la estructura de poder	154
4.3.3.2	Los años del milagro económico y la renovación de la coalición dominante	155
4.3.3.3	Inestabilidad de la coalición dominante. Fin del régimen militar	159
4.3.4	La reforma neoliberal. 1990 en adelante	161
4.3.4.1	Aspectos generales	161
4.3.4.2	El nuevo proyecto estratégico y los desequilibrios al inicio de la década	164
4.3.4.3	La nueva estrategia a partir de Plan Real	167
4.3.4.4	El Programa de privatización en Brasil	169
4.3.4.5	El retorno del empuje interno	170
4.4	Desempeño económico. La ruptura del <i>lock-in</i>	172
4.4.1	Indicadores básicos de desempeño económico	172
4.4.2	Indicadores socioeconómicos que miden la capacidad para la ciencia y la tecnología	174
4.4.2.1	Indicadores basados en la dotación de recursos	174
4.4.2.2	Recursos físicos y humanos destinados a la salud, educación e I&D	175
4.4.2.3	Indicadores basados en la infraestructura física	178
4.5	Brasil: Inicio del paso al estado abierto	179
4.5.1	Algunos cambios que evidencian las “condiciones de umbral” en Brasil	182
	Conclusiones	188
	 CONCLUSIONES GENERALES	 192
	 BIBLIOGRAFÍA	 202

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

CUADROS

Cuadro 3.1	México: Tasa anual y por períodos de crecimiento e inflación (1982-1995)	101
Cuadro 3.2	México: Tasa anual y por períodos de crecimiento (1995-2009)	114
Cuadro 3.3	Países seleccionados: Total de impuestos como porcentaje del PIB (1985-2009)	115
Cuadro 3.4	Comportamiento de la Brecha Internacional. PIB per Cápita Nacional con relación al PIB per Cápita de Estados Unidos (1900-2008)	118
Cuadro 3.5	Porcentaje de la población en condiciones de pobreza (1995-2009)	120
Cuadro 3.6	Años de educación promedio (1980-2010)	122
Cuadro 3.7	Gasto público en educación (1995-2007)	123
Cuadro 3.8	Total de personas que se dedican a la I & D por cada 1000 PEA (1995-2009)	124
Cuadro 3.9	Total de patentes relacionadas con el sector de las TIC (1995-2008)	125
Cuadro 3.10	Usuarios de Internet (1998-2010)	126
Cuadro 3.11	Usuarios de teléfonos fijos y móviles (1998-2010)	127
Cuadro 3.12	Acceso de los estudiantes a un computador y a Internet en casa (2000-2009)	127
Cuadro 4.1	Brasil: Variación promedio del PIB (1930-1945)	147
Cuadro 4.2	Brasil. Variación anual del PIB (1946-1964)	150
Cuadro 4.3	Brasil: Participación sectorial en el PIB (1940-1990)	151
Cuadro 4.4	PIB, exportaciones e inflación (1966-1980) (% de variación anual)	157
Cuadro 4.5	Participación de las exportaciones de café y de manufactura en el total de las exportaciones (1940-1990)	158
Cuadro 4.6	Deuda externa de Brasil (1964-1982)	159

Cuadro 4.7	Brasil: PIB, exportaciones, deuda externa e inflación (1980-1985) (% de variación anual)	160
Cuadro 4.8	PIB, deuda externa e inflación en Brasil (1986-2000)	166
Cuadro 4.9	Brasil: PIB, deuda externa e IED (2001-2009)	171
Cuadro 4.10	Brasil y México: PIB per cápita y población (1820-2008)	173
Cuadro 4.11	Brasil y México: Porcentaje de la población en condiciones de pobreza*(1995-2009)	173
Cuadro 4.12	Países seleccionados de América Latina: Gasto en salud (1995-2009) (% del PIB)	175
Cuadro 4.13	Brasil y México: Gasto público en educación 1995, 2000, 2007	176
Cuadro 4.14	Brasil y México: Gasto Público en Investigación y Desarrollo (1996-2008)	176
Cuadro 4.15	Países seleccionados de América Latina: Personas que se dedican a la I&D (Por millón de habitantes)	177
Cuadro 4.16	Países seleccionados: Patentes otorgadas (1990-2008)	178
Cuadro 4.17	Brasil y México: Acceso de los estudiantes a un computador y a Internet en casa (2000-2009)	179

GRÁFICAS

Gráfica 3.1	Deuda externa del sector público en México (1965-1995)	101
Gráfica 3.2	Brecha de Desarrollo. PIB per Cápita (1820-2008).	119
Gráfica 3.3	Gasto en Investigación y Desarrollo (1996-2008) (% del PIB)	124

ÍNDICE DE SIGLAS

APEX	Agencia de Promoción de Exportaciones (Brasil)
BANRURAL	Banco de Desarrollo Rural
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
CAMEX	Cámara de Comercio Exterior (Brasil)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COFETEL	Comisión Federal de Telecomunicaciones
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
EIO	Economía Institucional Original
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica
FEM	Foro Económico Mundial
FERTIMEX	Fertilizantes Mexicanos
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
I&D	Investigación y Desarrollo
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IED	Inversión Extranjera Directa
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NAFINSA	Nacional Financiera, S.A.
NEI	Nueva Economía Institucional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PETROBRAS	Petróleo Brasilerio S.A
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	<i>Program for International Student Assessment</i>
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PPP	<i>Purchasing Power Parity</i>
PT	Partido de los Trabajadores (Brasil)
RICYT	Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología
TELMEX	Teléfonos de México
TIC	Tecnología de la Información y la Comunicación
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

AGRADECIMIENTOS

La tranquilidad de poner punto final a este trabajo de investigación y la satisfacción de lograr a través de él una meta profesional y personal muy valiosa, me permiten expresar mi agradecimiento a quienes lo han hecho posible.

En primer lugar, a la Universidad Nacional Autónoma de México, que tuvo a bien aceptarme en el Programa de Posgrado de la Facultad de Economía y brindarme la oportunidad de realizar los estudios de Maestría y Doctorado en Economía.

Al Director de esta tesis, Dr. Miguel Ángel Rivera Ríos, a quien debo mucho más de lo que mis palabras pueden expresar. Desde el principio, valoró mi propuesta de investigación y me orientó, con su conocimiento y experiencia, hacia perspectivas innovadoras. Le agradezco infinitamente su disponibilidad incondicional, sus valiosos y relevantes aportes, observaciones y sugerencias, así como su constante y paciente seguimiento del desarrollo de esta tesis doctoral.

Igualmente, mi reconocimiento a los Doctores Alejandro Dabat y José de Jesús Rodríguez, integrantes del Comité Tutoral, y al Jurado final, conformado además por la Dra. María del Carmen del Valle y el Dr. Raúl Muñoz. A todos ellos mi gratitud, por la confianza que me brindaron y por sus importantes apreciaciones y sugerencias, que contribuyeron a que este trabajo tuviese un mayor orden y, en general, a su mejoramiento.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), agradezco de manera especial la beca que me otorgó para realizar mis estudios de doctorado.

De igual forma, mi gratitud a Alfonso, mi esposo, y a mis hijos, Jairo y Carolina, que me acompañaron en esta experiencia y han sabido disculpar mis ausencias y distracciones.

Finalmente, mi agradecimiento para mi familia en Colombia y para mis amigas y amigos, que han estado siempre cerca y pendientes tanto de mis avances como de mis tropiezos.

A todos, mi más sincero reconocimiento y gratitud.

INTRODUCCIÓN

A partir del último cuarto del siglo XX, el éxito conseguido por los tigres asiáticos (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur), ha mostrado una nueva cara sobre la experiencia del desarrollo. Se unen a este grupo de países China e India, cuyas perspectivas, a partir de la década de 1980, son cada vez más optimistas, debido a sus altas y sostenidas tasas de crecimiento.

Ese logro de los mencionados países, se ha dado en el marco de una economía mundial que ha experimentado, y continúa haciéndolo, cambios radicales, entre otros: el surgimiento de nuevas formas de producción, basadas en la tecnología de la información y de las comunicaciones; la posición central que pasó a ocupar el conocimiento, como quiera que hoy en día es un factor preponderante en los procesos económicos; la globalización, en sentido amplio; y las diversas maneras utilizadas para la reestructuración política y económica de las sociedades (Castells, 1999; Dabat y Rivera, 1995; Dabat, 2002; Rodríguez, 2005).

No obstante que todas esas alteraciones han ampliado las posibilidades de desarrollo de los países tardíos, la realidad que ellos muestran y los resultados obtenidos por algunos países de Asia Pacífico y de América Latina son, en verdad, contrastantes.

La enorme divergencia en el aprovechamiento de las oportunidades derivadas de la revolución tecnológica y las grandes diferencias de desempeño económico, ingresos y niveles de vida entre los países ricos y pobres, han generado el surgimiento de nuevas líneas de pensamiento en torno al tema del desarrollo y/o atraso económico.

Es así como ha surgido recientemente literatura especializada muy variada y que, paulatinamente se ha interrelacionado permitiendo la configuración de propuestas teóricas más amplias, en las que son evidentes los cuestionamientos que se formulan a diferentes aspectos del paradigma tradicional, estático y a-histórico de la competencia perfecta y de la

información completa. Tales iniciativas han permitido un mayor acercamiento a la realidad de los países en desarrollo típicos, en donde habita la mayoría de la población mundial. Una preocupación semejante podría esperarse de los estudios sobre las economías latinoamericanas, ante los pobres resultados registrados en la región, en cuanto al crecimiento económico y la equidad social.

Pese al avance alcanzado, es patente que de la literatura de primera generación, como bien podría denominársele, no logra extraerse una explicación satisfactoria en relación con los factores determinantes de los extraordinarios resultados que las economías asiáticas han venido obteniendo desde la década de 1970. Autores como Wade (1999), Amsden (1989) y Westphal (1992), entre otros, radican dicho éxito en el papel del Estado desarrollista y su acción en la movilización del ahorro, la inversión rápida y eficiente en capital físico y humano, la estabilidad macroeconómica, la integración estratégica al mercado mundial y la asimilación de tecnología externa por agentes endógenos. Otros autores de formación neoschumpeteriana (Bell y Pavitt, 1992), complementan los planteamientos anteriores centrándose en el concepto de aprendizaje tecnológico o acumulación de capacidades tecnológicas. Stiglitz (1998), por otra parte, señala como una de las enseñanzas del milagro asiático, la fuerte cooperación entre el Estado y el sector privado; los trabajadores y los empleadores y las pequeñas y grandes empresas. Esta cooperación refleja la alta integración social, producto de la herencia japonesa sobre el comportamiento cooperativo y la prioridad que el Estado otorga a la educación y a la distribución del ingreso.

En general, todos los autores que se han ocupado de estudiar las economías dinámicas de Asia, reconocen como uno de los factores primordiales que han jalonado su repunte, el fomento decidido a la educación y a la capacitación de cuadros para la industria, con énfasis en la ingeniería de producción.

Sin embargo, esos estudios, sea que se los aprecie individualmente o en conjunto, no explican completamente el fenómeno de la pronta y firme evolución de los nombrados países asiáticos, puesto que basan su crecimiento en una serie de factores como el cambio

tecnológico, las economías de escala, la educación, la acumulación de capital, etc., que, como afirma Douglass North (1978: 7), “*son el crecimiento*” mismo.

Por consiguiente, sigue siendo una necesidad palpitante entender ¿por qué sólo algunos países de desarrollo tardío, han podido adoptar ciertas políticas, elegir reformas eficientes, llevarlas a cabo y, de esta manera, lograr un crecimiento económico sostenido? ¿Cuáles son las causas fundamentales que explican el desarrollo? Y ¿por qué en otros países persiste el atraso?

La búsqueda de una respuesta alternativa a esos y, claro está, a muchos otros interrogantes, ha llevado a abrir la puerta a la teoría institucional y a plantear el problema del desarrollo económico, en términos de cambio en la organización y funcionamiento de la sociedad (Rivera, 2008). Las teorías que profundizan el estudio en la organización socio-económica y política, se convierten, por lo tanto, en instrumentos útiles, de un lado, para interpretar adecuadamente la evolución histórica de los países que han tenido éxito y, de otro, para identificar aquellos obstáculos que frenan el desarrollo de los que no lo han conseguido.

En este sentido, la contribución de Douglass North¹ al estudio del desarrollo económico, lo ha convertido, en las últimas décadas, en figura central y referente obligado tanto para un sin número de estudios e investigaciones, como para especialistas de diferentes disciplinas, que admiten su notable influencia intelectual.

North enfatiza la necesidad de dar mayor importancia a la estructura institucional de la sociedad y, especialmente, al cambio institucional. Su preocupación se ha centrado en ofrecer un marco analítico sólido, que permita comprender los determinantes fundamentales del crecimiento económico y las diferencias socioeconómicas entre países.

¹ Douglass C. North nació en Cambridge, Massachusetts en 1920. Actualmente es investigador de la Universidad de Washington en St. Luis, Misuri. Le fue otorgado el Premio Nobel de Economía en 1993 junto a Robert William Fogel por sus innovaciones en la investigación de la historia económica a partir de la aplicación de técnicas cuantitativas que sirven para explicar los cambios económicos e institucionales.

El programa de investigación que propone la nueva teoría del desarrollo liderada por North, implica un cambio básico de enfoque en relación con los tratamientos tradicionales: las instituciones y las creencias importan, al igual que la historia, en cuanto que el pasado condiciona de manera decisiva el presente y el futuro. Igualmente, a diferencia de los modelos de fallas o virtudes del gobierno, lo esencial, dentro de esta línea de pensamiento, es analizar, además de las instituciones económicas, las instituciones políticas, entre ellas el poder político, consideradas como un factor endógeno al proceso económico.

Por tal motivo, parece relevante efectuar una mayor aproximación a los fundamentos de la teoría del cambio institucional propuesta por Douglass North y otros autores, que comparten su pensamiento e ideas, para, por esta vía, comprender por qué las instituciones conformadas en la mayoría de los países de América Latina los guían hacia trayectorias de desarrollo que no incentivan la innovación y el crecimiento económico. Como lo afirman claramente Hoff y Stiglitz (2002), los países de América Latina podrían estar atrapados en un círculo vicioso, dados los ritmos desiguales de desarrollo, las persistentes imperfecciones del mercado y la práctica de una intervención gubernamental poco adecuada para solucionar los problemas que presentan las sociedades modernas.

Objetivo general y objetivos específicos

El objetivo general de esta investigación es efectuar un análisis comparativo de las trayectorias de desarrollo de México y Brasil, con base en los postulados de la teoría institucional de Douglass North. El período del estudio abarcará desde la mitad del siglo XX hasta la fecha, aunque es necesario considerar la importancia de ciertas condiciones iniciales, como pauta para establecer algunas regularidades históricas en la trayectoria de desarrollo de estos dos países. De este modo, se indagará la relación entre el cambio institucional y el desarrollo económico en una agenda de investigación que incorporará las aportaciones más recientes de Douglass North.

Los objetivos específicos de este trabajo que, sin duda se derivan del propósito general anteriormente delineado son los siguientes:

1. Analizar individualmente la experiencia de cada país con el fin de determinar el peso de los factores institucionales y organizacionales en el desarrollo económico de México y de Brasil.
2. Lograr una adecuada comprensión de la forma como se han organizado México y Brasil y las diferencias de trayectoria que empiezan a aparecer en Brasil y que contrastan con el caso de México.
3. Conjugar en el análisis institucional, la solidez de la teoría desarrollada por Douglass North, la experiencia histórica de México y Brasil y la validación empírica de los argumentos.

En esta investigación estamos tratando de comprender como se organizan las sociedades, específicamente de México y Brasil, a través de mecanismos institucionales que no se han considerado normalmente como preponderantes en la trayectoria de cualquier país.

En el entendido que es pilar esencial de la teoría de North, que la mayoría de los países tardíos del siglo XX no han logrado organizarse de tal manera que su población, en conjunto, tenga acceso y utilice de la mejor forma posible los recursos físicos y humanos que posee la sociedad, al punto que en muchos de ellos, la mayoría de sus habitantes enfrentan serias limitaciones para acceder a la educación, para participar en las actividades productivas y para utilizar los activos económicamente más rentables, toda vez que tanto el uso como los beneficios de tales recursos están limitados a un grupo de la sociedad (coalición dominante), que usa el poder para mantener y asegurar el control de tales recursos. Este comportamiento pasa de generación en generación, es decir, se institucionaliza la exclusión, caracterizando un tipo específico de *orden social*, que define North, en su libro de 2009, como *orden de acceso limitado o estado natural* y que difiere del *orden de acceso abierto*, el cual es privilegio de muy pocos países en la actualidad.

Por lo tanto, la línea general de estudio que orientará esta investigación, estará marcada por los patrones de funcionamiento social de los países atrasados, con énfasis en dos casos comparados. Para ello, se asumirá el postulado general de North *et al.* (2009), consistente, en síntesis, en que el proceso social está determinado, principalmente, por la estructura de poder. De allí se infiere que una sociedad es o no dinámica e igualitaria de acuerdo a la forma como está estructurado el poder político cuyo ejercicio institucional opera mediante la aplicación de reglas formales e informales dirigidas, en lo fundamental, a definir el derecho de controlar la riqueza. El poder político, consecuentemente, se convierte en un factor clave para promover el desarrollo o, vista la otra cara de la moneda, para que persista el atraso (Rivera, 2009).

Es importante destacar que el enfoque que aquí se adoptará, estará basado en un tratamiento comparativo de experiencias nacionales, evaluadas a la luz de conceptos sistémicos (instituciones, coalición dominante, progreso económico, desarrollo nacional, etc.). Se brindará así, una base empírica para fundamentar los argumentos teóricos y las tendencias objetivas del proceso económico de México y Brasil.

Consideramos por lo tanto, que la teoría cuyo eje central es la aportación de Douglass North, brinda elementos sólidos para responder a las inquietudes que rodean el estudio del desarrollo económico y para aplicarlas a los casos particulares de México y Brasil. Servirán de cimientos a la investigación, los siguientes postulados:

1. La estructura específica de la propiedad, como institución fundamental en cualquier sistema económico, que en el caso de los países estudiados y, en general, de los que califican como de desarrollo tardío, está definida por un grupo que tiene el poder político y que adopta las decisiones fundamentales (coalición dominante). Dicha grupo busca garantizar para sí el control exclusivo de la propiedad y, para ello, hace del Estado el instrumento primordial. De las rentas o beneficios que se generan de esa riqueza, está excluida la mayoría de la población.

2. Se desprende de lo anterior, que las fuerzas que podrían impulsar el desarrollo productivo quedan así limitadas, debido a que hay fuertes elementos de exclusión que se retroalimentan permanentemente y que conllevan una importante restricción para acceder a los mecanismos de aprendizaje colectivo (Rivera, 2010).
3. La relación entre la forma como se estructura el poder (comportamiento de las élites que integran la coalición dominante) y el desempeño económico, se materializa en trayectorias de desarrollo cuyo punto de partida puede reproducirse y favorecer comportamientos depredadores de los grupos que controlan el Estado y que, por ende, no incentivan el desarrollo.
4. El proceso de cambio social y el desarrollo de los países, tiene lugar mediante la transformación de patrones institucionales u “ordenes sociales” (North, 2009). El paso de la condición de restricción u orden de acceso limitado a un orden de acceso abierto, privilegio de muy pocos países, entre los que actualmente se cuentan las sociedades desarrolladas, no es teleológico; se trata de una dinámica de cambio, mas no necesariamente de progreso.
5. Debido a un conjunto de limitaciones sociales, entre las que figuran los problemas de coordinación, la incertidumbre y el monto prohibitivo que pueden llegar a alcanzar los costos de transacción sociales, tiende a prevalecer en la gran mayoría de las sociedades, un orden social de acceso restringido.
6. El paso de un *orden de acceso limitado* a un *orden de acceso abierto*, implica una restricción fundamental al ejercicio del poder o restitución del mismo por parte de la sociedad, que posibilita la movilización social, sustento del desarrollo económico.

Planteamiento de las hipótesis

Las hipótesis que se sustentarán en esta tesis, son las que a continuación se señalan:

1. La trayectoria de los países de América Latina no condujo a la constitución de instituciones conductivas al aprendizaje social o, más propiamente, al establecimiento de un orden abierto y, por ende, en general, no se han creado trayectorias de innovación y dinamismo social. No obstante esas instituciones no conductivas, si son funcionales a la preservación de estructuras de depredación social.
2. En comparación con México, Brasil se está orientando hacia una ruptura de trayectoria que lo ha conducido en las últimas décadas hacia un mejor desempeño económico. Sin embargo, dado el carácter de la estructura institucional, es decir, su cambio incremental, el cambio de trayectoria en Brasil no se encuentra en hechos recientes, con todo lo importante que puedan ser. El origen se encuentra a fines del siglo XIX en lo que llamamos los fundamentos de la “nación armada”. Se trata de una forma primitiva de arbitraje social compenetrada de elementos autoritarios, pero con ciertos componentes benignos que posibilitó un mayor desarrollo.

Estas hipótesis nos llevan a sustentar el hecho de que las fuerzas que definen la organización y el funcionamiento de la sociedad han llevado a Brasil hacia una trayectoria más favorable, logrando mejorar su desempeño económico en las últimas décadas y, a México, lo mantienen atrapado en una situación muy por debajo de su potencial.

Al respecto, deben diferenciarse los factores objetivos, principalmente, los recursos naturales, entendidos como fuente de riqueza (propiedad de la tierra y las rentas que de su explotación se derivan), y los mecanismos de ejercicio del poder; el elemento de mediación entre ambos, es la integridad del territorio. Dos países enormes en su extensión original, siguieron caminos diferentes: México, perdió cerca de la mitad de su territorio; Brasil lo preservó. La diferencia está en que la estructuración del poder en los dos, repercutió en el territorio y, a su vez retroalimentó la estructura y función del poder.

En otras palabras, los factores objetivos no se discuten. Fueron originalmente favorables para ambos países. En cambio, otros factores, los institucionales, específicamente el comportamiento de quienes detentan el poder y toman las decisiones fundamentales, fueron claves en el aprovechamiento de las oportunidades, en el dinamismo económico y social e, incluso, en la conservación y aprovechamiento de los recursos de que disponían, entre ellos, el territorio mismo, que no es estático.

El estudio de México y Brasil resulta interesante, ya que son los países más grandes de América Latina, con ingresos medios, con importante riqueza natural y se cuentan entre los que obtuvieron mayor crecimiento económico desde la posguerra hasta fines de la década de 1970 o inicio de la década de 1980, cuando ambos fueron fuertemente afectados por la crisis de la deuda. Desde entonces, los científicos sociales se han percatado de que entre ambos países existen diferencias fundamentales en distintos órdenes. En medio de ese reconocimiento, hay insuficiencias explicativas que justifiquen tales disparidades y diagnósticos controversiales. También son notorias sus similitudes históricas y de trayectoria.

Cuando se analiza la forma cómo estos dos países se han organizado y su proceso de modernización, afloran diferencias que podrían explicar los resultados divergentes que han obtenido en las últimas décadas y que han favorecido a Brasil. Determinar aquellas especificidades en su organización, no es tarea fácil. Se requiere tener en cuenta que cada país tiene sus propios recursos, capacidades y una forma tradicional y propia de funcionar.

La presente investigación se desarrollará en cuatro capítulos: los dos primeros, abordarán el marco teórico; y los dos últimos, entrarán de lleno a estudiar la experiencia de México y de Brasil, respectivamente. El punto final de esta tesis doctoral, lo compondrán las conclusiones generales y la presentación de la bibliografía utilizada para su elaboración.

Con mayor detenimiento, cabe advertir que en el capítulo 1 se presentará el marco analítico desarrollado por Douglass North. En su fase inicial, se ubicará la propuesta del autor dentro

de la corriente institucional y del pensamiento económico. Seguidamente se pondrá de presente la marcada incidencia de la estructura institucional en el desempeño económico y en tal medida, la organización que se adopte, determina el dinamismo, el estancamiento o el declive económico. El recorrido que se hará sobre la obra de North, permitirá distinguir los elementos que la caracterizan, definir algunos conceptos relevantes, constatar cómo ha madurado su visión de la historia y cómo ha ido conformando un marco analítico cada vez más complejo, en el que se integran los factores históricos, el análisis institucional y el económico.

El capítulo 2 se ocupará del marco conceptual de tres de las principales corrientes que enfatizan la importancia de la teoría institucional y su relación inmediata con el estudio del desarrollo económico. Las investigaciones y estudios realizados por Karla Hoff y Joseph Stiglitz, en primer término, seguidas de Daron Acemoglu, James Robinson y Simon Johnson y, finalmente, de autores latinoamericanos como Rivera que han integrado aportaciones de North a una propuesta que incluye a otros autores, constatan que las instituciones, la historia y la distribución de la riqueza importan y que, por lo mismo, se erigen en factores fundamentales de la evolución económica y social de los países. Por otra parte, advierten sobre la trascendencia que tienen las condiciones originarias para comprender la trayectoria de los países y el cambio incremental de sus instituciones. No menos importante es el papel que le atribuyen a las estructuras del poder, en concreto, el poder político y, más específicamente, al funcionamiento de las mismas.

Los capítulos 3 y 4 estarán dedicados a México y Brasil, respectivamente. En los dos casos, se hará un seguimiento durante amplias etapas o períodos cronológicos, con el fin de comprender los cambios de trayectoria y ciertos patrones de comportamiento de las élites y de la coalición dominante que aquellas encabezan. Se evaluará la estructura y dinámica de la coalición dominante y, por lo tanto, su estabilidad, la capacidad de la organización estatal para conducir y resolver los problemas centrales del desarrollo y si la secuencia histórica de algunos cambios institucionales, ha llevado a romper el *lock in* o, por el contrario, ha favorecido las condiciones de estancamiento. Las características fundamentales de la

colonia y el período anterior a la segunda mitad del siglo XX, son los puntos de partida del análisis de la trayectoria. Se continuará con etapas claves, como el estado desarrollista y, más adelante, aquella en la que se pusieron en marcha las reformas neoliberales.

Esta tesis, cuyo análisis tiene pocos precedentes en nuestro medio, de ninguna manera puede ser considerada como una investigación terminada. Es tan solo el inicio de un proceso de reflexión, de aprendizaje y de intercambio de ideas, que habrá de continuar posteriormente, considerando las observaciones que se susciten en su exposición. Es mi deseo particular que esta tesis sea un aporte al debate sobre el tema de las instituciones y de su importancia en el desarrollo y/o atraso de los países de América Latina. Esta nueva perspectiva que, aparte de ser novedosa, busca ampliar y enriquecer el análisis sobre el desarrollo, mientras que sienta las bases para un estudio con mayor rango y profundidad y, sobre todo, más acorde con la problemática actual de nuestros pueblos.

CAPITULO 1

UNA TEORÍA INSTITUCIONAL PARA EL ESTUDIO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Introducción

A partir de las dos últimas décadas del siglo XX, la ciencia económica viene experimentando el desarrollo de una variada literatura científica, que ha traído de vuelta la máxima “las instituciones importan” y planteando un nuevo programa de investigación económica.

Se trata de la Nueva Economía Institucional (NEI), corriente que ha permeado con fuerza la academia internacional, mediante la aplicación de sus propuestas teóricas en diversos campos de la investigación, y que, poco a poco, se ha mostrado como parte importante del saber económico, generalmente aceptado, de modo que hoy en día existen diversos programas de estudio que relacionan las instituciones con el desarrollo y la historia económica, así como con el cambio institucional.

Su denominación, Nueva Economía Institucional, sirve para diferenciarla de la Economía Institucional Original (EIO) o “viejo institucionalismo” (Rutherford, 2001; Parada, 2003), vertientes básicas del pensamiento económico acerca de las instituciones, más destacadas en este campo¹.

El viejo institucionalismo surgió a finales del siglo XIX y principios del XX de la mano de Thorstein Veblen. Sus principales discípulos fueron John Commons, Wesley Mitchell y

¹ Además de estas dos vertientes (EIO y NEI), se han propuesto diferentes formas para clasificar las instituciones, ya que la evolución acerca del estudio de las mismas, impide clasificarlas en un solo bloque o de manera compacta y consistente.

Clarence Ayres. En las últimas décadas, este paradigma ha sido retomado y enriquecido por varios especialistas, entre los que se destaca Geoffrey Hodgson.

Dichos institucionalistas de principios del siglo XX criticaron duramente la economía neoclásica, por considerarla incapaz de comprender la influencia de los hábitos, los valores, las tradiciones, las leyes y la cultura en la conducta económica de los individuos. Concibieron la economía como un sistema abierto y dinámico, en el que el énfasis no está en el concepto de equilibrio sino en el de proceso, y señalaron las instituciones y las relaciones de poder como elementos claves para el desempeño económico. De acuerdo con su visión, los hombres actúan por instinto y, frecuentemente, se aferran a hábitos de pensamiento enraizados en las instituciones.

Veblen puso de relieve la forma como los intereses creados y las convenciones sociales se resisten al cambio y tratan, además, de imponerse en la esfera política. Igualmente destacó que el desarrollo de las instituciones depende de la modificación tanto de la realidad que vive el sujeto social, como de su entorno (factores humanos y ambientales), en tanto que responde a los estímulos generados por esas circunstancias cambiantes. Observó que los hábitos tienden a perdurar indefinidamente y no se ajustan rápidamente a nuevas condiciones; por tal razón, la evolución de las sociedades es un proceso de adaptación mental de los individuos y de cambio de hábitos, en el que juegan un papel importante, las circunstancias pasadas (*path dependence*). El ritmo y la dirección de los cambios sociales guardan relación directa con la capacidad de adaptación mental de los individuos (Veblen 1963: 196-197). En suma, según dicho autor, la sociedad no se dirige hacia una meta predeterminada, sino que su transformación obedece a un proceso acumulativo y continuo de adaptación de quienes la integran.

Con relación a la NEI, es necesario tener en cuenta, por una parte, que sus fundamentos teóricos surgieron en el último cuarto del siglo XX y, por otra, que ellos tienen como común denominador, el propósito de revalorar la incidencia de los factores institucionales

en los procesos económicos, sociales y políticos, así como de evaluar la afectación que dichos factores ocasionan en el comportamiento de las sociedades.

Las agudas observaciones de Ronald Coase, en cuanto a la necesidad de reconocer la importancia de los costos de transacción, de los derechos de propiedad y de los problemas del oportunismo en la asignación de recursos, provocó un replanteamiento que dio origen a dos perspectivas institucionalistas: una, micro-analítica, basada en la empresa y en la economía de los costos de transacción, encabezada por Williamson; y otra, macro-analítica, que se ocupó, en esencia, del estudio institucional y su relación con el desempeño económico, que conduce a Douglass North.

Aunque parece evidente que North se ubica dentro de la NEI, dados los elementos recurrentes de esta corriente (costos de transacción y derechos de propiedad), se advierte que la mayoría de los especialistas consideran que él encabezó esta nueva perspectiva. No obstante lo anterior, creemos que North ha estado, y sigue estando, influenciado tanto por los planteamientos de Coase, como por los de Veblen, según lo ahondaremos en los siguientes apartados. Además, la evolución y maduración teórica de North a lo largo de su obra, muestra como él se alejó, cada vez más, de los fundamentos neoclásicos que aún aplica el programa de investigación de la NEI.

Teniendo como marco de referencia las precedentes explicaciones, se desarrollará el presente capítulo, cuyo objetivo será presentar y evaluar un conjunto de fundamentos teóricos relevantes para el estudio del desarrollo económico, basados en la teoría institucional propuesta por Douglass North. En su primera parte, se ubicará el institucionalismo de North dentro del pensamiento económico. Se continuará con el desarrollo de un conjunto de elementos sustantivos sobre su planteamiento central, así como con la definición de los conceptos básicos de su teoría. Finalmente, se explicará el enfoque más reciente de North, sobre el proceso de cambio social y su relación con el desempeño económico.

Es importante resaltar que a pesar de los avances obtenidos en cuanto a la elaboración de una teoría de las instituciones y del cambio institucional, aún falta mucho por hacer para lograr que ella sea ampliamente aceptada en la ciencia económica. En este sentido, resulta pertinente mantener abierto el debate para lograr el enriquecimiento de las bases existentes con nuevas ideas, que conduzcan al diseño de marcos más útiles para explicar los problemas del desarrollo.

1.1 El institucionalismo en el marco de la crisis del pensamiento económico

Las tres principales teorías que dominaron el análisis económico en el siglo XX, el marxismo, la escuela neoclásica y el keynesianismo, dejaron un vacío en la comprensión de los factores que determinan la interacción social (Rivera, 2010). Para los neoclásicos, no había propiamente nada que explicar, ya que suponían que el sistema económico estaba constituido por individuos racionales, aislados de su entorno, con capacidad para tomar las decisiones económicas correctas, dueños de toda la información necesaria para elegir entre diferentes alternativas y con el conocimiento sobre los efectos de las acciones y determinaciones que adoptarían. La agregación de sus comportamientos, decían los neoclásicos, desembocaba en equilibrios óptimos. El problema de este modelo, es el status epistemológico altamente dudoso en que descansa, ya que, como abstracción, no puede considerársele aproximado a ningún referente relevante de la actividad social.

Aunque la situación de la teoría marxista es más difícil de evaluar, se aprecia en ella también, infortunadamente, algún vacío respecto de la forma como debe abordarse la complejidad de la sociedad moderna. Un elemento central de su explicación es el de la causalidad social, que se puede expresar en la relación agente-estructura. Lo que queda en duda, es cómo se desarrolla en la teoría de Marx, el vínculo entre el agente y la estructura, toda vez que caben dos posibilidades límite: a) que la estructura domine al agente, es decir, las contradicciones del sistema llevan por sí mismas a una solución; y b) que el agente domine la estructura, en el sentido convencional de que la lucha de clases es el motor de la historia. En la actualidad, puede decirse que se perfila una versión atenuada de la segunda

posibilidad, consistente en considerar que la lucha de clases es una fuerza transformadora, aunque no en el contexto revolucionario original. Veblen, como se verá más adelante, pretendió trascender y resolver el problema de agencia y estructura a través del concepto de hábitos de pensamiento y acción.

El keynesianismo, por su parte, adoptó una perspectiva estatista y tecnócrata, en desarrollo de la que postuló que la acción pública era la fuerza social primordial, ya que la producción capitalista había visto debilitados sus motores internos por el exceso de ahorro en relación con las oportunidades de inversión. Un estímulo a la demanda agregada por medio del gasto público deficitario, favorece directamente la inversión y propicia el empleo. En consecuencia, la prosperidad depende del continuo fluir de un volumen suficiente del gasto (público y privado) en la economía.

Irónicamente, los problemas que planteó la teoría económica de fines del siglo XX se asemejan a los que Veblen evaluó al cierre del siglo XIX. Dicho autor comparó los planteamientos del historicismo alemán, la teoría neoclásica y la de Marx, con el propósito de reconstruir la imagen económica del individuo sobre fundamentos evolucionistas (Hodgson, 2001: Cap.10), lo que lo condujo a rechazar de estas propuestas, su propensión teleológica imputada al curso de la actividad económica.

Sobre el historicismo alemán, Veblen criticó su incapacidad para ofrecer una teoría y para elaborar los resultados con base en un cuerpo coherente de conocimientos (Veblen 1990). La teoría neoclásica, como él mismo lo expresó, se ocupa del ajuste de los valores en una situación dada. El crecimiento, los fenómenos de cambio y los procesos de la vida económica, no pueden ser explicados por una teoría que no se basa en las relaciones de causa y efecto, sino en argumentos teleológicos que, según Veblen, corresponden al hipotético estado de equilibrio al que los economistas suponen que tiende el sistema económico. Además, en concepto de dicho autor, la teoría utilitarista nada dice sobre las relaciones entre los hombres, ni sobre las normas de conducta que rigen tales relaciones.

Las ideas de Veblen, por consiguiente, contrastan fuertemente con la concepción hedonista acerca de la naturaleza y la acción humana, aceptada por la teoría neoclásica.

Con relación a la teoría marxista, Veblen (1990) destacó, que no hay un sistema de teoría económica más lógico que el de Marx. Sin embargo, con relación a la problemática que se viene analizando, esto es, cómo el sujeto social percibe la realidad y cómo estas percepciones encuentran su objetivación o representación, Veblen consideró que no existe una relación causal directa entre las fuerzas o factores materiales y la conducta o las acciones del sujeto social. La interpretación materialista de la historia, no permite comprender el proceso mediante el cual las fuerzas sociales motivan o inducen a que el individuo actúe de una manera determinada o de acuerdo a ciertos fines (Hodgson, 2001: Cap. 10). Veblen, por lo tanto, rechazó ese aparente énfasis en la determinación social y afirmó que el ser humano tiene capacidad para decidir sobre su propia vida, lo que sugiere, dice Hodgson, que los individuos moldean las circunstancias, así como las circunstancias moldean a los individuos. En este sentido, el hábito, entendido como una propensión natural a actuar, más que como un interés material o acción racional, se convierte en un elemento fundamental en la motivación de los seres humanos. Estos hábitos y propensiones se forjan a través de las experiencias anteriores, los antecedentes hereditarios y culturales y las circunstancias materiales. En tal virtud, no se puede predecir el resultado. Como dice Veblen (2005: 169) en cuanto hace a la conducta que tendrá el proletariado, *“es una cuestión de hábito y de propensión innata y del conjunto de estímulos a los que el proletariado está expuesto y se verá expuesto, y lo que pueda ser el resultado no es una cuestión de consistencia lógica, sino de respuesta a los estímulos”*. Se requiere primero la percepción del entorno y una imagen mental colectiva, para que exista interacción en el mundo material (Rivera, 2009).

En una de sus obras más importantes, *La teoría de la clase ociosa*, Veblen resaltó que los hábitos son los modos de ser de la sociedad, que están reflejados en las instituciones y que cambian con el tiempo y con el lugar. No corresponden a rasgos o características innatas del hombre, sino que están afectados por las condiciones en las que se desenvuelve la

sociedad. Las ideas de Hodgson, nos permiten comprender mejor la importancia de este concepto y su relación con el de “instituciones”:

“Habits are the constitutive material of institutions, providing them with enhanced durability, power, and normative authority. In turn, by reproducing shared habits of thought, institutions create strong mechanisms of conformism and normative agreement ...For a habit to acquire the status of a rule, it has to acquire some inherent normative content, to be potentially codifiable, and to be prevalent among a group. Persistent and shared habits are the bases of customs...The prevailing rule structure provides incentives and constraints for individual actions”. (Hodgson, 2006: 6)

El evolucionismo acogido por Veblen, permite la continuidad y el cambio de las instituciones, así como la inercia y la innovación. Los hábitos pueden, con esta lógica, adaptarse al medio o desaparecer gradualmente, cuando los agentes se sienten motivados a realizar cambios en busca de mejoras (Hodgson, 2003). La historia de la vida económica del individuo, es un proceso acumulativo de adaptación de los medios a los fines, los cuales, a su turno, se modifican acumulativamente, en la medida que avanza el proceso. Por ende, el agente y su entorno son, en cada punto, el resultado del proceso anterior. La forma de vida del individuo en el presente, está determinada por los hábitos de vida que le fueron transferidos desde el pasado. El cambio es siempre, en última instancia, una alteración importante en los hábitos de pensamiento. De esta manera Veblen ofrece, no sólo una solución teórica al problema de agencia², mediante el concepto de hábito de pensamiento y acción, sino que permite una mayor comprensión sobre las instituciones, como un tipo específico de estructura social que moldea al agente y que sirve de base firme para la acción social. Para Veblen, tanto la agencia como la estructura, son el resultado de un proceso evolutivo.

² Margaret Archer (1995:65-92) considera que cuando se tiende a uno de los dos extremos (agencia o estructura), la explicación es insuficiente. Su planteamiento se orienta a buscar un vínculo entre la agencia y la estructura de tal manera que se mantenga una secuencia temporal y cualquier actividad pueda explicarse en un contexto determinado y por una estructura previa. Tales actividades serán los antecedentes para nuevos cambios en las estructuras. Con esto se quiere decir que el mundo social es el resultado de una interacción continua entre el agente y la estructura.

Rutherford (1998) considera que, pese a que fueron variadas las causas que condujeron a que el planteamiento de Veblen quedara inacabado, la más importante, tal vez fue que éste nunca trató de llevar su metodología a una teoría de cambio institucional que pudiera ser usada en diferentes investigaciones. Veblen no explicó cómo se da ese proceso evolutivo de cambio institucional, ni la relación entre la tecnología, por una parte, y las condiciones materiales, por otra, con las instituciones. Quienes intentaron seguir su enfoque, tuvieron dificultades en aspectos claves de su teoría. Adicionalmente, la fragmentación de sus escritos y la posterior hostilidad contra las analogías biológicas que asumió, llevaron a desacreditar el pensamiento institucionalista norteamericano y a desalentar a algunos de sus discípulos, como Commons. El llamado de Veblen a refundar el estudio de la ciencia económica sobre bases evolucionistas, no tuvo eco y el curso dominante de la teorización, terminó siendo el de equilibrio estático y a-histórico.

1.2 Fractura del paradigma neoclásico, en el último cuarto del siglo XX

Después de regir como paradigma dominante la teoría neoclásica, sobrevino, a mediados del Siglo XX, su resquebrajamiento. Los factores que concurrieron para que se produjera tal fractura fueron variados, pero uno de ellos, si no el más importante, tuvo que ver con la necesidad de superar el vacío explicativo concerniente con la dinámica social. Desde antes, en la década de 1930, ya habían comenzado a aparecer los primeros cuestionamientos respecto de la hipótesis del mercado y el agente racional.

El planteamiento fundacional efectuado por Ronald Coase (1937), fue el primer reconocimiento de que la teoría neoclásica era insuficiente: los agentes no tenían toda la información para que el mercado funcionara de manera eficiente y, por lo tanto, no se podía ignorar que las transacciones tienen un costo. Coase afirmó que los costos de transacción tienen importantes implicaciones en la asignación de recursos y en la estructura de la organización económica. Cuando negociar no cuesta, prevalece la solución competitiva eficiente de la teoría neoclásica; el ingreso agregado se maximiza, sin ningún costo adicional ocasionado por la medición, negociación, gestión implícita, vigilancia o

incumplimiento de las condiciones en el intercambio. Como él aseveró, en la teoría neoclásica el intercambio se logra sin un marco institucional: “*Tenemos así consumidores sin humanidad, empresas sin organización y hasta intercambio sin mercados*” (Coase, 1994: 11). Su análisis explica la propuesta que hizo, de superar esa falla conceptual. El costo de llevar a cabo transacciones, hace que sea primordial la asignación de derechos de propiedad y la comprensión tanto de las formas de organización económica, como de la estructura de las instituciones políticas, para explicar el crecimiento económico (Eggertsson, 1995).

En realidad, la observación de Coase era un intento de prevenir el quiebre teórico del pensamiento neoclásico, pero no provocó una respuesta unificada. Cabe diferenciar, a partir de su planteamiento, tres líneas de respuesta: a) ignorar el teorema de Coase y refrendar el principio de la información perfecta y del agente racional, manteniendo, de un lado, el desconocimiento de la importancia de las instituciones y, de otro, la suposición de que el sistema funciona sin fricciones o impedimentos; b) desarrollar una teoría institucionalista compatible con los fundamentos neoclásicos, es decir, reconocer el principio de eficiencia y aceptar un paradigma institucional a partir de los contratos (teoría de los costos microeconómicos de transacción de Williamson); y c) asumir las consecuencias adversas para la integridad del pensamiento neoclásico, tratando de llenar el vacío con una nueva estructura conceptual (macro-teoría institucional), en la que se admitiera que, necesariamente, la acción social se estructura con base en una serie de reglas, normas, creencias, convenciones, etc., y el total debilitamiento del principio consistente en el funcionamiento “eficiente” del mercado o del sistema económico, toda vez que el comportamiento social en la mayoría de los casos, como la historia lo ha demostrado, es ineficiente (North y discípulos).

En desarrollo de la segunda perspectiva apuntada, Williamson (1985, 1991) consideró las instituciones como arreglos que perfeccionan el planteamiento neoclásico, es decir, que una vez se acepta la existencia de contratos, se restablece el mecanismo espontáneo del equilibrio. Su perspectiva micro analítica está basada en el análisis que hizo Coase sobre la

empresa, como estructura de organización que incurre en costos al realizar transacciones en el mercado. Esto lo llevó a reconocer la importancia de los factores humanos y ambientales que imponen costos de transacción (Williamson, 1991). Unos y otros, la complejidad y la incertidumbre, junto con la racionalidad limitada y el oportunismo, determinan los problemas transaccionales o fallas de la organización (*Ibíd.*). El énfasis de su planteamiento se encuentra en las consecuencias del comportamiento oportunista en la organización³.

Es importante notar que este análisis microeconómico basado en el contrato, es esencialmente estático y que el tipo de relación que preconiza, es meramente económico (reducción de los costos de transacción), lo que nos permite sostener que el contexto social e histórico de la relación, de todas maneras, quedó en la abstracción, derivándose de allí una acentuada diferencia con los planteamientos de North, conforme los cuales el tiempo y la necesidad de que los actores se adapten a los cambios, son factores cruciales, como se expondrá en el apartado correspondiente a su teoría.

En la tercera tendencia, constituida por la nueva teoría institucional, la propuesta que tiene mayor relevancia, para los efectos de esta investigación, es la de Douglass North, cuya matriz intelectual se desarrolló en un marco altamente influenciado por Coase, Marx y Veblen. North (1984,1993), tomó del primero el hecho de que en un mundo con costos de transacción positivos, la asignación de recursos es afectada por estructuras de derechos de propiedad, lo cual tienen incidencia en el desarrollo o crecimiento económico (North, 1993); del segundo, su idea de que la ciencia social es fundamentalmente histórica y que, por lo tanto, es indispensable en su estudio, el examen de la forma como los hechos sociales se van transformando a lo largo del tiempo; y del último, el concepto mismo de instituciones y la ideología, que son primordiales en el planteamiento de North.

³ El oportunismo surge, por lo tanto, de la información incompleta o alterada que pretende confundir o desviar la información de forma premeditada. Para lograr disminuir el efecto de estas acciones y lograr que el intercambio pueda realizarse mediante una buena relación entre las partes, economizando costos de transacción, Williamson propone un mecanismo de protección a través de una estructura contractual, que atribuye compromisos creíbles entre las partes (Williamson 1985, 1991).

1.3 Modelo teórico de North

1.3.1 Conceptos básicos del institucionalismo de North

Antes de asumir, en concreto, el análisis de los principales conceptos utilizados por dicho autor, es indispensable hacer referencia a su planteamiento central. Este consiste en explicar la estructura, el funcionamiento y los resultados de las economías a lo largo del tiempo (North, 1984: Cap. 1). La estructura está formada por las instituciones económicas y políticas, la tecnología, la población y la ideología de una sociedad (*Ibíd.*:17). El funcionamiento y los resultados se refieren, principalmente, al crecimiento del producto per cápita a largo plazo. En el modelo neoclásico que North tomó como referente inicial, se maximizan los rendimientos de la producción, gracias a que existe un sistema de incentivos en el que la estructura de propiedad tiene cero costos de transacción, es decir, es eficiente. El autor concluye que esa situación es la excepción, no la regla, ya que los derechos de propiedad que han imperado en la historia, no son eficientes (*op. cit.*, p. 20).

Pese a que más adelante veremos la definición de derechos eficientes vs. ineficientes, es útil plantear desde ya una noción introductoria sobre los derechos de propiedad. En realidad North maneja dos acepciones al respecto. Si bien ambas están fincadas en el concepto de exclusividad, una concierne con la de los rendimientos que genera un activo a su propietario; y la otra, con la del uso de un activo. Paulatinamente, a medida que North se desembarazó del marco teórico neoclásico (North, 1993), se quedó con el segundo planteamiento, para significar que el derecho de propiedad, por una parte, le confiere a un individuo o grupo de individuos, la exclusividad en el uso de un activo o recurso; y, por otra, define el principio bajo el cual debe utilizarse el mismo. En el sentido que North y co-autores usan el concepto de derechos de propiedad, en estadios altos del desarrollo económico se elimina la restricción al acceso, para favorecer la “eficiencia”.

Es central en la teoría de North la relación que estableció entre el Estado y los derechos de propiedad. Al respecto señaló que los servicios básicos que proporciona el Estado, son las

reglas de juego que sirven para especificar la estructura de la propiedad en los mercados, bajo el principio de maximizar las rentas del gobernante y/o de su grupo. Si dentro de ese objetivo se dan determinadas condiciones, los derechos de propiedad podrían especificarse para promover un mayor rendimiento social. Este segundo caso es el relacionado con la “eficiencia”, que, en concepto del autor, se presenta sólo de manera excepcional, como lo comprueba el hecho de que, en la actualidad, únicamente una minoría de la humanidad, vive bajo una prosperidad relativa (North y Thomas, 1978; North, 1984).

De esta manera, el comportamiento de quienes detentan el poder reviste singular importancia en la conformación de la estructura de incentivos, que determina la interacción humana en cualquier nivel, sea político, social o económico y, por lo tanto, es clave en los resultados que se obtengan.

1.3.1.1 Definición e importancia de las instituciones. Eficientes e ineficientes

En su libro *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, North definió las instituciones de una manera realmente simple:

“Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North, 1993: 13).

Este concepto se clarificó en su reciente obra de 2009⁴, como quiera que allí se especificó que las instituciones no son solamente las reglas de juego, sino también los patrones de interacción que gobiernan y restringen las relaciones entre los individuos (North *et al.*, 2009: 259). Sin embargo, si se toma en consideración la perspectiva que planteó en sus libros de 1978⁵ y 1984⁶, el significado de instituciones se amplía, para abarcar otros factores estructuradores de la interacción social, es decir, los que modulan la conciencia

⁴ Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History

⁵ El nacimiento del Mundo Occidental. Una Nueva Historia Económica (900-1700).

⁶ Estructura y cambio en la Historia Económica.

colectiva (o la visión de la realidad) y las formas de conducta social. En suma, las leyes, regulaciones, constituciones y, en general, las normas codificadas, se sitúan en el grupo de las instituciones que North definió como formales, mientras que las creencias, los valores, la ideología, las convenciones y los códigos de conducta pertenecen al grupo de las informales. De las primeras, las fundamentales son los derechos de propiedad. Adicionalmente, los mecanismos que aseguran el cumplimiento de unas y otras, también son considerados como instituciones y pueden consistir en imposiciones coercitivas del Estado o en sanciones sociales.

Los precedentes planteamientos descubren la importancia que North dio a las instituciones y que, en verdad, ellas tienen, ya que, en términos generales, definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos, al punto que, cuando la interacción humana va adquiriendo mayor complejidad, reducen la incertidumbre con el propósito de crear un entorno más estable (no necesariamente eficiente) que las favorezca⁷. Por su parte, las instituciones económicas afectan la estructura de incentivos económicos en la sociedad. Sin derechos de propiedad, los individuos no tendrían razones suficientes para invertir en capital humano y físico, ni la motivación necesaria para adoptar nuevas y mejores tecnologías. Las instituciones, además, regulan y especifican la forma en la que las unidades económicas deben cooperar y competir (North, 1978). De ellas depende la asignación, eficiente o ineficiente, de los recursos; y la determinación, en primer lugar, de hacia quién van dirigidos los beneficios y ganancias, así como, en segundo término, de los titulares de los derechos de control de tales recursos.

Ahora bien, no todas las instituciones cambian de la misma forma y con igual rapidez. Las instituciones informales, incrustadas en la sociedad a través de costumbres, tradiciones y de todo un bagaje cultural, son mucho más resistentes a modificarse. Su evolución es incremental, en tanto que conectan el pasado con el presente y, por lo mismo, determinan

⁷ La información de los agentes económicos es siempre incompleta y la capacidad mental de los mismos es limitada al momento de procesar la información, lo que los lleva a tomar decisiones en condiciones de incertidumbre.

rumbos específicos de cambio histórico⁸. Fuera de lo anterior, son auto-impuestas, es decir, no requieren de una fuerza externa que asegure su cumplimiento; las sanciones derivadas de su incumplimiento, son en gran parte morales y privadas (North, 1993).

North ofrece una clasificación de las instituciones en eficientes e ineficientes. Al respecto, en un primer intento (1978), consideró que las instituciones son eficientes cuando crean incentivos para el desarrollo de una organización económica eficaz y se logra que la tasa de beneficios privados sea igual a la tasa social. El resultado final, será el logro del crecimiento económico:

“La clave del crecimiento reside en una organización económica eficaz... (). Una organización eficaz implica el establecimiento de un marco institucional y de una estructura de la propiedad capaces de canalizar los esfuerzos económicos individuales hacia actividades que supongan una aproximación de la tasa privada de beneficios respecto a la tasa social de beneficios” (North, 1978: 5).

Un ejemplo que, sobre el particular cita el autor, refiere a las innovaciones agrícolas en Norteamérica, cuya frecuente utilización no redituó para sus promotores ventajas específicas. El beneficio social fue muy grande comparado con el individual y, como consecuencia de ello, se desestimuló la investigación y la generación de nuevos inventos en este campo. Cuando los derechos de propiedad son especificados de forma incompleta o son aplicados desigualmente, los efectos del *free-rider* o del “pasajero gratis” toman sentido, de tal manera que las ganancias o pérdidas se absorben por fuera del intercambio entre los agentes.

Una segunda definición tiene que ver con la forma como el marco institucional genera crecimiento económico. En este sentido, North hace énfasis en un aumento cuantitativo de los factores productivos, por un lado, y en un incremento de la eficacia de tales factores, es decir, en el mejoramiento de la productividad, por otro (North, 1978). Así mismo, las instituciones que permiten a los agentes que realizan el intercambio, captar mayores

⁸ Una sociedad que tiene un bagaje cultural propio, va a seguir una vía que la diferencia de otros casos nacionales. Es así como una misma institución trabaja de distinta forma, en circunstancias diversas.

ganancias del comercio, generarán más crecimiento que aquellas que no tienen ese potencial (North, 1993).

A partir de su libro de 1984, North se va alejando de los conceptos neoclásicos hasta enfatizar que las reglas formales e informales no implican eficiencia. La eficiencia de las instituciones tiene que ver, entre otros, con dos aspectos importantes: a) la habilidad de las instituciones para estimular el cambio y el desarrollo de actividades productivas; y b) la capacidad de reforzar los incentivos permanentemente, a través de la creación de oportunidades o vías de acceso a organizaciones productivas orientadas a emprender nuevas actividades (creación de un círculo virtuoso).

La persistencia de lo que North llama “instituciones ineficientes”, remite a la teoría del Estado planteada en su libro de 1984 (Cap. 3) y a los factores de exclusión expuestos en su obra de 2009. Conjuntando estos elementos, que serán ampliados más adelante, podemos decir que las instituciones ineficientes son aquellas que no incentivan el aprendizaje colectivo y no permiten a la sociedad, en general, tener acceso a las actividades productivas. Se trata de normas que restringen la entrada o impiden la movilidad de los factores. “*Son instituciones ideadas para favorecer los intereses del bienestar privado, no del bienestar social*” (North, 1993: 68). La configuración de la matriz institucional enfrenta diversos obstáculos, marcados por las decisiones y limitaciones impuestas por el grupo que detenta el poder. Estas instituciones, como bien dice Rivera (2010: 123), “*son el producto de las necesidades dictadas por el poder y la propiedad*”.

Aún cuando North va cambiando su concepción, es necesario dejar en claro tres aspectos que consideramos relevantes: a) las instituciones tienen un papel primordial en la mayor o menor contribución al impulso de las fuerzas que determinan el desarrollo, es decir, aportan al desarrollo de la sociedad o lo obstaculizan; b) el Estado y sus gobernantes, no son actores desinteresados en la economía, al contrario, tienen fuertes estímulos para comportarse de manera oportunista, con el fin de maximizar las rentas de quienes tienen acceso al proceso oficial de toma de decisiones (North *et al.*, 2005; 2009); y c) sólo en contadas ocasiones, el

gobierno se interesa en diseñar y promulgar un conjunto de reglas de juego que estimulan la actividad productiva.

1.3.1.2 Relación entre instituciones y organizaciones

Conceptualmente, North considera necesario distinguir las instituciones (reglas de juego) de las organizaciones (jugadores), sin perder de vista, claro está, que unas y otras “*proporcionan una estructura a la interacción humana*” (North, 1993: 15). Las organizaciones son grupos de individuos unidos por algún objetivo común, definido por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad. Pueden ser económicas, políticas o sociales.

La continúa interacción entre las instituciones y las organizaciones es clave en el cambio institucional y en el desempeño de las economías a largo plazo. Como bien lo explica North (1993: Cap. IX), las organizaciones alteran el marco institucional, pero no necesariamente son socialmente productivas, en la medida que para contribuir a este logro, dependen de los incentivos o desincentivos que brinde el propio marco institucional: los incentivos pueden alentar a las organizaciones a adquirir conocimiento, inducir la innovación, correr riesgos y mantener una actividad creativa, de tal manera que aflore un mecanismo de retroalimentación (caso de instituciones eficientes). Esos mismos efectos pueden provenir de la competencia entre organizaciones, como quiera que ella igualmente estimula el incremento y la acumulación de conocimiento, la innovación y la inversión en nuevas habilidades. El resultado es el incremento de la productividad (North, 2005). Las oportunidades que cree el marco institucional, determinarán la dirección que tomarán las organizaciones y el tipo de actividades que realizarán: productivas o redistributivas. De esta manera, las organizaciones que surjan y el rumbo que adopten, será diferente en cualquiera de estos casos, trayendo consigo crecimiento a largo plazo, estancamiento o declive económico.

1.3.1.3 Derechos de propiedad y costos de transacción

En términos generales, las reglas económicas formales más importantes son los derechos de propiedad, que definen el acceso a los bienes y recursos, su posesión, uso y el carácter enajenable de los mismos, tal y como se expresen en las leyes y en los reglamentos (North, 2005). Estos derechos son especificados e impuestos por medio de la toma de decisiones políticas (aparato del Estado) y, por lo tanto, son una fuente primaria del desempeño económico.

En su libro de 2009, North puntualizó que los derechos de propiedad definen el acceso y las restricciones a los activos y recursos más rentables. De esta manera, el concepto adquiere una dimensión más amplia, que supera su aspecto formal o jurídico. En una economía que se basa en el “estado natural” (forma primaria del orden social), la principal consecuencia de la forma como se especifican y hacen cumplir los derechos de propiedad, son las limitaciones que se imponen en relación con los bienes y actividades de mayor trascendencia económica. Las élites (miembros de una coalición dominante) acuerdan respetar y hacer valer sus privilegios, que incluyen la definición de los derechos de propiedad a su favor y, consiguientemente, la aplicación de medidas que reduzcan la posibilidad de que otros puedan llegar a detentar esos bienes y actividades.

En lo que concierne con los costos de transacción, North los definió como el esfuerzo económico que realizan los agentes para llegar a un nuevo acuerdo social, expresado en una serie de factores institucionales, entre ellos, los derechos de propiedad. Se componen de los costos de información o exploración (medición de atributos), los de negociación y decisión (negociación de las condiciones de intercambio) y los de aplicación (vigilancia y ejecución) (North, 1978: 150; 1993: Cap. IV).⁹

⁹ Especificando aún más las variables que intervienen en los costos de transacción, tenemos: a) la medición de las dimensiones físicas de los derechos intercambiados (color, tamaño, peso, número, etc.); b) la medición del intercambio en términos de los derechos de propiedad, es decir, el uso de los bienes o el ingreso que ellos generan; c) el tamaño del mercado, lo cual determina si se lleva a cabo un intercambio personal o impersonal; d) el cumplimiento, que implica la creación de un sistema judicial imparcial que vigile que se lleven a cabo los arreglos de acuerdo con lo especificado; y e) las actitudes ideológicas y la percepción que se tenga sobre la justicia y las normas disciplinantes de las transacciones. La importancia de la ideología, es una función directa del grado en el que la medición y el cumplimiento de los contratos resulten costosos.

En una sociedad que, básicamente, se divide entre gobernantes y gobernados, las dos partes esperan acciones y beneficios recíprocos, pero el logro de esta cooperación exige un esfuerzo y un costo determinado. Si el costo de transacción social es muy alto, los gobernantes no tienen incentivos para el cambio, menos aún, si existen derechos de propiedad ineficientes, porque esos derechos brindan a las élites una rentabilidad segura.

1.3.1.4 Marco institucional, creencias e ideologías

En su libro de 2005 (Cap. 5), North ofrece elementos más explícitos y clarificadores sobre la naturaleza del marco institucional. La estructura que los hombres erigen para organizar el medio ambiente político y económico, es la determinante básica del desempeño económico y social. Esta estructura proporciona los incentivos que dan forma a las decisiones humanas y está compuesta por el capital humano y físico, entendido, uno y otro, en términos amplios: el primero refiere al acervo de conocimientos y experiencias en poder de los hombres, representado en las creencias o valores que éstos tienen y en las instituciones que crean como reflejo de ellas; el segundo comprende todos los artefactos materiales (tecnología) que los hombres han acumulado a lo largo del tiempo y que poseen, para controlar su medio ambiente físico. Si bien, es importante la comprensión integral de la estructura, North se esfuerza en explicar el funcionamiento y la naturaleza del marco institucional.

En cuanto a la jerarquía de las instituciones, se entiende que el marco institucional es el diseño arquitectónico a partir del cual se reordenan los restantes elementos. Aunque North, en sus primeros libros, no dio una definición explícita sobre el referido marco, pueden elaborarse dos aproximaciones al concepto. La primera, que al gobernante (o la coalición dominante) le interesa, ante todo, asegurarse el acceso privilegiado a los activos y recursos más rentables, lo que logra mediante la definición de una estructura de propiedad *ad hoc* para el sector privilegiado. La segunda, que quienes detentan el poder, buscan legitimar socialmente esos derechos y, al hacerlo, inciden sobre la ideología, que es el eslabón central de las reglas informales e, incluso, del derecho consuetudinario. North deja claro que ese

conjunto (derechos de propiedad e ideología) cambia con mucha lentitud en comparación con las instituciones formales. Las más duraderas son las que forman la estructura arquitectónica y, por lo mismo, el marco institucional.

De lo anterior se desprende que el marco institucional es una manifestación externa de las creencias, ideologías y de la cultura acumuladas por la sociedad a lo largo del tiempo y que su cambio suele ser un proceso gradual, que refleja las limitaciones impuestas por el pasado sobre el presente y el futuro. Es una estructura que no está expuesta a ser manipulada de manera directa y deliberada por el ser humano, sino que es producto de la interacción social en un contexto de incertidumbre. De este sistema de creencias se deriva: a) la estructura que especifica la manera de elaborar y agregar decisiones políticas; y b) la estructura de los derechos de propiedad, que definen los incentivos y desincentivos económicos formales. En el mismo plano, no abajo, está la estructura social, o sea, los individuos y los grupos de individuos, cuyo comportamiento se rige de acuerdo con los elementos expuestos (North, 2005: 49 y ss.).

Las creencias, cuando son compartidas, conforman un sistema de creencias, aunque el individuo tiene un margen para ajustarlas a su propia mentalidad, que nunca es la proyección mecánica de una entidad colectiva. De acuerdo con el patrón normativo que se adopte, se les puede juzgar como racionales o irracionales (supersticiones, mitos o prejuicios, etc.) Lo importante es que unas y otras evolucionan a lo largo del tiempo e influyen en la toma de decisiones. Cuando las creencias son antagónicas, reflejan la profunda división que existe en la sociedad a la hora de percibir la realidad y primarán las de aquellos con mayor poder o capacidad para realizar sus decisiones.

El proceso anterior prefigura el cambio institucional que, insiste North (1984), tiene su punto de partida en la ideología. El factor de cambio primario es el medio ambiente, la disponibilidad de recursos naturales, la población, el entorno, etc. El cambio institucional consiste en dar una respuesta cognoscitiva y conductual a ese nuevo entorno general. Pero hay diversas restricciones: a) los costos de transacción sociales, que indican que es

prohibitivo negociar otro acuerdo social; b) los intereses de quienes tienen el poder, que pueden impedir el cambio institucional, aunque los costos sean accesibles. En todo caso, para que la necesidad del cambio se haga patente, debe emerger otra ideología (North, 1984).

La ideología, los valores y los códigos morales están íntimamente relacionados con la percepción de justicia que los miembros de la sociedad tengan del sistema. Cuando perciben que el sistema es justo, los costos de mantener el orden y, en general, de hacer respetar las reglas y los derechos de propiedad, se reducen considerablemente. Los individuos no desobedecerán las reglas, no violarán los derechos de propiedad, ni tendrán incentivos para comportarse como oportunistas o con la lógica del “pasajero gratis”, en la medida que las instituciones existentes se perciban como legítimas (*Ibíd.*: Cap. 5).

1.3.1.5 El Estado y el poder político

En una primera instancia, el Estado es para North (1993: Cap. 2; 2009: Cap. 1) una organización cuya facultad coercitiva, le permite crear condiciones para que exista la cooperación o la acción colectiva y se puedan limitar los efectos del “pasajero gratis”, es decir, lo que se designa como orden social. La colaboración voluntaria de los individuos, no es suficiente para que puedan materializar el intercambio, en muchas de las veces complejo, y por ello requieren de la acción del Estado, para hacer cumplir los acuerdos, de tal manera que no se pierda su esfuerzo en medio de los conflictos. Las actividades fundamentales del Estado, como son la seguridad, la justicia y la garantía en el cumplimiento de los contratos, requieren de economías de escala en las que los agentes privados no pueden, ni deben, asumir esas labores. Sin embargo, advierte North, la facultad coercitiva se ha utilizado “*en formas que han sido enemigas o contrarias al crecimiento económico*” (North, 1993: 27).

En relación con la nación, el Estado es una organización que cumple un papel de centralización de un territorio, que establece el monopolio de la violencia y de la fiscalidad

(exacción obligatoria), para poder conciliar los intereses discrepantes de los miembros de la sociedad. Con precisión, la definición original de North sobre el Estado, es la siguiente:

“es una organización con ventaja comparativa en la violencia, que se extiende sobre un área geográfica cuyos límites vienen determinados por el poder de recaudar impuestos de sus habitantes” (1984: 36).

En condiciones de derechos de propiedad “eficientes”: a) el Estado intercambia protección por rentas (impuestos). La protección y la justicia que él dispensa, permite a la sociedad obtener ingresos más altos, como quiera que sus miembros no se ven obligados a invertir en su propia seguridad, ni en la de sus bienes, mientras que el Estado puede acometer esas actividades de manera menos costosa; b) los impuestos son la principal fuente de ingresos a través de los cuales el Estado cumple sus compromisos relacionados con sus gastos y la prestación de servicios públicos; y c) el Estado especifica tales derechos y los hace cumplir indiscriminadamente.

Otro aspecto muy importante, es que el Estado puede actuar de dos formas diferentes: a) como maximizador de la riqueza de la sociedad, caso en el cual existen reglas que, si bien limitan la actividad individual, están dirigidas a desarrollar derechos de propiedad eficientes, que fomenten el crecimiento económico y una distribución equitativa de la capacidad de violencia de los gobernantes, aunada a una autonomía en la toma de decisiones de los mismos; b) como ente depredador dominado por un grupo de poder, o como agente de este grupo en el poder, supuesto en el que su acción estará dirigida a beneficiar a dicho grupo y, por ende, a hacer respetar los derechos de propiedad que favorezcan al mismo, sin preocuparse por los beneficios que deje de percibir la sociedad en general (*Ibíd.*). En esta hipótesis, la autonomía gubernamental ya no es absoluta: los grupos de interés privado se asocian con agentes del gobierno, para obtener instituciones que velen por los intereses de aquéllos.

Aun cuando el Estado intente imponer todo su poder discriminador, está limitado por otros competidores o rivales potenciales, que pueden ser nacionales o extranjeros, y que están en condiciones de ofrecer los mismos o mejores servicios (costo de oportunidad de los

governados). Cuando los posibles sustitutos están cerca, menor es el grado de libertad del gobernante (*Ibíd.*). El poder de negociación de un grupo de gobernados, puede llevar a un cambio en la estructura del Estado y a modificar las reglas en favor de los intereses de este grupo. Los costos de transacción relacionados con el control, medida y recaudación de impuestos, son otra limitante que, al igual que la primera, producen derechos de propiedad ineficientes. En este caso, el gobernante se enfrenta al dilema de obtener mayores niveles de renta para la sociedad, a través de una estructura de propiedad más competitiva, o mayores ingresos para sí mismo, con una estructura de propiedad que beneficia solamente a unos pocos (monopolio).

Con estos elementos sobre el Estado, North concluye que el proceso de desarrollo es desestabilizador para el Estado, así como el no-crecimiento, o la existencia de derechos de propiedad ineficientes, porque atraerán rivales (sustitutos) más eficientes. La clave para el cambio en la estructura del Estado está, por una parte, en las señales que puedan tener los gobernados sobre ciertas modificaciones en los precios relativos, que los lleven a alterar las reglas y a mejorar sus ingresos; incluso, *“pueden forzar al gobernante a que ceda parte de sus poderes”* (*Ibíd.*: 43). Y, por otra, en *“las amenazas externas que sobre el estatuto del gobernante generarán cambios decisivos en la relación entre el poder y la sociedad, que se traducen en ganancias materiales para los grupos más amplios y para el progreso nacional”* (Rivera, 2009: 202).

En consenso con estas ideas, podemos asociar a la mayor parte de los países que viven en la pobreza, con Estados que tienden a ser depredadores y que propenden por la creación de mecanismos para obstaculizar el desarrollo, cuya intervención, en general, no es vista como productiva o equitativa. Se trata de Estados que se apartan del concepto de legitimidad ya establecido, es decir, cuando la mayor parte de la población encuentra que las acciones de los gobernantes no se convierten en compromisos creíbles y deseables o, al menos, aceptables para la sociedad.

Un tercer eslabón corresponde al planteamiento de North, Wallis y Weingast en su libro de 2009, consistente en que el Estado no debe ser considerado como un simple actor que media entre el cumplimiento obligatorio y la sociedad, estos es, como un hacedor de instituciones o un creador y ejecutor de acuerdos con la sociedad. El Estado es “*una organización de organizaciones*” (Ibíd.: 17) en la que su dinámica interna o la forma de su estructura interna, define los patrones de interacción que gobiernan y restringen las relaciones entre los individuos y los grupos. Estos patrones de organización social son llamados órdenes sociales, entre los cuales, los autores antes citados, distinguen: el “orden de acceso limitado”, llamado también “*estado natural*”, en razón de que ha sido la forma natural de organización desde hace diez mil años; y el “orden de acceso abierto”, que surgió hace sólo 200 años.

En el primer caso, el Estado es una organización que se estructura con base en el poder político de un grupo, la coalición dominante, cuyo objetivo es definir los derechos de propiedad en favor de éste, de tal forma que el acceso a los recursos y al desarrollo de actividades productivas, queda limitado al control de dicha coalición dominante (North *et al.*, 2009). Las consecuencias que se derivan de ese comportamiento son la exclusión, las relaciones basadas en los privilegios y la apropiación de rentas. A diferencia de lo anterior, en las sociedades de acceso abierto, el Estado es una organización que no está dominada por un grupo en el poder, de tal forma que la sociedad, en general, tiene incentivos para interactuar en amplias áreas y formar libremente organizaciones de cualquier tipo, cada vez más complejas y sustentadas en la competencia. En el siguiente apartado, se ampliará el marco teórico que North, Wallis y Weingast elaboraron para comprender el diferente funcionamiento de las sociedades, según que ellas correspondan a uno u otro de esos dos órdenes sociales mencionados.

El concepto de “orden social” surgió de la necesidad de explicar el diverso comportamiento de las sociedades a través del tiempo a la luz de ciertas características o particularidades de su organización económica y política (North *et al.*, 2009). Un orden social o un patrón institucional se caracteriza, entre otras cosas, por la forma como la sociedad crea sus

instituciones (personales o impersonales); por el acceso, condicionado o no, para crear organizaciones o participar en actividades productivas; y por la manera como controla la violencia o brinda seguridad social.

North no definió explícitamente el concepto de coalición dominante, pero podemos deducir de sus planteamientos, que es la jerarquización de las elites para el ejercicio del poder. Mediante ella, los grupos dominantes realizan los acuerdos de respetar y hacer valer sus privilegios, que incluyen la definición de los derechos de propiedad y de las reglas de acceso a los recursos y actividades más rentables. Las élites, al interior de la coalición dominante, se organizan jerárquicamente conforme con la riqueza que poseen. De esta manera, en el *estado natural*, el sistema político manipula el económico, para producir rentas que luego aseguran ese mismo orden político. La obtención de tales beneficios económicos, por la vía de impedir que la mayoría tenga acceso a ellos, configura el instrumento para mantener la cohesión de la coalición dominante y para la creación, por parte de los grupos de élite, de compromisos creíbles entre ellos, que garanticen su permanencia en el poder (*Ibíd.*).

La aportación más importante de North al analizar el Estado como controlador de la violencia, es que sus apreciaciones permiten ver que, hoy en día, coexisten varias formas de Estado; al lado del avanzado, ubicado dentro del concepto de orden abierto, pervive el *estado natural*, que caracteriza a las sociedades atrasadas “modernas”, o sea, las actuales.

1.3.2 Visión histórica de North

El interés de North por explicar el proceso de cambio económico, se ha extendido por un largo período. A partir del libro de 1978 (en co-autoría con Thomas), *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)*, North inició el desarrollo de su teoría en un sentido amplio, referido a la dinámica socioeconómica¹⁰. En los siguientes

¹⁰ En los libros anteriores a 1978, North estudió las fuentes del cambio institucional como elementos claves del proceso de crecimiento en Estados Unidos, pero sin una teoría que tuviera alcances generales. Claro que

31 años, con otros cuatro libros cruciales,¹¹ implementó su propuesta, que consideramos central para entender la estructura y dinámica de las sociedades actuales, avanzadas o atrasadas. Su libro más conocido en el mundo de habla hispana es el de 1993, puramente teórico, en contraste con el resto de su producción intelectual, que adicionalmente tiene un componente histórico importante.

Su influencia es innegable, al punto que su obra se ha colocado en el centro de un amplio movimiento intelectual que, hoy en día, ya sea que se compartan o no sus ideas, constituye una obligada referencia en el estudio del desarrollo y atraso económicos. De hecho, North adoptó una perspectiva sistémica al señalar que la prosperidad económica sólo se ha erigido como realidad para una minoría de la humanidad, a lo que añadió que, pese a los esfuerzos de los investigadores, aún no se tiene una respuesta que justifique ese divergente desempeño económico (North, 1993). Los estudiosos, por lo general, asumen o dan por sentado, lo que debieran explicar: la acumulación de capital o el cambio tecnológico. Hoy sabemos que ninguno de esos factores es suficiente para inducir un crecimiento económico sostenido, toda vez que los excedentes de capital ineficientemente empleados, no redundan en ahorro e inversión. Se requiere de un sistema de incentivos que conduzca a la población hacia el ahorro, la innovación, el incremento de la productividad y, en general, la realización de actividades productivas, y no meramente redistributivas. En tal orden de ideas, North resalta la importancia de analizar cómo las instituciones, a través de los derechos de propiedad, permiten, por una parte, un mayor aprovechamiento de los recursos humanos, naturales y de capital, así como de la educación y, por otra, garantizar y promover conductas cooperativas, mejoras en la producción y un mayor dinamismo de los mercados.

sin estos trabajos, North no habría podido llegar a un planteamiento de mayor amplitud, como el que hizo a partir de su libro de 1978.

¹¹ 1) Estructura y cambio en la historia económica (1984); 2) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico (1993); 3) Understanding the Process of Economic Change (2005); y 4) Violence and Social Orders (2009).

Si bien es verdad que el núcleo de su investigación, conforme sus primeras obras, estuvo basado en los principios neoclásicos, también lo es que a medida que fue ampliando y madurando el modelo teórico sobre la dinámica económica, encontró que las herramientas aplicadas por aquella teoría, no eran las más adecuadas (North 1984, 1993, 2005). Las experiencias pasadas, así como las creencias, ideas e ideologías, “importan”; y las instituciones, los costos de transacción, en particular, los de adquirir información y la incertidumbre, sí existen.

Por otra parte, los economistas neoclásicos, en primer lugar, han considerado al Estado como un actor exógeno o benigno en el proceso de desarrollo; en segundo término, han asumido implícitamente que las instituciones políticas tampoco importan; y, por último, han predicado que el análisis estático, representado en el modelo de asignación eficiente de recursos, constituye la guía de la política, que, en su criterio, es “conseguir el precio correcto”.

North, en cambio, enfatiza que el Estado nunca puede ser tratado como un actor exógeno en el desarrollo de políticas que van en busca de los precios correctos. Esto sería posible, únicamente, si los derechos de propiedad estuvieran determinados y se dispusiera de los mecanismos de ejecución correctos, de manera que se encontraran dadas las condiciones de competitividad propias del mercado (Harris *et al.*, 1995). Es así como North integró a su programa de investigación otras ciencias sociales, además de la economía, como la sociología, la psicología, la política y, por supuesto, la historia.

Como se dijo, al ser la obra de North una amalgama de teoría e historia, conviene destacar que su principal contribución en este último aspecto aparece en su libro de 1978, con la coautoría de Thomas, en el que ellos refirieron los cambios en el contexto político y económico que hicieron posible el nacimiento del mundo occidental a partir del siglo X. Para instaurar nuevos derechos de propiedad y, en general, una nueva arquitectura institucional, Europa pasó primero por una catástrofe, bajo la forma de sucesivas

hambrunas, que al colapsar la población, cambiaron el valor relativo de la fuerza de trabajo terminando de manera definitiva con la servidumbre feudal, hacia mediados del siglo XV.

Como parte del cambio institucional subsecuente, el derecho consuetudinario no escrito, se convirtió en derecho escrito, aproximándose al modelo feudal de derecho codificado romano y justiniano. Las condiciones de los mercados de factores mejoraron. La mano de obra, por lo general, era libre para buscar una mejor remuneración y la tierra pasó a considerarse como una propiedad que podía transferirse¹². En los países exitosos (Inglaterra y Holanda), los derechos de propiedad crearon incentivos suficientes para un crecimiento sostenido (fomento a la innovación e industrialización). La elevación de las tasas de beneficios privados, estimuló el desarrollo de nuevas técnicas, que se aplicaron a los procesos productivos. La competencia internacional fue un incentivo adicional para el desarrollo de nuevas estructuras institucionales y se logró así, el crecimiento económico y la difusión de la Revolución Industrial. Sobre los países que fracasaron, North concluyó:

“Los fracasos -la península Ibérica en la historia del mundo occidental y en nuestros días gran parte de América Latina, Asia y África- se deben a la existencia de una organización económica ineficaz” (North, 1978: 247).

1.3.3 Estado natural y coaliciones: el replanteamiento de la teoría de North

North, Wallis y Weingast realizaron un trabajo ambicioso en su libro de 2009, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, al proponer un nuevo enfoque sobre el problema del desarrollo. El proceso de cambio social y el desarrollo de los países, es explicado por los autores mediante la transformación de patrones institucionales u “ordenes sociales”, en un marco conceptual que integra los comportamientos económico, político y social. Su planteamiento se basó en la lógica de las dos formas de organización social que existen actualmente: el orden social de acceso limitado o *estado natural* y el orden social de acceso abierto o estado moderno. Descartaron

¹² La decadencia feudal y señorial determinó que surgieran organizaciones autosuficientes y, en consecuencia, provocó una mayor especialización y un comercio creciente. Florecieron la técnica y las actividades artesanales, produciéndose bienes manufacturados, que se intercambiaban por alimentos y materias primas, procedentes del campo.

la existencia de un equilibrio estático y, por el contrario, centraron su atención en la forma cómo las sociedades pasan de un orden a otro, transición que no es teleológica. Ambos órdenes, el de acceso limitado y el abierto, están sujetos a cambios continuos. No se trata de transformaciones que empujen necesariamente a las sociedades a ser más complejas, más estables o más desarrolladas. Sin embargo, la lógica interna del dinamismo de cada orden social, difiere. El orden de acceso abierto se considera superior al estado natural, pero no está garantizado el paso del uno al otro. Lo que revela la historia y su análisis, es que actualmente hay formas de *estado natural* en sociedades que se enmarcan en el capitalismo actual y, por ello, coexisten estados en diferentes niveles de desarrollo.

Sólo unos pocos países representan el orden de acceso abierto, cuya emergencia se dio con la Revolución Industrial. Es aquí donde la relación impersonal entre los individuos, es muy importante, como quiera que interactúan en un amplio espacio de comportamiento social. El acceso a las organizaciones está definido como un derecho impersonal, que todos los ciudadanos poseen, lo cual implica que tanto las organizaciones públicas como las privadas, están limitadas por instituciones que imponen reglas de juego impersonales, es decir, que no corresponden a privilegios de élites políticas o económicas, sino que reflejan imparcialidad en la aplicación de la justicia y equidad. En este tipo de orden social, la economía es competitiva y parece ser independiente de la política, aunque en cualquier orden están relacionadas. Existe libre competencia del mercado y el Estado interviene al definir, de forma eficiente, los derechos de propiedad, mantener la entrada abierta y brindar una estructura o un entorno social propicio para que se desarrollen actividades y organizaciones cada vez más complejas. La economía experimenta mucho menos crecimiento económico negativo y, aunque se busca capturar rentas, éstas benefician a una mayor cantidad de la población y no a unos pocos privilegiados. Los intereses no pueden ser fácilmente manipulados, porque existen límites bien establecidos sobre el uso, por ejemplo, de los bienes públicos. Además, porque la Constitución y, en general, las leyes, determinan lo que está al alcance de los gobernantes. La violencia es controlada por organizaciones específicas (el Ejército, la Policía, las Cortes, etc.), que no están subordinadas a los deseos o necesidades de ciertos individuos o grupos políticos.

Finalmente, no menos importante es, de un lado, la existencia de un conjunto de creencias ampliamente difundidas dentro de la población, acerca de diferentes formas de inclusión e igualdad, y, de otro, la percepción de que todos los ciudadanos pueden formar organizaciones, suscribir contratos, recurrir a las Cortes y acceder tanto a los bienes públicos, como a los servicios (*Ibíd.*: 112 y ss.).

La mayoría de las sociedades contemporáneas pertenecen al *estado natural*, en donde la base de la organización social es la relación personal que constituye el entorno en el que se desempeña la interacción social: relaciones jerárquicas entre poderes individuales. En el *estado natural*, el sistema político manipula el sistema económico, para producir rentas que luego aseguran el mismo orden político. El acceso a los recursos y a las actividades más rentables, está limitado a la emergente coalición dominante. Las élites (miembros de una coalición dominante) tienen fuertes intereses para promover el comercio, la especialización y la división del trabajo; también tienen interés en definir sus privilegios con relación a las otras élites. Si un privilegio beneficia a todas las elites, no solamente tienen el incentivo y el poder para perpetuarlo, sino para convertirlo en un derecho. Como afirma North *et al.* (2009), el origen de los sistemas legales, recae en la definición de los privilegios de la élite, es decir, tales sistemas surgen para hacer valer los privilegios exclusivos y personales de la élite, incluyendo el de formar organizaciones.

Además, estas sociedades de acceso limitado experimentan un crecimiento moderado y son más vulnerables a las crisis económicas. A esto tendríamos que agregar, la existencia de políticas públicas sin el consentimiento generalizado de los ciudadanos, gobiernos más pequeños y centralizados, leyes que se hacen cumplir de manera desigual, derechos de propiedad inseguros y un poderoso sentido de que no todos los individuos de la sociedad son iguales.

Por la estructura de sus organizaciones, se pueden distinguir tres tipos de sociedades dentro del *estado natural*: frágiles, básicas y maduras¹³. En las frágiles, la coalición dominante apenas puede controlar la violencia; las organizaciones y los individuos más poderosos, conforman la coalición dominante; la élite que gobierna, provee bienes públicos y privados, incluyendo coerción, en un entorno inestable y de constante cambio; cada facción en la coalición dominante, tiene acceso directo a la violencia y la principal determinante de la distribución de las rentas y los recursos, es la violencia potencial. Si la asignación de las rentas fluye fuera de los lineamientos establecidos por la élite de poder, otra facción demanda o pelea el beneficio de tales recursos.

En las sociedades que pertenecen al rango de las básicas, los gobiernos están bien establecidos, en comparación con los de las anteriores. Los privilegios de la élite y de las organizaciones, se identifican con los del Estado y el gobierno. A diferencia de las frágiles, éstas crean y mantienen una estructura organizacional estable para el Estado. Las organizaciones autorizadas son casi siempre elementos del mismo Estado y éste, a su vez, desarrolla una estructura institucional interna sofisticada, que provee de más formas de organización a los ciudadanos, pero dentro del círculo del Estado, incluyendo el partido en el poder. Este tipo de orden, no apoya a las organizaciones fuera de la órbita del Estado, porque cualquier organización privada es potencialmente una amenaza para la coalición dominante. Las organizaciones que forman parte de la élite privada, están vinculadas estrechamente con las creadas por el Estado (bancos, ministerios, empresas públicas, etc.) o, inclusive, con aquellas filiales de las empresas multinacionales que operan en el país. La especialización y división del trabajo, se deriva de la habilidad para crear organizaciones de bienes públicos y privados al servicio de la coalición dominante, relacionadas con el comercio, la educación, la recolección de impuestos o la provisión de infraestructura. La violencia se dispersa a través de las organizaciones del Estado como la policía, el servicio

¹³ Países como la Rusia post-soviética, México y la mayoría de los países de América Latina se ubican como sociedades de acceso limitado básicas. Algunos países de Asia sur oriental, como sociedades de acceso limitado maduras; y la mayoría de los países de África, como frágiles.

secreto y las dependencias militares, cada una con una forma de extraer rentas a través de la corrupción y de los monopolios.

En las maduras, el Estado apoya a gran cantidad de organizaciones que operan tanto fuera como dentro del mismo Estado. Esto no conlleva a que el Estado limite la competencia y cree rentas para mantener la coalición dominante. Además, existe un cuerpo de leyes públicas que especifican las funciones del Estado, disciplinan sus relaciones con los ciudadanos y entre los organismos o dependencias que lo integran y consagran los métodos para resolver los conflictos que se susciten al interior del Estado mismo o dentro de la coalición dominante. La ley puede ser escrita o no escrita, pero debe estar incrustada en la organización del Estado, de modo que las Cortes y la misma burocracia tengan la capacidad de articularla y de hacerla cumplir.

La tendencia natural de las élites se orienta a consolidar sus privilegios, sin pretender expandirlos hacia otras élites. El inicio de la transición hacia el orden de acceso abierto, tiene lugar cuando existe un interés común de las élites en transformar sus privilegios en derechos y este paso se logra mediante cambios institucionales.

“The transformation of privileges into rights occurs when elites in general perceive that their privileges will be more secure intra-elite competition when those privileges are defined as commonly shared rights rather than personal prerogatives” (North et al.,2009: 191).

Esto quiere decir que se requiere de un acuerdo al interior de la coalición dominante o el acotamiento del poder de las élites (Rivera, 2011).

El orden de acceso abierto no requiere la inclusión de la totalidad de la población, ni tampoco la eliminación por completo de los privilegios. Esto en la realidad no existe. Exige que una buena parte de la población sea capaz de participar en actividades y organizaciones económicas y políticas. Este comportamiento se va retroalimentando y los derechos se van consolidando mediante condiciones de sana competencia económica y política. En cambio, en el *estado natural*, la competencia entre las élites puede incluir la violencia. La amenaza

a la estabilidad y al orden, usualmente se origina dentro de la coalición dominante, que utiliza la violencia o la coerción para obtener el control político y económico.

Conclusiones

El propósito específico de la obra de Douglas North es explicar los factores que determinan el desempeño económico de los países y la forma como ocurren los cambios de sus sistemas económico, social y político a lo largo del tiempo. Para cumplir con ese cometido, North ideó, desarrolló y perfeccionó un marco teórico cada vez más complejo y, al mismo tiempo, más útil, para comprender, a partir de la estructura institucional de una sociedad determinada, los cambios, los aciertos y los problemas que enfrentan los países, en diversas etapas de su evolución histórica.

El hecho de considerar las instituciones económicas y políticas como endógenas y, por ende, de vincularlas al fenómeno del cambio socio-económico, permite analizar dicho proceso de forma realmente novedosa y dar respuesta a inquietudes recurrentes sobre los problemas del desarrollo.

Estimo que existe la tendencia a creer que las instituciones y algunos patrones de comportamiento, que se institucionalizan, representan intereses comunes. Pero ello no es siempre así, como quiera que el análisis histórico e, incluso, la realidad actual, evidencia el tratamiento desigual que opera en el juego del poder que subsiste entre los distintos actores sociales y que, por una parte, favorece a aquellos individuos directamente relacionados con la toma de decisiones cruciales y, por otra, afecta el desempeño económico. El marco teórico desarrollado por Douglass North va mucho más allá de la simple oferta de instituciones que prefiguran oportunidades y/o limitaciones de acción. El análisis del comportamiento de un grupo privilegiado de actores sociales o de las coaliciones de poder que se conforman a lo largo del tiempo, resulta crucial en la trayectoria de desarrollo de una sociedad determinada. Este comportamiento no se da en un vacío social, sino dentro de un marco institucional que crea incentivos para emprender u obstaculizar el cambio.

El planteamiento de North permite diferenciar un sistema social de otro, en la medida que se identifiquen los actores sociales que toman las decisiones trascendentes, los incentivos que tienen para actuar, las reglas de juego que los respaldan y quiénes son los ganadores y los perdedores. Estas mismas herramientas habilitan el análisis de cómo las sociedades cambian, su trayectoria en ese proceso y si como resultado de él, mejoran, se estancan o empeoran su desempeño.

North, en sus primeros libros, dio cuenta de cómo las instituciones estructuran las relaciones entre los individuos, así como de los incentivos o desincentivos que ellas generan. En el último, de 2009, en asocio con Wallis y Weingast, avanzó respecto de la organización de los actores sociales y enfatizó sobre ciertos patrones de comportamiento que pueden impulsar o frenar el cambio, según que, respectivamente, propendan por preservar o no, los privilegios de las élites de poder.

El énfasis está puesto en la dificultad que tienen algunas sociedades para generar riqueza, ampliar los espacios de movilización social e integrarse de manera exitosa al mercado mundial. No obstante que ningún proceso de cambio se da fácilmente, así las condiciones internas y/o externas sean favorables para ello, ni siquiera se contemplará la opción de emprenderlo, si las élites o los grupos de poder tienen como incentivo primordial el mantenimiento de las condiciones preexistentes que sirven para proteger sus intereses más inmediatos y que, en consecuencia, limitan el acceso a los recursos y a las actividades mayormente productivas y rentables.

CAPITULO 2

RELACIÓN ENTRE LA TEORÍA INSTITUCIONALISTA Y EL DESARROLLO ECONOMICO

Introducción

Desde la década de los cincuenta, la ciencia económica ha dedicado grandes esfuerzos en profundizar sobre los factores claves del proceso de desarrollo. En primera instancia, se atribuyó el avance en materia económica a la acumulación de factores productivos, como la tasa de ahorro, la inversión en educación y capacitación, las economías de escala y el cambio tecnológico, tesis con la que, hasta ahora, se ha justificado la prosperidad alcanzada por ciertos países y las grandes diferencias en la distribución del ingreso que existen en el concierto internacional. Sin embargo, como sostienen Acemoglu (2009: Cap. 4) y North (1973: 7), tales elementos “*son el crecimiento*”, razón por la cual aún hoy subsiste la necesidad de identificar las causas fundamentales de un óptimo desempeño económico. Las causas últimas o fundamentales, verdaderamente responsables de la prosperidad económica en el largo plazo, serán aquellas que permitan entender por qué algunos países invierten más, generan mayores innovaciones y son, en suma, eficientes.

En tal orden de ideas, las teorías que, en procura de superar el vacío explicativo, centran su atención en el estudio de la organización socio-económica y política de los países, se convierten, actualmente, en instrumentos útiles para el logro de ese objetivo, en la medida que se ocupan de analizar tanto la evolución histórica de los países que han tenido éxito, como de identificar las circunstancias que han frenado el desarrollo en los que no lo han conseguido. Mientras continúa el debate sobre cuál es, por una parte, la mejor estrategia de desarrollo y, por otra, el papel del gobierno más favorable en el proceso de desarrollo, el trabajo emprendido por importantes especialistas empieza a ofrecer luces en relación con algunos rasgos o características que hacen diferentes los países más desarrollados y los

atrasados, al igual que sobre las dificultades enfrentadas por los últimos, para la materialización de resultados satisfactorios.

El objetivo de este capítulo es presentar el marco conceptual de las corrientes que resaltan la importancia de la teoría institucional y su nexo inmediato con el desempeño económico. La nueva teoría del desarrollo, ideada por Hoff y Stiglitz, constituye un cambio en la comprensión del desarrollo, respecto de la teoría tradicional, como quiera que integra al estudio del mismo, el sistema económico y el socio-político. La teoría moderna sobre crecimiento económico, encabezada por Daron Acemoglu, es otra de gran significación, puesto que señala a las instituciones como determinantes fundamentales de la prosperidad económica. Finalmente, la teoría propuesta por Miguel Ángel Rivera Ríos, que se ocupa de las trayectorias de los países de desarrollo tardío, basada en el concepto de dependencia del sendero o *path dependence* y en la teoría ideada por North y otros institucionalistas, facilita y amplía la comprensión del atraso económico y, más específicamente, del diferente comportamiento de las estructuras del poder en las etapas más trascendentes del desarrollo.

2.1. La nueva teoría del desarrollo de Hoff y Stiglitz

Karla Hoff y Joseph Stiglitz comparten con North su preocupación por entender el proceso de desarrollo. Unos y otro, por ende, han tratado de identificar los elementos básicos que afectan los resultados y, en definitiva, de establecer cuáles han sido las causas importantes del éxito de algunos países y del fracaso de otros.

En este nuevo enfoque, en el que la unidad de análisis es el sistema económico y socio-político, los autores incorporan el comportamiento individual, la acción colectiva y la estructura institucional¹. Dicha totalidad, definida por fuerzas históricas, determina el aprovechamiento de las oportunidades, tanto tecnológicas como cognoscitivas, que en otros

¹ Hoff, Carla y J. Stiglitz. 2002, *Modern Economic Theory and Development*, en G. Meier, y J. Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development Economics The Future in Perspective*, Banco Mundial y Oxford. University Press, Oxford.

análisis se consideran la fuente primordial de progreso. El desarrollo, entonces, no debe verse como un simple proceso de acumulación de capital o de transmisión de conocimiento, sino como uno de cambio organizacional (Hoff y Stiglitz, 2002: 390), es decir, de cambio en el funcionamiento de la sociedad, en el que existen una serie de instituciones sociales, económicas y políticas que lo aceleran o retrasan.

Las instituciones, las políticas y, especialmente, los incentivos que de ellas se derivan, importan. Sin embargo, la preocupación de dichos autores, no es solamente determinar qué políticas son las que deben adoptarse para lograr un crecimiento rápido y un mayor bienestar, sino establecer cómo el cambio puede llevarse a cabo a través de procesos políticos y cuáles son aquellas fuerzas que, eventualmente, pueden conducir a alterar el equilibrio y generar transformaciones económicas y sociales importantes.

A diferencia de las corrientes anteriores (tradicionales) del desarrollo, en las que sólo existe un equilibrio, los citados investigadores, mediante modelos con equilibrios múltiples, explican por qué los países pueden estar atrapados en un círculo vicioso de bajo desempeño, del cual es difícil liberarse. Las instituciones, la distribución de la riqueza, la historia y las externalidades o los efectos propagadores derivados del comportamiento de los agentes², se pueden convertir en factores trascendentes que viabilizan u obstaculizan el desarrollo y que, por consiguiente, conducen a resultados económicos positivos o adversos.

2.1.1 Bases teóricas de la nueva teoría

² Hoff y Stiglitz ponen especial atención en los incentivos que crean las políticas públicas y en el efecto del comportamiento de los burócratas y gobernantes en los países en desarrollo.

El programa de investigación que desarrollaron Hoff y Stiglitz, interrelaciona tres amplias teorías: la economía de la información, los problemas de coordinación y la economía institucional³ (*Ibíd.*: 390).

La primera sugiere que las imperfecciones en la información, guían hacia un equilibrio en el que los recursos no pueden ser asignados de manera eficiente. El hecho es que cada quien sabe cosas diferentes sobre el mercado y/o sobre las actividades que en su interior diariamente se realizan⁴. Los incentivos o la estructura institucional que se requiere para obtener información, resultan ser, por lo tanto, claves para superar tanto las distorsiones que en torno de ella se producen, como las fallas del mercado que de tal anomalía se desprenden. La búsqueda de renta o beneficios particulares (*rent seeking*) en los sectores público y privado, la corrupción⁵ y el problema de agencia son, entre otros, algunos de los problemas que surgen de las asimetrías de información, que se convierten en incentivos para que los grupos de interés o los burócratas, utilicen los poderes del Estado para distraer recursos en beneficio propio. Este comportamiento hace inseguros los derechos de propiedad, limita las actividades de innovación y, se reitera, crea equilibrios ineficientes.

Con mucha dificultad, afirman estos autores, una economía atrasada puede eludir una falla sistémica de coordinación que la ubique en un equilibrio permanente y sub óptimo. Los mecanismos del mercado, no pueden definir y activar las acciones necesarias para mover la economía de un equilibrio de subdesarrollo a otro mejor, como argumentaban los neoclásicos. Ese equilibrio disfuncional posee una estructura institucional que provoca un

³ Estos programas se apartan de los supuestos de la teoría neoclásica, conforme la cual sólo existe un equilibrio, que es un óptimo de Pareto. Además, Hoff y Stiglitz rechazan la idea de que los agentes maximizan sus ganancias a través de mercados perfectamente competitivos.

⁴ Los trabajadores saben más que sus empleadores, sobre sus capacidades; quien contrata un seguro, conoce mejor su salud; y quien vende un coche o cualquier otro bien, sabe más respecto de las condiciones y el uso del bien que pretende intercambiar.

⁵ Una forma extrema de búsqueda de beneficios particulares, se conoce como corrupción (Stiglitz 2002b). Muchas veces éste beneficio no es económico o no va encaminado a obtener una ganancia directa sino, más bien, está orientado a lograr alguna prebenda del partido (en el poder) o a fortalecer la capacidad de quien lo persigue, de permanecer en el poder.

círculo vicioso, ya que, a diferencia de lo que aquellos suponían, las instituciones superiores, entendidas como mutaciones o esfuerzos para romper tal círculo vicioso, son eliminadas por las instituciones inferiores.

En estas circunstancias, las acciones de coordinación complementarias crean externalidades, que pueden desembocar en equilibrios divergentes: uno, que refleje una situación peor o igual; u otro, que traiga como resultado una situación beneficiosa para buena parte de la población. Las externalidades positivas pueden surgir de la I&D⁶, la educación, la capacitación laboral, la inversión, la innovación, la honestidad en el intercambio, etc. (*Ibíd.*). Cuando el mejoramiento de las condiciones de un agente está relacionado con las actividades de otros, se requiere que alguien dé el primer paso y tome la decisión de emprender el proyecto. Los incentivos o condiciones iniciales favorables, determinarán quién será el primero en actuar. En este sentido, los gobiernos pueden desempeñar un papel importante en coordinar los cambios complementarios necesarios, para obtener resultados satisfactorios. Por ello, las acciones de los gobiernos son parte importante del conjunto de instituciones y, en consecuencia, deben ser explicadas, sobre todo porque, del mismo modo, pueden convertirse en obstáculos del desarrollo tan o más importantes, si se quiere, que las fallas mismas de los mercados (Hoff, 2001).

La nueva teoría del desarrollo plantea que los problemas de coordinación y la información asimétrica, generan límites a las oportunidades económicas y que de estas restricciones, surgen instituciones que afectan el desempeño económico. Se produce así, un círculo vicioso de comportamientos adversos. Por otra parte, Hoff y Stiglitz agregan que las “buenas instituciones” *“podrían no sobrevivir por su propia cuenta, si ellas requirieran cambios complementarios en otras instituciones sociales”* (*Ibíd.*: 392). De allí, que no exista ninguna garantía que asegure que las instituciones serán eficientes y, menos aún, que

⁶ Las externalidades que surgen de la I&D, parten de la idea de que el conocimiento es un bien público, de tal manera que el beneficio generado por la inversión en I&D llega a todas las empresas (Hoff y Stiglitz, 2002: 404). En los países desarrollados la intervención pública estimula esta actividad, estableciendo metas con relación al porcentaje del PIB destinado al esfuerzo en I&D. En los países en desarrollo es necesario evaluar el coste de oportunidad, ya que dicha inversión implica no apoyar otras actividades, por ejemplo la educación, la salud, etc.

de su implementación se obtendrá un crecimiento rápido y/o un mejoramiento en el bienestar general de la sociedad.

2.1.2 Dependencia histórica y el círculo vicioso de la pobreza

Los eventos pasados pueden limitar las elecciones en el presente y, además, convertirse en el punto de partida de acciones o decisiones que van conformando una trayectoria. La historia afecta la tecnología, la base de conocimientos, las instituciones, las creencias y determina una cultura que da forma a las preferencias. La distribución de la riqueza es uno de los canales más importantes a través de los cuales, la dependencia histórica puede potenciar y perpetuar sus efectos (Hoff, 2001). Una alta desigualdad en la distribución de la riqueza, retroalimenta una serie de conductas relacionadas con la búsqueda de rentas, la corrupción, la baja innovación y el interés en preservar la desigualdad entre las élites y el resto de la sociedad (Hoff y Stiglitz, 2002). El acceso a las actividades productivas se ve limitado por restricciones al crédito, a la información y a la educación. Del mismo modo, el repartimiento inequitativo de la riqueza, puede reproducirse de un período al siguiente, reduciendo permanentemente el crecimiento:

“Con salarios bajos, los individuos con riqueza inicialmente baja dejan pocas herencias a la próxima generación. Por ello, una distribución altamente desigual podría reproducirse a sí misma de un periodo al siguiente” (Hoff y Stiglitz, 2002: 395).

2.1.3 El papel de la acción gubernamental

Hoff y Stiglitz están de acuerdo en que las acciones de quienes toman las decisiones claves, juegan un papel preponderante, toda vez que a través de ellas, podrían corregirse fallos de coordinación (por ejemplo, creando incentivos para ser el primero en actuar), o problemas relacionados con la distribución de la riqueza o con la información asimétrica, e impulsarse actitudes positivas que generen un cambio y puedan romper el condicionamiento histórico (v. g., mediante la educación y programas de acción afirmativa para abatir la corrupción, cambiar la ley e incluir normas sociales, etc.). Sin embargo, los señalados autores advierten

que es necesario tener cautela, pues las intervenciones del gobierno no siempre conducen a los resultados esperados, incluso, pueden llevar a un deterioro de la economía. El bloqueo al desarrollo puede estar consolidado política e institucionalmente, aunque, en otros frentes, se adelanten esfuerzos por incrementar el capital, transferir tecnología, etc. El cambio requiere modificar la visión de los individuos y los canales de interacción existentes, lo cual implica acciones tanto en la cima de la sociedad como en su base, es decir, un consenso social en torno de las políticas que promuevan la equidad y la inclusión de la mayoría de la población en todas las actividades, sociales, políticas y económicas.

Finalmente, Hoff y Stiglitz precisan que la posibilidad de un choque exógeno o endógeno, puede cambiar drásticamente la trayectoria institucional y permitir así un cambio efectivo a largo plazo. Ellos se refieren a perturbaciones lo suficientemente fuertes que puedan mover una economía en una dirección que converja en un equilibrio diferente del estado sostenido.

De esta manera se aprecia, que es a través de nuevos elementos en el proceso dinámico de organización, como visualizan Hoff y Stiglitz el desarrollo. Para ellos, el mejoramiento económico no depende simplemente de la acumulación de capital, como lo preconizan los teóricos neoclásicos, ni de una simple transmisión de conocimiento, como lo aseguran los tecnólogos. En su concepto, la evolución de las instituciones sociales, económicas y políticas es la que marca el avance o el retroceso que experimentan las economías.

2.2 La teoría de la modernización: Acemoglu y coautores

Dentro de los estudiosos del crecimiento económico que conceden a las instituciones un papel de singular importancia en el desempeño económico y que, adicionalmente, comparten con North la visión de la historia, así como la preocupación por el análisis de las trayectorias divergentes de los países, se encuentran Daron Acemoglu y dos de sus más importantes coautores, James Robinson y Simon Johnson. Cabe añadir que la investigación realizada por Engerman y Sokoloff, ha aportado interesantes resultados, cuando se

relaciona la desigualdad en la distribución de la riqueza y el poder político, con el desarrollo económico.

Sobre la base de que actualmente la teoría económica no tiene una respuesta enteramente satisfactoria a la pregunta de cuáles son las causas de la prosperidad y del atraso económico, como ya se ha advertido, Acemoglu (2004 y 2009) argumenta que para contestar ese interrogante es necesario y útil distinguir las causas próximas y las causas fundamentales. Una teoría sobre el crecimiento económico que tan sólo se enfoque en las primeras, sería incompleta y, por ende, no lograría el objetivo último, que es incrementar el crecimiento y mejorar las condiciones de vida de la sociedad (Acemoglu, 2009). La hipótesis de este autor apunta a que las instituciones son una de las causas fundamentales, sino la más importante, de la prosperidad económica y de la divergencia en el crecimiento entre países.

Acemoglu (2009) y Acemoglu *et al.* (2004), si bien toman de North la definición de instituciones, enfatizan el hecho de que ellas son elecciones sociales, es decir, provienen de la sociedad, en general, o de un grupo de poder existente en su interior, y que los cambios que las afectan, inciden en el desempeño económico:

“There is a growing consensus among economists and political scientists that the broad outlines of North’s story are correct: the social, economic, legal, and political organization of a society, i.e., its “institutions,” is a primary determinant of economic performance” (Acemoglu y Johnson, 2003:1)

Para crecer, hace falta lo que ellos denominan instituciones de propiedad privada (*property rights institutions*): un conjunto de reglas que consolidan para la mayoría de la sociedad, unos derechos de propiedad sólidamente establecidos (Acemoglu y Johnson, 2003). En su opinión, estas instituciones, por una parte, tienen carácter endógeno, al ser determinadas por la sociedad y su estructura política; y, por otra, incentivan la acumulación de factores y el crecimiento, cuando: a) otorgan poder a aquellos grupos que tienen interés en instaurar mayoritariamente tales derechos de propiedad; b) hay suficientes restricciones sobre quienes ejercen el poder político, para evitar que lo usen en su favor; y c) son pocas las

rentas que pueden ser extraídas por los gobernantes. Más adelante se expondrá la justificación de tales afirmaciones, cuando se analice cómo el conflicto de intereses afecta el funcionamiento de las instituciones a través del poder político (Acemoglu *et al.*, 2004).

2.2.1 Condiciones originarias

El impacto que en el desempeño económico tienen los factores institucionales, junto con otros como la geografía y el medio ambiente, fue analizado por Acemoglu, Johnson y Robinson (2001 y 2002) en el estudio que hicieron de la colonización por parte de los países europeos en América. En el entendido que el precedente histórico reviste singular trascendencia a la hora de explicar el cambio incremental de las instituciones, el análisis de las condiciones iniciales les permitió establecer algunas regularidades históricas en el desarrollo económico y social de las regiones que fueron colonizadas por los europeos. El efecto de la colonización, la identidad de quienes la llevaron a cabo y la distribución original de la riqueza, trajeron aparejadas una serie de condiciones originarias a partir de las cuales se conformó una trayectoria de desarrollo para algunos países.

La teoría sobre las diferencias institucionales de los países colonizados por los europeos, expuesta por los autores citados, descansa en tres premisas muy importantes:

1) There were different types of colonization policies which created different sets of institutions. 2) The colonization strategy was influenced by the feasibility of settlements. 3) The colonial state and institutions persisted even after independence. (Acemoglu et al., 2001:137)

No todos los europeos llevaron a cabo la colonización de la misma forma: para algunos, lo esencial fue extraer y transferir recursos de la colonia. En este caso, las instituciones creadas, no protegieron los derechos de propiedad, ni limitaron el poder de las élites. Otros colonizadores buscaron emular las instituciones europeas y, para ello, concedieron un blindaje especial, principalmente, a la propiedad privada, como ocurrió en Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda (Acemoglu *et al.*, 2001).

El ambiente, es decir, el clima y las circunstancias de salubridad, también influyeron en el tipo de instituciones implementadas por los colonizadores, aunque en los resultados que arrojó el mencionado estudio, se descarta que el clima, el medio ambiente y las enfermedades tropicales (geografía) sean factores determinantes del potencial económico, de ser así, los lugares que eran ricos antes de la llegada de los europeos, debieron mantenerse con la misma abundancia después de la colonización, empero la realidad muestra lo contrario, esto es, que la riqueza no se conservó en esas zonas, como se plantea en la hipótesis geográfica que desarrolló Acemoglu en su trabajo de 2002: las civilizaciones más ricas en 1500 (Mugal en India y los Aztecas e Incas en América), son ahora algunas de las sociedades más pobres. En contraste, civilizaciones que no fueron tan desarrolladas (América del Norte, Nueva Zelanda y Australia) y en las que inicialmente los colonizadores no tuvieron puestos sus ojos, actualmente son mucho más ricas que aquellas otras.

Ahora bien, la hipótesis explicativa de esas divergentes situaciones, es la de las instituciones relacionadas con la organización de la sociedad y su efecto en el desempeño económico (Acemoclú *et al.*, 2002). En las regiones entonces con gran riqueza y ahora más pobres, el poder político que tuvieron los europeos, les permitió acentuar su influencia en las instituciones, más que en cualquier otro grupo nativo; en los lugares donde se dificultaron los asentamientos o las condiciones eran marcadamente adversas, les resultó a aquellos más fácil forzar a la población al trabajo en las minas o al cultivo de algunos productos (mano de obra esclava); no se limitó el poder de las élites; y no se establecieron derechos civiles o de propiedad para la mayoría de la población, particularmente, la nativa. Mientras que, como dice North y Thomas (1978), las sociedades en las que se reconocieron de una forma más amplia tales derechos y, por ende, se crearon incentivos y oportunidades, fueron aquellas que asumieron el camino de la prosperidad.

North, Summerhill y Weingast (2002) se suman al grupo de especialistas que se han ocupado de analizar los efectos de la colonización, aunque su enfoque se concentró en la identidad o características del colonizador, es decir, en su herencia cultural, y no en las condiciones en que se dio el proceso de colonización. Su trabajo puede relacionarse con el

de Engerman y Sokoloff (1997), como quiera que en ambas investigaciones se plantea que las instituciones tuvieron, y tienen, que ver con la dotación de factores y la desigualdad, a más de que las dos coinciden en afirmar que aún hoy persisten las estructuras de control que se establecieron en los tiempos de la colonización, así como las instituciones relacionadas con el orden social y los derechos de propiedad, en los países cuyo territorio fue colonizado tanto por los ingleses como por los españoles y portugueses (Engerman y Sokoloff, 1997; North *et al.*, 2002). La evidencia histórica indica que no existe una inclinación hacia las instituciones que favorecen la innovación y el crecimiento económico, lo cual se refleja en la actitud de quienes detentan el poder y que intentan bloquear el progreso económico cuando ven amenazados su poder y sus privilegios (Acemoglu, 2000).

Engerman y Sokoloff (1997) también centraron su atención en el factor colonial, como variable explicativa del tipo de instituciones desarrolladas en los nuevos asentamientos, pero a diferencia del trabajo de Acemoglu *et al.* (2001 y 2002), se enfocaron en la dotación de factores de las colonias. De esta manera, aquellos autores consideran que los dispares factores de producción en las colonias (escasez, cultivos, clima, tipo y densidad de población nativa) crearon grandes desigualdades entre ellas y dentro de las mismas, principalmente, en términos de distribución de la riqueza, del capital humano y de la influencia política. Donde hubo desigualdad extrema, las instituciones sirvieron para establecer ventajas en favor de una pequeña élite y no brindaron oportunidades para la mayoría de la población. Lo contrario ocurrió en las colonias que contaban con una población más homogénea y una igualdad aceptable (América del Norte). En la investigación que realizaron Engerman y Sokoloff (1997), sobre la distribución de la riqueza y el desarrollo institucional en las economías del Nuevo Mundo en los años 1700, constataron que las sociedades que comenzaron con mayor desigualdad, tendieron, de un lado, a crear mayores restricciones de acceso a la educación primaria, a la tierra, a las franquicias y a los derechos al voto en secreto, a crear compañías y a patentar una invención; y, de otro, redujeron las opciones para que el grueso de la población pudiera acudir a las Cortes, en defensa de sus intereses personales. Estas desigualdades fueron fundamentales para que, posteriormente, surgieran diferencias sistemáticas en la forma

como las instituciones evolucionaron en los países en desarrollo. En regiones como América Latina, esas restricciones condujeron a perpetuar la desigualdad y a limitar el crecimiento.

Es claro, entonces, que el entorno en el que se ubicaron los distintos colonizadores fue muy diferente, como también lo fue el tipo de países que realizaron el proceso de colonización del Nuevo Mundo. Así las cosas, la cuestión esencial es comprender cómo han ido evolucionando estas sociedades y su relación con las instituciones que se fueron creando y el desempeño económico.

2.2.2 Dinámica institucional y persistencia de las instituciones

Siguiendo a Acemoglu (2009), deben distinguirse las instituciones políticas de las económicas. Las primeras se refieren a aquellas reglas y códigos de conducta, que afectan la toma de decisiones políticas, la regulación de las relaciones de poder y los métodos de agregación de las diferentes opiniones de los individuos de la sociedad (leyes electorales). Las instituciones económicas corresponden a los derechos de propiedad, los contratos que facilitan el intercambio, las barreras a la entrada, los costos impuestos socialmente y otros arreglos económicos formales e informales. Así mismo, las instituciones económicas determinan no sólo el potencial de la economía agregada, sino también una variedad de resultados económicos en un período de tiempo específico y la distribución de los recursos en el futuro, por ejemplo, la distribución de la salud o del capital físico y humano (Acemoglu *et al.*, 2004).

Al estar las instituciones determinadas por elecciones colectivas de la sociedad (o de un grupo al interior de la misma), en las que está de por medio la distribución de los recursos, la adopción de decisiones diferentes conlleva a resultados diversos en cuanto a dicha distribución y a que, por ende, se presente un conflicto de intereses entre varios grupos o individuos con relación a la elección de las instituciones económicas. La pregunta es, entonces: ¿entre grupos o individuos con preferencias opuestas, cuáles prevalecerán? La

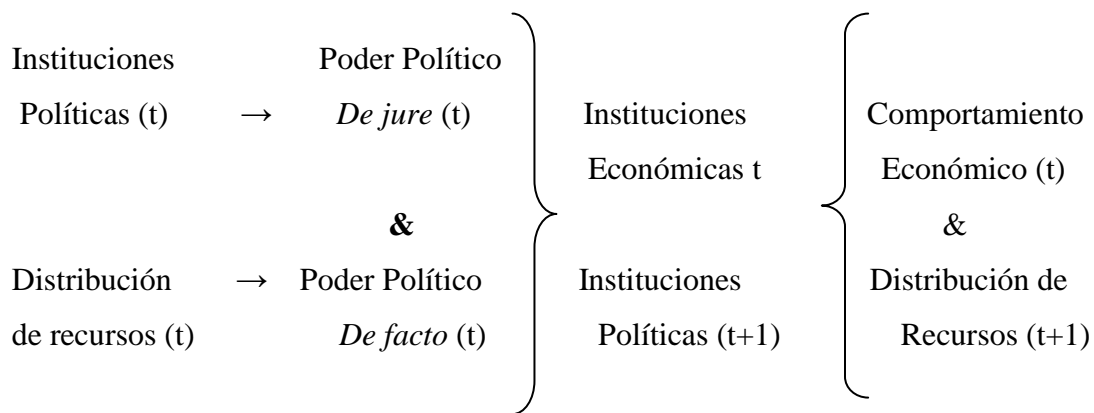
respuesta depende del poder político que cada uno de los grupos o individuos tenga. A pesar de que la eficiencia de las instituciones juega un papel importante, el poder político será, en última instancia el arbitro: el que tenga mayor poder político, impondrá las instituciones económicas que prevalecerán (*Ibíd.*). Esto nos lleva a sostener, que es el poder político el que determina las instituciones económicas en esa misma instancia de tiempo.

Pero, ¿por qué los grupos que están en conflicto de intereses no eligen instituciones económicas que maximicen el ingreso agregado, con las cuales todos podrían resultar beneficiados? “*¿Why does the exercise of political power lead to economic inefficiencies and even poverty?*” (*Ibíd.*: 3). La respuesta de Acemoglu, es clara: porque hay compromisos inherentes al uso del poder político:

“Individuals who have political power cannot commit not to use it in their best interests, and this commitment problem creates an inseparability between efficiency and distribution because credible compensating transfers and side-payments cannot be made to offset the distributional consequences of any particular set of economic institutions”. (Acemoglu *et al.*, 2004: 4)

En este enfoque, el poder político tiene dos componentes: uno, *de jure*, que se origina en las instituciones políticas formales; y otro, *de facto*, que tiene su origen en las instituciones informales. Tanto uno, como otro, que son el resultado de una determinada evolución de las instituciones políticas y de la distribución de los recursos, determinan las instituciones económicas y éstas, a su vez, modulan el desempeño económico y, conjuntamente con él, definen la distribución de recursos, que va a afectar al poder político *de facto* del futuro. Por lo tanto, un cambio en el poder político *de facto*, puede producir modificaciones en las instituciones políticas y económicas, que incidirán, a su turno, en los resultados económicos.

El sistema dinámico propuesto por Acemoglu, Johnson y Robinson (2004:6) está representado de la siguiente manera:



Las dos variables que generan cambios en este sistema, son las instituciones políticas y la distribución de los recursos, que a la vez determinan, directa o indirectamente, las instituciones y el comportamiento económico. Si las instituciones políticas dan lugar a la distribución del poder político y éste queda en manos de un grupo o de un individuo que busca su propio beneficio, el impacto sobre las instituciones económicas será directo: la protección de los derechos de propiedad y la igualdad de oportunidades para la mayoría de la población, no podrán sostenerse. Cabe colegir que la distribución del poder político en la sociedad, es la determinante clave en la dinámica institucional (instituciones económicas y políticas). El efecto se da a través de los canales que se muestran en el esquema: instituciones políticas, poder político *de jure*, instituciones económicas y comportamiento económico.

Esta estructura institucional tiende a persistir, ya que las instituciones económicas que se derivan del poder político *de facto* generan resultados que favorecen a los propios grupos que detentan el poder. Por otra parte, estos grupos influirán para que se lleve a cabo un cambio institucional o tratarán de que las instituciones perduren, sólo en la medida en que la distribución del poder político esté a su favor. Sin embargo, no debe ignorarse que el poder político *de facto*, ocasionalmente, provoca cambios discontinuos (una guerra o revolución, por ejemplo), que inducen importantes y radicales alteraciones en las instituciones políticas.

2.3 Trayectorias de desarrollo y cambio institucional

2.3.1 Conceptos básicos

Un aspecto común que conecta las nuevas corrientes sobre crecimiento y desarrollo económico, es la relevancia que sus defensores le conceden al concepto de trayectoria del camino (*path dependence*). La ciencia económica, cuando se ocupa de la problemática del desarrollo, por regla general, deja por fuera ese elemento, pasando por alto que él constituye no sólo una herramienta analítica útil, sino un instrumento metodológico que reconoce la complejidad de los fenómenos sociales (Rivera, 2011).

En ese contexto, el concepto de “dependencia del camino”, a más de significar que “la historia importa” o que los eventos pasados explican los resultados presentes, puede definirse como una secuencia histórica donde los eventos iniciales (originadores), ponen en movimiento distintos patrones institucionales que se reproducen a lo largo del tiempo. Tal reproducción o retro-alimentación (*feedback*) de los factores institucionales en el largo plazo, torna más difícil la transformación de las instituciones inicialmente construidas, así las opciones alternativas pudieran resultar superiores. Cuando las condiciones son de atraso, reduce las opciones de salir de ese círculo vicioso que se ha creado.

Los trabajos precursores de Brian Arthur (1994) y Paul David (1985) sobre el concepto de *path dependence*, indican que la elección de las nuevas tecnologías estuvo influenciada por fuerzas diferentes a las relacionadas con la adopción de una simple elección óptima en un mercado perfecto (Magnusson *et al.*, 2009). De acuerdo con David, la trayectoria del camino puede ser considerada como un rasgo o característica sistemática que evoluciona como consecuencia del proceso histórico. Es un sistema, cuyo movimiento está incidido por condiciones que son, por sí mismas, herencia de eventos y acciones en su historia (proceso no-ergódico) (*Ibid.*). Esta visión es muy diferente de aquella que sostiene que los resultados no pueden diferir de manera importante, como efecto de ciertas observaciones efectuadas en el presente, de tal manera que los procesos se dirigen siempre hacia un único punto de

equilibrio predeterminado *a priori* (proceso ergódico). Esta nueva propuesta, como indica Rivera (2011), pretende incorporar en el estudio del desarrollo aquellos eventos que, por una parte, actúan como fuerzas de retroalimentación positiva y determinan el equilibrio o la dirección de la trayectoria; y, por otra, ocasionan su ruptura o generan ramificaciones en la misma.

Para que un proceso sea dependiente del camino requiere que exista una interrelación entre los factores originadores, el desempeño y los resultados (Rivera, 2011). Así mismo, el *path dependence* puede estar vinculado con múltiples equilibrios, entre los cuales se puede seleccionar una opción mejor, mantener la condición de *lock-in* (entrampamiento) o, incluso, experimentar una situación peor, que nadie desea.

Lo fundamental es resaltar la idea de que en la acción social, en la toma de decisiones, en la creación de instituciones o en la implementación de políticas, etc., se produce un efecto de retroalimentación positiva (*positive feedback*), es decir, se establece una tendencia o patrón de comportamiento que se va reforzando con el paso del tiempo y que define la dirección de la trayectoria. La lógica de ello descansa en que los beneficios relativos que se obtienen por seguir la acción que ya está en marcha, contrastan con el costo de abandonar la pauta adoptada, costo que aumenta con el paso del tiempo (*Ibíd.*).

2.3.2 Tipos de trayectoria o *Path Dependence*

Rivera (2011) propone dos tipos o modalidades de trayectoria. Una desfavorable o adversa, que llamaremos “trayectoria I”, que no conduce al desarrollo económico. Esta modalidad se caracteriza por la existencia de un evento originador que se convierte en “*un patrón institucional que se autoreforza*” (*Ibíd.*:15) y conlleva implicaciones sociales y políticas que pueden persistir a lo largo de muchos años o, incluso, no desaparecer (tendencia al *lock-in*). El cambio institucional es exógeno y la coalición dominante es inestable. El evento originador fue, para el caso de América Latina, el proceso de colonización, en donde el patrón que se institucionalizó fue la extracción de recursos, la esclavitud y la exclusión

de la mayoría de la población, a través del ejercicio de un poder político depredador. Dada la extensa riqueza natural y el fácil acceso a ella, la coalición dominante era frágil e inestable; las élites que la conformaban, con dificultad llegaban a algún acuerdo acerca de la distribución de los recursos más rentables y de cómo controlar la violencia.

La segunda modalidad (“Trayectoria II”) se refiere a una senda cuyo evento originador causa una dislocación social atenuada, que habilita la posibilidad de que la trayectoria se fracture o ramifique de acuerdo al comportamiento de la coalición dominante: se puede lograr una ampliación de los espacios de movilización social, o experimentarse una regresión a la trayectoria anterior, o provocarse un movimiento hacia una trayectoria “*paralela a la existente previamente*” (Rivera, 2011: 18). Si los espacios se amplían y hay inclusión de la sociedad, las élites pueden llegar a un acuerdo y disminuir la violencia. Este proceso puede ser continuo, de tal manera que la trayectoria mantenga su curso favorable, lo cual conduce al desarrollo. En este caso, el cambio institucional es endógeno y la coalición dominante estable, condición esta última esencial para mantener el rumbo de la trayectoria favorable. Dicha estabilidad depende de varios factores complejos, que Rivera sintetiza en tres (2011: 18): “*la fuerza de las restricciones originadoras, la calidad de la fuerza inductora y la composición de la coalición*”. Las élites emergentes tienen la oportunidad de renovar la coalición dominante y de consolidar su posición dentro de ella, mediante acciones que promuevan la ampliación de espacios de movilización social, entendida como la creación de una estructura institucional superior relacionada, principalmente, con la educación en todos los niveles, la capacitación laboral, el acceso legal y la participación en la actividad política de la mayoría de la población.

Existen factores económicos y no económicos capaces de restringir el acceso de los individuos a un mejor nivel de bienestar, es decir, factores que imponen restricciones a la movilidad social. Cuando en la sociedad predominan los factores que permiten el acceso, el resultado es la inclusión social y, en este supuesto, la coalición dominante estará conformada por élites que promueven el aprendizaje y la innovación. Lo contrario ocurre

cuando el aprendizaje y la innovación no tienen representación en el grupo de gobernantes a quienes corresponde la toma de decisiones.

Conclusiones

El creciente contraste que se sigue observando entre las naciones, en cuanto hace a los niveles de bienestar, se convierte en un aliciente para continuar la búsqueda de explicaciones sobre los determinantes fundamentales del crecimiento y desarrollo económico. Este esfuerzo es el que ha orientado la investigación de muchos especialistas, entre ellos, los que se han conjuntado en este capítulo (Hoff, Stiglitz, Acemoglu y coautores y Rivera), para quienes la obra de Douglass North ha sido un referente muy importante, en cuanto al debate, nunca acabado, sobre el desempeño económico.

El punto de partida es común para todos ellos: las sociedades se organizan de forma diferente y el resultado económico que obtienen también es distinto. Cada sociedad puede desplegar diversos comportamientos a lo largo del tiempo e irlos auto reafirmando. Si las condiciones históricas iniciales se caracterizan por una inequitativa distribución de la riqueza o por instituciones extractivas, ellas pueden precipitar un comportamiento desfavorable que, como consecuencia de su auto reforzamiento, habrá de permanecer persistentemente en la sociedad y generará un resultado adverso en el desarrollo económico.

La teoría sobre las trayectorias históricas, permite encontrar una especificación explícita de caminos alternativos: dependencia y/o ruptura del sendero, en un marco complejo dentro del que se relacionan la estructura institucional, la del poder y la de la propiedad.

Un aspecto consustancial al desarrollo socio-económico, es la apertura de los espacios de movilización social, planteado por Rivera (2011), y que está íntimamente relacionado con las estructuras del poder. Cuando la base social tiene capacidad para la acción y para transformar el ejercicio del poder, podríamos decir que es viable el desarrollo; en cambio, si

la ampliación de los espacios de movilización social se detiene o se obstaculiza, ello conduce al estancamiento económico. Las restricciones históricas pueden, a lo largo del tiempo, romperse, aminorarse o agudizarse, en razón de múltiples factores externos e internos, entre ellos, los ambientales (territorio, recursos naturales, ubicación geográfica, población), un choque exógeno y, muy especialmente, el proceso político, que implica el retorno al tema de las estructuras del poder.

Creo que la propuesta teórica de estos autores tiene un enorme significado para comprender el problema aquí abordado. Adicionalmente estimo, que la literatura que la contiene es refrescante en medio de una ortodoxia, todavía con raíces muy firmes en cuanto a sus herramientas conceptuales.

CAPÍTULO 3

CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO ECONOMICO EN MÉXICO DESDE MEDIADOS DEL SIGLO XX

Introducción

México es un país con un gran potencial económico y, por lo tanto, sus resultados en ese campo, deberían ser exitosos. El tamaño de su población, su extensión territorial, su enorme riqueza natural y su ubicación geográfica, lo colocan en una posición privilegiada en comparación con la mayoría de los países del mundo. Además, México es atractivo en muchos aspectos, tales como la cultura, el turismo, el comercio y la inversión extranjera, entre otros. Sin embargo, salvo ciertos períodos, su crecimiento se ha mantenido muy por debajo de ese potencial. En los últimos años, no ha logrado generar un mayor nivel de ingreso e, incluso, su tasa de crecimiento ha sido inferior a la de algunos países de la región. En el período comprendido entre 2001 y 2008, la tasa promedio de crecimiento anual fue de 2.4%, menor que la registrada en América Latina (3.6%); y en 2009, la economía cayó 6.5% (CEPAL, 2009, 2010). Así mismo, los índices de pobreza siguen siendo muy altos y la riqueza se mantiene en niveles muy desiguales. Con relación a Estados Unidos, México no ha conseguido cerrar su brecha de bienestar, como sí lo han hecho los países de Asia Oriental y, en tiempo reciente, han comenzado hacerlo China e India.

Estas circunstancias permiten suponer que México se encuentra atrapado en un nivel de equilibrio desfavorable o *lock-in*, determinado por una trayectoria adversa al desarrollo, en la que predominan patrones de comportamiento relacionados, principalmente, con la concentración del poder en un grupo social reducido (coalición dominante), cuyas relaciones tienden a des-institucionalizarse. Como sabemos, estos patrones de comportamiento debieran institucionalizarse, es decir, debieran convertirse en fuerzas que se retroalimentan y liberan el acceso a los recursos y a las actividades más rentables, como

la educación, el crédito, la banca, la creación de empresas, etc. En México, por ello, la ampliación de los espacios de movilización social y el aprendizaje social, permanecen limitados.

En este capítulo analizaremos la trayectoria histórica de México a partir de la segunda mitad del Siglo XX, con el fin de comprender la forma como se ha venido organizando y el peso que han tenido los factores institucionales, en su desarrollo socio-económico.

Para ello partiremos de la colonización, como punto originador, y continuaremos con una secuencia histórica en la que se hará hincapié en dos etapas claves que, a la vez, enmarcan el período de estudio de esta investigación: la industrialización por sustitución de importaciones (ISI); y aquella en la que se pusieron en marcha las políticas neoliberales. La primera se caracterizó por la consolidación de una serie de intereses sobre-proteccionistas, que debilitaron la gestión del Estado y llevaron al descontento generalizado de la población, dada la tremenda crisis económica y social de la década de 1980. La segunda, caracterizada por la apertura económica y la implementación de reformas que, finalmente, no produjeron un mayor dinamismo económico, debido a la ausencia de reglas claras y transparentes, vacío que condujo a la permanencia en el poder de un pequeño grupo, que se benefició de la desregulación y de la privatización de activos del Estado.

Creo que actualmente la situación política y económica de México reviste una mayor complejidad, como quiera que mirada a la luz de esos mismos criterios, el país no ha logrado definir con certeza su rumbo; la coalición dominante sigue sin estar dispuesta a definir acuerdos que permitan avanzar en el fortalecimiento y en la gestión de reformas que estimulen el crecimiento y el desarrollo económico. Por otra parte, el estado de inercia y confusión, que se inició en México en la década de 1980 y que parece prevalecer hasta la actualidad, continúa afectando tanto su desempeño interno, como sus relaciones con otros países, en la medida que la percepción de su liderazgo y de su capacidad para proyectar poder frente a terceros, se ha visto limitada.

En este orden de ideas, es necesario precisar que no forma parte del objetivo de este capítulo, hacer un análisis prospectivo de México, sino examinar su experiencia histórica, identificar la naturaleza y características del comportamiento de ciertos actores, indagar si existen cambios o inercia en la trayectoria de desarrollo y establecer si la suma de esos elementos, ha producido efectos positivos o negativos en el desempeño económico. La exploración de posibles evoluciones futuras acerca de la problemática institucional de México, es cuestión que forma parte de un escenario diferente y que rebasa el propósito y la metodología de esta investigación.

Del mismo modo, estimo importante resaltar que si bien, algunos aspectos relevantes de este trabajo están relacionados con variables cuantitativas, la comprensión de la realidad en muchas ocasiones no puede expresarse o verificarse suficientemente a través de tales variables. Más aún, estamos frente a experiencias históricas cuya interpretación va más allá de los datos o de las estadísticas. Ambos se pueden complementar pero dentro de un sólido aparato teórico.

3.1 Factores objetivos e instituciones originadoras en el proceso histórico mexicano; el legado colonial y el Estado extractivo. El origen de la trayectoria

Un siglo antes de la llegada de los europeos en el siglo XVI, el Valle de México eje territorial y político, estaba dominado por los Aztecas, un imperio que había logrado el predominio económico y político de la región (Escalante *et al.*, 2010). El éxito de las técnicas militares españolas y el apoyo de los pueblos indígenas descontentos con la ambición y el despotismo aztecas, provocaron el derrumbe de dicho imperio.

A España le tomó muchos años de acierto y error establecer en ese territorio una economía colonial que, junto con la que implantó en el imperio Inca, constituyera más adelante, su soporte económico y la base de su posición internacional frente a las potencias europeas rivales. El Virreinato de Nueva España, creado en 1535, con capital en la Ciudad de México, aportó a los colonizadores el enorme territorio del antiguo México (desde Nuevo

México, Texas y California hasta lo que hoy es Guatemala), así como la abundante riqueza natural del mismo. Alrededor de 1700, la economía mexicana estaba basada, fundamentalmente, en la explotación de importantes minas de plata y de extensas regiones agrícolas (trigo, maíz, frijol, cacao, etc.) y ganaderas.

De la conquista y la dominación emergió una nueva aristocracia, de base étnica, que sometió todos los pueblos indígenas en México y estableció una variedad de instituciones extractivas como la encomienda, el peonaje y el repartimiento, entre otras, para tener acceso inmediato a la propiedad de la tierra, al suministro de víveres y a la fuerza de trabajo indígena, obligada a realizar actividades específicas y a rendir tributo a sus nuevos gobernantes.

Las instituciones extractivas fueron el mecanismo por medio del cual la clase propietaria aseguró el control de la riqueza y de los recursos, segregando a las clases subalternas. Dados los altos niveles de discriminación social, las instituciones extractivas condujeron al “revés de la fortuna” como indicaron Acemoglu, Johnson y Robinson (2001). Esos autores, señalaron que las sociedades que ocuparon el territorio antecesor de la nación mexicana hacia 1500, se encontraba entre *“las civilizaciones más ricas”*, pero bajo el orden capitalista mundial se convirtieron en sociedades atrasadas, quedando a la zaga respecto a los países que eran considerados pobres en la antigüedad.

La maldición de la riqueza en los recursos naturales es un tema recurrente en el análisis socioeconómico. Una corriente de autores ha dejado asentada la hipótesis de que el dinamismo económico no descansa en la prodigalidad de la naturaleza, sino en una escases atenuada. Como lo pone de manifiesto el caso de México, el colonialismo añade un nuevo elemento que es el dominio ejercido por los pueblos más avanzados materialmente, que sustituyen a un sistema despótico anterior, pero étnicamente homogéneo y sin ligas externas.

El Estado extractivo es propio del orden colonial y neocolonial, que favorecido por un mercado internacional en rápido crecimiento, aseguró la valorización de los recursos naturales estratégicos y por tanto le confirió su orientación depredadora.

Como se expuso en el marco teórico, estamos ante dos conceptos claves de la teoría institucionalista del desarrollo: las fuerzas o factores originadores y el inicio de una trayectoria que tiende a mantener su orientación, en este caso desfavorable, por la predominancia de elementos depredadores, que en lugar de irse diluyendo con el paso del tiempo, mantuvieron su influencia, pese al cambio de las instituciones formales. La relación causal básica es, en consecuencia, la siguiente: la abundancia de recursos naturales propende por un orden social depredador y es éste el que sostiene la trayectoria. La capacidad de crecimiento asociada con este sistema es extensiva y, por ello, con baja capacidad de acumulación. Los incentivos para cambiar el orden institucional y productivo, están bloqueados por la abundancia de la renta económica (Acemoglu, *et al.*, 2001, 2002).

De lo anterior no se deriva la aplicabilidad de la tesis dependentista, como para pensar que el aislamiento del mercado mundial, era una opción superior. La potencialidad se encuentra en la inserción al mercado mundial, que podía presentar varios niveles: el caso extremo adverso es el revés de la fortuna o la maldición de la riqueza natural, del que emerge un orden depredador. En el polo completamente opuesto, está una inserción en la que el umbral de riqueza es más bajo, pero lo suficientemente alto para atraer a potencias coloniales “emergentes”. En este supuesto, tiende a emerger un orden menos depredador, porque los colonialistas se ven obligados a ampliar los espacios sociales para extraer mayores excedentes económicos.

Como se aprecia, la cuestión crítica es la perspectiva que adopte la coalición dominante ante el peligro de perder parte importante de su poder o, lo que es lo mismo, de su control sobre las fuentes de riqueza. Bajo determinadas circunstancias, responderá ampliando los espacios de movilización social. La modalidad de respuesta depende de la cohesión de la coalición y, por ende, de los elementos hegemónicos que existan al interior de ella, que

serán los que le brinden estabilidad. En México, después de la independencia, se sabe que la coalición dominante era altamente inestable, condición que generó corrupción y diversas catástrofes sociales, la más grave fue la pérdida de cerca de la mitad del territorio a manos de Estados Unidos. Dicha inestabilidad se debió a la abundancia de riqueza natural y a la exclusión social, que crearon una alta movilidad entre las elites “criollas”, que lucharon persistentemente por romper el equilibrio “peninsular”. Esa confrontación entre las élites se convirtió después en una lucha facciosa, con ropaje ideológico (liberales contra conservadores). Veremos ahora algunos aspectos de la relación entre la abundancia de recursos naturales y el atraso en México, como parte de su trayectoria.

En el período de auge minero (1545-1610), los dueños de las minas desarrollaron a plenitud sus habilidades empresariales y, con la colaboración de los comerciantes, obtuvieron de ellas grandes beneficios. Para los pueblos indígenas, ese éxito representó la reducción dramática de su población y un choque devastador en cuanto a su cultura y organización agraria. Sobre los restos de esa estructura agraria, los españoles desarrollaron la hacienda, que tuvo como incentivos, de un lado, la implementación de una agricultura extensiva y sedentaria y, de otro, las considerables rentas que de esa actividad ellos generaban. Sus productos abastecían los centros mineros y las grandes zonas urbanas, cuyo crecimiento llama la atención (Valle de México, Puebla, Veracruz), porque paulatinamente se fueron transformando en grandes centros económicos que, a la vez, fomentaron el desarrollo de la agricultura y la ganadería y el establecimiento de relaciones comerciales dentro y fuera de la nueva colonia.

México, al igual que el resto de los pueblos que fueron colonizados por los españoles, estuvo completamente subordinado a las decisiones del monarca y de sus consejeros. No existieron frenos ni contrapesos en el sistema colonial. La Corona definió e impuso, durante mucho tiempo, los mecanismos que proporcionaron la base de un orden político autoritario. El poder social y económico recaía en los peninsulares quienes se consideraban con derechos naturales para designar los cargos más altos a nivel civil, militar y eclesiástico. Los llamados “criollos”, hacendados, propietarios de minas y comerciantes nacidos en la

colonia, empezaron a considerar que tenían un mayor derecho de gobernar, que el de los mismos administradores y comerciantes peninsulares (Stein *et al.*, 1970). Esa percepción de los criollos, las condiciones económicas y sociales de México y el entorno externo, contribuyeron a agravar el conflicto de aquellos con los españoles, que permaneció sin solución hasta la primera década del siglo XIX. La revolución norteamericana y la francesa introdujeron nuevos principios, que tenían el potencial de incidir en el orden institucional. Estos principios afectaron las formas de pensar y por ende, la organización y las relaciones internas entre los diferentes grupos sociales y políticos. Los criollos, como consecuencia de todas esas modificaciones, pretendieron acabar con el monopolio español en la toma de decisiones económicas y conseguir la anhelada libertad económica para, por esta vía, tornarse en los únicos beneficiarios del comercio directo con otros países de Europa y con Estados Unidos.

Pero la independencia no derivó en estabilidad. Cuando se obtuvo la misma, la mayoría de los grupos lucharon entre sí para preservar las protecciones y los privilegios formalmente acordados por la Corona, o para asegurar nuevos dominios mediante el control del Estado (North, 2002). El resultado fue una contracción económica severa. No hubo acuerdo sobre la organización política, económica y social; más bien, prevaleció la desunión interna y la confrontación respecto de los derechos y los privilegios, las instituciones políticas y los fines legítimos del Estado. North lo expresó de la siguiente manera:

“Tras la independencia de la mayoría de las antiguas colonias españolas el continente estalló en una costosa y mortal espiral de guerras, “pronunciamientos” y “caudillismos” que continuó hasta mediados de siglo XX. El desorden persistió durante décadas, revelando la ausencia de arreglos institucionales capaces de establecer la cooperación entre grupos rivales”.
(North *et al.*, 2002: 11)

El viejo poder colonial no fue reemplazado por una nueva estructura que garantizara la estabilidad económica y política. Los conflictos civiles y, en general, la ausencia de orden político¹, se hicieron visibles con la destrucción de haciendas, cultivos y ganado; la

¹ North define el orden político como aquél que le garantiza al individuo seguridad, en tres aspectos fundamentales: la vida, la familia, y la fuente de subsistencia. El orden se sostiene en la sociedad, cuando se

dispersión de la fuerza de trabajo y la desorganización del negocio de las minas, circunstancias que, tuvieron un efecto negativo en el volumen del comercio y en la recuperación económica de los primeros treinta años de vida independiente de México (Cárdenas, 1995; Elizondo, 2011).

La riqueza estaba concentrada en pocas manos y el ingreso per cápita de la mayoría se mantuvo en un nivel precario. Las importaciones acabaron con la industria local basada en las tecnologías primitivas. La tierra, al igual que en la etapa colonial, siguió siendo una fuente de poder, de ingresos y, también, de desigualdad. Es el caso de la hacienda en México, que permaneció por largo tiempo en manos criollas y conformó más que una unidad económica: fue un tipo de organización social, una fuente de prestigio y de poder político, así como de riqueza e ingresos (Stein *et al.*, 1970). Como bien lo explica Robinson (2007), la excesiva concentración de poder y de riqueza en pocas manos, causa en la sociedad rezago o un prolongado estancamiento. Los propietarios de las minas y de las haciendas, no tenían incentivos para invertir en bienes públicos, en infraestructura o en educación, así era más fácil controlar a sus trabajadores. Sin embargo, explica el autor, esta represión mantuvo en muy bajo nivel las habilidades de los trabajadores y las posibilidades de desarrollar innovaciones, fueron limitadas.

El choque causado por la pérdida de gran parte del territorio mexicano en la década de 1840, trajo consecuencias políticas y económicas desastrosas: una coalición dominante totalmente fragmentada y desacreditada, que impidió que la aspiración de progreso se convirtiera en una idea común, con posibilidades de alcanzarse. Los conservadores querían regresar al sistema monárquico; los liberales pensaban en emular a Estados Unidos mediante el establecimiento de una República Federal; los moderados buscaban hacer los cambios lentamente, para evitar toda resistencia violenta, empezando por restaurar la

sostiene para la mayoría o todos los individuos. Así, el desorden de la sociedad es lo contrario, cuando una gran parte de la misma teme por sus vidas, sus familias, o fuentes de subsistencia y riqueza (North *et al.*, 2002).

Constitución de 1824; y los radicales proponían una reforma drástica, que en su concepto requería de una nueva Constitución (Escalante, *et al.*, 2010).

3.2 Antecedentes: fines del siglo XIX a las reformas cardenistas: cambio socio-económico y coalición dominante.

Podemos considerar el Porfiriato (1876-1911) como una etapa de estabilización de la coalición dominante, con mínima apertura de los espacios de movilización social. Después de un largo período caracterizado, como ya se señaló, por la desintegración política, social y económica, vino la consolidación de la autoridad estatal central, con un efectivo control territorial, una vez superada la amenaza de sometimiento a Francia (Escalante *et al.*, 2010). La paz y la estabilidad política fueron los objetivos que se pretendieron alcanzar con la instauración de un sistema político autoritario, edificado con base en una cadena de fidelidades consolidadas entre Porfirio Díaz, a la cabeza, y un cuerpo de funcionarios liberales y conservadores, que reafirmaron la política de conciliación puesta en marcha para solucionar los problemas suscitados en la etapa anterior y que eran la fuente del desequilibrio y la inestabilidad (Haber y Razo, 2000; Cardoso, 1980).

A finales de la década de 1890, Porfirio Díaz había conformando un Estado fuerte pero, a la vez, de características singulares: no se dispensaron seguridades a los derechos de propiedad, ni se estimuló la competencia, aunque sí se tuvo la capacidad para hacer intercambios que beneficiaron a grupos de inversionistas privilegiados (Elizondo, 2011); se protegió el capital extranjero², los terratenientes y los mineros financistas; la burguesía foránea, centró sus actividades en la minería, la siderurgia, la industria, los ferrocarriles, las finanzas y la agricultura de exportación; la burguesía nacional se ocupó, principalmente, del comercio, la agricultura para el consumo interno, la banca y la incipiente industria

² “El paso de mayor trascendencia en favor de la empresa extranjera lo dio el gobierno porfiriano en junio de 1892, al consagrar legalmente la propiedad privada sobre el subsuelo y librándola de cualquier restricción respecto a la magnitud de las superficies que un propietario podía controlar, y a condiciones y plazos para la explotación de sus depósitos” (Rosenzweig, 1989: 34).

(Cardoso, 1980; Hamilton, 1983). Al frente de la coalición dominante estaban los “científicos”³, que controlaban el bloque de poder y siguieron, en cierta forma, la misma estrategia de los peninsulares, lo que creó fuertes conflictos con grupos emergentes, principalmente los medianos agricultores del Norte.

Los rancheros o caudillos del Norte, se contaban entre los excluidos (Rivera, 1992: 21). Consideraban el régimen de Porfirio Díaz, políticamente agotado. En ese marco, otros factores coyunturales colaboraron con el fin de dicho régimen dictatorial: una depresión económica mundial sin precedentes (1907), cambios políticos a nivel regional, una represión creciente, malas cosechas, bajos salarios, etc. (Cardoso, 1980). En síntesis, el foco de la inestabilidad fue el sistema de exclusión del porfiriato, que magnificó las malas coyunturas e indujo a la represión.

No obstante el debate que existe respecto de la evaluación que pueda hacerse de la dictadura de Porfirio Díaz, debe reconocerse que hubo mejoras en el nivel de vida de la población, por el efecto de derrame, es decir, porque existieron oportunidades de empleo en las haciendas, minas y plantaciones, así como en la construcción de las obras de infraestructura que en ese tiempo se realizaron, que arrojó una consecuente ampliación de la masa salarial. Con todo, la bonanza económica que se registró en esa época⁴, se distribuyó muy inequitativamente (Knight, 2002) y, es claro, que los niveles de desigualdad aumentaron. Aunque, como viene de registrarse, hubo mejoría nominal del nivel de vida, la destrucción de las economías naturales en realidad empeoraron las condiciones de la población, toda vez que no se ampliaron los espacios sociales.

³ Se trataba de un selecto grupo de profesionales, vinculados o pertenecientes a familias acaudaladas, que pensaban que el estudio sistemático de la sociedad, les permitiría comprender las leyes que regían su funcionamiento y, si era necesario, cambiarlas, para eliminar los obstáculos y lograr el progreso social (Speckman, 2010: 201).

⁴ Las condiciones fueron propicias para atraer grandes flujos de inversión a tal punto que ayudó a que el PIB se elevara a una tasa promedio anual del 8% (Knight, 2002).

La Revolución de 1910 dio paso a una profunda reordenación de la coalición dominante y al inicio de la construcción de otro marco institucional. La derrota de la oligarquía porfirista y la nueva Constitución, pueden considerarse como la base de tales cambios radicales, pero sus efectos se dejaron sentir sólo después de la erosión definitiva de la economía agroexportadora, esto es, a partir de la histórica crisis del capitalismo mundial que sobrevino en la década de 1930 y que, como es propio entenderlo, incidió en la trayectoria nacional.

Los caudillos del norte emprendieron la tarea de construir el nuevo Estado mexicano y de reestructurar el sistema económico. No pretendieron poner fin, propiamente, a la era del terrateniente-capitalista, porque ellos mismos eran empresarios agrícolas. Sin embargo, fue patente su preocupación por las pretensiones de otros grupos de campesinos, como los zapatistas, que estaban en favor de la restitución de la propiedad comunal en el sector agrícola (Rivera, 1992), lo que determinó que fuera una de las prioridades de aquellos, la derrota política y militar de los zapatistas. El costo social de esta guerra interna alcanzó niveles altos: se estima que entre muertos y migrantes, México perdió un millón de personas (10% de la población) y el PIB se redujo en un 40% (Elizondo, 2011).

La élite que tomó el control del Estado, tuvo ante sí la posibilidad de realizar una tarea formidable, que en últimas abordó de forma contradictoria. La sucesión de reformas relacionadas con la protección del trabajo y los sindicatos, el reparto de la tierra y la regulación y restricción de los intereses extranjeros, representaron un medio para legitimar el nuevo orden político (Knight, 2002), pero, como explica James Wilkie, Carranza frenó constantemente a los constitucionalistas. Probablemente, por eso medió un período de diez años entre la promulgación del artículo 27 de la Constitución General de 1917, que estableció el dominio de los recursos en favor de la nación, y la expedición, en 1926, de la correspondiente ley reglamentaria (Rosenzweig, 1989). En aras de impedir mayores fisuras en la clase propietaria, la élite gobernante bloqueó la reforma agraria y toleró que intereses extranjeros controlaran algunos sectores claves de la economía. Por eso, en varios aspectos

esenciales, el ejercicio del poder no cambió sustancialmente (Hamilton, 1983). En suma, se mantuvo la alianza entre el Estado mexicano y el capital extranjero.

3.2.1 Choque exógeno, equilibrio de la coalición dominante y cambio de trayectoria

La Revolución Mexicana representó un choque que obligó al cambio de trayectoria, aunque siguieron actuando fuerzas que pretendieron restablecer las condiciones anteriores, en razón de que su base económica y su funcionalidad en el mercado mundial, persistían. Después de quince años, o menos, tuvo lugar otro choque, originalmente de carácter exógeno. El fin de la vieja división internacional del trabajo en medio de la gran depresión de los años treinta, significó una dislocación del comercio internacional, desinversiones, insolvencia externa, etc. A partir de allí, se vio mermado drásticamente el ingreso de divisas, el empleo, los salarios, entre muchos otros efectos sociales adversos.

El ascenso de Cárdenas a la Presidencia (1934-1940), expuso la complejidad que entonces tenía la composición de la coalición dominante: por una parte, evidenció el debilitamiento de la clase terrateniente y, como consecuencia dejó un vacío; y, por otra, se avizoró la necesidad de fomentar la industrialización. Estos dos factores impactaron fuertemente la conformación de la coalición dominante. Cárdenas y sus dos sucesores⁵ tuvieron espacio de maniobra para aprovechar su autonomía táctica y las oportunidades de lo que Hirschman llama la etapa fácil de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Sin embargo, la consolidación del proceso de industrialización dependía de la recomposición de la coalición dominante y de las reglas básicas de juego que se instauraran. Por consiguiente, es dable considerar que los factores que estaban interactuando eran el condicionamiento derivado de la trayectoria y elementos culturales, que podían detonar en condiciones más favorables.

⁵ Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán Valdés.

De acuerdo con el enfoque de North (2009), las reformas cardenistas, la estabilidad política y el avance de la industrialización, representaron un paso hacia el estado natural básico. La coalición dominante se reestructuró dando cabida a los nuevos industriales, al tiempo que la agricultura se modernizó rápidamente. Los esfuerzos se unificaron frente a un objetivo, permitiendo que la actividad económica se diversificara y alentara el crecimiento económico. El petróleo, la energía eléctrica, la petroquímica y la banca, son algunos ejemplos de industrias que comenzaron a desarrollarse en esta época. Las organizaciones que se conformaron, se mantuvieron dentro del círculo del grupo que tenía el poder.

3.3 El nuevo orden institucional para la industrialización: mediados del siglo XX hasta 1982

3.3.1 Contexto internacional

Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se constituyó en la gran potencia del mundo capitalista. Su dominio se basaba, no sólo en su enorme capacidad productiva, sino en su poderío marítimo y militar, obtenido antes y durante la guerra. Europa, por su parte, había sufrido una terrible destrucción y requería que se pusieran en marcha mecanismos que renovaran el sistema internacional, para dinamizar el comercio y las corrientes de capital. Surgieron entonces los acuerdos de Bretton Woods, en 1944, y tuvo lugar la creación tanto del Banco Mundial (BM), como del Fondo Monetario Internacional (FMI). Una medida más radical propuesta por Estados Unidos para reconstruir Europa, fue el Plan Marshall de 1947. Este objetivo resultaba altamente conveniente para Estados Unidos, por dos razones: a) era una forma de contener la amenaza comunista; y b) fortalecía económicamente su posición de gran potencia, reactivando un comercio realmente importante. Una vez se completó la vigencia del Plan (cuatro años), la economía de casi todos los países participantes había superado los niveles previos a la guerra e, incluso, en las dos décadas siguientes, Europa Occidental había alcanzado un crecimiento y una prosperidad sin precedentes. En 1957 se creó la Comunidad Económica Europea, para lograr una mayor expansión de la economía, liberalizar el comercio en la zona y

conseguir mayor movilidad de la mano de obra. Todas estas medidas, en muy poco tiempo, estimularon el desarrollo, sin injerencia directa de los Estados Unidos.

De 1950 a 1973, el crecimiento de los países desarrollados se aceleró y fue generalizado, incluso, con relación al que habían logrado desde finales del siglo XIX, hasta antes de la depresión de los años treinta (Cárdenas *et al.*, 2003). La paralización de la economía en la época que medió entre las dos grandes guerras, había sido superada y reemplazada por una economía dinámica, en la que el Estado era un elemento fundamental a nivel nacional e internacional.

América Latina, por su parte, tendría su propia expansión acelerada, a través de un modelo económico muy diferente. La Segunda Guerra Mundial generó un proceso natural o espontáneo hacia lo que sería una nueva modalidad de desarrollo: la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), como respuesta a restricciones externas. Esa confluencia y continuidad de factores, hizo que más adelante (década de 1950), esas ideas comenzaran a convertirse, no sin contradicciones, en estrategia de desarrollo. Sus características centrales son bien conocidas: reflujo de los agro-exportadores, ampliación del papel del Estado, protección del mercado interno a través de controles directos a las importaciones y un menor rol de las exportaciones (Hirschman, 1996; Balassa, 1988).

3.3.2 México en el área de influencia estadounidense

Un elemento relevante en la formación de la coalición dominante, es el espacio e influencia que ejercen los representantes de las potencias mundiales, incidencia que, a su vez, está enmarcada en la perspectiva estratégica que tenga la potencia respecto del país en cuestión (Rivera, 2010). Dentro de esta relación, caben diversas situaciones intermedias, pero en los límites se encuentra que la potencia frene el desarrollo del país subordinado, lo incentive o simplemente lo tolere (*Ibid.*). México y el resto de los países de América Latina (con excepción de Brasil), se ubican en el primer caso, como lo pone de manifiesto la doctrina del Destino Manifiesto y otras formas culturales de la coalición dominante en Estados

Unidos. Para lo que fue una ex colonia marcada por un fuerte atraso, la posibilidad de desarrollo no se encuentra en el aprovechamiento directo de los avances mundiales, sino en el apoyo activo o tácito de la potencia dominante.

Por lo anterior, es que la relación entre México y Estados Unidos se ha visto marcada por una intensa y creciente asimetría de poder, en la cual el interés de éste último ha sido el aprovechamiento de oportunidades económicas inmediatas. Puesto en marcha el desarrollo industrial, lo anterior ha dado lugar a lo que Amsden llamó *crowing-out*⁶. Esa situación no ha cambiado desde el inicio de la nación mexicana, ya que la coalición dominante, pese a sus cambios, la ha aceptado de manera más o menos general.

3.3.3 El Estado desarrollista y la dinámica de la coalición dominante

El Estado desarrollista en México y en el resto de los países de América Latina, constituyó un fenómeno excepcional relacionado con las circunstancias mundiales del primer tercio del siglo XX. La comprensión de su dinámica exige separarla en dos períodos: el primero, comprendido entre finales de la década de 1940 e inicios de la de 1960, estuvo marcado por la necesidad de ampliar los espacios sociales ante el fin de la vieja división internacional del trabajo, teniendo como idea central que el progreso económico estaba íntimamente relacionado con la industrialización, tal como lo propagó Prebisch y otros autores. En la segunda etapa, de mediados de los 1960 hasta la crisis de la deuda, el factor desarrollista, aunque no desapareció, se debilitó, debido al factor depredador. Su característica principal fue la consolidación de la coalición dominante en torno al aprovechamiento de rentas políticas derivadas de un desarrollo básicamente extensivo.

⁶ A partir del incremento del mercado interno, las empresas extranjeras buscaron un espacio para beneficiarse de las rentas económicas. Tales empresas, adquirieron con el tiempo, suficiente espacio para realizar sus actividades, e incluso desplazaron a las empresas nacionales. Se puede apreciar en este caso, como no se crearon incentivos suficientes para que las pequeñas empresas mexicanas pudieran tener el tamaño y la capacidad de competir con otras en igualdad de condiciones.

Los personajes que Hirschman llama “técnicos”, emergen en el vacío creado por el colapso de las exportaciones primarias y adoptan, en mayor o menor grado, la ideología industrialista. El optimismo fue desbordante en la década de 1950. El mismo autor citado explica cómo este proceso terminó en una crisis de grandes proporciones, que llevó a diferentes soluciones de acuerdo al país. Los casos extremos fueron las dictaduras militares y México, como ejemplo de estabilidad. En los tres países más grandes de la región latinoamericana, se formaron estructuras oligopólicas, que son expresión del poder de una nueva elite, amparada en el sobreproteccionismo.

Desde la Segunda Guerra Mundial, el gobierno mexicano empleó una serie de instrumentos para fomentar la industrialización. Entre ellos se cuentan: “*la protección del mercado interno y la creación de un amplio sistema de intervención y regulación estatal de tipo burocrático*” (Rivera, 1992: 25). El gasto público deficitario y las empresas estatales, como productoras y proveedoras de bienes y servicios, cobraron importancia. El gobierno recurrió primero al financiamiento forzado o inflacionario y, en la década de 1960, el déficit fiscal se convirtió en la palanca fundamental de su intervención; una parte creciente de ese déficit se solventó con préstamos del exterior. Lo importante es, sin embargo, cómo se combinaron esos instrumentos y cuáles fueron los objetivos prioritarios. En 1970, el déficit fiscal ascendió al 3.8% del PIB, con una deuda que se incrementó anualmente a una tasa promedio de 15.9%, y que casi se duplicó a finales de esta misma década (Cárdenas, 2003). Las demandas sociales que generaron el creciente desequilibrio en el mercado laboral y que fueron expresadas en diversos movimientos insurreccionales, revelaron la necesidad de un cambio en la trayectoria de desarrollo, pese a que el gobierno no quería alterar la que se encontraba vigente. En la segunda etapa, el incentivo para aumentar la productividad se debilitó, las exportaciones tradicionales declinaron y no hubo que esperar mucho para que despegaran las no tradicionales, ni para que se redujeran los salarios y aumentará la inflación.

Se puede decir, entonces, que en estas décadas de mitad del siglo XX (1940-1970), se formó y se consolidó una nueva mezcla de intereses entre quienes tenían el poder político y

los detentadores del poder económico. Esta coalición puso en marcha una serie de políticas tendientes a promover y “compensar” todas las actividades de la nueva élite industrial, generando hábitos de dependencia y corrupción. Se incentivó lo que North *et al.* (2005) llama “intercambio personal”, es decir, el intercambio político y económico entre un pequeño grupo social que fortalece así sus intereses, dejando de lado el de otros importantes sectores y, en general, el de la sociedad. No se creó un sistema legal para regular el “intercambio impersonal” y evitar, de esta manera, actos de abuso y corrupción por parte de los distintos actores que participaban en las negociaciones.

Es indudable la considerable atención que se ha prestado al giro populista que tomó la política gubernamental, como respuesta al deterioro de las condiciones económicas desde inicios de la década de 1970. Cypher (1992:119), como otros autores, se refieren a la “*postura populista*” iniciada por Echeverría. Las grandes inversiones en las empresas estatales, el incremento en el número de empresas adquiridas por el Estado y el notorio incremento en el gasto público, se habían convertido en medidas defensivas sin lógica de continuidad. Este proceso derivó en dos conflictos: a) se desestabilizó la coalición dominante, con un intento de re-posicionamiento sin negociación del “grupo Monterrey”, que estaba dispuesto a la “*huelga de capital*” (*Ibíd.*); y b) la burocracia intentó actuar por cuenta propia, tratando de llenar el vacío dejado por la desestabilización de la coalición. Al final, se produjo un choque entre la burocracia echeverrista y los grupos “duros” del empresariado, amparados desde 1975 en el Consejo Coordinador Empresarial. Lo que tenemos en el fondo fue que el agotamiento del potencial de crecimiento que apareció desde fines de la década de 1960, pareció corresponder a una situación “bonapartista” de autonomía relativa del Estado, sin soslayarse, claro está, la incapacidad de la coalición para lograr una reordenación bajo nuevos ejes desarrollistas, tal como lo propuso Echeverría bajo la asesoría de Balassa. Se trató de la persistencia del sesgo anti-exportador y, más en general, de la negativa a una reforma estilo asiático (Balassa, 1983, 1988).

3.3.4 Arquitectura institucional y dinámica social. El fin del milagro mexicano.

La ideología industrialista no se profundizó, sino que adquirió, lo que Fajnzylber (1983) llamó, haciendo referencia a uno de sus componentes, “frívola”. Sin embargo, si nos concentráramos en ese rasgo, nos mantendríamos en la superficie de la transformación socio-económica. El fondo fue político-institucional y estuvo determinado, de un lado, por la coalición política que se formó como consecuencia de la crisis en la década de 1960; y, del otro, por la composición de sus intereses o proyecto hegemónico. Ante las grandes exigencias que planteaba pasar a una segunda etapa de la industrialización, se abrieron dos posibilidades: a) reformular la estrategia, es decir, moderar la protección; o b) extender y ampliar la protección. Esta segunda opción se presentaba retóricamente como una vía equiparable a la primera, pero era una contra estrategia para evitar el cambio de las reglas de juego que se habían impuesto *de facto*. Esas reglas eran: 1) mercado cautivo por medio del férreo control de las importaciones competitivas; 2) dependencia de las importaciones complementarias (insumos industriales complejos, maquinaria y equipos); 3) acuerdo con el capital extranjero, para el traspaso pasivo de tecnología y el acceso controlado al mercado interno en áreas reservadas; 4) endeudamiento público, para subvencionar las ganancias de los industriales no competitivos, de hecho la gran mayoría. Una estrategia con estos elementos coaligó a los “técnicos” y a los empresarios de primera generación, que formaron la cúspide de la coalición gobernante.

Como parte del “pacto”, un gran número de empresas extranjeras se hicieron presentes en este período, en un contexto de aceptación tanto de las actividades que realizaban, como del efecto que causaban en la estructura de producción interna. Muchos observadores llamaron la atención sobre el debilitamiento de la burguesía nacional y la falta de reglas claras que limitaran el comportamiento de dichas empresas o condicionaran su presencia a objetivos estratégicos. El acceso del capital extranjero era parte de la estrategia y condujo, como explica Amsden (2001), al debilitamiento de la empresa nacional, así como a generar un proceso de desplazamiento (*crowding-out*).

La protección no fue selectiva en cuanto a las actividades o al tipo de producto que se deseaba resguardar, a los sectores que se podían beneficiar, ni a la naturaleza de las

empresas que efectuarían la sustitución. Como dice Hirschman (1996: 502), “*no se infundió racionalidad en la política económica y en el proceso político en general*”, de tal manera que aparecieron un sin número de industrias que sustituían algún insumo o materia prima y que estaban amparadas indiscriminadamente por el Estado. El problema, como lo expresa Fajnzylber, (1983: 182) no fue el proteccionismo, en sí mismo considerado, sino el “*proteccionismo frívolo*”, es decir, aquel que no estaba orientado a dinamizar un mercado cautivo, ni a estimular la innovación y, mucho menos, a preparar la industria para competir en el mercado internacional.

De esta manera, la organización de la economía determinó el éxito y la supervivencia de las empresas que nada tenían que ver con las buenas decisiones de inversión o de elección tecnológica, sino de aquellas con influencia política para obtener crecientes subsidios. La consecuencia lógica fue la disminución de los incentivos para incrementar la productividad, reducir costos o mejorar la calidad del producto. El empresario que tomó el control por su parte, no desarrolló habilidades suficientes para producir con calidad y eficiencia, sino que, más bien, manejó el aparato gubernamental para favorecer sus intereses.

La burocracia no fue un agente pasivo. El proteccionismo le concedía el control de la competencia interna e, incluso, le daba margen para definir el éxito o fracaso de las empresas emergentes. El tipo de rentas económicas que predominaba, podríamos llamarlas “políticas”, era una mezcla del control oligopólico del mercado interno y de la transferencia de costos privados al sector público. Las instituciones y los mecanismos de control estaban definidos en favor de intereses sectarios. En retrospectiva, ciertamente, no se puede estar en desacuerdo con Amsden (2001): el “*principio de reciprocidad*”, como nexo entre la ayuda gubernamental y el desempeño de las empresas, no fue un elemento institucional básico del proceso de industrialización de México y, en general, de América Latina.

La arquitectura institucional de la industrialización por sustitución de importaciones, tuvo los siguientes rasgos:

1. La coalición en el poder puso en su cúspide los intereses sobre-proteccionistas.
2. Fue prácticamente nula la autonomía estatal, ya que se impusieron de manera directa los intereses sobre-proteccionistas.
3. La renta económica no estaba fundada en el aprendizaje. Fue un híbrido entre el control oligopólico, la transferencia de bienes públicos y las rentas territoriales, que alimentaban los subsidios.
4. Se delimitó generosamente el espacio en favor del capital extranjero, en función del débil estatus geopolítico concedido a México por los estrategas de Washington.

Douglas North (2009) ha destacado que en el orden de acceso limitado, el sistema político manipula la economía para generar rentas vinculadas con la coalición dominante o con otros actores sociales que, a su vez, garantizan la existencia del sistema político. Esta característica se manifiesta claramente en los rasgos expuestos anteriormente, en donde la asignación de recursos y la obtención de rentas, fueron privilegios de la coalición mediante la aplicación de mecanismos proteccionistas. La élite industrial desarrolló su propia capacidad para influir en la política, pero sólo para mantener los subsidios y otros privilegios fiscales, como se verá en seguida.

A pesar del alto crecimiento registrado en la década de los sesenta, la capacidad del Estado para conducir con éxito la industrialización fue decreciendo, aunque cuantitativamente aumentó su participación. La política proteccionista y la gestión gubernamental requerían cambios, que le regresaran el carácter funcional que había tenido en los cuarenta. Sin embargo, es importante anotar que tales cambios no se llevaron a cabo, por dos razones: a) ya se había creado una base de poder económico lo suficientemente fuerte en favor de una nueva coalición dominante, cuya resistencia al cambio fue determinante en la distorsión de nuevos programas; y b) en esa coalición ya se había consolidado una alianza entre funcionarios públicos y una fracción de empresarios privados, que favorecía la

perpetuación del sistema que regía en pro de sus intereses. (Rivera, 1992). Los subsidios que otorgaban las empresas estatales, se encaminaron a beneficiar ciertos sectores privados, de los cuales los funcionarios públicos eran socios o, incluso, propietarios. De esta manera, ese agente público garantizaba para sí un doble ingreso, por una parte, como empresario protegido y, por otra, como dirigente de la empresa estatal o personero de una dependencia, en la cual tenía acceso a partidas secretas provenientes de diferentes sectores del mismo aparato administrativo del Estado (*Ibíd.*). La inexistencia de mecanismos de control y supervisión, permitió que las empresas públicas y privadas operaran con un alto nivel de corrupción. Esta red de intereses estaba institucionalizándose, por lo que iba a permanecer inamovible y a representar un rasgo estructural del funcionamiento de la economía.

El año de 1968 marcó el final de un período, en el que las estrategias de desarrollo contaron con una amplia aprobación por parte de diferentes actores económicos y sociales. Este desencanto fue generalizado en América Latina (Hirschman, 1996). No se redujo, sino al contrario, aumentó la desigualdad, se elevó el número absoluto de pobres, de personas sin estudio y de analfabetas (Maddison, 1992). El descontento manifestado por el movimiento estudiantil de 1968, fue reprimido de forma, por demás, violenta por parte del Estado, demostrando el miedo que tuvo el presidente y su partido a un movimiento populista (Cypher, 1992).

El impase se prolongó gracias a la bonanza petrolera, que supuestamente llevaría a una larga etapa de crecimiento económico y al restablecimiento de la unidad de la coalición dominante. López Portillo, (1977-1982), jugó la carta de unificación de la coalición y de desarrollo acelerado, apostando sobre los ingresos petroleros y complementando su estrategia con préstamos de los bancos internacionales. Como los precios del petróleo bajaron abruptamente en el mercado internacional en 1982 y, en Estados Unidos se tomaron medidas de control a la inflación, ello llevó al alza en las tasas de interés y al encarecimiento del servicio de la deuda externa. El peso mexicano se devaluó en más del 100% con relación al dólar y en agosto de 1982, México se declaró incapaz de cubrir los costos de la deuda, causando una gran conmoción a nivel nacional e internacional.

El proyecto de López Portillo había fracasado, a pesar del golpe que dio al nacionalizar la banca. Tenía que venir a continuación, necesariamente, un cambio de la dirigencia estatal. Con el arbitraje del FMI, la renegociación de la deuda y la reestructuración económica neoliberal, se inició un nuevo ciclo para el desarrollo económico de México (Rivera, 1986; Lustig, 1992).

3.4 Los cambios en la organización estatal y la cohesión de la coalición dominante. De inicios de la década de 1980 a la actualidad

3.4.1 Contexto internacional

El sistema mundial experimentó a partir de la década de 1970 profundos cambios económicos, políticos y sociales, como consecuencia de una combinación de factores, entre ellos: a) la crisis mundial de la economía capitalista; b) la crisis del socialismo de estado; y c) los cambios en el orden mundial (Harvey, 1990; Dabat y Rivera, 1995).

A principios de la década de 1970, la crisis económica mundial comenzó a manifestarse con el descenso en la producción, principalmente, en Estados Unidos y en los países más dinámicos de Europa. Se sumó a este problema, la devaluación del dólar y el cambio en los precios del petróleo en 1973, factores todos que generaron una caída mayor, el estancamiento durante 1974-75 y un fuerte proceso inflacionario, que empobreció los niveles de vida de las clases trabajadoras y mermó significativamente su poder adquisitivo (*Ibíd.*). En los países periféricos, con excepción de aquellos donde se estaba dando el auge petrolero y de los tigres asiáticos, la crisis fue severa y trajo consecuencias negativas para toda la sociedad. El deterioro de los términos de intercambio, el endeudamiento externo y los altos precios del petróleo, fueron circunstancias que se agravaron cada vez más a lo largo del tiempo. Cabe subrayar que hubo una diferencia importante entre los países que se endeudaron como México, pero cuyos recursos, a los que se sumaron los petroleros, se dilapidaron y, Brasil, que aunque se asemeja por el tamaño de su endeudamiento, hizo un

uso más productivo de esos recursos y, a la larga, los efectos divergentes se pusieron de manifiesto (Hirschman, 1995).

El sistema socialista de la U.R.S.S comenzó a resquebrajarse en la década de 1980, proceso que culminó con su disolución en 1991. Lo mismo ocurrió en relación con todos los otros sistemas socialistas, en el ex-bloque oriental. Ese derrumbamiento puso en marcha una dinámica de acontecimientos que acabó, en muy poco tiempo, con el orden mundial bipolar. Un hecho significativo que marcó el fin de la guerra fría, fue la caída del Muro de Berlín en 1989. El desmoronamiento del socialismo favoreció al capitalismo, en la medida que, sin restricciones, se ampliaron los mercados, pero la configuración de un nuevo orden mundial aún no está resuelto en favor de Estados Unidos, no obstante que se reconoce su dominio económico y militar. Potencias ascendentes, como China o Rusia, podrían llegar a ocupar lugares preferentes en el sistema mundial.

Al tiempo con estos acontecimientos, la globalización y la revolución tecnológica también cambiaron radicalmente el mundo (Dabat, 2002). Una y otra, determinaron que las economías nacionales entraran en un proceso complejo de integración mundial, que implicó el aumento considerable del comercio internacional, de los flujos de capital, de la inversión directa y de un intercambio cultural, sin precedentes. Este proceso se facilitó y aceleró, gracias al rápido y acentuado desarrollo de las comunicaciones.

3.4.2 Visión de conjunto

A partir de la detonación de la crisis de la deuda en 1982, que en realidad afectó todo el sistema mexicano edificado en las décadas precedentes, se inició en el país una secuencia caótica de reformas y cambios complementarios en la organización y en las funciones del Estado, que no mejoraron la capacidad de crecimiento de la economía.

La grave crisis, cuyos efectos se extendieron por casi toda la década de 1980, más las reformas de corte neoliberal, provocaron cambios en la estructura jerárquica de la coalición

dominante, incluyendo la aparición de nuevos magnates. La cuestión central se dio por la desinstitucionalización de las relaciones entre las elites, que representó un retroceso en el orden social vigente en la etapa anterior. Las elites no avanzaron en comparación a su estatus de fines de la década de 1960 e inicios de los 1970, cuando el núcleo estaba ligado al sobreproteccionismo. En esta nueva etapa no se trata de que las élites se combatan entre sí como en el caso de los estados frágiles (North *et al.*, 2005; 2009), sino de que no lograron definir intereses comunes y, menos aún, conferirle al Estado capacidad de acción autónoma para impulsar el aprendizaje colectivo. Paulatinamente se impuso la lógica del uso faccioso de los recursos estatales por parte de las élites, aun cuando esto creara un conflicto con otros grupos. Como resultado, se desestructuró la gestión del gobierno, ya que las decisiones cruciales en materia de estrategia económica no lograron el respaldo activo de la coalición y por ello languidieron o se pervirtieron. Los gobernantes, sobre todo con el fracaso de la privatización, se dedicaron a responder las demandas de los potentados, pudiendo sólo, por excepción, definir estatutos generales que incidieran en la acumulación de capacidades tecnológicas u organizativas. A su vez, la desestructuración de la actividad estatal dio paso a conductas de abuso y corrupción, que abarcaron vertical y horizontalmente todo el sistema público.

Siguiendo los ejes de la exposición precedente y tomando como punto de partida la crisis estructural de los 1980, que interpretamos como un choque endógeno-exógeno, que abrió la posibilidad de construcción de lo que Hoff y Stiglitz (2002) llaman instituciones superiores. Desafortunadamente, el proceso se discontinuó a partir de mediados de la década de 1990. Estuvieron ausentes los factores de inducción social de base (movilizaciones generales de protesta y liderazgos populares) y tampoco las élites introdujeron elementos renovadores, lo cual concuerda con la hipótesis del acotamiento de acción por la trayectoria. Los espacios de movilización social no se ampliaron y aumentó el grado de desigualdad y de exclusión, por lo que la trayectoria histórica continuó siendo adversa al desarrollo.

En cuanto hace a las reformas de orientación neoliberal, pueden identificarse dos etapas, que se requiere tener presentes para evaluar el curso fallido de la experiencia mexicana. La

primera va del inicio de la crisis de la deuda a la crisis del peso, en 1994, cuyo momento crítico o formativo fue la administración de Carlos Salinas de Gortari, quien trató de imponer, de manera bonapartista, una reordenación de la coalición, junto con un proyecto estratégico basado en el aprovechamiento de la integración a la economía de Estados Unidos y Canadá (Rivera, 1997), que no obstante haber estado enmarcado en los lineamientos neoliberales, contó con un espacio sustancial de maniobra para modular muchas de las medidas como, por ejemplo, la limitación de la participación extranjera en la subasta de activos estatales.

La propuesta salinista contemplaba como eje, una reestructuración productiva en la que una suerte de gigantes nacionales tomaría la batuta en la competencia internacional⁷. Un instrumento esencial fue la privatización, pero con determinadas características de procedimiento, que plantearon un conflicto potencial de gran alcance en el corazón de la coalición dominante. La segunda etapa, que se inició en 1995, se edificó sobre la fragmentación del proyecto precedente y el desvanecimiento del cesarismo. El cambio en la coalición, por efecto de nuevos entrantes, punta de lanza del proyecto de Salinas, quedó a la deriva, sin organicidad ni estrategia, para dar lugar a los efectos de regresión institucional ya mencionados (Rivera, 2007).

El análisis que a continuación se efectuará de ambos períodos, estará centrado en la relación del ejercicio del poder y el desempeño económico, evaluando el cambio político institucional que se derivó del neoliberalismo. La exploración del estatuto institucional se hará con referencia a un marco normativo definido a partir de una estrategia basada en el aprendizaje colectivo. Si bien, los dos periodos son agrupables desde el punto de vista político institucional, se observan etapas más cortas determinadas por los vaivenes de la economía. Naturalmente, en la segunda etapa nos referiremos por separado a la desinstitucionalización de las relaciones entre las elites y a la desestructuración de la gestión pública.

⁷ Ello queda patente en el Primer Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Salinas y en su Primer Informe Presidencial.

3.4.3 El nuevo proyecto estratégico y la reordenación de la coalición dominante (Primera Etapa: 1982-1995)

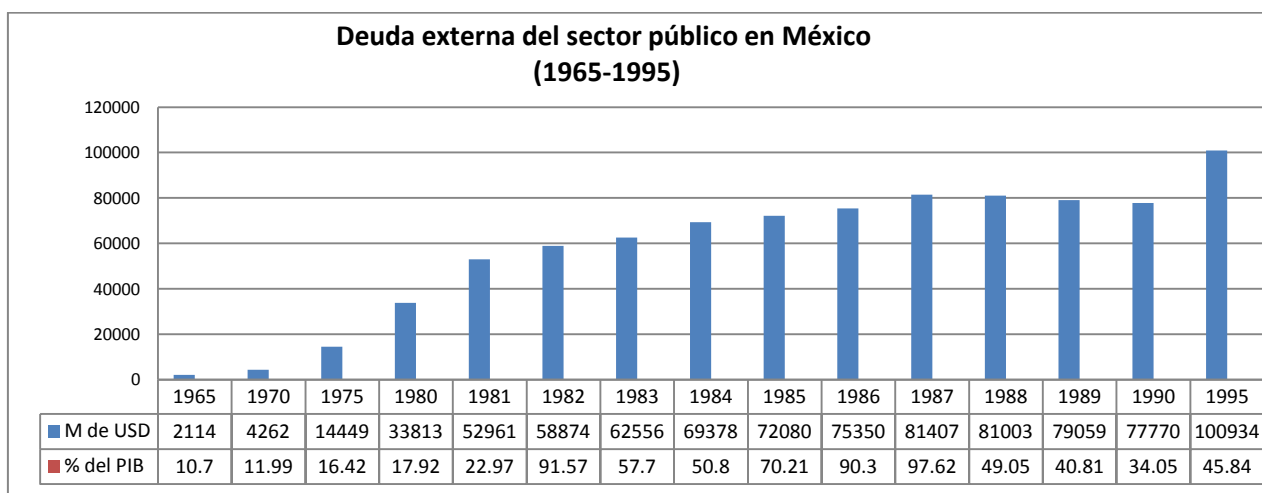
Cuadro 3.1

México: Tasa anual y por períodos de crecimiento e inflación (1982-1995)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PIB	- 0.6	- 4.2	3.6	2.6	- 3.8	1.9	1.2	4.2	5.1	4.2	3.6	2.0	4.4	- 6.2
PIB per cápita	- 2.7	- 6.1	1.6	0.6	- 5.5	0.0	- 0.5	2.4	3.2	2.4	1.8	0.1	2.6	- 7.8
Inflación Anual (%)	98.8	80.8	59.2	63.8	106.0	159.0	51.7	19.7	29.9	18.8	11.9	8.01	7.05	52.0
	1970-1981		1982-1995											
PIB	6.8		1.3											
PIB per cápita	3.9		-0.6											
Inflación	18.76		54.76											

Fuente: CEPAL 2009, Series Históricas de Estadísticas Económicas 1959-2008; Anuario Estadístico de la CEPAL 2010; Termómetro de la Economía Mexicana. www.mexicomagico.org

Gráfica 3.1



Fuente: Elaboración propia con base en Termómetro de la Economía Mexicana. www.mexicomagico.org

La década de 1980 estuvo caracterizada por un contexto económico adverso, que impactó en México su tasa de crecimiento del PIB real y del PIB per cápita (cuadro 3.1); en el lapso comprendido entre 1982 y 1987, el PIB registró -0.08 %. La inflación, por su parte, fue muy elevada, alcanzando su punto máximo en 1987 y declinando sólo hasta finales de la década. En comparación con el período anterior (1970-1981), el crecimiento del PIB y del PIB per cápita declinó significativamente y la inflación creció en un 192%.

La enorme deuda externa del sector público llegó a niveles sin precedentes (gráfica 3.1) y representó un obstáculo para el crecimiento económico, debido al enorme costo de su servicio. En 1982, alcanzó 91.57% del PIB y descendió, en 1990, a 34.05%, gracias al intenso proceso de renegociación que se llevó a cabo con todas las entidades acreedoras. Sin embargo, se observa que en 1995, la deuda adquirió nuevamente valores alarmantes y su participación con relación al PIB fue del 45.84%.

La coalición dominante propiamente nacional, perdió capacidad “dirigente”, en tanto que el carácter de la reforma se definió en los centros de poder mundial y se impuso como estatuto de condicionalidad a cambio del rescate financiero y fiscal (préstamos de emergencia, renegociación de la deuda, condonación, etc.). La interpretación convencional es que el comportamiento de la economía mexicana, al igual que la del resto de los países de América Latina, se vio constreñido por las normas neoliberales. En realidad, la situación fue mucho más compleja, ya que, primero los neoclásicos moderados y luego los neoliberales, cuestionaron aspectos caducos de la modalidad de industrialización burocratizada y sobreprotegida (Rivera, 2010). En varios sentidos, el neoliberalismo atacó la economía rentista creada en torno a la ISI y su correlativa naturaleza estatista. Pese a las altas dosis de intervencionismo y proteccionismo, los avances en materia económica del periodo precedente, fueron limitados. Con lo anterior, queda lógicamente invalidada la creencia popular existente en los círculos críticos, de que al ser la antítesis de la ISI, el neoliberalismo era la negación del desarrollo nacional. Pero aun aceptando que el neoliberalismo favoreció a los inversionistas extranjeros, ningún gobierno de América Latina adoptó lo que podría llamarse, la versión radical de esa doctrina. Dependiendo de

muy diversos motivos, en la práctica, los gobiernos tuvieron un margen sustancial de maniobra. Lo que sí es patente, es que pese a ese margen, los logros desarrollistas fueron la excepción, no la regla⁸.

La clave radicaba, en acoplar la reforma neoliberal a los requerimientos de un desarrollo nacional, cuyo marco internacional estaba cambiando radicalmente. En esencia, el problema fue similar al del período precedente, el de la llamada ISI, porque si los intereses en favor del aprendizaje colectivo estaban otra vez débilmente representados en la coalición dominante y, por ende, en las instancias gubernamentales de toma de decisiones, la situación llamaba a que reapareciera la economía rentista, aunque bajo otro ropaje.

Lo distintivo del periodo que se inició con la crisis de la deuda, fue la aparición de un choque susceptible de cambiar la trayectoria, alteración cuya concreción requería de una modificación importante en el ejercicio del poder que, a su turno, exigía una composición diferente de la coalición dominante. Ese cambio debía favorecer la rearticulación de las elites, en torno al objetivo del aprendizaje colectivo. Es obvio que en frente de esa alternativa, actuaron diversas fuerzas en sentido opuesto: por una parte, aquellas que propendieron porque las élites preservaran la orientación rentista, que se impuso con el sobreproteccionismo; y por la otra, las que buscaron cambiar diversos referentes y aumentar las presiones internacionales al iniciar la construcción de instituciones “superiores”.

Lo anterior requiere diferenciar dos variantes: de una parte, en casi todos los países latinoamericanos se adoptó la retórica neoliberal y las reformas se implementaron en apariencia a esos estatutos, pero en realidad, prevaleció el reparto faccioso de la riqueza y no emergió un proyecto desarrollista; en la otra variante, representada por Brasil, hay una

⁸ Carlota Pérez no se confunde en este aspecto. Para ella, lo determinante es que el nuevo paradigma hace necesario una gama de reformas que son incompatibles con la economía de la ISI. Aunque la autora no es terminante, sugiere que el neoliberalismo está más cerca de las necesidades de una nueva estrategia, que la modalidad ISI.

adopción selectiva de elementos de la reforma neoliberal combinados con la preservación del dirigismo estatal, teniendo como resultado un nuevo desarrollismo.

3.4.3.1 Los alcances de la reforma

La coalición dominante, habida cuenta de las condiciones de debilidad en que se encontraba, tuvo que plegarse a los dictados internacionales provenientes de Washington, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM). Se sumó a ello, la integración global de la producción, que hizo inviable la economía semi-cerrada y el hecho de que el capital extranjero estaba en condiciones de lograr una participación mayor en la producción y distribución de rentas en el país. No obstante, se abrieron ventanas de oportunidades para el desarrollo nacional y para sus agentes más fuertes, al constituirse un nuevo patrón industrial, ampliarse la competencia y abatirse las barreras que impedían o restringían la entrada en varios sectores industriales, como apunta Pérez (2001). Lo que podemos llamar el cambio institucional global estuvo basado, principalmente, en la disminución de las barreras de acceso, la creación de un entorno macroeconómico que restauraba la confianza y mejoraba la posición del capital internacional y en el fin de la sobreprotección a los productores locales. De esta manera, se pretendió que las inversiones y el intercambio entre los agentes económicos, se llevaran a cabo libres de incertidumbre. El mercado, por su parte, requería de instituciones para hacer posible una redefinición de los derechos de propiedad.

Inicialmente, la implementación de la reforma neoliberal en el país chocó con la coalición, tal como aconteció en la etapa final de la sustitución de importaciones, toda vez que las organizaciones multilaterales como el FMI y el BM, exigieron el desmonte de los monopolios y la instauración de reglas para la competencia. Ideológicamente, el Consenso de Washington compendió el conjunto de reformas promovidas por dichas organizaciones, que eran necesarias para lograr el crecimiento rápido y equitativo que tanto anhelaba América Latina. La liberalización comercial, la estabilidad macro-económica, la desregulación de la actividad económica y la privatización de activos productivos del sector

público fueron, en resumen, las recomendaciones que se dieron para enfrentar la problemática que aquejaba a la región en la década de 1980, referida a la inflación, el déficit de la balanza de pagos, la deuda externa y, sobre todo, la ineficiencia, resultado de los mercados oligopólicos, fuente, a su vez, de la falta de competitividad internacional⁹.

Pese a que los ejes de la reforma fueron concebidos en los centros de poder mundial, la nueva generación de tecnócratas adoptó un nuevo credo, con el que pretendieron aumentar su espacio de maniobra en proporción a los reacomodos que la coalición dominante experimentó y al alejamiento de la realidad en que se mantuvieron las élites. La bibliografía convencional hizo hincapié en la adecuación de la estructura económica a las reglas del mercado. Esta fue la lógica en su inicio dada la correlación de fuerzas, pero pronto prevaleció el pragmatismo aun en lo retórico. La reforma no se entendería si se sigue únicamente la narrativa convencional. Lo que importa realmente es si existió un plan estratégico maestro o el país quedó a la deriva. La hipótesis que se formula es que el plan estratégico emergió con Salinas y, aunque pareció que tenía potencialidad, a la larga no unificó a la coalición dominante, sino que, al contrario, provocó fracturas e hizo muy difícil la existencia de la base de poder, para llevar a cabo las políticas subsiguientes.

El proyecto de Salinas de Gortari, ecléctico en sí, fue multifacético y se le ha ponderado en función de su medida más trascendente: la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Sin embargo, la medida de mayor trascendencia fue la privatización. Una transferencia tan masiva de activos productivos, era susceptible de provocar resultados contrapuestos: podía ser un instrumento para favorecer el cambio institucional progresivo o para generar una regresión. La clave era cómo se subastarían los activos públicos.

3.4.3.2 El proceso de privatización como instrumento de reordenación económica

⁹ Benavente *et al.* (1996) y Reinhardt y Wilson Peres (2000), explican los alcances retóricos del proyecto neoliberal en América Latina, las modificaciones que experimentó la actividad económica después de las reformas y el impacto en la productividad, el empleo y el crecimiento.

En la década de 1980, el proceso de privatización en México y, podría decirse, en toda América Latina, formó parte de un amplio programa de reformas, que se llevaron a cabo en coordinación con otras políticas y medidas tendientes a lograr una profunda transformación de la economía y de la sociedad en general (Bazdresch y Elizondo, 1993). La apertura de los mercados tenía como principal objetivo estimular la competencia y lograr una mayor eficiencia productiva, combatiendo el burocratismo y, en este sentido, la privatización jugaba un papel primordial. Existían razones para creer que el sistema de incentivos que promovía la empresa privada, podría reducir considerablemente los costos y los precios llegarían a ser inferiores, solamente si las empresas privatizadas estaban sujetas a la competencia. Desde esta perspectiva se consideró que, potencialmente, el efecto positivo de la privatización sería la eficiencia, mediante una sana combinación entre los incentivos privados y la competencia (Baer y Edwards, 1993). Se equiparó, por lo tanto, la privatización con la eficiencia y se estimó que aquella era sinónimo de modernidad y de saneamiento de las finanzas públicas. Un aspecto muy importante fue el proceso político, ya que la des-estatización de importantes actividades económicas, implicaba que el poder de otros actores como los empresarios, los trabajadores y los nuevos inversionistas nacionales y extranjeros, también cambiaría.

Analizando los programas de privatización en el mundo, cabe hacer una clasificación que permita ubicar la experiencia de México y explicar, al tiempo, el efecto de las negociaciones que realizaron las elites, con miras a determinar cómo se traspasarían o venderían los bienes públicos. . En ese sentido, el fenómeno en cuestión puede dividirse así:

1. Privatizaciones a partir del acuerdo entre las elites o privatización pactada. La institucionalización o el acuerdo informal, permite el libre acceso a la licitación, con un estatuto que define los derechos y obligaciones de los beneficiarios. Los ejemplos más frecuentes se encuentran en los países desarrollados. En este caso, se crea primero el marco regulatorio y posteriormente se licita el activo.

2. Privatizaciones sin acuerdo entre las elites, con control burocrático-faccioso. Son procesos en los que no hay pacto previo o, si existe, se tergiversa, de modo que los beneficiarios son agentes aliados de los funcionarios públicos. Por lo general, al no haber consenso entre las elites, no se reglamenta el funcionamiento de las entidades y los monopolios públicos reaparecen bajo el dominio del sector privado y sin un régimen disciplinante de la competencia.

El caso de México pertenece a la segunda categoría. Hubo una dirección despótica; los vacíos que surgieron en la práctica, ocasionaron altos niveles de corrupción; y, con ello, se acentuó la división entre las élites. Varios magnates salieron del proceso, principalmente, debido a la venta que hicieron de sus empresas a inversionistas extranjeros, aunque el impacto más grave no fue esta circunstancia, sino la falta de cohesión para adoptar acuerdos relacionados con las reformas llamadas, eufemísticamente, de segunda generación, sobre todo las concernientes con la capacidad recaudatoria del fisco.

En suma, el carácter faccioso de la privatización se puso de manifiesto en:

- Exclusiones o vetos sobre determinados miembros de las elites.
- Arribismo y asignaciones estratosféricas a recién llegados.
- Transgresión de procedimientos o irregularidades en la transferencia de la propiedad.
- Ausencia de un estatuto de la competencia.
- Venta de empresas por debajo de su precio real.
- Concentración del poder económico en pocas manos.
- Despido masivo de trabajadores.
- Poca o ninguna mejoría en la prestación de bienes y servicios, incluyendo sobrepagos.

En el caso mexicano, el desacuerdo sobre la modalidad de la privatización desarticuló políticamente el proyecto de reforma y dio paso a un período posterior de inestabilidad, que se manifestó en varios niveles, afectando la gobernabilidad básica. La prueba más clara es

el curso errático de algunas privatizaciones, como fue la cesión de la banca a inversionistas extranjeros. Las élites entraron en pugna, porque la privatización no fue equitativa ni abierta y como consecuencia, se faccionalizan.

A continuación se presentan tres casos de privatización en México, que ilustran errores y omisiones muy reveladores con relación a la regulación y a la transparencia, así como la motivación de quienes tomaron las decisiones para buscar maximizar beneficios en favor de grupos privilegiados, en lugar de asignar de manera eficiente los recursos y las actividades, tal y como, se suponía, era uno de los objetivos principales de este proceso de privatización: Teléfonos de México (TELMEX), los bancos comerciales y la Compañía Minera de Cananea.

Finalmente, se mencionarán algunos aspectos generales de la privatización y de las reformas del sector agropecuario, implementadas en México a finales de la década de 1980. Los efectos de estas reformas fueron negativos para este sector, de tal forma que se desincentivó la producción y disminuyó el empleo en el campo.

Teléfonos de México (TELMEX)

La privatización de esta empresa es bien conocida, pero vale la pena presentar algunas de sus principales características. Antes del inicio de dicho proceso (1990), Telmex disfrutaba de un monopolio en la prestación de servicios básicos de telecomunicaciones, pero su rentabilidad no se reflejaba contablemente. Se sabía de su gran potencial de crecimiento, por razón de los mercados que se estaban abriendo, especialmente, en los campos de la telefonía celular y las redes privadas. Por otra parte, no estaba considerada una “empresa estratégica”, lo cual implicaba que para su venta, no era necesario ningún ajuste de las normas constitucionales (Bazdresch y Elizondo, 1993; Clifton, 1999). Estos factores hacían de esta empresa una candidata muy atractiva para la privatización, a lo que se añadió su “pobre desempeño”, que fue el argumento más fuerte para que se llevara adelante la reforma.

Antes de la privatización, la empresa fue saneada financieramente con recursos públicos, se establecieron las condiciones para que la participación dominante entre los inversionistas, fuera mexicana y se aprobó el incremento de los precios de los servicios. Además, se hicieron promesas con relación a la conservación de las fuentes de trabajo y al mantenimiento del Estado como “rector” de las futuras operaciones administrativas. En diciembre de 1990 se anunció la venta de las acciones mayoritarias de Telmex (20.4%) al consorcio encabezado por el Grupo Carso, propiedad de Carlos Slim y a otros dos socios: South Western Bell y France Telecom con el 5% de las acciones para cada uno.

La empresa se privatizó como un monopolio nacional y además se le concedió un período de exclusividad de seis años. El hecho de que operara como un monopolio hacía necesaria la existencia de una agencia reguladora que asegurara la consistencia entre la operación privada y los intereses públicos; sin embargo, la nueva Ley General de Telecomunicaciones se aprobó cinco años después de la privatización (1995) y el ente regulador se estableció poco antes del fin del período de exclusividad, en 1996, cuando fue creada la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)¹⁰. Dicho período de exclusividad fue valioso para la empresa, ya que le permitió la creación de condiciones para su modernización, la digitalización de sus redes y un fortalecimiento económico suficiente, que le permitió enfrentar sin problemas la apertura generalizada de la industria a la competencia, a partir de 1997, cuando era ya muy difícil rivalizar con ella. Tuvo, además, privilegios tributarios y libertad en cuanto a la fijación de tarifas, lo que le permitió altas tasas de rentabilidad y precios muy elevados comparados con otros países de la OCDE (Rivera, 2006).

Los resultados que registró Telmex después de la privatización, hablan por sí solos: el valor de las acciones ascendió de 1000 millones de dólares en 1988 a 30 000 millones de dólares tres años después (1991) (Bazdresch y Elizondo, 1993: 59).

¹⁰ Los principales rasgos del marco jurídico, así como las instituciones reguladoras y de promoción de la competencia son presentados por Eugenio Rivera en un estudio realizado para la CEPAL: Modelos de Privatización y Desarrollo de la Competencia en las Telecomunicaciones de Centroamérica y México (2006).

Este es un ejemplo de privatización facciosa, como observan Hoff y Stiglitz, ya que la regulación no tiene sustento si el bien público ya se convirtió en privado. Correctamente, como señalan ambos autores, el poder de que disfrutaban los nuevos dueños impidió el establecimiento de una regulación efectiva (Hoff y Stiglitz, 2002)

Los Bancos Comerciales

El sistema bancario mexicano se nacionalizó al final del periodo presidencial de López Portillo, en 1982. Ocho años después, en 1990, esta acción sería rectificada, dando lugar a un proceso complejo de privatización, durante el periodo presidencial de Salinas de Gortari. Entre otras razones, la privatización de los bancos comerciales obedeció a las transformaciones que se estaban dando en la intermediación bancaria en el país y a nivel mundial; dentro de ellas, la más importante, pareció ser, que la banca ya no tendría únicamente el rol de recibir y prestar dinero, sino que podía actuar como emisora de valores, en combinación con empresas privadas y el gobierno.

Este caso ilustra cómo, primero, sin reglas claras, es decir, sin un marco regulatorio adecuado y sin acuerdos políticos, los banqueros que habían operado la banca desde principios del siglo XX, fueron expropiados y, en segundo lugar, que en virtud de la privatización, ellos fueron desplazados por nuevos grupos.

El Comité de Desincorporación Bancaria tuvo a su cargo la venta de los bancos mediante subasta pública y, en el cumplimiento de ese cometido, enfatizó dos restricciones: no se enajenarían a sus antiguos propietarios, ni a entidades bancarias extranjeras u otras relacionadas con intereses extranjeros (Bazdresch y Elizondo, 1993)¹¹. La venta se realizó a nuevos grupos muy bien apalancados, que buscaban ganancias rápidas, lo que resultaría más adelante en un fracaso (Sacristán, 2006). Algunos viejos ex banqueros, como Manuel

¹¹ . La restricción a los inversionistas extranjeros desapareció con los nuevos decretos, posteriores a la crisis de 1994, que dieron como resultado la casi total desnacionalización de los bancos, sin que se activaran fuerzas a favor de la competencia, lo cual correspondió a las pretensiones de los artífices de tales decretos, durante el gobierno de Zedillo.

Espinosa Yglesias, intentaron comprar los bancos que habían sido de su propiedad (BANCOMER), pero fueron vetados y no tuvieron nunca oportunidad de participar en las subastas. Tras la crisis de 1994, casi todos los bancos terminaron excesivamente endeudados y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), creado en 1990, propuso convertir la deuda privada en deuda pública. El resultado fue el tremendo gasto que realizó el gobierno para salvarlos de la quiebra, lo cual representó dos ó tres veces el precio de su venta. Finalmente, algunas acciones o, si se quiere, ciertas entidades fueron transferidas a la banca extranjera. Actualmente, la banca es más extranjera que nacional y no cumple con su misión social, ya que está lejos de atender las necesidades básicas en cuanto al crédito. Sólo opera para las empresas que gozan de los privilegios políticos dispensados a las élites.

La Compañía Minera de Cananea

Cananea es una de las minas más grandes de cobre en México. Antes de su privatización, la compañía absorbió para su desarrollo, enormes cantidades de dinero de Nacional Financiera (NAFINSA). Pese a esto, fue una de las empresas caracterizadas por su ineficiencia y consecuencia de ello, declaradas en quiebra antes de su privatización. Al momento de la venta al Grupo México, cuyo principal accionista es Germán Larrea, el gobierno asumió su enorme deuda, equivalente a 900 millones de dólares en tanto que la transacción tan solo ascendió a 475 millones. Se considera que fue la privatización menos transparente que se realizó en la década de 1990 y que no condujo al incremento en la productividad (Bazdresch y Elizondo, 1993). Actualmente los problemas con el sindicato no han logrado solucionarse y Cananea es un municipio desolado, con altos niveles de desempleo y carencias económicas y sociales en todo sentido. Este es otro ejemplo de privatización facciosa, ya que hay evidencia del compadrazgo entre Larrea y el grupo gobernante, lo que explica el saneamiento y la licitación ficticia del activo.

El Sector Agropecuario

La década de 1980 heredó una crisis agropecuaria muy severa. La importación de alimentos iba en aumento en razón de que el campo era incapaz de proveer la cantidad suficiente de productos para abastecer las necesidades de la población. Durante el gobierno de Carlos Salinas se crearon diferentes programas y organizaciones que se dedicaron a privatizar los recursos, dejando al sector agropecuario en manos de monopolios privados nacionales y extranjeros como Cargill, Bayer, Maseca, Bimbo, Bachoco, Grupo Lala y Nestlé, etc.

Desde 1989 se fue estimulando la creación de empresas privadas de asesoría y aumentando la presión para que el campo fuera privatizado y para que pudieran llevarse a cabo importantes reformas al Artículo 27 de la Constitución (Bazdresch y Elizondo, 1993).

Algunas medidas que contribuyeron con este objetivo tuvieron que ver con: a) la suspensión o desmantelamiento de servicios de asistencia técnica, fomento, investigación y crédito rural que llevaban a cabo entidades como Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), NAFINSA y el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL), entre otros; b) cancelación de las aportaciones gubernamentales para el mantenimiento y operación de los sistemas de riego; c) suspensión de actividades destinadas a la producción y venta por parte de entidades del gobierno de alimentos balanceados para el ganado; d) privatización de las empresas de fertilizantes y con ella, la desaparición de los subsidios directos a este producto. Cabe advertir que a finales de la década de 1980, una de las empresas más importantes en este sector era FERTIMEX, S.A., pero fue privatizada y dividida en un sinnúmero de partes; con el paso de los años no existe ninguna de esas empresas y, actualmente, los fertilizantes se importan en su totalidad (Sacristán, 2006); e) ineficaz regulación contra prácticas anticompetitivas; y f) CONASUPO dejó de regular los precios de garantía al trigo, la cebada, el sorgo, el frijol, la soya y otras oleaginosas, causando graves daños a los campesinos inexpertos en las nuevas leyes del mercado y sin canales de comercialización adecuados. En 1991 se presionó aún más a los productores nacionales suprimiendo los permisos de importación y liberalizando el comercio internacional de estas oleaginosas y de otros productos agrícolas, ganaderos y pesqueros. Actualmente existe una limitada capacidad de muchos agricultores para enfrentar los

desafíos y capitalizar las oportunidades que trae consigo la apertura comercial de la economía mexicana. Al desaparecer las entidades del sector público, el espacio lo llenaron los “coyotes”, tan denunciados por los medios de difusión independiente, y por los líderes y voceros de los campesinos, que quedaron sin acceso al crédito y asistencia técnica.

En síntesis, de acuerdo con los estudios realizados por los especialistas y teniendo en cuenta los objetivos que se pretendían alcanzar, los cambios que se llevaron a cabo en la mayoría de las empresas privatizadas, no fueron del todo profundos, aunque como consecuencia del proceso sí se lograron recaudar importantes ingresos fiscales. Algunas empresas, como Telmex, desarrollaron suficiente poder y capacidad para mantenerse como un monopolio privado, característica que estuvo determinada por el privilegio de exclusividad de que disfrutó durante varios años. Desde otro ángulo, la privatización acentuó la concentración de la riqueza, alejó las posibilidades de abrir espacios de movilización social y, lo que es de especial importancia, dio lugar a una reconfiguración de los principales grupos económicos o élites de poder, como consecuencia de la manera arbitraria y despótica como se realizó dicho proceso en la década de 1990. En ninguno de los casos expuestos existió, previamente a la privatización, un estatuto jurídico formal o agencias autónomas que lo regularan (Elizondo, 2011). Los procedimientos de asignación, seguimiento y evaluación, carecieron de orden y transparencia.

3.4.4 Faccionalidad política y estancamiento económico. El *lock-in* en la segunda etapa (1995-2009)

Diversos autores atribuyen al conflicto entre Salinas y Zedillo parte de la crisis de 1994-95. Aunque el proyecto del primero tenía muy amplios alcances, la profunda fisura que provocó en la coalición dominante, predispuso su fracaso (Rivera, 1991). El legado de Salinas, se dio en dos planos: a) cambió de manera facciosa la estructura jerárquica de dicha coalición; y b) hizo precaria la gobernabilidad, al dividir los grupos que tenían el control de la riqueza. Esa fue, por lo tanto, la herencia que recibió Zedillo. Con este último, se agravó la crisis institucional, pero difícilmente podría decirse que tocó fondo, en la

medida que con posterioridad la situación empeoró, debido a que se faccionalizó la relación entre las elites, producto del colapso del proyecto salinista. Zedillo, a diferencia de Echeverría o de Salinas, no tuvo la personalidad para inclinarse por el Cesarismo, lo que fragmentó aún más el liderazgo y permitió que se pusiera en marcha el funesto proceso de “defensa de espacio”, practicado por las élites. Esa defensa de espacio creó mayores problemas de coordinación, que se han venido profundizando de manera continua hasta la actualidad.

Cuadro 3.2

**México: Tasa anual y por períodos de crecimiento
(1995-2009)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB	- 6.2	5.2	6.8	5.0	3.8	6.6	0.0	0.8	1.4	4.1	3.3	5.1	3.4	1.4	- 6.5
PIB per cápita	- 7.8	3.3	4.9	3.2	2.1	5.1	1.1	0.1	0.6	3.2	2.3	3.7	2.2	0.2	-7.5
	1995-2001		2002-2009												
PIB	3.01		1.61												
PIB per cápita	1.40		0.57												

Fuente: CEPAL 2009, Series Históricas de Estadísticas Económicas 1959-2008; Anuario Estadístico de la CEPAL 2010; Termómetro de la Economía Mexicana. www.mexicomagico.org

Durante esta segunda etapa, el PIB y el PIB per cápita se han visto severamente afectados (cuadro 3.2). De 2002 a 2009, el PIB creció a una tasa promedio de 1.61% y el PIB per cápita de 0.57%, cifras inferiores a las obtenidas de 1995 al 2001. Ha existido frustración y mucha desilusión, dados los resultados obtenidos en cuanto al desempeño económico y social y al deterioro distributivo a partir de la década de 1990, al punto que algunos analistas consideran que las reformas han resultado equivocadas o fallidas (Ocampo, 2005; Stiglitz, 1998; Katz, 2000).

Cuadro 3.3

Países seleccionados: Total de impuestos como porcentaje del PIB (1985-2009)

Países seleccionados	1985	1995	2000	2005	2007	2008	2009
Irlanda	34.7	32.5	31.3	30.5	30.9	28.8	27.8
Corea	16.1	20.0	22.6	23.9	26.5	26.5	25.6
México	15.5	15.2	16.9	18.1	18.0	21.0	17.5
España	27.6	32.1	34.2	35.7	37.3	33.3	30.7
Estados Unidos	25.6	27.8	29.5	27.5	27.9	26.1	24.0
OCDE (Promedio)	32.5	34.4	35.5	35.7	35.4	34.8	n/d

Fuente: OECD FACTBOOK 2010. Public Finance Taxes

La crisis de diciembre de 1994 fue el primer síntoma preocupante de la pérdida de gobernabilidad; en esencia, estuvo determinada por dos elementos principales: a) la acumulación de riesgos excesivos en la banca, producto de la inexperiencia de los nuevos banqueros, que actuaron en su espacio propio (régimen de auto-regulación); y b) la incompetencia de las autoridades hacendarias y del Banco Central, de éste último, en cuanto al manejo del tipo de cambio. En el segundo renglón, debe destacarse además la baja captación de impuestos: aunque las élites sabían que la situación podía ser mejor si el recaudo de imposiciones se incrementaba, no existió liderazgo al respecto y, por el contrario, fueron múltiples las fallas que afectaron la percepción de ingresos para el Estado. La proporción de impuesto/PIB en México, ha estado muy por debajo de la de los países de la OCDE, como lo muestra el reporte de este mismo organismo relativo a las últimas décadas (cuadro 3.3).

Hoff y Stiglitz (2002: 430 y ss.) explican el problema de fondo. Este tiene que ver con la ruptura del nexo entre las elites y la dirigencia política. En primera instancia está el problema de la evasión de la reforma (ese problema predomina en los 1970 con el intento fallido de cambiar el sistema de incentivos para abatir lo que Balassa llama el sesgo anti

exportador); en segundo término, en el marco de la inevitabilidad de la reforma y cuando los poderes externos toman la iniciativa, se produce un nuevo fracaso al presentarse una descoordinación en la relación entre las elites y sus delegados, los gobernantes.

La gestión macroeconómica fue un problema central en este período, en tanto que reflejó las fallas de coordinación. Las medidas liberalizadoras de la cuenta de capital, si bien no fueron letales *per se*, en la medida que combinaron oportunidades y riesgos, requerían de alta competencia gubernamental, competencia que, a diferencia de las interpretaciones convencionales, no podía darse sin el respaldo activo de la coalición dominante o, más exactamente, como dice Robert Wade, sin la aglutinación de las élites en torno de los objetivos de la industrialización. Un ejemplo de ello fue el manejo del tipo de cambio. La oligarquía, impuso un manejo del tipo de cambio que favoreciera sus intereses inmediatos en el nuevo entorno, esto es, la sobrevaluación, que sin duda dificultó la articulación de una estrategia pro-desarrollista. Sin embargo, cabe advertir que no debe sobredimensionarse la importancia del tipo de cambio, ya que los magros resultados, se derivan de un conjunto de fallas que tienen en común las omisiones, más que las acciones. Como con insistencia lo han señalado Hoff y Stiglitz (2002), es la discontinuidad en la construcción de instituciones “superiores”, lo que ocasiona que la fuerza inductora o el choque endógeno-exógeno, pierda intensidad y que, por lo mismo, no redunde en beneficios.

Un resultado determinante y de largo plazo que se derivó de la crisis de 1994, fue la pérdida ulterior de autonomía gubernamental. Estados Unidos impuso a México, a raíz del rescate de 1994-95, un candado para que éste lograra el control efectivo de las finanzas públicas, sobre todo, del equilibrio entre deuda externa/interna. Irónicamente, pese a que ese control fue parte de la reforma neoliberal y que, por lo menos de palabra, lo asumieron los gobiernos desde Miguel De La Madrid hasta Salinas de Gortari, no fue un compromiso suficientemente sólido y el sistema se fracturó con la crisis del peso en 1994. Lo que es un hecho, es que bajo la presión de las organizaciones internacionales y de Estados Unidos, el Banco Central y la Secretaría de Hacienda ha respetado ese acuerdo hasta la fecha. Tal imposición hubiese podido servir para sanear las arcas de los organismos gubernamentales

y erradicar su saqueo, es decir, erigirse en el preludio de la solución al problema de coordinación. Sin embargo, sabemos que en un estado básico, los gobernantes son propiamente delegados de la coalición dominante y cuando ésta pierde confianza en aquellos, se crea un círculo vicioso, que da como resultado la preservación del espacio de cada facción. En este caso, el choque bajo la forma de una intervención externa, que pudo ser la justificación para abatir la corrupción, dotar a los gobernantes de nueva credibilidad y rehacer el vínculo fundamental con su “principal”, quedó totalmente nulificado.

Dado que el sistema es proclive a preservar sus vicios, en el caso mexicano se dio la contradictoria coexistencia entre el control superficial de las cuentas públicas y el saqueo persistente de los recursos estatales por parte de las mafias o los grupos clientelares, ejemplo de lo cual es lo acontecido en el IMSS, PEMEX, ISSSTE, Lotería Nacional, etc. La diferencia con otros países, es que en México, el gobierno central no aporta fondos adicionales para cubrir los huecos dejados por la corrupción. Si hay una pérdida por desfalcos, se descapitaliza la entidad y la anomalía, en consecuencia, se refleja en la calidad o en la extensión del servicio público. Ello es indicativo de la capacidad del sistema de preservar su trayectoria.

3.4.5 Desempeño Económico. La trampa del atraso. Fallas de coordinación por fractura de la coalición dominante, 1983-2010

La economía mexicana ha tenido a lo largo de las últimas décadas un bajo desempeño, pese a su inserción favorable en la globalización. No presenta un cuadro de estancamiento, aunque por años se ha acercado a esta situación, gracias a su alta potencialidad para el desarrollo, que se ha desaprovechado crecientemente en este período. Operan a favor sus recursos territoriales, el tamaño de su población, su importancia geo-política y la existencia de una base industrial, que, pese a ser en algunos sectores, poco competitiva, es de tamaño considerable. México, adicionalmente, como ya se precisó, resulta atractivo en términos de inversión, pero esos recursos se conectan de forma muy limitada con su núcleo endógeno.

Corroboran esos bajos resultados y, aparejadamente, fundamentan la existencia de un *lock-in* en su trayectoria, dos tipos de indicadores básicos de desempeño económico: a) la brecha internacional comparada; y b) el número de habitantes en condiciones de pobreza. Los indicadores socio-económicos orientados a medir la educación, la ciencia y la tecnología que, más adelante veremos, mostrarán la adecuación social de México al nuevo paradigma, tanto desde el punto de vista de los recursos humanos como de su infraestructura.

Con este análisis queremos constatar que la trayectoria desfavorable de México, es resultado del precario desarrollo institucional del Estado y que dicha precariedad, se ha derivado de la inestabilidad de la coalición dominante, que, al tiempo, ha mantenido restringidos los espacios de movilización social.

3.5 Indicadores básicos de desempeño económico

3.5.1 Brecha internacional comparada

Cuadro 3.4

**Comportamiento de la Brecha Internacional
 PIB per Cápita Nacional con relación al PIB per Cápita de
 Estados Unidos (1900-2008)
 (Porcentaje)**

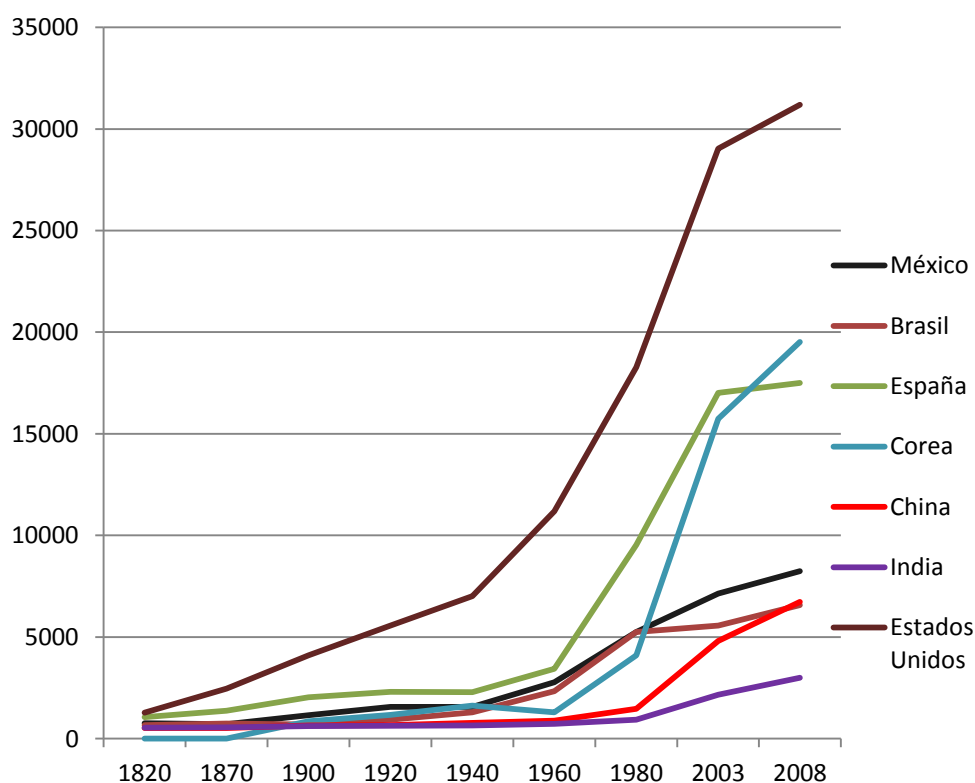
País	1900	1920	1940	1960	1980	2003	2008
México	28	28	22	25	29	25	26
Brasil	17	17	19	21	29	19	21
España	50	42	33	31	52	59	56
Corea	21	21	23	12	22	54	63
China	16	12	11	8	8	17	22
India	15	11	9	7	5	7	10

Fuente: Elaboración propia con base en Maddison, 2007. *Contours of the World Economy, 1-2030 AD*; *Historical Statistics of the World Economy: 1-2008*; WDI 2010

La perspectiva milenaria que nos ofrece Angus Maddison nos permite hacer una lectura de largo plazo del PIB per cápita e ilustrar la ampliación de la brecha de desarrollo entre algunos países seleccionados (gráfica 3.2). El rezago de México con relación a Estados Unidos, España y Corea se acentúa después de 1960, mientras que se observa, por ejemplo, el gran dinamismo de éste último a partir de 1980.

Gráfica 3.2

**Brecha de Desarrollo
PIB per Cápita (1820-2008)**



Fuente: Elaboración propia con base en Maddison, 2007. *Contours of the World Economy, 1-2030 AD*; *Historical Statistics of the World Economy: 1-2008*; WDI 2010

En el entendido que el comportamiento de un país debe ser medido en comparación con el de los países líderes o de mejor desempeño, en el caso de los países seleccionados (México, Brasil, España, Corea, China e India), el porcentaje que representa el PIB per cápita con relación al de Estados Unidos, permite, de igual forma, observar cómo algunos de ellos

logran cerrar la brecha internacional en tanto que otros la amplían. En el cuadro 3.4 se aprecia un mejor desempeño de Corea y España, que han logrado cerrar la brecha, en las últimas tres décadas; China e India están todavía lejos de conseguirlo, pero a partir de 1980 se mantienen en ascenso; México no muestra ninguna mejoría, como quiera que en 1900 su PIB per cápita era del 28% respecto del de Estados Unidos y en 2008 de 26%; y Brasil refleja un discreto avance, que analizaremos con detalle en el siguiente capítulo.

3.5.2 Población en condiciones de pobreza

Bien sabemos, por una parte, que dos factores asociados a la pobreza, son la desigualdad y la exclusión social; y, por otra, que ellos se manifiestan directamente tanto en el nivel o calidad de vida de las personas, como en las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia, a la educación, etc. En México, de acuerdo con la información del Banco Mundial (cuadro 3.5), los índices de pobreza, en las últimas décadas, han sido muy altos y de 2005 a 2009, se han mantenido prácticamente sin cambios.

Cuadro 3.5

**Porcentaje de la población en condiciones de pobreza*
(1995-2009)**

País	1995	2000	2005	2009
Brasil	35.1	34.4	30.8	21.4
Colombia	n/d	49.4	45.0	42.0
India	36.0	28.0	27.5	n/d
México	52.4	53.6	47.0	(1) 47.4
Perú	42.7	48.4	48.7	34.8

Fuente: World Bank, World Development Indicators, 2011.

*Porcentaje de la población que vive por debajo de la línea nacional de pobreza.

(1) 2008

3.5.3 Indicadores socioeconómicos que miden la capacidad para la ciencia y la tecnología

El ritmo, la dirección y el acceso de la población a las actividades relacionadas con el nuevo paradigma, son factores que están condicionados por la disponibilidad de recursos físicos y humanos que, a su vez, dependen del esfuerzo y el interés de los gobernantes para dotar a la población de tales elementos. El gasto que realizan los Estados en desarrollo humano, está relacionado con las capacidades básicas de las personas, la salud, la educación, la obtención de los medios para una vida digna y la creación y ampliación de oportunidades para la mayoría de los ciudadanos. Con este grupo de indicadores se pretende medir la capacidad de México para afrontar los desafíos de la revolución científico-tecnológica, tanto desde el punto de vista de los recursos humanos, como de la infraestructura.

3.5.3.1 Indicadores basados en la dotación de recursos

En la actualidad existe un reconocimiento al papel central que tiene la educación en el proceso de desarrollo. Es el principal instrumento de movilización social (Rivera, 2009), a través del cual se resuelve, en última instancia, el problema de transformación productiva, que implica la nueva revolución informática y tecnológica. Los obstáculos de acceso a la educación, en todos sus niveles, irradian sus efectos en el crecimiento y desarrollo a largo plazo.

a) Años de educación promedio

Dentro de un grupo de países seleccionados de ingresos medios y altos (cuadro 3.6), se observa que actualmente el promedio de educación en México es de 8.7 años, por arriba de Brasil, Colombia, China e India, pero por debajo de Argentina, Estados Unidos, Corea y los países de Europa.

Cuadro 3.6

Años de educación promedio (1980-2010)

Países seleccionados	1980	1990	2000	2005	2010
Argentina	6.8	7.9	8.6	8.9	9.9
Brasil	2.6	3.3	5.5	6.6	7.2
Colombia	4.3	5.5	6.6	6.7	7.4
China	3.8	4.9	6.6	7.1	7.5
Francia	6	7.1	9.3	9.8	10.4
India	1.9	3	3.6	4	4.4
Corea	7.3	8.9	10.6	11.1	11.6
México	4	5.6	7.1	7.9	8.7
España	5	5.6	9.1	9.8	10.4
Estados Unidos	10.8	12.3	13.2	12.4	12.4

Fuente: PNUD, 2011. Indicadores Internacionales de Desarrollo Humano

b) Gasto público en educación.

En el cuadro 3.7, el gasto en educación se expresa como porcentaje del gasto público total y del PIB. De 1995 a 2007, los países que aumentaron el gasto en este rubro fueron Brasil y Chile, que pasaron, respectivamente, de 11.2% a 16.1% y de 14.5% a 17.9%. México es el país que más invierte en educación con relación al gasto público total, por arriba, incluso, de Corea, España o Estados Unidos y ha incrementado el porcentaje de participación en educación con relación al PIB. Sin embargo, hay que mirar con reserva estas cifras, si se tiene en cuenta que el principal reto de cualquier sistema educativo, es la calidad y la equidad. De acuerdo con la información que brinda el Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA) (OCDE, 2009), los estudiantes menores de quince años en México, han mostrado un bajo rendimiento en áreas básicas del conocimiento, lo que contrasta con el ritmo de gasto creciente en educación. Por otra parte, el gasto absoluto por alumno está muy por debajo del que realizan en promedio los países de la OCDE. Por ejemplo, en 2006 México invirtió por alumno, en educación primaria, \$ 1650 dólares (PPP) y, en secundaria, \$ 1500, mientras que los países de la OCDE, en estos mismos niveles,

gastaron \$5450 y \$ 6600 dólares (Santibáñez *et al.*, 2010: 3). Debe además considerarse que el gasto en educación está orientado, en buena parte, a sueldos y personal administrativo, y no a inversión física, equipamiento, programas educativos, etc. (*Ibíd.*: 4). Sobre este último tema, Carlos Elizondo (2011: 253) amplía la información respecto del ejercicio del presupuesto en educación, con algunas cifras que no requieren de mayor explicación: En 2010, 117514 maestros estaban asignados a lugares de trabajo que no existen; 3150 trabajadores remunerados, no figuran en el catálogo de plazas; y 8896 maestros reciben remuneración, aunque tienen un RFC incompleto o duplicado.

Cuadro 3.7

Gasto público en educación (1995 – 2007)

Países Seleccionados	Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total			Gasto público en educación como porcentaje del PIB		
	1995	2000	2007	1995	2000	2007
Brasil	11.2	10.4	16.1	3.8	3.9	5.2
Chile	14.5	17.5	17.9	3.0	3.9	4.0
China	n/d	n/d	16.3	n/d	1.9	3.3
Irlanda	12.2	13.6	13.5	5.0	4.3	4.9
Corea	n/d	16.3	14.8	n/d	3.7	4.2
México	22.2	23.4	21.7	4.2	4.4	4.8
España	10.3	10.9	11.1	4.6	4.3	4.3
Estados Unidos	12.6	14.4	14.1	4.7	4.9	5.3

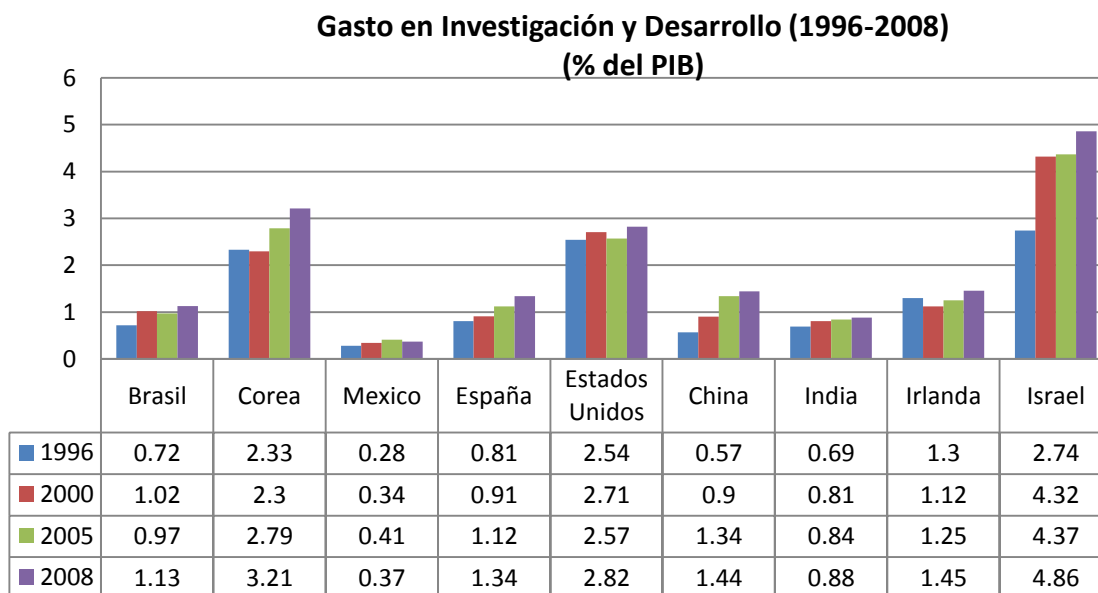
Fuente: PNUD, 2011. Indicadores Internacionales de Desarrollo Humano; World Development Indicators 2010; OCDE, 2010. Panorama de la educación

c) Gasto en Investigación y Desarrollo

En México, el gasto público destinado a promover la ciencia y el desarrollo tecnológico, medido en términos del PIB, resulta muy bajo en comparación con el de los países desarrollados (gráfica 3.3). De los países seleccionados, México es el más rezagado en esta

materia. El gasto en I&D no alcanza el 1% del PIB, que es la proporción mínima recomendada por los organismos internacionales.

Gráfica 3.3



Fuente: OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics

d) Personas que se dedican a la I & D

Cuadro 3.8

Total de personas que se dedican a la I&D por cada 1000 PEA
(1995-2009)

País	1995	2005	2009
Irlanda	11.9	20	22.4
Corea	7.5	9.4	(*)12.5
México	1	2.1	(*) 1.6
España	5.9	9.1	11.5
China	1.1	1.8	2.9

(*) 2008

Fuente: OCDE 2011, Main Science and Technology Indicators Volume 2011/1

En cuanto al número de personas dedicadas a la I&D, las cifras para México siguen siendo bajas y sin mayor alteración en los últimos 15 años. La desventaja con relación a otros países, es evidente (cuadro 3.8).

e) Patentes relacionadas con el sector de la información y las comunicaciones (TIC)

Cuadro 3.9

**Total de patentes relacionadas con el sector de las TIC
(1995-2008)**

País	1995	2005	2008
Irlanda	34	117	162
Corea	45	2298	3091
México	0	24	27
España	29	223	347
Estados Unidos	5847	19369	15535
China	16	1937	3142

Fuente: OCDE 2011, Main Science and Technology Indicators Volume 2011/1

Las patentes cobran cada vez mayor importancia a la hora de determinar el acceso a la investigación fundamental, a productos y servicios esenciales y al desarrollo económico, en general. Estas cuestiones adquieren aún más complejidad, cuando se refieren a nuevas tecnologías como la biotecnología, la nanotecnología y las tecnologías en el sector de la información y las comunicaciones (TIC). En cuanto a estas últimas, la OCDE presenta información reciente e interesante que indica el progreso de algunos países y el evidente atraso de México en este rubro (cuadro 3.9). Llama la atención, el incremento del número de patentes en Corea y China, así como la diferencia con relación a Estados Unidos.

3.5.3.2 Indicadores basados en la infraestructura física

a) Usuarios de Internet

Cuadro 3.10**Usuarios de Internet (1998-2010)**

Países Seleccionados	Usuarios de Internet por cada 100 habitantes				Suscriptores fijos de internet por cada 100 habitantes			
	1998	2000	2005	2010	1998	2000	2005	2010
Brasil	1.5	2.9	21.0	41.0	0.0	0.1	1.7	8.0
Chile	1.7	16.6	31.2	45.0	0.0	0.1	4.4	10.0
China	0.2	1.8	8.6	28.8	0.0	0.0	2.9	9.0
Estados Unidos	30.7	43.9	69.6	79.0	0.3	2.5	16.3	26.0
España	4.4	13.6	47.5	67.0	0.0	0.2	11.6	23.0
México	1.3	5.2	18.9	31.0	0.0	0.0	1.9	10.0
Corea	6.7	40.5	71.1	83.0	0.0	8.2	25.3	36.0
India	0.1	0.5	2.5	5.3	0.0	0.0	0.1	1.0

Fuente: World data Bank. www.worldbank.org

De acuerdo con las cifras que presenta la OCDE y el Banco Mundial, en cuanto hace a la infraestructura física y al acceso a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, México presenta un gran avance en los últimos años; sin embargo, si se tiene en cuenta que la mayoría de la población y, particularmente, los estudiantes, siguen en desventaja con relación a las oportunidades para desarrollar habilidades digitales, se sitúa lejos del ámbito competitivo internacional. Los tres indicadores siguientes, versan sobre estas capacidades (cuadros 3.10, 3.11 y 3.12).

Un estudio realizado por el Foro Económico Mundial¹² en 2011, señala que persiste la brecha digital entre los países desarrollados y en desarrollo y que México continúa rezagado en cuanto al uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Los países mejor posesionados de acuerdo al informe son Suecia, Singapur, Finlandia, Suiza y Estados Unidos. En América Latina, Chile ocupa el lugar 39, Brasil el 59 y México el 78.

¹² The Global Information, Technology Report 2010-2011.

b) Telefonía fija y móvil

Cuadro 3.11

Usuarios de teléfonos fijos y móviles (1998-2010)

Países Seleccionados	Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes				Teléfonos móviles por cada 100 habitantes			
	1998	2000	2005	2009	1998	2000	2005	2010
Brasil	12	18	21	21	4	13	46	104
Chile	20	21	21	21	6	22	65	116
China	7	11	27	24	2	7	30	64
Estados Unidos	65	68	59	50	25	39	72	97
España	41	42	45	44	16	60	98	112
México	10	13	19	18	4	14	46	81
Corea	43	55	50	40	30	57	80	104
India	2	3	5	3	0	0	8	64

Fuente: World data Bank. www.worldbank.org

c) Acceso de los estudiantes a la Red

Cuadro 3.12

**Acceso de los estudiantes a un computador y a Internet en casa
(2000-2009)**

	Porcentaje de estudiantes que tienen al menos un computador en casa			Porcentaje de estudiantes que tienen acceso a Internet en casa		
	2000	2009	Variación	2000	2009	Variación
Australia	92.0	98.8	6.8	67.4	96.0	28.6
Brasil	22.0	53.3	31.3	18.0	58.0	40.0
Chile	32.0	76.0	44.0	19.1	55.5	36.4
Corea	85.0	98.9	13.9	62.0	96.9	34.9
Irlanda	68.0	97.0	29.0	43.0	92.8	49.8
México	23.0	49.5	26.5	12.1	35.4	23.3
España	69.0	91.3	22.3	23.0	84.0	61.0

Fuente: OCDE, PISA 2009 Results: Student on line, Volume VI.

3.6 El *lock-in* en la trayectoria e implicaciones institucionales

Ante la evidencia de bajo desempeño, los especialistas adoptan en su mayoría tres posiciones:

1. La reforma que se requiere para que la economía mejore su desempeño, ha estado en general bien orientada, pero ha sido insuficiente. Los expertos identifican una opción correcta, pero el gobierno es incapaz de decidir en la dirección señalada, por ejemplo, no emite una política industrial o sectorial concreta o no eleva el gasto público. Los impedimentos para la acción del gobierno, de resultar relevantes, se remiten a “poderes fácticos”, que se oponen por una variedad de motivos.
2. La reforma efectuada, ha resultado contraproducente.
3. El marco de la actuación del sector público, se ha acotado por relaciones de fuerzas internacionales, que han resultado en otra agenda de reformas, adversas al desarrollo nacional (el neoliberalismo).

Estas tres interpretaciones se combinan en algún grado y tienen en común la noción de que el Estado, en un país tardío, es una entidad autónoma con base propia de poder. Ello naturalmente choca con la tipología del Estado que hemos tomado de Douglass North (2009).

En cualquiera de los casos, se reconoce un problema de acción pública, aunque en direcciones diferentes, de acuerdo con un debate ya conocido. Dentro de la teoría institucionalista del desarrollo, se advierte también que el problema se manifiesta como una falta de acción que tiene que ver con prioridades de política. Pero el enfoque aquí adoptado, establece que el problema central es de poder, en el sentido social. La instancia donde se toman las decisiones críticas, es la coalición dominante, que controla el aparato del Estado. Ello significa que la capacidad de acción pública o gubernamental, en el caso de los estados naturales, depende de la forma cómo se estructure y opere la coalición dominante, que es la

que ejerce el poder. Los funcionarios tienen margen de decisión en muchos aspectos y crean su propia red de intereses, pero en los asuntos que afectan a la coalición, saben que es contraproducente actuar sin su respaldo y, por sobre todo, sin el de quienes, en el interior de la misma, ocupan las más altas jerarquías. Las políticas críticas, afectan intereses críticos. Con frecuencia, la coalición mantiene limitada la actuación del sector público a la preservación de sus intereses inmediatos. En otros casos, la coalición no está estructurada como para tomar decisiones radicales, por lo que los representantes gubernamentales se enfrentan al peligro de que sus iniciativas colapsen.

La hipótesis que se sustenta en este trabajo, es que para que una reforma o reestructuración económica tenga éxito, es preciso un acuerdo al interior de la coalición dominante (Rivera, 2011). Ese acuerdo implica alinear los intereses de las élites, para que la reforma amplíe los espacios de movilización social y, por ende, detone el aprendizaje social (*Ibíd.*). Hemos visto en el apartado anterior que la radicalidad de la crisis de 1982, estuvo relacionada directamente con la oposición de la elite superior a las reformas para hacer más eficiente el desempeño de la economía. La conmoción provocada por la crisis, como plantean Hoff y Stiglitz, abrió la posibilidad de un cambio de trayectoria o “equilibrio eficiente”. Una nueva institucionalidad entre las élites que hubiese tendido a favorecer el aprendizaje social, habría ampliado los márgenes de acción pública, posibilitando una reforma con la profundidad suficiente para provocar el cambio de trayectoria.

Lo que llamaremos los pilares del cambio de trayectoria son obvios, en función del análisis previamente realizado, y atañen, principalmente, a la formación de recursos humanos y a la ampliación y modernización de la infraestructura, factores estos que se encuentran viciados, ambos, por relaciones clientelares que obedecen a privilegios de las elites. La institucionalización de la relación entre las elites es central. Lo anterior significa que las elites van deponiendo paulatinamente sus privilegios, para convertirlos en derechos/obligaciones (acotamiento del poder). Ello, a su vez, permite que progresivamente el Estado adquiera autonomía e intente incrementar su ingreso, mediante la maximización del ingreso social.

Cuando se argumenta que el gobierno no avanza en la solución de un problema, porque no emite la política pertinente, sea industrial, comercial, financiera, etc., se corre el riesgo de sobre-simplificar el problema. A menos que una política determinada afecte los intereses de un grupo élite, éste será indiferente a su formulación o sus agentes sólo se interesarán en ella, para asegurarse que no contenga cláusulas lesivas. El problema es que para que haya una incidencia real en la estructura de la producción, en la primera capa de la política debe haber una mediación enorme. Para explicarlo mejor, piénsese que si se adopta la decisión ejecutiva o legislativa de impulsar un nuevo sector, pero falta infraestructura, recursos humanos y capacidad de organización, la superación de cualquiera de esas deficiencias requiere años de trabajo y, por ende, su subsanación exige una adecuada priorización, constancia y coherencia en la ejecución de acciones. Es en el mantenimiento de esta relación donde se quiebra la unidad de la actuación pública. Movilizar recursos para fines estratégicos de largo plazo, implica coordinar los intereses no sólo de los miembros de las élites, sino de sus clientelas, que se ramifican por toda la sociedad.

Los problemas de México que hemos analizado, si bien se ubican en este último escenario, lo trascienden y, por ende, se tornan más complejos, debido a la fragmentación de la coalición que sobrevino como consecuencia de la privatización, que como ya se precisó, desembocó en la pérdida de capacidad de acción orgánica. El giro subsecuente fue la faccionalidad, habida cuenta que los más poderosos imponen sus intereses, dentro de un escaso margen de gobernabilidad.

Conclusiones

El recorrido y análisis de la trayectoria histórica de México, revela que ella está enmarcada por dos características: a) limitada amplitud de los espacios de movilización social; y b) tendencia al *lock-in*. Estos dos elementos se interrelacionan entre sí y tienen en común el peso histórico o dependencia del sendero, que dificulta la ramificación de la trayectoria (Rivera, 2011).

En consonancia con lo expuesto en el marco teórico, la posición de la coalición dominante, a lo largo del tiempo, se aprecia no sólo enfocada en el papel tradicional de cerrar o restringir las vías de acceso, sino que, debido a su fragmentación, faccionaliza la conducción de la acción gubernamental. En la actualidad, además, la intensificación de los intereses de quienes ejercen el control sobre los recursos públicos, desintegran la acción pública, que se reduce a una serie de lineamientos inconexos.

Factores históricos condicionados por la geografía y la demografía favorecieron, a lo largo de dos siglos, un Estado que osciló entre la depredación y el desarrollismo. La inestabilidad de la coalición dominante se produjo cuando se rompió, por algún motivo, la cohesión al interior de la misma, trayendo consigo que su capacidad de acción se hubiese visto limitada (Rivera, 2011). Esa situación tuvo origen en la pérdida territorial que sufrió México en la década de 1840, que puede considerarse una fuente extrema de inestabilidad de la coalición, cuyos efectos han perdurado a lo largo de los años, siendo la Revolución Mexicana, un ejemplo límite de ese conflicto entre las élites.

En consecuencia, de acuerdo con North (1984), en la mayor parte del siglo XX, el Estado depredador, que imperó en la sociedad mexicana, no desempeñó su papel de “tercer partido” y, por ende, ninguna solución brindó a los problemas de conflicto de intereses o de pasajero gratis, ni tampoco garantizó la aplicación transparente de reglas formales e informales en el ámbito económico, político y social. Debido a que no hubo un poder estatal autónomo, la arena pública se convirtió en un espacio de acaparamiento de subsidios, protección arancelaria, manipulación de la tasa de interés y del tipo de cambio, exención de impuestos, crédito discriminado, etc., en pocas palabras, de asignación de recursos sin reglas previas y claras (marco jurídico, reglamentación, leyes de competencia, etc.), circunstancias que se extendieron hasta el proceso de privatización y desregulación. El poder que primó fue discrecional y, por lo tanto, los compromisos que se derivaron, no fueron creíbles para la sociedad.

El carácter autoritario del sistema mexicano, permitió que prevalecieran las instituciones no conductivas al aprendizaje. Esta particularidad existe desde la colonización, época en la que la coalición dominante tuvo un alto grado de libertad, con casi nulas restricciones institucionales y muy pocos incentivos para impulsar acciones públicas que beneficiaran a la mayoría de la población (North, 2002). Más adelante, los criollos que lograron el poder político tras la independencia, siguieron la inercia institucional propia de una sociedad extractiva.

La reforma neoliberal creó, al menos en ciertos círculos, entre otras expectativas, el surgimiento de una fuerza que acabaría con los obstáculos al desarrollo y que, actuando en comunión con nuevas organizaciones, generaría el entorno propicio para la creación de mercados, así como el rediseño de los derechos de propiedad (eliminación de restricciones de acceso). La realidad demuestra, por una parte, que ni las políticas intervencionistas, ni las de apertura, mejoraron las condiciones para estimular el crecimiento y desarrollo económico y, por otra, que el cambio institucional no es sólo un problema técnico, es decir, de creación de nuevas reglas de juego. Lo que faltó en ese período fue un acuerdo entre las élites, al interior de la coalición dominante, que pudiera generar incentivos para convertir los privilegios de estos grupos de poder en derechos y desarrollar así intereses incluyentes (ampliación de los espacios de movilización social).

CAPÍTULO 4

BRASIL: CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO ECONÓMICO DESDE MEDIADOS DEL SIGLO XX

Introducción

Sin lugar a dudas, Brasil es el país de América Latina que más ha sorprendido al mundo en las últimas décadas, debido al gran avance que ha mostrado y a la presencia que ha adquirido a nivel internacional. Su economía es la más grande de la región y la sexta a nivel mundial. Ocupa el quinto lugar en extensión territorial y tamaño de su población. Entre 1900 y 1987, perteneció al grupo de países de mayor capacidad de crecimiento, tiempo en el que creció a una tasa real anual promedio de 2.4%, la misma de Corea del Sur, y que fue superada solamente por Japón (3.1%), Taiwán (2.8%), Finlandia y Noruega (2.6%) (Abreu y Verner, 1997: 11). A partir de 1988 y durante la década de 1990, dicho índice fue muy variable, pero logró mucha más estabilidad desde el año 2000.

Como en el caso del capítulo anterior, el objetivo de éste es analizar la trayectoria de Brasil, de tal manera que podamos comprender como se ha organizado y el peso que han tenido los factores institucionales en su desempeño económico. Según ya se expuso en el marco teórico, el desempeño económico depende, en buena medida, de la organización institucional, especialmente de la del Estado.

En Brasil, pueden identificarse tres etapas modernizadoras, todas sustentadas en el acuerdo que logró la coalición dominante para impulsar decididamente la industrialización, acuerdo que trajo como resultado el mantenimiento continuado, por un largo período de tiempo, del crecimiento de este sector. La primera corresponde a la era de Getulio Vargas (1930-1945), que imprimió un sello particular a la historia del país; la segunda, el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961), quien se empeñó en que Brasil avanzara “50 años, en cinco”. Y, finalmente, la dictadura militar (1964-1985), época en la que se brindó un gran impulso a la

industrialización. El acuerdo logrado fue producto del reconocimiento por parte de las élites de la necesidad de introducir un elemento primitivo de arbitraje, que llevó a cabo el ejército (como parte de la misma coalición).

El papel del ejército consistió, principalmente, en disciplinar a la sociedad (burguesía y proletariado) en nombre del progreso nacional. Desde finales del siglo XIX, el ejército había demostrado a la sociedad brasileña su capacidad para restablecer el orden y mantener la integridad del territorio; a partir de la era de Vargas, asumió otra tarea: auspiciar el desarrollo del país.

Si bien es verdad que la relación entre autoritarismo y desarrollo es controversial y que aún no ha sido resuelta¹, cuando se trata de analizar la forma como se han organizado algunas sociedades, se encuentra que una de las características político-institucionales del estado frágil, de acuerdo a la tipología de North (2009), es la tendencia de las élites agrario-mineras a pervertir la arena política, mediante la realización de ciertas acciones para obtener privilegios, por ejemplo, brindando financiación a determinados partidos o apoyo a algunos de sus miembros a cambio de favores. Este conflicto agrava la inestabilidad del estado frágil y, en consecuencia, los proyectos alternativos de desarrollo no fluyen o se ven obstaculizados, generando descontento, desorden y un vacío de autoridad del que emergen radicalismos de izquierda o de derecha. En este contexto se observa un patrón de comportamiento: las élites de mayor poder disciplinan a los más diversos sectores de la población, en algunos casos, con fines desarrollistas, en otros, depredadores. De la precedente relación no emerge una regla fija con relación a las tipologías que North (2009) formuló sobre la organización social y, menos una, que conduzca a una conclusión respecto de si el autoritarismo es o no favorable. El caso brasileño es más bien ilustrativo y hace referencia a ciertas relaciones causales básicas, que emanaron de la dinámica de la coalición dominante, frente a factores de origen y ramificaciones del sendero.

¹ Hirschman (1984) sugirió que se deben buscar factores no económicos para explicar el fortalecimiento del autoritarismo y centró su atención en el papel que desempeñaron los actores políticos en América Latina en la década de 1960, antes de que se dieran los golpes militares. El autor hizo notar la incapacidad de los actores políticos para tomar decisiones frente a limitaciones económicas normales.

En cuanto a la dictadura militar que gobernó a Brasil desde 1964 y se extendió hasta 1985, considero que fue diferente a la de otros países sudamericanos: a) toleró algún tipo de oposición; b) buscó a toda costa, consolidar la industrialización e incrementar el crecimiento económico; c) se propuso relacionar a Brasil con el exterior en sectores específicos; y d) logró que los vínculos entre los sectores público y privado fueran favorables. Estos elementos, económicos y políticos, podrían considerarse “benignos”.

Hirschman se refiere a este período de la siguiente manera:

...“antes de que los militares renunciaran efectivamente al poder político, ningún científico social progresista habría hablado tan positivamente de ellos y de sus políticas. De nuevo pudieron reconocer los logros de un período sólo después de que había transcurrido a salvo.(...)Ni siquiera ese reconocimiento debe haber sido fácil, en absoluto, pues equivalía en efecto a romper algún tipo de código. Vale la pena recordar que, a pesar del carácter autoritario del régimen militar brasileño, muchos comentarios publicados sobre sus políticas económicas venían de opositores al régimen que eran infaliblemente críticos y que ganaron aplausos por esa razón.” (Hirschman, 1995: 198)

Ya desde 1930 en Brasil la coalición dominante había acordado que el Estado impulsaría el “crecimiento hacia adentro”. Esto mismo pasó en México aunque lo que lo diferenció de Brasil es que éste último tenía fuertes antecedentes del desarrollismo, mismos que se remontaban a los últimos años del siglo XIX, lo que evitó la faccionalización y atenuó el conflicto entre la primera y segunda generación de empresarios que describe Hirschman.

La década de 1990 afectó el país de una forma particular, pero su cohesión institucional era fuerte y jugaría un papel decisivo en la negociación con las potencias y sus organizaciones multilaterales. Si bien se acordó que algunos de los postulados claves del Consenso de Washington serían incorporados en la nueva agenda política y económica, como la estabilidad macroeconómica y la privatización de algunas empresas y activos públicos, del mismo modo se convino que otros no entrarían en vigor de manera tan profunda, previsión que implicó que algunos sectores estratégicos se reservaron al control del Estado. Como consecuencia de ello, el Estado mantuvo el dominio de empresas como Petróleo Brasilerio S.A. (PETROBRAS) y algunos bancos públicos, entre ellos, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el Banco do Brasil y la Caixa Económica

Federal, cuya labor ha sido muy importante hasta la fecha en la generación de ahorro e inversión y, sobre todo, en brindar el apoyo requerido por varias empresas para poder competir internacionalmente.

A partir de la década de 1990 las políticas de seguridad social, encaminadas a fortalecer el sector de la educación y de la salud, así como aquellas tendientes a reducir la pobreza y las enormes desigualdades sociales, vienen teniendo éxito, en la medida que estos problemas tan recurrentes en la historia de Brasil, han comenzado a ceder. Todo parece indicar que las principales fuerzas de poder han guiado a Brasil hacia una trayectoria favorable y pueden continuar implementando reformas que lo conviertan, en corto tiempo, en una gran potencia emergente.

4.1. Factores originadores: colonización, Estado extractivo e independencia

Brasil, actualmente, constituye un caso extraordinario. Pese a cargar el peso histórico de las instituciones más degradantes como el colonialismo y la esclavitud (Estado extractivo clásico), su trayectoria se orienta a ser una potencia mundial ascendente. Amsden (2001) lo clasificó junto con otros diez países, que llamó el “resto”, la mayoría caracterizados por su gran territorio y su amplia dotación de recursos naturales. Para este conjunto de naciones y, por consiguiente, para sus élites, el mayor reto es conservar la integridad de su territorio, toda vez que un eventual fracaso al respecto, provocaría la fragmentación del poder y se volvería causa y efecto de un traumatismo que tendería a perdurar a lo largo de la historia (Rivera, 2011). Este hecho diferencia a México de Brasil, por cuanto este último logró preservar la totalidad de su territorio, en virtud del entendimiento que adoptaron las élites, que con el paso del tiempo se convirtió en institucional y provocó transformaciones en su organización y en la forma como se ejerce el poder. Una de esas instituciones ha sido el ejército², como mediador entre el pueblo y las élites. Hayes (1989) describe magistralmente

² El ejército es una organización y una institución, pero lo relevante es la faceta institucional del ejército, es decir, el papel específico que cumple en la sociedad (Ver más adelante la misión de los militares en la estructura de poder).

ese rol, en su libro significativamente titulado: *Nación Armada*. Como resultado de esos cambios, Brasil experimentó un quiebre temprano de trayectoria (variante II, ver Rivera, op. cit.). En las últimas décadas del siglo XIX, su dinámica le permitió avanzar en la superación del estado frágil y, colateralmente, en la ampliación de los espacios de movilización social.

Habiendo sido una colonia de Portugal hasta 1822, Brasil tuvo que esperar algunas décadas más para concluir acuerdos internacionales con otros países de Europa, especialmente, con Gran Bretaña³. La primera mitad del siglo XIX puede considerarse un período de transición, durante el cual consolidó su integridad territorial y logró su independencia política (1889). Es importante advertir que el proceso que le permitió convertirse en un Estado soberano, fue relativamente rápido y mucho menos devastador que aquel a que se vieron avocadas las colonias españolas en América. La misma familia real que lo gobernó durante la fase colonial, continuó en el poder durante otros 70 años. Esto implicó para Brasil, en primer lugar, poca destrucción del capital físico y una menor fuga de capitales; en segundo término, un rompimiento menos brusco con el pasado político; y, adicionalmente, que no tuvo la necesidad de reafirmar su espíritu nacional a través de una dolorosa guerra de independencia⁴. No obstante lo anterior, ese relativo orden político que, sin duda, le fue favorable en esta etapa, no se tradujo en incentivos suficientes para la expansión económica. Los monopolios estatales previamente reservados a la monarquía, persistieron aún después de su independencia (North *et al.*, 2002).

³ La producción y el comercio de oro, diamantes y algodón, entre otros, estuvieron en el siglo XVIII bajo la dominación de Gran Bretaña, a quien le fue concedido privilegios comerciales especiales que concluyeron mucho después de que Brasil lograra su independencia (tarifas e impuestos) (Furtado, 1974; Haber *et al.*, 1997).

⁴ Brasil fue oficialmente un país soberano con un gobierno imperial en el siglo XIX, es decir, pasó de ser colonia a Reino Unido con Portugal (kohli, 2004; Haber *et al.*, 1997). La Corte portuguesa se movilizó a Brasil sin crear conflicto con las elites locales. El comienzo de la economía del café en Sao Paulo en la segunda mitad del S XIX y la emergencia de una enorme élite militar, especialmente constituida para la guerra contra Paraguay (1865-1870), fueron los factores claves que empujaron hacia afuera a la monarquía en 1889.

Desde el inicio de la colonización, a mediados del siglo XVI (1500), el compromiso político y económico de Portugal respecto del territorio por él sometido fue débil (Stein *et al.*, 1970). Como su principal objetivo era extraer y transferir recursos para sí, pese a que Brasil sólo era potencialmente rico en ellos, sobre todo, en minerales preciosos, la precariedad de su organización y la poca mano de obra indígena, lo hacían poco atractivo para el saqueo (Kohli, 2004). Esta circunstancia desmotivó la colonización y la postergó por más de tres décadas, al cabo de las cuales crearon instituciones que facilitaron la dominación y la explotación de recursos materiales y humanos. Establecerse en esa extensa colonia era difícil y exigía de Portugal una serie de recursos que no tenía. Sólo ante la amenaza de Francia, Holanda e Inglaterra de ocupar Brasil, Portugal se vio obligado a desarrollar el proceso de colonización, movido por intereses políticos y ya no por el económico que tuvo al principio (Furtado, 1974).

En esa época, dos medidas políticas fueron relativamente exitosas: extender la búsqueda de recursos naturales valorizables⁵ y la explotación agrícola para exportación, basada principalmente en el cultivo de la caña de azúcar. Esta última iniciativa se desarrolló mediante la economía de plantación⁶, con altas economías de escala y mano de obra esclava, proveniente de África. Se trató del principal instrumento que utilizaron los portugueses para lograr la efectiva ocupación de Brasil y para colonizarlo. Los patrones distributivos, como lo explican Engerman y Sokoloff (1997), fueron extremadamente desiguales. En este entorno, se crearon instituciones excluyentes al servicio de una élite reducida y con limitada capacidad para generar resultados eficientes. Aún después de la abolición de la esclavitud (1888), la población que había sido objeto de ella seguía teniendo bajos niveles de educación y, obviamente, de capital; así que la desigualdad persistió aún después de la emancipación.

⁵ El "Palo Brasil" fue inicialmente un recurso natural muypreciado, su madera era rica en una tintura rojiza, útil en la industria textil de lujo, desarrollada en Europa durante los siglos XVI y XVII, (Stein *et al.*, 1970).

⁶ A diferencia de la hacienda, la plantación estaba destinada a especializarse en un solo cultivo cuyo destino era el consumo externo (Stein *et al.*, 1970: 43).

El poder y la riqueza estuvieron concentrados en pequeñas élites locales, con capacidad para administrar las principales actividades económicas que se desarrollaron en esta época: a) el cultivo de caña de azúcar, que constituyó un monopolio hasta mediados del siglo XVII, cuando se desorganizó y perdió fuerza, debido a que Holanda, su principal soporte financiero, técnico y administrativo, se desvinculó de Brasil y conformó en las Islas del Caribe el principal centro agrícola para la producción de azúcar; b) la explotación de oro y piedras preciosas, en la que participó activamente Gran Bretaña, y cuyos ingresos le permitieron a Brasil financiar una gran expansión demográfica, que trajo modificaciones importantes en la estructura de la población: los esclavos pasaron a ser minoría y la población europea mayoría (Furtado, 1974). Esto condujo, en el siglo XVIII, a la fundación de nuevas ciudades y a la vinculación de las distintas regiones económicas de Brasil, que hasta entonces se habían mantenido como unidades productivas independientes; c) el cultivo del café, actividad clave para la economía de Brasil desde finales del siglo XIX. El cambio fue sutil, pero debe ponderarse su importancia: la pobreza dejó de vincularse al color de la piel o la raza, ya que hubo blancos pobres, al igual que en el sur de los Estados Unidos. En otros países de América Latina, como México, Guatemala y Perú, la pobreza adquirió una doble significación: discriminación y raza.

Estas pequeñas élites locales, que serían más adelante los tres estados dominantes (Sao Paulo, Minas Gerais y Rio Grande do Sul), estuvieron muy poco dispuestas a unir sus esfuerzos a los de la mayoría de la población y a forjar estrategias de desarrollo nacional. Su interés estaba concentrado en proveer un entorno para que la economía esclava subsistiera, recolectar impuestos a través de los ingresos de la agricultura de exportación y, principalmente, ejercer sobre la población un amplio poder económico, político y militar. Los grupos agrarios fueron exportadores y prefirieron un sistema de comercio abierto; en cambio, los comerciantes de las ciudades fueron importadores y prefirieron los bienes manufacturados más baratos (Kohli, 2004). El poder de la monarquía, que descansó en la economía de exportación del azúcar, cuya producción estaba basada en la mano de obra esclava, experimentó a finales del siglo XIX un cambio que, pese a su importancia, no

afectó el contenido cultural y social: se sustituyó el azúcar por el café, como soporte fundamental del régimen (Freyre, 1963).

Después de la segunda mitad del siglo XIX, los altos ingresos provenientes de la agricultura de exportación pudieron haberse orientado hacia el desarrollo, pero quienes tenían el poder, no tuvieron la capacidad, ni estuvieron dispuestos, a proponer una estrategia en tal sentido (Leff, 1997). Furtado (1974, 1998) afirma que la agricultura extensiva fue tremendamente rentable. Puede observarse en este comportamiento, el interés de ciertos grupos por obstaculizar el cambio, para proteger sus rentas económicas (Acemoglu, 2000). La oligarquía agrícola de Brasil se mantuvo en la cúpula del poder económico por largo tiempo; fueron poderosos latifundistas, que se apropiaron de la mayoría de los beneficios de la expansión de la inversión pública.

Por otra parte, los recursos eran insuficientes. Los impuestos no provenían directamente de la élite que percibía mayores ingresos, sino del comercio exterior y fueron gastados para apoyar al ejército y a la burocracia, así como para pagar la deuda externa. La capacidad de ampliar la base de impuestos estaba limitada por las grandes distancias, por la escasa comunicación dentro del territorio y por las bajas tasas de alfabetización en Brasil en el siglo XIX. El costo que implicaba la ampliación de esta base era muy alto. En contraste, el costo administrativo de recolectar impuestos procedentes de las exportaciones e importaciones era más bajo. De esta manera, los ingresos y los gastos del Estado, que además eran una extensión política de la oligarquía terrateniente, dependieron en su mayoría del impuesto al comercio internacional, que entre 1830 y 1885 representó el 70% del total de los recaudos (Leff, 1997:53). Esto indica que los impuestos provenientes de la tierra y del sector agrícola, no fueron una fuente importante de recursos para el Estado brasileño en el siglo XIX.

Como vemos, Brasil estaba atrapado en una economía extractiva-depredadora, pero comenzaban a manifestarse factores que habían permanecido latentes. El equilibrio entre un extenso territorio nacional formalmente unificado y que dos, o hasta tres, poderosas y ricas

regiones, estaban llegando a su fin. El problema fue la captación y canalización de los ingresos por impuestos, para financiar gastos administrativos e inversiones de capital en las plantaciones. El poder central, aunque nominal en buena parte, entraba en conflicto con los poderosos poderes regionales, preparando el camino a un conflicto de grandes proporciones. La solución radicaba en un gran acuerdo político, que permitiera la unidad nacional, la subsistencia de la federación y la primacía de los poderosos centros regionales. En sí, este acuerdo, equivalía a la superación del estado frágil, o sea, la contención más firme de la violencia, bajo el condicionante de una mayor producción de riqueza. La historia de la nación brasileña comienza en la Primera República con la búsqueda de una solución, en un contexto de continuas dificultades políticas y económicas.

4.2 Antecedentes: Fines del siglo XIX, principios del desarrollismo

4.2.1 El boom de la inversión en la década de 1890 y la protección de la industria naciente

Las fuertes inversiones de capital extranjero en búsqueda de materias primas, que se verificaron en el último cuarto del siglo XIX, fueron el marco de la expansión de la industria en Brasil. En los tres países más grandes de América Latina se produjo un incremento en las exportaciones, hubo fuertes tendencias expansionistas de la oferta monetaria, pero el caso de Brasil es único, por la expansión de la industria que se verificó en el contexto de una intensa actividad financiera volátil. Después de un período de alta inflación y de una sustancial devaluación, se establecieron tarifas para proteger a la industria naciente. Los cafetaleros comenzaron a diversificarse hacia la industria, aprovechando el impulso en la construcción de la infraestructura ferroviaria (Fishlow, 1972; citado en Abreu y Verner, 1997). En la mayoría de los países periféricos, el librecambismo y el rentismo ahogaron la industria naciente, poniendo de manifiesto una correlación adversa al inicio de la industrialización, excepto en Brasil.

En los estudios tradicionales se contrasta la experiencia de México y Argentina (débil impulso a la industria naciente en este período), con la de Brasil, pero no se investigan las causas. Frecuentemente se subraya que el Estado apoyó a los grupos que estaban en favor de la expansión de la industria, en primera instancia, los cafetaleros. Pero ese es un falso planteamiento, ya que éstos eran el grupo mejor representado en la toma de decisiones estatales, de modo que las decisiones políticas pasaban por sus manos. El apoyo estatal a la industria naciente que dio inicio al largo estatismo brasileño, fue consecuencia del acuerdo que se concretó en el interior de la coalición dominante y que estuvo encaminado a mantener el equilibrio entre las regiones y la federación o, con otras palabras, a mantener la cohesión territorial a partir del dinamismo de los centros regionales poderosos, sobre todo Sao Paulo.

Los cafetaleros rebasaron a las élites conservadoras, que cobraron fuerza con el boom financiero, al apoyar la abolición de la esclavitud que se logró en 1888. Lo anterior les dio base para abogar por una política expansionista y para financiar el paso al mercado salarial. El primer proyecto estatista-industrialista se encarna en la Vieja República. La depresión de 1930 representó una conmoción, pero su efecto fue más atenuado en algunos países de América Latina y, en lugar de debilitar, fortaleció el estatismo, como en el caso brasileño.

4.2.2. La dinámica de la coalición dominante en La Vieja República (1889-1930)

La monarquía fue reemplazada por la República, la Primera o Vieja República (1889-1930), como se le conoce, se caracterizó en sus inicios por grandes oportunidades y, aparejadamente, por una situación de inestabilidad, violencia y desorden político, que provocaron reacomodos en la coalición dominante. El ejército empezó a perfilarse como la única institución capaz de adquirir presencia a nivel nacional. A principios de la década de 1890, diez de los veinte gobernadores estatales, eran oficiales del ejército (Leff, 1997).

La nueva Constitución que entró en vigor en 1889, fue un primer paso para resolver el conflicto entre el poder central y los poderes regionales. La transformación de Brasil de un

Sistema Imperial Centralizado a una República Federal, implicó la descentralización del poder y de las funciones de la élite preexistente, que condujo a que las élites locales se reforzaran políticamente y adquirieran una mayor autonomía en los asuntos fiscales, la consecución de recursos del exterior y la capacidad de reclutar hombres para el ejército de los estados federados. Este reacomodo de la coalición dominante aseguró a los potentados de las regiones, llamados "coroneles" (Kholi, 2004; Maddison, 1992), una posición superior. La viabilidad del acuerdo en la cúpula de poder se puso en evidencia con la autonomía que tuvieron los estados más ricos para aumentar y recaudar los impuestos y para invertir buena parte de sus recursos en infraestructura. La autoridad central, por su parte, preservó la ley y el orden para proteger los intereses de los más acaudalados, mantuvo bajos los salarios, creó una armada y una burocracia nacional y fue, además, muy fuerte y efectiva en su función de preservar la integridad del territorio nacional (Maddison, 1992).

En las últimas décadas del siglo XIX y en la primera del siglo XX, se dio el boom de las exportaciones de café⁷, que incrementó la recepción de impuestos y del gasto del gobierno, en forma considerable. La producción y comercialización del café requirió de inversiones en infraestructura tales como ferrocarriles, puertos y transporte marítimo, entre otras, que agilizaron el intercambio intersectorial y dinamizaron tanto la demanda doméstica como las exportaciones. El resultado fue un incremento de la producción real. La industria creció entre un 4 y 5 %. Esta nueva élite, la industrial, emergió a finales del siglo XIX y se vinculó desde el principio con la economía mundial.

Brasil fue pionero en América Latina en establecer barreras protectoras de su industria naciente, lo que hizo desde 1890 (Abreu y Verner, 1997:19). El eje del despegue industrial fueron las exportaciones, que dotaron al país de infraestructura y que, al lado de la

⁷ La producción de café se expandió a partir de la década de 1870, logrando a mediados de los 1890 abastecer el 70% de la demanda mundial. Esta cifra se mantuvo hasta 1930. Otros productos agrícolas como el azúcar, el algodón, el tabaco, etc., nunca excedieron el 15 o el 20% del total de las exportaciones durante este mismo período (Abreu y Verner, 1997)

construcción de la misma, demandaron abundante mano de obra y servicios tanto públicos (electricidad, teléfono, etc.) como bancarios. Para 1919, la industria doméstica abastecía dos tercios del total de la demanda de bienes manufacturados (Fishlow 1972, citado por Abreu y Verner, op. cit.).

Esta interacción entre política y economía, fue el primer paso decisivo en la superación del estado frágil, en tanto permitió llegar a un entendimiento que, a más de garantizar el mantenimiento de la integridad del enorme territorio nacional, propició que los depositarios del poder (las élites terratenientes) aceptaran fortalecer al Estado, confiriéndole a éste capacidad de arbitraje. El acuerdo funcionó bien durante más de treinta años y le aseguró a la élite productora de café, en el Estado de Sao Paulo, y de lácteos, en Minas Gerais, un estatus superior de riqueza y una mayor incidencia en la gobernabilidad (Abreu y Verner, 1997; Kholi, 2004).

La Gran Depresión de los años treinta y el descenso de la demanda internacional de café, como parte del fin de la vieja división internacional del trabajo, causaron estragos en Brasil y en todos los demás países primario-exportadores. Las acciones de los gobernantes en ese momento, se orientaron a solucionar los problemas de sobreproducción, re-direccionar las exportaciones, mantener los precios y los ingresos que beneficiaban a los productores y exportadores de café⁸. En la deriva política que siguió a la conmoción, el ejército actuó como un agente estabilizador de la nación, en virtud de que la coalición dominante, aún cohesionada, le había conferido tal atributo desde fines del siglo XIX.

Como quiera que las élites toleraron y, en algunos casos alentaron, la libre manifestación de ideas y el activismo, a principios de la década de 1920, un movimiento político militar encabezado por tenientes y lugartenientes (oficiales más jóvenes), se alzó en contra de la vieja guardia e, incluso, de sus oficiales superiores y organizó varias revueltas infructuosas,

⁸ El programa de valorización del café, en defensa de su precio, fue llevado a cabo localmente gracias a esta nueva estructura política (Abreu y Verner, 1997).

para expresar su repudio al sistema de la Vieja República, lo que les significó la simpatía de la élite emergente industrial y de otros detractores del régimen tradicional, que luchaban por la modernización y la reforma social. Ese activismo apuntó a un cambio en la correlación de fuerzas con varios elementos actuantes. Los intereses industrialistas estaban destinados a ganar espacio si, previamente, se reconocía un cambio de estrategia que promoviera la industria a profundidad. Por lo anterior, se consolidó la alianza entre las fuerzas armadas y las élites urbanas (industriales), que derribaron del poder a Washington Luís y aceptaron el liderazgo de Getulio Vargas con el golpe de Estado de 1930. Vargas fue la encarnación cesarista o bonapartista, en cuanto que trató de formar su grupo de poder para anticipar una solución en tiempos de incertidumbre.

4.2.3 La dictadura de Getulio Vargas, el Estado Novo y el comienzo del desarrollismo (1930-1945)

Getulio Vargas había captado la necesidad de reestructurar el sistema económico⁹ y de dinamizar la actividad industrial, para convertirla en el motor del desarrollo de Brasil durante el siglo XX. Fue así como entró en el debate, la opción de crear un monopolio estatal para erigir una industria siderúrgica, como instrumento de apoyo económico y de defensa militar. A esta medida de cambio nacionalista se sumaron muchas otras, lo que reveló la firme intención de la coalición en el poder de comprometerse con el progreso del país. En este proceso fue esencial la aprobación de la nueva Constitución de 1934, que afianzó el poder de Vargas. No obstante que el *laissez faire* se había erradicado casi por completo con la adopción de medidas como el subsidio de la inmigración, los condicionamientos que se establecieron para la distribución de tierras, la imposición de tarifas, etc., el desarrollo de los enlaces posteriores requería de mayores recursos y del crédito público, razón por la que la actividad del Banco de Brasil se encaminó en esta dirección (Furtado, 1998; Kohli, 2004).

⁹ La economía estaba basada en un solo producto y la crisis económica mundial imponía serias limitaciones, circunstancia que se sumaba al encarecimiento de las importaciones y a la existencia de capital ocioso en las incipientes industrias que absorbían el mercado interno.

El golpe de Estado que dio Vargas en 1937, con el apoyo de las fuerzas militares,¹⁰ más que una fractura de la coalición dominante, representó la elección de un camino directo a un nuevo orden interno en el contexto de la gran depresión mundial, que desalentó aspiraciones que la cúspide del ejército consideraba peligrosas. La conducción carismática de Vargas aseguró las bases sociales necesarias para la sustentación de la coalición dominante (lo que supuso, invariablemente, la aceleración de la industrialización), que estaba destinada a experimentar cambios en su jerarquía interna.

Los elementos característicos del Estado Novo, fueron: a) consolidación del poder central, en detrimento de las provincias; b) aumento masivo de la intervención estatal; c) control oficial de los sindicatos y promoción de líderes pro-gubernamentales; d) connotación paternalista de la legislación social, que incluyó normas de salario mínimo; y e) un fuerte sesgo populista, en la relación política con las masas urbanas de las principales ciudades en rápido crecimiento.

Dada la amplitud de los cambios en el orden institucional, la época de Vargas fue de gran inestabilidad política, con experimentación e improvisación, siempre bajo la mirada vigilante del gran partido histórico de centro derecha, que dominó el siglo XX brasileño. No debe olvidarse que, al momento en que Vargas ascendió al poder, el 63% de las exportaciones provenían del café y la participación de las actividades primarias en el PIB era del 30.6%, casi el doble de la que tenía la industria (16.5%). Pese que se trataba de un país que había dado pasos importantes hacia la industrialización, se encontraba en el umbral de la misma. La importancia de lo logrado antes de 1930 y la naturaleza del pacto social del Estado Novo, fueron factores determinantes en la aceleración de la industrialización en este período y en la continuidad de ese proceso en el siguiente.

Entre 1930 y 1945 la economía de Brasil experimentó mejoría en su crecimiento (cuadro 4.1) y la industria logró un crecimiento promedio del 9% (Kolhi, 2004: 164), cifras que

¹⁰Más detalles sobre el Golpe Constitucional a partir del cual entra en vigor el Estado Novo, pueden verse en Estado y Planificación en Brasil (1930-1970) de Octavio Ianni, 1971.

fueron muy importantes, si se aprecia que en ese mismo período tuvo lugar la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. El mayor crecimiento industrial estuvo jalonado por el mercado doméstico, ya que disminuyó el consumo de bienes importados y la demanda interna se mantuvo estable, gracias al apoyo estratégico de la élite agraria. La estructura de la industria se diversificó, para incluir bienes intermedios y de capital. A partir de 1934, se incrementaron las políticas orientadas a promover la industrialización mediante la sustitución de importaciones, aunque sin una directriz única y no siempre con una conciencia clara y deliberada¹¹ (Ianni, 1974; Kupfer *et al.*, 2009). El mantenimiento de la demanda interna y el proteccionismo, explican el crecimiento en algunos sectores claves como el textil y otros nuevos, más intensivos industrialmente, como el papel y el acero.

Cuadro 4.1

Brasil: Variación promedio del PIB (1930-1945)

	1930- 1935	1936-1940	1941-1945
PIB	3.28	4.32	5.73
PIB per Cápita	1.85	2.50	3.42

Fuente: Marcelo and Dorte Verner. 1997, Long-Term Brazilian Economic Growth: 1930-94

Finalmente, en octubre de 1945, los militares y otras fuerzas políticas coincidieron en la necesidad de que el Estado Novo llegara a su fin, lo que generó una enorme presión sobre la élite gobernante, encabezada por Getulio Vargas, que se vio obligado a renunciar, cerrándose así el primer ciclo de la dictadura en la historia de Brasil. Las razones de este hecho son variadas: a) algunas decisiones concernientes, principalmente, con la política exterior, resultaron contradictorias; b) no se logró construir un lenguaje político de dimensiones nacionales, que resolviera problemas importantes como los relacionados con el sector agrario; c) la manipulación política fue un instrumento de gran valía en el accionar

¹¹ Aunque desde 1930, la élite ligada a la industria fue ganando terreno, no contó con un plan de organización ni con técnicas adecuadas para ello. Fue a partir de mediados de la década de 1950 cuando se puso en marcha un plan más activo para desarrollar el sector industrial (Kupfer *et al.*, 2009).

del gobierno de Vargas, lo que apresuró la democratización del país; d) no se dispuso de una organización fuerte que incluyera a diversos sectores de la población, que implicó su descuido e, incluso, el de la élite militar.

4.3 Cambio institucional a partir de la segunda mitad del siglo XX

4.3.1 Visión de conjunto

La trayectoria histórica de Brasil ha sido relativamente estable y, como vimos, el *lock-in* se rompió tempranamente, cuando se logró el pacto inter-estatal, a fines del siglo XIX. No obstante que el país sufrió diversos choques, se mantuvo la continuidad del núcleo de poder, gracias al papel estabilizador del ejército, cuyos generales eran personeros de las élites. Hayes (1989) explica cómo muchos líderes civiles y militares, lo consideraron como una opción para lograr un nuevo orden y la integración de la nación y de la sociedad. El ejército, como ya se apuntó, demostró tener el suficiente tamaño y la capacidad para desempeñar ese papel.

El golpe de Estado de 1964 y la dictadura militar que se extendió hasta 1985, abrió un nuevo capítulo en la historia de Brasil. Se observa alguna similitud con la dictadura militar de Park en Corea del Sur, ya que bajo su égida continuó la modernización, empero delegada en tecnócratas que actuaban bajo el marco de la cohesión de las élites tejida en torno de la industrialización. En Asia Nororiental, explica Wade (1999), los burócratas gobiernan, en tanto que los políticos “reinan” (crean el espacio de maniobra para que actúe la burocracia), obligando aquéllos a estos últimos, a apegarse a las necesidades y prioridades del sistema. En Brasil, el golpe de Estado convirtió a los militares en los creadores de espacio, nulificó el papel del político típico del perfil de Vargas y dio el poder gubernamental a los tecnócratas como Geisel y Figueiredo, que podían actuar hasta donde se los permitía la cohesión de las élites.

El pionero del tecnócrata brasileño fue Kubitschek, quien contó con cierto margen de maniobra para tomar decisiones difíciles. Su papel y, en general, el que cumplieron dichos actores, suele verse tras el velo de una distorsión: bajo la concepción del desarrollo racional, se les concibió en un vacío político y con capacidad de adoptar las decisiones correctas, porque poseían la información adecuada y necesaria. Se omite en su percepción, la sujeción a los militares e, indirectamente, a quienes integraban la coalición dominante, que era lo que les permitía adoptar decisiones que en otros países de América Latina tenían tinte traumático, como el ajuste del tipo de cambio durante el pasaje de la primera a la segunda sustitución de importaciones (Hirschman, 1987)

El problema que enfrentaron los actores que tomaban las decisiones, era que había agudos problemas de información e incertidumbre en cuanto a los resultados de las políticas de endeudamiento, promoción de las exportaciones, etc., y que de aumentar el desequilibrio, ello provocaría el repliegue de los grupos más conservadores. En la medida que el rasgo institucional más importante de Brasil, era las decisiones de consenso entre las élites y los militares como garantes de esa cohesión, podían producirse discontinuidades e impases que prolongaran una crisis como la de comienzos de los 1980.

La comprensión de este proceso de desarrollo amerita dividir el análisis en tres etapas: la primera, abarca de mitad de la década de 1940 a la mitad de la de 1960, en la que se buscó decididamente facilitar la industrialización, diversificarla y desarrollarla intensamente a través de la sustitución de importaciones. La segunda corresponde al régimen militar, que perduró entre 1964 y 1985, lapso en el que, a pesar del férreo autoritarismo y del empeño de continuar con la modernización de Brasil, se logró, por una parte, la apertura hacia el exterior, combinando la sustitución de importaciones con la promoción deliberada de exportaciones; y, por otra, cambió el papel del capital extranjero, especialmente, en lo relacionado con el incremento dramático de la deuda. Y, finalmente, la tercera, que se extiende desde mediados de la década de 1980 hasta la actualidad, caracterizada por un nuevo proceso de transición hacia un estado democrático; cambio de estrategia que apunta hacia un sistema más abierto y competitivo; y conformación de élites más inclusivas que

amplían los espacios de movilización social. Una característica especial de esta última etapa es que no hay destrucción de lo que, hasta aquí, se había logrado en Brasil.

4.3.2 Aceleración de la industrialización con agudización de los desequilibrios, 1946-1964.

Cuadro 4.2
Brasil. Variación anual del PIB (1946-1964)

Año	PIB	PIB per Cápita	Año	PIB	PIB per Cápita
1946	11.6	8.9	1956	3.0	0.0
1947	3.9	1.4	1957	7.7	4.6
1948	9.6	6.8	1958	10.7	7.4
1949	7.9	5.1	1959	9.8	6.5
1950	6.6	3.8	1960	9.4	6.1
1951	4.6	1.8	1961	8.5	5.3
1952	7.6	4.6	1962	6.7	3.5
1953	4.8	1.9	1963	0.6	-2.4
1954	7.9	4.8	1964	3.2	0.2
1955	8.5	5.4			

Fuente: Abreu Marcelo and Dorte Verner.1997, Long-Term Brazilian Economic Growth: 1930-94

La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones que Brasil asumió a profundidad, presentaba fuertes riesgos que podían originar una trampa económica, en la que cayeron los países de América Latina y que, por el contrario, los tigres asiáticos lograron eludir, gracias a los ajustes de fondo que efectuaron. Uno de esos riesgos, como explicó Hirschman, radicaba en que la perspectiva de una segunda sustitución, basada en bienes intermedios y de consumo duradero, provocara la fractura política de la coalición dominante, que, como veremos, Brasil superó. Otro problema era la formación de poderosos intereses sobre-proteccionistas, que acumulaban rentas económicas gracias a la

formación de mercados protegidos, que pugnaban por la extensión de ese estatus y que daban lugar a fuertes ineficiencias que hacían que la producción doméstica no fuera externamente competitiva (sesgo anti- exportador). Un tercer orden de dificultades estaba en los desequilibrios sectoriales por la explotación del campo en beneficio de los centros urbanos-industriales.

La expansión comenzó a principios de la década de 1940, después de ajustarse la producción hasta lograr la restricción de las importaciones. De 1946 a 1962 el PIB creció a una tasa de 7.58 % promedio anual y el PIB per cápita a 4.58% (cuadro 4.2). La producción industrial se elevó al 9.5% anual y el agro al 5.5%. La inversión extranjera jugó un papel central en la expansión de la industria, especialmente, en la segunda mitad de 1950.

Cuadro 4.3

Brasil: Participación sectorial en el PIB (1940-1990)

Año	Agricultura	Industria	Servicios
1940	25.0	20.8	54.2
1950	24.3	24.1	51.6
1960	17.8	32.2	50.0
1970	11.5	35.8	52.6
1980	10.1	40.9	48.9
1990	10.8	35.3	53.8

Fuente: Abreu Marcelo and Dorte Verner, 1997. Long-Term Brazilian Economic Growth: 1930-94

La participación de las exportaciones se mantuvo a niveles muy bajos hasta los 1970, cuando comenzó a despuntar rápidamente. A su turno, la participación de la industria en el PIB fue en ascenso a partir de 1950 y logró casi duplicar la de la agricultura en 1960, con una apreciable diversificación en favor de los bienes intermedios y de capital (cuadro 4.3). Las dificultades de la balanza de pagos justificaron la política permisiva respecto de las empresas transnacionales, aún cuando muchas veces existieron contradicciones con relación al interés nacional. Sin embargo, puede decirse que había un alto grado de

complementariedad entre las actividades de las empresas transnacionales y las privadas nacionales del sector industrial, como en el caso de la industria automotriz y de autopartes. El crecimiento declinó en 1963 a causa de los fuertes desórdenes políticos, que culminaron con el golpe militar de 1964.

El programa de sustitución de importaciones que se emprendió de forma deliberada, mediante un nuevo andamiaje legal y regulatorio se enfocó, en primer lugar, en crear una alianza entre el capital privado, el extranjero y las empresas públicas; en segundo término, en reformular el régimen de incentivos, para brindar protección al mercado interno y a sus productores a través de nuevos aranceles y de una nueva política cambiaria; por último, en fomentar el crecimiento del sector industrial a través de la inversión en actividades relacionadas con la minería, la siderurgia y la petroquímica, entre otras, indirectamente mediante inversiones en infraestructura (energía y transporte) y directamente a través de BNDES creado en 1952, precisamente, para financiar la inversión en prácticamente todos los tipos de industria. El “Plan de Metas” que abanderó el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961), constituyó la primera experiencia efectiva de planificación del desarrollo industrial en Brasil, en tanto que logró acelerar el crecimiento y la capacidad industrial (Kupfer *et al.*, 2009).

Un rasgo característico de este período, fue la profesionalización de la alta burocracia: un grupo pequeño y muy cerrado de “técnicos” o tecnócratas, desplegaron un campo de acción que tuvo pocos equivalentes en América Latina en esos años. Cabe citar como ejemplo, los grupos ejecutivos de la administración de Kubitschek, en los que los técnicos actuaron con enorme autonomía en la toma de decisiones, siempre protegidos por el presidente contra cualquier tipo de presión o cuestionamiento (Loureiro y Abrucio, 2003). Los estudios y proyectos para la agenda nacionalista y la formulación de programas de desarrollo, como el Plan de Metas, fueron elaborados por este selecto grupo de especialistas. Nuevamente en correspondencia con Asia Nororiental, los tecnócratas en Brasil tuvieron suficiente espacio de maniobra para hacer funcionar organizaciones claves como BNDES, los ministerios económicos, las empresas públicas y valiosos institutos y grupos creados para mejorar las

políticas económicas (*Ibíd.*). Esto no debe llevar a la conclusión de que la burocracia, en su conjunto, fue eficiente; por el contrario, la mayoría de sus cuadros tenían el perfil propio de los países atrasados. Lo importante es que perduró una élite tecnocrática altamente eficiente y con apoyo político, que operaba en el enorme aparato administrativo del Estado, con una posibilidad mucho mayor de hacer funcionar las cosas, en comparación con México, Indonesia, Filipinas, Colombia, Perú, etc.

El crecimiento acelerado provocó agudas presiones en la balanza de pagos y una elevada inflación de origen monetario y estructural. En este último sentido, deben destacarse los cuellos de botella que existían en la infraestructura y que encarecían la producción agrícola. Se deterioró la distribución del ingreso y los indicadores sociales no mejoraron.¹²

El ascenso de una nueva élite industrial, el caudal de desequilibrios y la amenaza de insurrección popular, pusieron en peligro la unidad de la coalición. Aparentemente, el único acuerdo político que impidió la fractura de la coalición, fue el golpe militar de 1964. El hecho de que el establecimiento militar se mantuviera unificado en el golpe y durante la dictadura, dejó nuevamente al descubierto la amalgama *sui generis* del desarrollismo y la Seguridad Nacional (Hayes 1989). En suma, entre 1946 y 1964 tuvo lugar un auge marcado por fuertes desequilibrios, que hicieron necesario un correctivo radical que se presentó bajo la forma de dictadura militar. Por su significación histórica, propio es detenernos en este período.

4.3.3 Las reformas económicas bajo la dictadura militar (1964-1985)

¹² A principios de la década de los cincuenta, casi la mitad de la población estaba políticamente marginada, el derecho al voto era exclusivo para aquellos que sabían leer y escribir. Por otra parte, el cambio de un presidente a otro fue traumático. Con excepción de Kubitschek y Dutra, el resto de los presidentes de esta época (Vargas, Quadros y Goulart), fueron depuestos prácticamente por decisión militar. Las políticas de estos dos últimos, ponen de manifiesto que su margen de acción, aunque se fue incrementando, estaba sujeto a la necesidad de mantener cohesionada a la coalición dominante. A la larga, no inspiraron la suficiente confianza a las élites, en virtud de que la magnitud de los problemas económicos y sus políticas llegaron a ser, relativamente, incoherentes, lo cual acentuó el problema y llevó a una crisis política de gran magnitud.

4.3.3.1 La misión de los militares en la estructura de poder

Las fuerzas armadas han desempeñado tareas profesionales claves, que han incidido en la transformación política y en la estabilización social de Brasil. Freyre (Ver en Hayes, 1989: 8) le adjudica a la sociedad civil una actitud pasiva, en cuanto que renunció a asumir los deberes y responsabilidades que le correspondían. Como es natural, las élites tienen la inclinación de resolver los problemas a través de la fuerza o de la censura y, cuando pierden el control, de recurrir a soluciones extremas. Eso fue lo que tempranamente Brasil logró resolver, aunque no de manera perfecta. Por así decir, los militares se constituyeron en intermediarios sociales (*Ibíd.*).

En Brasil, más que en otros países del Cono Sur, los militares estuvieron investidos de una facultad “salvadora”. Los mismos civiles creyeron en el “mesías- militar”, cuya misión era restablecer la paz social, y estuvieron de acuerdo en que, como contraprestación, el estamento militar, de un lado, participara directa o indirectamente en la toma de decisiones que, en principio, eran propias de la sociedad civil y, de otro, ocupara posiciones en el gobierno (Hayes, 1989). Ese peculiar intercambio, por llamarlo de alguna manera, en el fondo, tuvo como fundamento ideológico la Seguridad Nacional, que a partir de la década de 1950 adquirió mayor trascendencia, por haberse hecho manifiesta la posibilidad de confrontación interna. Dicho fundamento, el de la Seguridad Nacional, no se relacionó solamente con la preservación del territorio y del patrimonio nacional, sino también con la defensa espiritual y social de la nación (*Ibíd.*). En tal virtud, los militares consideraban que estaban a su cargo, entre otras, las funciones de organización, estructuración, integración y homogeneización, en una dimensión que abarcaba lo social, lo económico y lo político. Desde la perspectiva económica, la Seguridad Nacional implicaba el mayor crecimiento posible y la menor cantidad de factores de desunión posibles (Kolhi, 2004). Las fuerzas armadas, en la mayoría de los casos, no sólo se han ocupado de coordinar las desavenencias sociales sino que han actuado como un ente moderador. Su sentido de responsabilidad y su disciplina, las han convertido en una fuerza organizada, en medio de mucha desorganización (Hayes, 1989).

En realidad, como lo expresan algunos especialistas que han evaluado el golpe militar de 1964, existió un factor subjetivo con relación a la verdadera situación económica y política de Brasil en ese momento, situación que los militares interpretaron como de inminente caos que requería de su intervención, para “*salvar al país*” (*Ibíd.*: 250). En este caso, el deterioro de la crisis fue proporcional a la disposición o motivación de los militares a intervenir. Lo peculiar fue el juicio determinante acerca de la situación extrema, que condujo a la decisión de que los militares tomaran el control total del país.

Sin embargo, durante esta etapa dictatorial (1964-1985), los líderes militares demostraron no ser inmunes a los mismos problemas que habían aquejado los gobiernos encabezados por civiles: los desequilibrios regionales permanecían, el analfabetismo y las dificultades en la atención de la salud de la población no se lograban superar del todo, las políticas clientelistas continuaban, la corrupción no se había eliminado completamente, etc. Pese a estas circunstancias negativas, es innegable el aporte de los militares a la sociedad brasileña y la adopción por su parte de una actitud desarrollista, que sólo recientemente se ha reconocido (Hirschman, 1995).

4.3.3.2 Los años del milagro económico y la renovación de la coalición dominante

A mediados de la década de 1960 se puso en marcha un nuevo programa desarrollista. Fueron los años del milagro económico (1968-1973), del gran salto hacia la industrialización pesada y del mayor protagonismo de las empresas públicas, así como de las transnacionales (Kupfer *et al.*, 2009). El desempeño de la élite militar en este período cobró enorme importancia, dadas las condiciones de cambio de la economía mundial.

No obstante que al interior de la organización militar existían diferencias ideológicas¹³, dicho estamento encontró una vía de consenso para avanzar y mantener como objetivo el

¹³ Los dos primeros gobiernos, Costa e Silva (1967-69) y Medici (1970-74) fueron menos tolerantes a las actividades de otras organizaciones políticas y menos liberales, aunque siempre dispuestos a cooperar con Estados Unidos. Geisel (1974-79) y Figueiredo (1979-85) fueron más moderados y estuvieron dispuestos a restituir la democracia una vez el orden y la confianza estuvieran garantizados.

desarrollo. Este propósito se convirtió en un instrumento para legitimar el régimen, restituir el orden político, estabilizar la economía, devolverles la confianza a los inversionistas extranjeros y conducir al país por la senda del crecimiento¹⁴.

La cohesión de la coalición dominante se materializó, gracias al alto nivel de entendimiento logrado entre la élite militar y los inversionistas privados, nacionales y extranjeros (Codato, 2003). Se abrió así la posibilidad de que entraran crecientes flujos de capital por la vía de inversiones directas o préstamos, recursos que se concentraron en los sectores más productivos de la economía. Actividades tales como el impulso de la inversión pública, el fomento de una demanda interna de bienes durables, la promoción de subsidios para beneficiar la industria nacional y las empresas transnacionales, el mantenimiento de la mano de obra disciplinada, la puesta en marcha de importantes empresas públicas, etc., se realizaron dentro del marco de la estrategia, ya mencionada, de sustitución de importaciones, combinada con una política deliberada de promoción de exportaciones.

Durante el mandato de Garrastazu Medici (1969-1974) se consolidó la alianza entre: a) las empresas estatales, que se encargaban de la infraestructura y de la generación y suministro energía; b) las industrias productoras de bienes de capital (acero, maquinas y herramientas); c) las empresas transnacionales que producían bienes de consumo durables (automóviles y parte de los electrodomésticos); y c) el capital privado nacional, que asumió la otra parte de la industria metalmecánica, el abastecimiento de partes y componentes para el sector automotriz y la producción de bienes de consumo popular. Lejos de generar rivalidades, esta alianza estableció una división del trabajo y, dado que el crecimiento era alto, “*había lugar para todos*” (Fagundes, 1998: 60).

¹⁴ En 1973, el incremento de los precios del petróleo generó un deterioro en los términos del comercio, sin embargo, las medidas no estuvieron encaminadas a aminorar los efectos de este choque exógeno a través de una desaceleración, sino que las metas de crecimiento rápido se mantuvieron, demostrando así las prioridades y el compromiso adquirido por los militares (Hirschman,1996). Se optó por un ambicioso programa de sustitución generalizada de importaciones, en lugar de la promoción de las exportaciones o la recesión interna.

De 1966 a 1969, la recuperación económica obedeció al respaldo que se brindó para la expansión de la industria productora de bienes de consumo durables; y de 1970 a 1973, se centró en el dinamismo que se le dio a la industria encargada de bienes de capital (Bacha, 1986). Es así como en la década de 1970, las empresas extranjeras controlaban más del 30% del capital de la industria en transformación y dominaban las ventas de bienes de consumo durables y de capital (Kupfer *et al.*, 2009).

Cuadro 4.4

PIB, exportaciones e inflación (1966-1980) (% de variación anual)

Año	PIB	PIB Per Cápita	Exportaciones	Inflación
1966	6.7	3.6	7.3	n/d
1967	4.2	1.3	-2.9	n/d
1968	9.8	6.7	14.0	n/d
1969	9.5	6.4	23.9	n/d
1970	10.3	7.3	18.9	19.3
1971	11.4	8.5	7.2	19.5
1972	11.9	9.0	33.0	15.7
1973	13.9	11.0	53.5	15.6
1974	8.2	5.6	29.0	34.5
1975	5.1	2.6	9.0	29.3
1976	10.2	7.6	15.2	46.3
1977	4.9	2.5	19.9	38.8
1978	4.9	2.6	5.1	40.7
1979	6.8	4.5	22.3	77.3
1980	10.2	7.9	30.8	110.0

Fuente: Anuario Estadístico de la CEPAL 2009, Cuaderno 37; Abreu Marcelo and Dorte Verner, 1997. Long-Term Brazilian Economic Growth: 1930-94.

El PIB entre 1966 y 1980 creció a una tasa real promedio de 8,53% (cuadro 4.4) y durante los años del milagro económico (1968-1973), a una tasa promedio de 11.13%. A diferencia de lo ocurrido en la etapa anterior, esta vez el rápido crecimiento estuvo asociado con la mayor apertura hacia el exterior. Como resultado de los incentivos a las exportaciones,

éstas crecieron un promedio anual de 19% entre 1966 y 1980 (cuadro 4.4). Es importante notar la participación que en el total de las exportaciones tuvieron las de café y manufacturas (cuadro 4.5). Antes de 1970, el grueso de las ventas en el exterior eran de café, pero a partir de 1980 las cifras se invirtieron, como quiera que se incrementaron las exportaciones de manufacturas (Abreu y Verner, 1997). Ese cambio fue posible gracias a ciertas reformas del sistema de incentivos, como las mini-devaluaciones, para neutralizar el sesgo anti exportador (Balassa, 1988).

Cuadro 4.5

Participación de las exportaciones de café y de manufactura en el total de las exportaciones (1940-1990)

Año	Café	Manufactura
1940	32.0	13.5
1950	63.9	1.1
1960	56.1	2.6
1970	34.2	11.2
1980	12.3	44.8
1990	3.5	54.2

Fuente: Abreu Marcelo and Dorte Verner, 1997. Long-Term Brazilian Economic Growth: 1930-94

Algunos críticos han destacado la excesiva dependencia brasileña de los préstamos extranjeros en la década de 1970. A partir de este año y hasta 1980, la deuda externa pasó de poco más de 5 mil millones de dólares a unos 68 mil millones (cuadro 4.6). Lo que se soslaya, es el destino principal de esos préstamos. Hirschman (1996) señala que en el caso brasileño, a diferencia de lo que aconteció por ejemplo en México, lo más impactante es que los préstamos se utilizaron, principalmente, en grandes proyectos industriales, bajo la dirección del gobierno de Geisel (1974-1979):

“En contraste con lo ocurrido en la Argentina y México, sólo una pequeña parte de la deuda del Brasil es la contrapartida de la fuga de capital interno; los préstamos se utilizaron principalmente en la construcción de grandes

proyectos industriales y de otra índole en los años setenta” (Hirschman, 1996: 196).

Cuadro 4.6
Deuda externa de Brasil (1964-1982)
(Millones de US\$)

Año	Deuda Externa	Variación (%)	Año	Deuda Externa	Variación (%)
1964	2.623		1974	17.160	36.5
1965	2.808	6.5	1975	22.000	28.2
1966	2.948	4.9	1976	28.000	27.3
1967	3.344	13.4	1977	32.578	16.3
1968	3.820	14.2	1978	52.285	60.5
1969	4.403	15.2	1979	58.907	12.6
1970	5.296	20.3	1980	68.354	16.0
1971	6.622	25.0	1981	78.580	14.9
1972	9.521	43.8	1982	87.580	11.4
1973	12.571	32.0			

Fuente: Banco Central Do Brasil. Tomado de Pons Josep M., 1987. La deuda Externa en Brasil, *Afers Internacionals*, N° 11, pp. 119

Los riesgos del endeudamiento provocaron que el espacio de maniobra de Figueiredo (1979-1985) se tornara, en consecuencia, vacilante, errático y, que por ende, estuviera expuesto a las presiones del FMI (*Ibíd.*).

Otra crítica ha sido el descuido del sector agrario, que si bien logró cierta modernización sin un plan a largo plazo, fue a costa de una concentración de la tenencia, pero generó una fuerte ola de migraciones hacia las grandes ciudades, que obligó al gobierno a pedir más préstamos internacionales para contrarrestar el aumento de los barrios pobres (las *favelas*) y el deterioro general del nivel de vida de la población en las zonas urbanas (Aguiar *et al.*, 1984).

4.3.3.3 Inestabilidad de la coalición dominante. Fin del régimen militar

Los problemas de estabilidad de la coalición comenzaron a partir de 1975, cuando surgieron controversias en torno de los siguientes puntos: a) el protagonismo de las empresas públicas en sectores productivos, que antes habían estado reservados a la iniciativa privada y; b) el control del crédito público por parte de los bancos oficiales. En este sentido, el gobierno militar vio confrontado tanto su modelo económico, como el político (Codato, 2003). Las demandas de la élite industrial, puede decirse, se dirigieron en tres direcciones: las que pretendían beneficios directos de las inversiones en la industria pesada; las vinculadas con el capital extranjero, que reclamaban libertad frente a las restricciones implementadas por el gobierno; y las encaminadas a que se brindara apoyo a la inversión en la industria ligera y se oponían al capital internacional (Aguiar *et al.*, 1984).

Cuadro 4.7

Brasil: PIB, exportaciones, deuda externa e inflación (1980-1985) (% de variación anual)

(% de variación anual)	1980	1981	1982	1983	1984	1985
PIB	10.2	-4.2	0.8	-2.9	5.4	7.8
PIB per cápita	7.9	-6.2	-1.2	-4.8	3.4	5.9
Exportaciones	30.83	16.79	-13.93	7.46	22.55	-4.25
Deuda externa(% del PIB)	23.3	24.1	31.5	49.5	53.8	49.8
Inflación Anual (%)	110	95	100	164	208	243

Fuente: Anuario Estadístico de la CEPAL 2009, Cuaderno 37; Abreu Marcelo and Dorte Verner, 1997. Long-Term Brazilian Economic Growth: 1930-94; Banco Central Do Brasil, www3bcb.gov.br.

La sostenibilidad del crecimiento se hizo más difícil después de 1979. La tasa de crecimiento a partir de esta fecha comenzó a descender (cuadro 4.4), aumentaron las tasas de desempleo y se inició un proceso altamente inflacionario. La élite en el gobierno tuvo grandes dificultades al tratar de satisfacer múltiples objetivos, en un contexto donde se tornaron mucho más estrechos los límites económicamente posibles. El incremento de la deuda llevó a Brasil del milagro económico a una crisis económica en la década de 1980:

entre 1980 y 1985, la participación de la deuda en el PIB pasó de 23.3% a 43.1%, como se muestra en el cuadro 4.7.

El rápido aumento de la deuda externa se explica en Brasil como una fuente de recursos que dio marcha forzada al crecimiento económico a pesar del primer choque petrolero en 1973 (Hirschman, 1996). El segundo choque petrolero, que tuvo lugar en 1979, seguido por el fuerte aumento de la tasa de interés en Estados Unidos, hizo que la deuda pública fuera aún más frágil. La recesión internacional y la cesación de pagos de México, eliminaron temporalmente la entrada de recursos externos al país, lo que conllevó a una crisis abierta de la deuda externa en 1982. La suma de esos problemas, determinó que Brasil sufriera una gran recesión entre 1981 y 1983 (cuadro 4,7). El PIB fue, en promedio, durante estos tres años, de -2.1% y el PIB per cápita de -4.1%. En 1984 se reanudó el crecimiento, como consecuencia de un auge en las exportaciones, que aumentaron 22.55%. La tasa de crecimiento llegó ese año a 5.4% y el empleo aumentó de nuevo. Así, en medio de fuertes fluctuaciones, el país realizó la difícil transición a la democracia.

4.3.4 La reforma neoliberal. 1990 en adelante

4.3.4.1 Aspectos generales

El pasaje al neoliberalismo en Brasil tuvo dos componentes muy importantes: por un lado, la transición económica de la estrategia de sustitución de importaciones a las políticas económicas de corte neoliberal y, por el otro, la transición de la dictadura hacia la democracia, a mediados de la década de 1980. Se logró, por una parte, libertades políticas sin precedentes en la historia de Brasil y por la otra, se crearon nuevos mecanismos de control y organización para liberalizar la economía.

Es importante tener presente que Brasil ingresó tardíamente al neoliberalismo. En tanto México inició la apertura comercial a partir de 1985, Brasil lo hizo sólo a comienzos de los años noventa. Se verá más adelante que Brasil tuvo un margen mayor de maniobra, es

decir, fue más selectivo en las reformas efectuadas, como lo reveló el mantenimiento de las funciones de la banca de desarrollo, que México cedió a los bancos comerciales. Se sumo a lo anterior, su participación en Mercosur, que en cierto modo le permitió sostener un buen nivel de proteccionismo y, por ende, la estrategia de sustitución de importaciones ampliada y sustancialmente modificada. La introducción de Brasil en el neoliberalismo, por lo tanto, fue de tipo diferente y, consecuentemente, las reformas que implementó fueron menos radicales, porque tuvo un mayor margen de negociación frente a las organizaciones multilaterales, no precisamente por factores contingentes, sino como resultado de la trayectoria que se ha analizado.

La década de 1990 fue testigo de estas transiciones, que implicaron numerosos y profundos cambios, así como sustanciales reformas políticas, económicas y sociales¹⁵. A principios de la década, los ajustes se produjeron en un entorno internacional caracterizado por la aceleración del comercio, por movimientos cada vez más intensos de flujos transnacionales de capital y por la transformación tecnológica. El ámbito interno, mantuvo las dificultades y la inestabilidad económica, que le impidieron a la economía brasileña aprovechar plenamente las oportunidades que se derivaban de esas mismas modificaciones (Baumann, 2001). La segunda mitad de la década, fue notoriamente distinta: la estabilización y el incremento del comercio exterior mejoraron las condiciones económicas, además de que se recuperó el flujo de capitales. Sin embargo, Brasil continuaba enfrentando graves problemas sociales, que no habían sido cabalmente resueltos pese a que la cantidad y calidad del gasto social había mejorado notoriamente (Palermo, 2003a). De acuerdo con los informes del Banco Mundial (1997), sus indicadores sociales mostraron un gran avance durante los 1990, especialmente, los relacionados con escolaridad, esperanza de vida al nacer y PIB per cápita. Aunque la desigualdad social se mantuvo, la línea de pobreza bajó del 42% al 34% y la de la miseria del 19% al 14% (*Ibid.*). Sobre esto abundaremos en el siguiente apartado.

¹⁵ Algunas acciones se iniciaron a finales de la década de 1980, como fue el caso de la liberalización comercial (1987) y las primeras privatizaciones (1988) (Baumann, 2001).

Las reformas de corte neoliberal, tuvieron como objetivo la estabilización, apertura comercial, desregulación, privatización de las empresas públicas y de los bancos estatales, saneamiento del sistema bancario y renegociación de la deuda. Además, se implementaron nuevas reglas de juego formales, como por ejemplo, una severa ley de responsabilidad fiscal (Palermo, 2003a). Se promulgó en 1988 una nueva Constitución, que por la importancia de los cambios que introdujo en términos de las libertades civiles y de los derechos sociales, es conocida como “Constitución Ciudadana” (Fontela *et al.*, 2005).

El paso de la dictadura a una nueva etapa democrática, de innegable importancia, fue de todas maneras insuficiente para un estado abierto. La transición no se dio en forma directa, ni fácil, sino más bien paulatina y, por ello, se prolongó por lo menos una década¹⁶.

“La transición envolvió pactos y transacciones tanto implícitas como explícitas entre los militares y la oposición civil, mediante las que fueron establecidas garantías mutuas y acordadas las reglas del cambio de régimen. Más todavía, el modo de transición permitió a gran parte de la élite política que había respaldado al régimen militar, retener posiciones de poder a nivel federal, estadual y local en la nueva política democrática”. (Panizza, 2003: 51).

Desde 1974 se fueron sembrando las semillas de la democracia, cuando los militares permitieron una actividad política controlada o semi-competitiva, aunque las reglas estuvieron diseñadas para favorecer al partido oficial.

En esta narrativa histórica convencional, se revelan varios cambios en la estructura de poder. Como agentes de la coalición, los militares, adheridos a su papel histórico, ocuparon un lugar secundario en el nuevo escenario político, pero sin perder el control. El objetivo fue diversificar la llamada clase política, para que, ordenadamente, los “conservadores” compitieran para llevar la representación de intereses más amplios que los de la coalición dominante.

¹⁶ José Sarney, el primer presidente en la nueva etapa democrática fue elegido por voto directo. Hasta 1989 un presidente en Brasil fue elegido por voto popular (Fernando Collor de Mello).

En un contexto de nuevas reglas económicas que había que acatar, los técnicos, como ocurrió en los períodos anteriores, tuvieron libertad para formular políticas y participar directamente en todos los procesos de toma de decisiones (Diniz, 2004). Ejemplo de ello fueron los sucesivos planes de estabilización (Plan Cruzado I y II, Plan Bresser y Verano, Plan Collor I y II y el Plan Real), que caracterizaron el final de la década de 1980 y fueron respondiendo paulatinamente a la ortodoxia de las organizaciones internacionales (FMI y BM)¹⁷. Las acciones que se emprendieron estuvieron relacionadas con las metas de inflación, la responsabilidad fiscal, la reforma previsional, el cambio flotante y el ajuste de la balanza de pagos. Aunque Brasil, en parte, se sujetaba a las nuevas reglas, el neoliberalismo le permitía corregir la hipertrofia del Estado, entendida como una especie de mal necesario ocasionado por el desarrollismo, y que lo hacía anacrónico en el nuevo contexto mundial. Eso lo sabían tanto los políticos conservadores, como los de nuevo ingreso, pro-democráticos.

4.3.4.2 El nuevo proyecto estratégico y los desequilibrios al inicio de la década.

Durante el gobierno de Sarney (1985-1990), el legado institucional autoritario se ajustó a las nuevas reglas de juego democráticas, ampliando los espacios de la actividad política y reconociendo un nuevo universo de participantes. Estos cambios se consolidaron en la nueva Constitución de 1988, que expandió los derechos básicos de los ciudadanos y el campo de acción política de los representantes de los trabajadores. En resumen, se ampliaron los espacios de movilización social en la medida en que muchos sectores de la sociedad ganaron amplitud de acción, cambiando la jerarquía que caracterizaba el régimen autoritario anterior. La crisis económica aceleró esas reformas, en un proceso obviamente más abierto. Las ideas provinieron de plataformas muy diversas y, si se quiere, contrapuestas, como fueron los movimientos nacionalistas, liberales, anti-liberales, privatistas y también estatistas (Diniz, 2003). La coalición dominante respaldó y, al mismo

¹⁷ El Plan Cruzado I y II, el Plan Bresser y el Plan Verano, lanzados durante el gobierno de Sarney (1985-1990); el Plan Collor I y II, en 1990 y 1991 respectivamente, durante el gobierno de Collor de Mello y; el Plan Real, en 1994, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

tiempo, cedió espacios, para que se dismantelara el antiguo modelo de desarrollo, no sólo en sus aspectos económicos, sino también en cuanto a la estructura institucional, pero en un entorno donde el proceso quedaba en manos de los actores civiles. El efecto de esta apertura y lo complicado de la situación económica, se manifestó, necesariamente, en el disenso que se presentó respecto de la determinación de las prioridades económicas y sociales (Diniz, 2004).

El objetivo se centró en la estabilización y no en el desarrollo. A partir de 1987-1988 y de ahí en adelante, la élite empresarial encabezó las acciones para promover una reforma de corte neoliberal. Algunos elementos de la élite política, los trabajadores organizados y la burocracia estatal, continuaron defendiendo las funciones del Estado desarrollista y los ideales de la “*propiedad nacional*” (*Ibíd.*: 290). Durante estos primeros años de vida democrática, la economía estuvo expuesta a fuertes fluctuaciones: el PIB de un incremento del 7.5% en 1986, pasó al 5.4% en 1988 y, en esos mismo años, el PIB per cápita descendió de -0.1% a -1.9%, índices que, más adelante, en 1989, experimentaron una mejoría (cuadro 4.8). Las presiones inflacionarias, por su parte, comenzaron a ser alarmantes. Fue durante el gobierno de Collor de Mello (1990-1992), que las ideas de romper con el pasado se fueron convirtiendo en prioridad.

Los intentos para superar la inestabilidad económica estuvieron basados, inicialmente, en los planes heterodoxos “Cruzado I y II”, que pretendieron el congelamiento temporal de los salarios y de los precios en combinación con una reforma monetaria y con un grupo de medidas complementarias tendientes a acabar con la indexación de la economía para reducir así el déficit público. Estos programas fracasaron y produjeron algunas consecuencias perjudiciales, tales como una sobredemanda del consumo; contrario a lo esperado, un incremento en la inflación; la salida del capital extranjero y, por supuesto, un efecto negativo en el PIB. Además, algunas medidas afectaron los intereses de los empresarios más ligados al mercado interno. Los años 1990, 1991 y 1992 fueron de crecimiento negativo en el PIB per cápita y de una inflación de tres y cuatro dígitos (cuadro 4.8).

Cuadro 4.8

PIB, deuda externa e inflación en Brasil (1986-2000)

Año	PIB: % de variación anual		Deuda Externa		Inflación (%)
	PIB	PIB per cápita	Millones de US\$	% de PIB	
1986	7.5	5.4	101 758	43.1	73
1987	3.5	1.6	107 514	42.9	363
1988	- 0.1	- 1.9	102 555	37.1	980
1989	3.2	1.4	99 284	27.8	1973
1990	- 4.4	- 6.1	96 545	26.3	1961
1991	1.0	- 0.6	92 996	30.5	473
1992	- 0.5	- 2.1	110 835	35.1	1119
1993	4.9	3.4	114 270	32.2	2477
1994	5.9	4.3	119 668	26.3	916
1995	4.2	2.8	129 313	19.9	22
1996	2.7	1.3	144 092	20.6	10
1997	3.3	1.9	167 760	22.0	5
1998	0.1	- 1.2	220 349	26.5	2
1999	0.8	- 0.5	219 197	38.4	9
2000	4.4	3.0	215 414	33.6	6

Fuente: Banco Central do Brasil(www.becb.gov.br); IBGE Series Históricas (Sector Externo), Serie IA46 (www.ibge.gov.br)

En un escenario tan complejo y bajo lo que, ciertamente, era un nuevo pacto social, la vieja estructura de cohesión de la coalición dominante se rompió y las élites empezaron a actuar por su cuenta: unas estimularon las reformas y, otras, fueron más renuentes a llevar a cabo las mismas. El dinamismo económico hasta 1992 se desvaneció, las tasas de inversión cayeron drásticamente, ya que se detuvo la entrada de capital extranjero, y el Estado perdió su capacidad de invertir (Diniz, 2004).

Durante el gobierno de Collor de Mello hubo consenso para profundizar ciertos aspectos de las políticas neoliberales, tales como la desregulación de la actividad económica y la privatización de las empresas estatales. A ellas se sumaron otras de integración regional, con la idea de ampliar el mercado, que desembocaron en la conformación, en 1991, del

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)¹⁸. El Plan Collor congeló precios, afectó la riqueza y amenazó la seguridad jurídica de la propiedad. La gestión de Collor de Mello agudizó la incertidumbre, toda vez que sus acciones erráticas, en lugar de buscar en forma negociada la solución a los problemas, trataron de imponer una solución alternativa, ignorando que los límites formales e informales dentro de los cuales la cabeza presidencial podía actuar, eran cada vez más estrechos. La rectificación vendría pronto.

4.3.4.3 La nueva estrategia a partir de Plan Real

Las élites se reunificaron y respaldaron la continuidad de las reformas, incentivadas, de un lado, por el temor de perder el control político y social y, de otro, para aprovechar las condiciones económicas externas (el alivio que generó la negociación de la deuda externa y el considerable incremento de la inversión extranjera). Se reintentó, ahora sí, con éxito, la estabilización de la economía, a través de la implementación de un nuevo programa de desarrollo basado en el Plan Real, cuyo articulador fue, el entonces Ministro de Hacienda, Fernando Henrique Cardoso (Palermo, 2003b). Este Plan Real consistió, más bien, en un programa de cambios profundos de la economía y de la sociedad brasileña; algunos especialistas lo consideran como el plan de estabilización más exitoso de finales del siglo XX, como quiera que permitió superar la crítica coyuntura anterior (Sáinz y Calcagno, 1999). El éxito de dicho programa, fue clave para que se iniciara el pasaje al estado abierto.

Los cambios y las reformas, tuvieron como base: a) una liberalización moderada, que buscaba eliminar restos anacrónicos del Estado desarrollista, proceso que se afianzó con la Constitución de 1988; b) disminuir la participación del Estado, donde era evidente que no se requería; y c) poner en funcionamiento nuevas formas de reglamentación del mercado. Y sus objetivos, fueron:

1. Realizar una profunda reforma agraria, acción largamente postergada.

¹⁸ Mediante el Tratado de Asunción, suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991, se crea MERCOSUR. Su objetivo supera lo estrictamente económico y comercial, ya que se sientan las bases para que las relaciones económicas y políticas alcancen mucha mayor profundidad y estabilidad en la región.

2. Transferir casi todas las funciones empresariales y productivas del Estado a la empresa privada, para lo que entró en vigor una amplia política de privatización de las empresas estatales.
3. Terminar con la idea de que las empresas estatales eran el soporte de la gestión económica gubernamental y las privadas, el foco privilegiado de las políticas estatales. Las empresas nacionales y extranjeras fueron equiparadas constitucionalmente, lo que promovió la inversión extranjera y la asociación de unas con otras.
4. Sanear las finanzas públicas, mediante incentivos modestos a las empresas privadas, para lo cual fue necesario la restricción de los privilegios a los funcionarios públicos, la renegociación de la deuda y la prohibición de tomar nuevos empréstitos. Para esto último, se aprobaron normas estrictas de “responsabilidad fiscal” y, adicionalmente, se reguló y equilibró la política social.
5. Intensificar el proceso de inserción a la economía mundial, dando prioridad a MERCOSUR y, en general, a los países sudamericanos.
6. Mantener el programa de apertura comercial, que se había implementado años antes.
7. Continuar con la financiación de las empresas a través de BNDES, que seguiría bajo el control estatal, pero diversificando sus actividades hacia otros sectores diferentes a la actividad industrial.

Las nuevas reglas de apertura, desequilibraron las cuentas externas. Las entradas de capital, revalorizaron el tipo de cambio nominal y obligaron a mantener altas las tasas de interés, para sustentar la estabilidad macro-económica durante el gobierno de Cardoso (1994-2001). La crisis de 1994 de México, demostró la importancia de perfeccionar las medidas de defensa ante choques externos. El país perdió una gran cantidad de reservas internacionales y se generó un creciente endeudamiento. La estabilización se logró a partir de 1995 y le permitió a Brasil, en el 2000, una balanza comercial crecientemente superavitaria, niveles de inflación completamente diferentes a los de los años ochenta y un crecimiento muy modesto del PIB. La inflación de cuatro dígitos en 1989 (1973%) bajó a dos en 1995 (22%)

y a un dígito a partir de 1997 (5%). El PIB promedio desde 1995 al 2000, fue de 2.6% (cuadro 4.8).

4.3.4.4 El Programa de privatización en Brasil

Al igual que en México y que en el resto de los países de América Latina, la privatización se concibió en Brasil como parte de las reformas que conducirían la economía hacia una mayor eficiencia y competitividad. En este último país, el record de desempeño de las empresas estatales fue mejor que el promedio de los restantes de la región, pero había casos notorios de ineficiencia y despilfarro: el gobierno había comenzado a utilizar las empresas estatales como instrumento de política macroeconómica y los precios de sus productos se manipulaban para controlar las tasas de inflación en ascenso¹⁹. Además, algunas empresas tomaron más préstamos en el mercado internacional de lo que era preciso, con el fin de proporcionar al Estado un continuo aporte de divisas, necesarias para enfrentar una balanza de pagos en declive (Begué, 2001). De este modo, se comprometió la capacidad de autofinanciamiento de las empresas estatales, hasta el punto que éstas no pudieron llevar a cabo las inversiones necesarias para mantener la calidad de los bienes y servicios ofertados, ni responder a la expansión de la demanda, especialmente, en el período del Plan Real.

El programa de privatización se adoptó formalmente en Brasil en la década de 1990, durante el gobierno de Collor, pero su verdadero arquitecto sería, más adelante, Cardoso (Abreu y Werneck, 1993). Lo distintivo de este programa fue evitar una lucha facciosa. Todo indica que hubo un acuerdo entre las élites sobre el procedimiento y las obligaciones de las entidades públicas y privadas involucradas en el proceso, que permitió alcanzar un grado razonable de transparencia e imparcialidad, condiciones que se habían visto ausentes en los procesos de privatización de otros países de América Latina, en la década de 1980 (*Ibíd.*). Se podría decir que en Brasil se estableció un *ritual* que debía ser seguido en cada

¹⁹ El precio real de productos tales como el hierro y el acero (sectores dominados por empresas estatales), cayó un 50% entre enero de 1979 y diciembre de 1984, las tarifas de energía eléctrica un 40% y las de los servicios telefónicos un 60%.

caso de privatización²⁰. Se reglamentaron previamente las funciones que cumpliría, por una parte, el Ministerio de Economía y, por otra, el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES). Los elementos que se evaluaban tenían que ver con la empresa elegida para ser privatizada, el grado de éxito esperado de la operación, el precio mínimo y la administración de la transacción, responsabilidad, está última, de BNDES.

Un aspecto que debe resaltarse es que mientras que en la mayoría de los países de América Latina, el esquema de la reducción de la deuda externa jugó un papel importante en el programa de privatización, en Brasil el programa estuvo orientado a reducir tanto la deuda externa como la interna.

A pesar de las críticas de algunos especialistas, que sugieren que el programa sufrió un proceso de domesticación, olvidando en ocasiones los objetivos iniciales para favorecer intereses de agentes privados, otros expertos estiman que en Brasil se produjo una significativa mejora en el desempeño de las empresas a partir de la privatización, en cuanto al incremento en el nivel de producción, eficiencia, propensión a invertir, entre otros factores. La modalidad de privatización en Brasil no desarticuló políticamente las reformas. Estas se llevaron a cabo, especialmente, durante los dos períodos de gobierno de Henrique Cardoso (1994-2001)²¹.

4.3.4.5 El retorno del empuje interno

²⁰ El programa estuvo dirigido por un Comité de Privatización, compuesto por cinco miembros del sector público y siete del sector privado, nombrados por el Presidente y aprobados por el Congreso Nacional. El presidente de BNDES era la cabeza de dicho Comité.

²¹ Una de esas empresas que después de la privatización dejó de ser deficitaria para convertirse, no sólo en rentable, sino en una de las mayores exportadoras de Brasil, es la Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER). Fue privatizada en 1994 y al final de la década ya era líder mundial en la producción de aviones de tamaño medio, mayoritariamente de uso comercial. Actualmente ha diversificado su producción y compite con la tres más importantes empresas productoras de aviones en el mundo (Goldstein, 2002).

Además de la crisis internacional de 2001 y 2002, las agencias calificadoras vieron con desconfianza la elección de Inacio Lula Da Silva. Los flujos de inversión extranjera directa (IED) se redujeron durante esos dos años y 2003, al igual que se incrementó la dificultad para manejar la deuda externa e interna. Sin embargo, la política de estabilización se mantuvo (intereses altos y superávit primario en aumento), lo que generó el regreso inmediato de los capitales foráneos. En 2004, la IED se incrementó en 78.9% (cuadro 4.9) y provocó una nueva apreciación del tipo de cambio (Kupfer *et al.*, 2009).

Cuadro 4.9
Brasil: PIB, deuda externa e IED (2001-2009)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB	1.3	2.7	1.1	5.7	3.2	4.0	6.1	5.1	- 0.2
PIB per cápita	- 0.2	1.2	- 0.3	4.2	1.8	2.6	4.3	3.8	-1.1
Deuda Externa (% del PIB)	38	42	39	30	19	16	14	12	13
Inversión Ext. Directa (IED)	22 457	16 590	10 143	18 145	15 066	18 822	34 584	45 058	25 948
% de variación de la IED	-31.5	-26.1	-38.9	78.9	-17.0	24.9	83.7	30.3	-42.4

Banco Central do Brasil www.becb.gov.br; IBGE (Sector Externo) www.ibge.gov.br

Ciertamente, la victoria de Inacio Lula da Silva en 2002, significó un refrendo al primer paso de un estado abierto. El eje del nuevo programa de desarrollo no alteró el marco semi-liberal y semi-estatal, toda vez que implicó una especie de libre mercado controlado (Wade, 1999) e incentivos estatales para actividades productivas seleccionadas. El cambio no tuvo como objetivo reconstruir la actividad empresarial del Estado, sino cambiar sus funciones, de tal manera que estimularan el desarrollo privado y la igualdad social.

Durante el gobierno de Lula se logró expandir y brindar mayor consistencia a las políticas sociales, que había emprendió el gobierno de Cardoso. Una razón por la que se dificultó la redistribución de la renta, fue la primacía que adquirió el capital financiero. Parece cierto que en Brasil, la enorme cantidad de reformas que se implementaron en la década de los

1990, definieron el marco institucional básico que ha regulado las relaciones y los lazos del sistema capitalista, en el siglo XXI.

El retorno del crecimiento económico se logró en 2004 y se extendió hasta el 2008 (cuadro 4.9). De hecho, es visible cómo en esos cuatro años, la economía brasileña experimentó notorios cambios: se consolidó la estabilidad macroeconómica, las exportaciones se incrementaron a un ritmo inimaginable y el mercado interno se convirtió en una fuerza dinamizadora del crecimiento.

4. 4. Desempeño económico. La ruptura del *lock-in*

4.4.1 Indicadores básicos de desempeño económico

La economía brasileña ha sido objeto de enormes cambios macroeconómicos en los últimos veinte años. La inflación, que fue su punto débil, ha estado bajo control desde 1994. El sistema financiero, podría decirse, que es fuerte, en la medida que ha podido soportar los embates de las últimas crisis externas, y el entorno es más favorable para los inversionistas extranjeros. Desde la década de 1990, fue posible el diseño y la implementación de un proyecto económico y político alternativo, que se ha ido extendiendo progresivamente y que ha rendido frutos, especialmente, para un grupo de la población que se encontraba al margen de la actividad productiva. Los problemas históricos de exclusión, desigualdad y violencia urbana, que mostraban un alto grado de persistencia, han comenzado a mostrar señales de cambio.

La visión a largo plazo del PIB per cápita real indica que el crecimiento de Brasil ha sido sostenido, pero desigual. La información del cuadro 3.4 (capítulo 3) muestra que cerró la brecha con relación a Estados Unidos, toda vez que en 1900 su PIB per cápita representaba el 17% respecto de éste último país y que en 2008 era del 21%. En contraste, como se dejó anotado en el capítulo anterior, México evidencia un ligero deterioro: del 28% en 1900 pasó al 26% en 2008.

Comparado con México, el desempeño de Brasil está levemente por debajo: en 1820, el PIB per cápita del primero fue 15% superior, con una población también mayor que la del último. Sin embargo, para 2008 era 24% superior con una población 75% por debajo de la de Brasil (cuadro 4.10).

Cuadro 4.10

México y Brasil: PIB per cápita y población (1820-2008)

País	1820		1900		1940		1980		2008	
	PIB per Cápita	Población (Miles)	PIB per Cápita	Población (Miles)	PIB per Cápita	Población (Miles)	PIB per Cápita	Población (Miles)	PIB per Cápita	Población (Miles)
México	759	6 587	1 366	13 607	1 852	20 303	6 320	68 347	7 979	109 955
Brasil	646	4 507	678	17 984	1 250	41 114	5 195	122 958	6 429	191 909

Fuente: Maddison, Historical Statistics of the World Economy: 1-2008 (www.ggd.net/maddison/Historical.../horizontal-file_02-2010.xls)

Cuadro 4.11

Brasil y México: Porcentaje de la población en condiciones de pobreza* (1995-2009)

País	1995	2000	2005	2009
Brasil	35.1	34.4	30.8	21.4
México	52.4	53.6	47.0	47.4 (1)

Fuente: World Bank, World Development Indicators, 2011.

*Porcentaje de la población que vive por debajo de la línea nacional de pobreza
(1) 2008

Brasil comparte con China e India un moderado crecimiento del PIB per cápita, que se explica por el sobre poblamiento y la existencia de bolsones de población marginada a los que llega más tardíamente. Sin embargo, lo decisivo es el abatimiento dramático de la pobreza a medida que el crecimiento avanza y ello ocurre desde 1990, en los tres países. No

obstante lo primero, la consolidación del desarrollo en Brasil se expresa en una gama de indicadores, que ponen de manifiesto el dinamismo social.

Los indicadores del Banco Mundial, resaltan la disminución de la pobreza que ha logrado Brasil a partir de 1995. Como se muestra en el cuadro 4.11, el 35.1% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, medida que para 2009 se redujo en casi 14 puntos porcentuales. Mientras tanto México, mantiene un nivel bastante alto de pobreza y, en este mismo período, tan solo ha logrado su descenso en 5 puntos porcentuales.

4.4.2 Indicadores socioeconómicos que miden la capacidad para la ciencia y la tecnología

Como ya se precisó, este tipo de indicadores se ocupan del talento humano, los recursos financieros, la infraestructura, la calidad de vida y del acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, de tal manera que permiten establecer su veracidad como conductores del desarrollo de un país. Tomaremos para el análisis, los cuadros ya elaborados en el capítulo anterior, teniendo en cuenta los resultados de Brasil y su comparación con México.

4.4.2.1 Indicadores basados en la dotación de recursos

Uno de los indicadores que sirven al propósito de establecer la situación educacional de la población, es el número de años de educación promedio. En el cuadro 3.6, se puede observar que ese prometió para Brasil, en 2010, fue de 7.2, nivel que está por debajo tanto del registrado por la mayoría de los países seleccionados, como del fijado en la Constitución de 1988, que refiere una escolaridad mínima obligatoria de 8 años. Por otra parte, la tasa de alfabetización en Brasil pasó de 82.8% en 1992 a 90.3% en 2009, de acuerdo con los cálculos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), un gran esfuerzo, pero aún se mantiene por debajo de Argentina (98%), Chile (99%) y México

(93%), Veremos otros indicadores que muestran el esfuerzo que ha realizado Brasil en los últimos años en cuanto a la salud, educación y a la investigación y el desarrollo.

4.4.2.2 Recursos físicos y humanos destinados a la salud, educación e I&D

a) Recursos públicos

Cuadro 4.12

**Países seleccionados de América Latina: Gasto en salud (1995-2009)
(% del PIB)**

País	1995	2000	2005	2009
Argentina	8.3	9.0	8.5	9.5
Brasil	6.7	7.2	8.2	9.0
Chile	5.3	6.6	6.9	8.2
Colombia	7.3	6.8	6.3	6.4
México	5.1	5.1	5.9	6.5
Perú	4.5	4.7	4.5	4.6

Fuente: Indicadores del Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/indicador>

La información sobre la asignación de partidas y el ejercicio del gasto público permite ver hacia donde se están destinando los recursos y si existen o no transformaciones significativas al respecto. De los países seleccionados de América Latina, Brasil y Chile son los países que más han incrementado el gasto en salud, como se muestra en el cuadro 4.12; le sigue Argentina y México; Colombia lo ha disminuido y Perú, prácticamente, no ha registrado ningún cambio.

Del total de los recursos públicos, Brasil ha incrementado el porcentaje del gasto correspondiente a educación: de 11.2% en 1995 pasó a 16.1% en 2007, mientras que México, en el mismo período, lo disminuyó levemente: de 22.2% descendió al 21.7%. Con relación al gasto en educación como porcentaje del PIB, el esfuerzo de Brasil ha sido mayor

que el de México: de 3.8% en 1995, el primero pasó a invertir el 5.2% en 2007. México, por su parte, del 4.2% aumentó solamente al 4.8% (cuadro 4.13).

Cuadro 4.13

Brasil y México: Gasto Público en educación 1995, 2000, 2007

País	Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total			Gasto público en educación como porcentaje del PIB		
	1995	2000	2007	1995	2000	2007
Brasil	11.2	10.4	16.1	3.8	3.9	5.2
México	22.2	23.4	21.7	4.2	4.4	4.8

Fuente: PNUD, 2011. Indicadores Internacionales de Desarrollo Humano; World Development Indicators 2010; OCDE, 2010. Panorama de la educación

Con relación a la inversión de recursos en Investigación y Desarrollo (I&D), la de Brasil supera la de México, toda vez que aquél, entre 1995 y 2008, casi dobló el porcentaje del gasto con relación al PIB (cuadro 4.14). Sin embargo, como se muestra en la gráfica 3.8 (capítulo 3), ambas naciones están por debajo de los países de la OCDE.

Cuadro 4.14

Brasil y México: Gasto Público en Investigación y Desarrollo (1996-2008) (% del PIB)

País	1996	2000	2005	2008
Brasil	0.72	1.02	0.97	1.13
México	0.28	0.34	0.41	0.37

Fuente: OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics

b) Personas que se dedican a I & D

Cuadro 4.15

**Países seleccionados de América Latina: Personas que se dedican a I&D
(Por millón de habitantes)**

Países Seleccionados			Variación (%)
	2000	2007	
Argentina	715	980	37
Brasil	367	657	79
China	549	1071	95
Colombia	65	126	94
México	223	353	58
Estados Unidos	4481	4663	4

Fuente: The World Bank (data.worldbank.org/indicador)

De acuerdo con la información del cuadro que antecede (4.15), los países de América Latina, especialmente, Colombia y Brasil, han incrementado el número de investigadores, pero están muy por debajo del nivel de Estados Unidos. De los países seleccionados, China es el país que más ha avanzado en este rubro.

c) Patentes otorgadas

El indicador de las patentes, es un reflejo de la dinámica de cada país en la generación de nuevos conocimientos aplicables a las actividades económicas y del esfuerzo en incrementar las capacidades orientadas a la innovación. Los datos que presenta la RICYT indican que América Latina ha mantenido, en los últimos años, una dinámica positiva en cuanto hace a las patentes otorgadas, principalmente, a los no residentes. Como se muestra en el cuadro 4.16, México se destaca, ya que el número de patentes otorgadas a no residentes en 1990 fue de 1 487 y pasó 10 243 en 2008. Brasil, por el contrario, fue más dinámico en el año 2000 y a partir de allí ha disminuido su actividad en este rubro.

Cuadro 4.16**Países seleccionados: Patentes otorgadas (1990-2008)**

		1990	1995	2000	2005	2008
Argentina	de residentes	249	198	145	306	244
	de no residentes	510	805	1442	1492	970
	Total	759	1003	1587	1798	1214
Brasil	de residentes	n/d	1445	1071	605	529
	de no residentes	n/d	2624	5599	2214	2249
	Total	1883	4069	6670	2819	2778
Chile	de residentes	101	22	49	46	130
	de no residentes	540	146	720	591	1268
	Total	641	168	769	637	1398
España	de residentes	3499	684	2190	2661	2202
	de no residentes	3053	14050	11144	18444	18705
	Total	6552	14734	13334	21105	20907
México	de residentes	132	148	118	131	197
	de no residentes	1487	3390	5401	7967	10243
	Total	1619	3538	5519	8098	10440
Estados Unidos	de residentes	47391	55739	85068	74637	91980
	de no residentes	42974	45680	72426	69169	93244
	Total	90365	101419	157494	143806	185224

Fuente: Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) (www.ricyt.org)

4.4.2.3 Indicadores basados en la infraestructura física

El panorama sobre cómo avanzan los países en cuanto al acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones puede verse a través de indicadores tales como la cantidad de usuarios de internet, el uso de la telefonía fija y móvil y el acceso de los estudiantes a la Red. En cuanto a lo primero (usuarios de internet), Brasil presenta buenos resultados, pues su avance es considerable: de 1.5 usuarios (por cada 100 habitantes) en

1995, pasó a 41 en 2010, estando tan solo por debajo de Chile en América Latina. Con relación a Estados Unidos y Corea, la diferencia sigue siendo importante (ver cuadro 3.10, capítulo anterior).

Es especialmente notorio cómo la telefonía fija, en muy poco tiempo, ha cedido el lugar a la telefonía móvil, especialmente, en los países de la OCDE. Brasil ya se encuentra al nivel de Corea, España o Estados Unidos en este aspecto (ver cuadro 3.11, capítulo 3).

Cuadro 4.17

Brasil y México: Acceso de los estudiantes a un computador y a Internet en casa (2000-2009)

	Porcentaje de estudiantes que tienen al menos un computador en casa			Porcentaje de estudiantes que tienen acceso a Internet en casa		
	2000	2009	Variación	2000	2009	Variación
Brasil	22.0	53.3	31.3	18.0	58.0	40.0
México	23.0	49.5	26.5	12.1	35.4	23.3

Fuente: OCDE, PISA 2009 Results: Student on line, Volume VI.

La medición de la ampliación de oportunidades educativas y culturales, asociadas con las nuevas tecnologías, es el acceso que tienen los estudiantes a la Red, dato de suma importancia, recogido en el cuadro 4.17, que indica el avance considerable de Brasil con relación a México.

4.5. Brasil: Inicio del paso al estado abierto

El cambio institucional que demanda el desarrollo, requiere transformar el orden social y, para ello, pasar del orden social de acceso limitado al de acceso abierto (North *et al.*, 2009). Como se expuso en el marco teórico, el orden social de acceso abierto es una forma de estado que transforma el funcionamiento de la sociedad y que permite la eliminación de una

buena cantidad de restricciones que pesan sobre el conjunto de la población, asociadas con el atraso. En condiciones conductivas, la eliminación gradual de las restricciones de acceso y, por ende, la mayor movilización de la población, se logra vía educación, capacitación, acceso a la justicia, etc., lo que sustenta el desarrollo. Sin embargo, la transformación del orden social hacia su apertura, es más un proceso integral que retroalimenta el cambio institucional con la dinámica socio-económica.

De acuerdo con los autores citados, deben observarse ciertas condiciones previas para ubicarse en el umbral del orden abierto. Básicamente, son dos los pasos a seguir: el primero, tiene que ver con las relaciones entre los miembros de las élites, que quedan sometidos a una legalidad pactada, por así decirlo. El segundo, implica la extensión formal de esa legalidad al pueblo en su conjunto. Un factor estándar de esa legalidad, es la sustitución de las relaciones entre las élites de personales a impersonales. El cambio de esta relación y obviamente la transformación de los privilegios de las élites en derechos, define el carácter del segundo paso

“Cuando un estado natural desarrolla instituciones, organizaciones y creencias que permitan a las élites tratarse impersonalmente, entonces la sociedad está en el umbral. En un segundo paso, la transición propiamente dicha, continúa la transformación de la relación entre las élites. Al crear instituciones que formalmente protegen la identidad impersonal de las élites y el acceso de las élites a las organizaciones, se hace posible la extensión de esos mismos derechos a segmentos más amplios de la población. (North et al., 2009: 148)²².

Recordemos además que, en el estado natural, la coalición dominante no está unificada, sino que su conformación comprende grupos o élites dispares, que compiten, cooperan o luchan entre ellas. Como consecuencia de esa característica, rara vez la coalición dominante es estable. Así las cosas, propio es entender que el acceso abierto emerge como una solución a los problemas de estructuración de la relación al interior de la coalición dominante, para conservar el orden y facilitar la toma de decisiones. El primer paso que mencionamos anteriormente, ocurre cuando alguna de las élites, usualmente, la de mayor

²² La traducción es responsabilidad exclusiva del autor de esta tesis.

jerarquía, considera que el cambio de la forma de relación permitiría aprovechar ventajas económicas duraderas, sin que la estabilidad de la coalición se vea amenazada.

Cuando la sociedad se sitúa en el umbral, sobre la base del cambio institucional descrito, se impulsa el desarrollo por definición, mediante la inclusión y apertura de espacios sociales que, paulatinamente, van creando un círculo virtuoso de competencia y aprendizaje colectivo, en beneficio de la mayoría de la población. El mejoramiento de la educación y la salud, la calificación para el trabajo, el esfuerzo por invertir en ciencia y tecnología, etc. sitúan a la sociedad en una nueva escala y son medidas, por lo tanto, de efectos irreversibles.

La experiencia histórica en Europa enseña que la transición puede prolongarse medio siglo, como lo señala North *et al.* (op. cit.); Corea del Sur y Taiwán, por ejemplo, están en ese proceso, dentro de un horizonte parecido. No puede soslayarse, sin embargo, que las condiciones nacionales de la transición varían considerablemente de un país a otro, de manera que no existe un patrón único de comportamiento.

Consideramos que Brasil está situado en el umbral y, en ese mismo sentido, que se orienta al estado de acceso abierto. La primera condición, que tiene que ver con el entendimiento formal de las élites, se gestó a lo largo de su trayectoria; ha sido un logro incremental, aunque sujeto a altibajos antes del regreso final a la democracia. Aun dentro de un entendimiento informal, las élites lograron dirimir sus conflictos, acotar colectivamente su poder y emprender un proyecto nacionalmente productivo. El revés de la dictadura no fue producto de un conflicto entre las élites, sino del hecho de que sintieron amenazados sus intereses, es decir, no se cumplieron las condiciones de “garantía” que señala North *et al.* Superado ese escollo, la base del orden abierto eclosiona en las últimas décadas del siglo XX y pone de manifiesto transformaciones cruciales en el funcionamiento de la sociedad y en el desempeño económico. Por una parte, la economía está más abierta a la competencia y el crecimiento acusa mayor estabilidad y, por la otra, el entorno social propicia el desarrollo de actividades y organizaciones cada vez más complejas. Así mismo, aunque se

busque capturar rentas, éstas, en su mayoría, actúan en favor del crecimiento y en pro de una mayor cantidad de personas. No son, como en el caso de México, “rentas políticas”.

4.5.1 Algunos cambios que evidencian las “condiciones de umbral” en Brasil

Los militares dejaron el poder en manos de los civiles cuando, actuando en nombre de la coalición dominante, consideraron que era posible empezar a construir un orden abierto, para la conformación de una sociedad más próspera. Recordemos que esa posibilidad no se da, a menos que la coalición o sus agentes estimen que la apertura no se volverá en contra de la coalición y que, a la vez, les abra opciones de mayor riqueza. El extremismo político estaba tratando de llegar a su fin, al igual que el clientelismo, pero las instituciones eran insuficientes para darle soporte al proceso. Igualmente, el traumatismo causado por los *shocks* económicos de la década de 1980, se asociaron al pasaje de una nueva etapa histórica. No obstante el impulso que derivó de la transformación socioeconómica de Brasil, no puede desconocerse que hubo, de todas maneras, cierta incertidumbre.

La restauración de la democracia implicó cambios muy importantes en las reglas formales, que permitieron el ejercicio amplio de los derechos básicos de los ciudadanos en sus tres dimensiones: política, civil y social. A dicho proceso se dio inicio con la amnistía política y la restauración de las libertades civiles en 1979 y continuó con la reforma política de 1980, que incluyó, entre otros importantes cambios, el restablecimiento de elecciones directas para todos los niveles de gobierno; la supresión de barreras legales para la formación de partidos políticos y su arribo al Congreso; la legalización de partidos de izquierda; la abolición de la fidelidad partidaria; y la extensión del derecho al voto a los analfabetos, por primera vez en la historia de Brasil (Panizza, 2003). En suma, tales ajustes institucionales permitieron el regreso de los derechos civiles a la sociedad brasileña y la desconcentración del poder en favor de una pluralidad más amplia de actores políticos, tanto dentro, como fuera del Estado.

Las fuerzas que operaron en pro de la democracia fueron muy intensas, como sólidas la disciplina y el control que se ejerció desde arriba. Para ello, basta pensar que Collor de Mello, un obstáculo al proceso, fue eliminado limpiamente, mediante la refrendación de las instituciones democráticas, no socavándolas.

En un sentido positivo, el liderazgo individual puede jugar un papel acelerador, como bróker, negociando la emergencia del nuevo orden, con el fin de agilizar la ampliación de los espacios de movilización social; este es el caso de Fernando Henrique Cardoso (FHC). El éxito de su gestión, en la primera etapa de gobierno, derivó de haber tomado del Consenso de Washington lo que le convenía a Brasil y, adicionalmente, de que se alejó de los extremismos. De todas maneras, sería fútil atribuir el éxito en la negociación con el FMI exclusivamente a la habilidad del equipo liderado por FHC. Este dirigente actuó en el marco de una sociedad ya cohesionada institucionalmente, por lo tanto, el grado de fragmentación política se había minimizado y existía un alineamiento de la coalición en favor del aprendizaje colectivo, como la regla central del juego lo indica. La meta era que la sociedad se desprendiera de los lastres del pasado, entre ellos, del estatismo, para acelerar el paso del orden abierto.

El tránsito del poder presidencial a un hombre como Inacio Lula da Silva, tuvo una significación enorme: implicó la superación, en primer lugar, de la polarización social y, en segundo término, de la sospecha de extremismo, que tiene atrapados a otros países de América Latina. Dicho de diferente manera, significó la institucionalización del poder y de su ejercicio impersonal. Desde el inicio, el gobierno de Lula da Silva constituyó, como bien dice Palermo (2003b: 20), “*una ingeniería política ejemplar*”, producto de la transformación gradual y endógena del funcionamiento del sistema político, por una parte, y de la maduración y capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias de la organización a la que él representaba (Partido de los Trabajadores), por otra (Petit y Valenzuela, 2004).

Los logros económicos de Brasil: la estabilidad macroeconómica, el sólido crecimiento de la demanda interna, una política monetaria responsable, el pago de su deuda externa y la importante apertura económica al exterior, con políticas estructuradas recientes, son síntomas del cambio de patrón de funcionamiento de la sociedad y de los referentes políticos, que hemos sintetizado como característicos del paso al orden abierto.

Un resultado que evidencia el acercamiento al estado abierto, es el abatimiento de la pobreza. Los indicadores en esta materia, son concluyentes: en los últimos 15 años, bajó casi 14 puntos, desde 35.1% en 1995 a 21.4% en 2009 (ver cuadro 4.11).

Lo que debe destacarse, después de ubicar en su verdadera dimensión los niveles de causalidad, es que los mecanismos de crecimiento tienen unos componentes incluyentes muy importantes, por ejemplo: evitar la nulificación del sector público y la privatización excesiva; mantener las funciones de la banca de desarrollo; estimular el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la bolsa de valores.

La Agencia de Promoción de Exportaciones (APEX-BRASIL), BNDES y la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), son entidades que vienen intensificando el trabajo para conquistar nuevos mercados, diversificar las exportaciones, atraer la inversión extranjera, acelerar la internacionalización de las empresas brasileñas y promover la cultura exportadora en las micro, pequeñas y medianas empresas. Es así como, mediante el Proyecto de Extensión Industrial Exportador y el Plan Estratégico de Promoción Comercial, los exportadores pueden hacer uso de una variedad de beneficios relacionados con medidas tributarias; el estímulo de la producción, exportación, innovación y formación de mano de obra; el crédito en condiciones más favorables y la adopción de medidas de defensa comercial, que en otros países, están reservados a las élites.

Debe subrayarse, además, por su importancia, la ampliación del programa de transferencia de rentas condicional (*Bolsa Familia*), como también el crecimiento real del salario mínimo. Así mismo, el retorno del crédito para consumo que, con mayor estabilidad

económica, puede destinarse a las clases de menor renta. Este conjunto de medidas, entre otras, conforman el conjunto de las que han impulsado el mercado interno.

La recomposición de la autoridad política, con mayor autonomía y responsabilidad, se evidencia en el giro que han tenido las finanzas públicas, la estructura tributaria y el gasto social. Huelga insistir en que hubo un proceso de aprendizaje incremental respecto de los aciertos y, también, de los errores cometidos en el largo proceso de redemocratización (Loureiro y Abrucio, 2003). El avance que puede lograr un país que busca un nuevo orden social, mucho tiene que ver con la existencia de un Estado fuerte, pero con poder acotado institucionalmente, que se consolida mediante su capacidad fiscal y tributaria. De allí la importancia de los factores aquí mencionados.

En Brasil, la crisis de la deuda externa de 1982 puso de relieve la desorganización en el campo fiscal: a) había dos autoridades monetarias, que competían entre sí (Banco do Brasil y Banco Central) y que, a la vez, ejercían la función de bancos de fomento y; b) no existía un control público en relación con las decisiones que tomaban, en forma aislada, los tecnócratas. Durante el período de la redemocratización, se favoreció el ordenamiento de las cuentas públicas y la centralización de la autoridad monetaria en el Banco Central. Así mismo, la élite del gobierno estableció nuevas reglas de juego desde comienzos de los años 1990, referidas al endeudamiento público, tales como la promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y la Enmienda Constitucional N° 3, que, en definitiva, pusieron fin a los mecanismos predatorios de endeudamiento de los estados y los municipios. Del mismo modo, se promovió una mejor administración de los recursos del Estado y, lo más importante, se logró establecer una cultura política de responsabilidad fiscal (*Ibíd.*).

La estructura tributaria en Brasil dista mucho de tener una equitativa asignación de recursos, pero ha corregido importantes problemas de desequilibrio fiscal heredados de las décadas de 1970 y 1980, que han permitido que en los últimos lustros, se hayan destinado recursos directamente en beneficio de las clases menos favorecidas. Con una carga

impositiva en 2008 del 33.5% del PIB, similar al promedio de la OCDE (35%), (en Estados Unidos es del 26% y en México del 21%), Brasil es el país que más recauda impuestos en América Latina (CEPAL, 2012).

En marzo del 2005 Brasil optó por no renovar el acuerdo con el FMI, que había estado vigente desde noviembre de 1998 (Prates, 2005). A pesar del resultado excepcional de la balanza de pagos en 2004 y de su desempeño económico en este mismo año, con esta determinación quiso sumar a estas condiciones favorables, la oportunidad de tener mayor autonomía en la política fiscal. El país tenía divisas más que suficientes para hacer frente a los compromisos de corto plazo y un acuerdo estable entre las élites, que le permitió tomar una decisión tan trascendente. La alternativa sería continuar optando por la prudencia y por una menor libertad en la gestión de la política económica (*Ibíd.*).

A diferencia de otros países de América Latina, Brasil contó con un mayor margen de maniobra para implementar las reformas, incluyendo la privatización y el rediseño de la seguridad social que, en conjunto, demandaron cambios importantes en las reglas formales e informales, lo que implicó voluntad y compromiso político, que sólo podían alcanzarse sobre la base de la institucionalización de la relación entre las élites. En su caso, aunque los márgenes de acción pública se ampliaron, no se verificó un retroceso en la calidad del sector público, sino más bien se produjo una racionalización fiscal, que tuvo un efecto positivo para la sociedad en general. Por otra parte, hay consenso en que un buen número de las empresas privatizadas han cumplido una función decisiva en el desarrollo de tecnologías nuevas, en la comercialización de nuevos productos y en la introducción de nuevas formas de organización.

Con relación a las políticas sociales que se pusieron en marcha a partir de la década de 1990, es notoria la mejoría de las condiciones de vida de millones de personas²³ y visible el

²³ Estas mejoras están relacionadas con la tasa de mortalidad infantil, la atención médica a domicilio, el servicio de agua potable, el combate al analfabetismo y las transferencias de ingreso vinculadas con el desempleo, la educación, la desnutrición, el trabajo infantil, entre otras.

cambio de las reglas de juego, puesto que, como afirma Palermo (2003b:16), se las despojaron “*de sus tradicionales dimensiones populistas y clientelistas*”. En 2009, el gasto público de Brasil fue del 41% del PIB, un poco por debajo del porcentaje de la OCDE (46%), pero muy por encima del que registró México (19%) y del promedio de los países de América Latina (24%) (CEPAL, 2012).

Un indicio de la emergencia de la legalidad impersonal, se avizora en el esfuerzo que está realizando la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, para abatir la corrupción. Los recientes casos investigados involucran no sólo a personajes muy influyentes en el ámbito social, sino a varios funcionarios públicos de primer nivel. Lo importante aquí, son las medidas que se están implementando, para perfeccionar el marco legal y las atribuciones de los órganos encargados de esclarecer y aplicar sanciones, en cada caso.

No menos importante es el lugar especial que Brasil ha logrado en términos político-estratégicos, tanto en América Latina como a nivel mundial. En el espectro regional, son numerosas las acciones en las que Brasil ha tenido un rol protagónico y de referente social y político. Es evidente su liderazgo en los procesos de integración de América del Sur. En el ámbito orbital, ha logrado forjar vínculos con quienes considera sus pares, como Rusia, India, China y Sudáfrica, y ha abierto nuevos mercados con países como Emiratos árabes, Egipto y Líbano, entre otros. Con Estados Unidos no tiene, de ninguna manera, una política de confrontación, pero al ganar visibilidad internacional, ha logrado mayor atención y respeto de Washington. Su eje comercial no gira alrededor de Estados Unidos, como ocurre con México. La Unión Europea, como grupo, es su primer socio comercial, seguido de Sudamérica y, en tercer lugar, de Estados Unidos y Canadá. China se perfila a ocupar uno de los primeros lugares en pocos años.

Este conjunto de elementos nos da una idea de los pasos que viene dando Brasil para acercarse a un estadio superior de desarrollo. Sin embargo, es innegable que a pesar de los logros obtenidos, continúan vigentes grandes problemas y desafíos cruciales, para asegurar la sustentabilidad de su desarrollo económico y social. En buena medida, como hemos

afirmado, este proceso ha sido incremental y, por ende, no puede considerársele como un cambio abrupto o lineal. Los gobiernos democráticos recientes han dado cuenta de su fortaleza en términos de coordinar, formular e implementar acciones públicas y, además, de su capacidad de control, responsable frente a la adopción de decisiones. Poner punto final a las enormes desigualdades que todavía persisten en la sociedad brasileña será, tal vez, la tarea más ardua que Brasil enfrenta en el umbral de este siglo XXI.

En buena medida, como hemos afirmado, este proceso tuvo lugar de forma incremental y no mediante una forma abrupta y lineal de cambio. El grupo en el gobierno se ha mostrado fuerte en términos de su capacidad de coordinación, formulación e implementación de acciones públicas, y además, con capacidad de control, pero responsable frente al proceso de toma de decisiones. Poner punto final a las enormes desigualdades que todavía persisten en la sociedad Brasileña será tal vez, la tarea más ardua que enfrenta Brasil en el umbral de este siglo XXI.

Conclusiones

Brasil experimentó, durante la colonización, condiciones de desigualdad económica y política extremas. De un Estado extractivo con tales características se desprendieron, como es natural, grupos o élites de poder que, por una parte, acapararon los recursos físicos y humanos y las rentas provenientes de todas las actividades productivas y, por otra, impusieron patrones de comportamiento caracterizados por la corrupción y la exclusión social, condiciones que, como bien sabemos, conducen a la trampa del atraso.

Sin embargo, pese a tales condiciones iniciales, la colonización de Brasil fue muy distinta a la de México. Brasil pudo conformar un estado básico sólido; limitar, anticipadamente, en comparación con otros países latinoamericanos, la violencia; mantener integrado el territorio; y, finalmente, lograr continuidad en su crecimiento industrial. Estos factores, en conjunto, denotan la capacidad de la coalición, a través del Estado, para resolver los problemas centrales del desarrollo, emprender nuevas acciones e interactuar socialmente en

favor de un nivel superior de organización. Lo señalado aquí no equivale a desconocer o negar los altibajos coyunturales, pero sí a destacar la importancia que para los brasileños tuvo la circunstancia de no haber tenido una revolución.

Como se ha argumentado, para romper el *lock-in*, se requiere de una secuencia histórica de transformaciones, las más importantes de las cuales, difícilmente, siguen un curso lineal y fluido. El caso de Brasil ilustra, en la actualidad, el comienzo del pasaje a un orden abierto. Ese proceso eclosionó en las últimas décadas y conllevó a transformaciones cruciales en el funcionamiento de la sociedad y en el desempeño económico.

Brasil recibió la década de 1990 en condiciones institucionales y políticas que le permitieron enfrentar los problemas financieros legados del período de crecimiento acelerado y de ampliación de la infraestructura. La consolidación del proceso de democratización, iniciado antes de 1985, abrió un espacio para dejar atrás el modelo de desarrollo basado en la ISI, agobiado por diversidad de limitaciones. La estrategia que se perfiló en la década de 1990 y que tuvo que adoptar elementos aperturistas y de acotamiento estatal, dio lugar a una agenda a nivel nacional en la que concurrieron élites de pensamiento liberal y otras de corte nacionalista, que consiguió concertarse debido a que la gran tecnocracia había acumulado suficiente experiencia para la negociación y porque contó con el respaldo de la coalición, que tenía el dominio de los instrumentos institucionales formales e informales necesarios para arbitrar el proceso. Consecuentemente, en esta década, Brasil experimentó avances y retrocesos que resultaron en una serie de importantes transformaciones, que fueron cobrando impulso con notable celeridad y que le permitieron consolidar su posición de liderazgo regional.

La ampliación ulterior de los espacios de movilización social, se hizo patente en el rediseño a fondo de los programas sociales dirigidos a incorporar nuevos derechos universales, que fueron garantizados en la Constitución de 1988. Se implementaron medidas tendientes a superar las dificultades fiscales, mediante el reordenamiento de los recursos y la disciplina de las finanzas públicas en todas las esferas de gobierno. En otras áreas, como la salud, la

educación, la ciencia y la tecnología, se registró un mayor esfuerzo por parte del gobierno, que actuó con autonomía en cuanto a la cantidad y a la calidad del gasto público, y fue evidente una mayor participación (aunque insuficiente) del sector privado en el financiamiento de varias actividades (Baumann 2001). Esto no quiere decir que todas las reformas hayan sido bien aplicadas. Sin embargo, es innegable que ellas cambiaron sustancialmente el ambiente productivo y social del país, en los últimos años.

Brasil es un país de tamaño continental y posee una gran capacidad agrícola, manufacturera y energética. Es evidente que Estados Unidos y Europa reconocen su política exterior, cada vez más independiente, y tratarán de mantener el acceso preferencial que tienen en el mercado brasileño y en el MERCOSUR.

Es preciso enfatizar que en Brasil, las decisiones cruciales en materia de estrategia económica, interna y externa, siguen un proceso diferente al que, por ejemplo, priva en México. Los mecanismos institucionales son más estables y no hay fragmentación y confrontación entre las élites, como es usual en un estado básico. Las acciones emprendidas en Brasil no son respuesta a problemas sólo coyunturales, sino que han sido programadas y ejecutadas manteniendo continuidad; responden más a intereses comunes que a intereses particulares; y se han estructurado a través de las reglas formales e informales: la misma Constitución de 1988 y la Ley de Responsabilidad Fiscal, son algunos ejemplos.

La implantación de un sin número de reformas económicas y políticas, a partir de la década de 1990, significó una profunda ruptura con el pasado y, a la vez, un paso al umbral del orden social de acceso abierto, refrendado más adelante por las acciones de la coalición dominante, que se abstuvo de sesgar la elección del nuevo presidente Lula Da Silva en 2002.

Los factores de inducción social han jugado un papel muy importante. Diversos grupos y organizaciones sociales y políticas han tenido representación y han aportado elementos renovadores al interior de las élites de poder. Consecuencia de todo ello, ha sido la

ampliación de los espacios de movilización social y, por ende, la inclusión de un grupo, cada vez más numeroso de la población, a nuevas actividades sociales y productivas.

CONCLUSIONES GENERALES

El estudio realizado a lo largo de esta tesis, tuvo como objetivo, según se anunció desde su inicio, efectuar un análisis comparativo del desempeño económico de México y Brasil a la luz de la teoría institucional, propuesta por Douglass North, que, como también se dijo al sentar sus bases teóricas, no sigue las líneas convencionales de la teoría del desarrollo originada en la posguerra. Se trata de una propuesta afín a la nueva teoría del desarrollo, que implica la interacción de varios programas de investigación y el análisis de una buena gama de elementos esencialmente socio-económicos y políticos. Cabe decir, que dentro del amplio espectro de opciones que ofrecen, para su aplicación, los planteamientos que sustentan la teoría institucionalista, la presente investigación centró su atención en el funcionamiento de la sociedad, determinado, como explican Hoff y Stiglitz, por la estructura de poder.

Existe, como se ha argumentado a lo largo de la tesis, una diversidad de factores mediante los cuales se establece en una sociedad, una determinada estructura de poder. Hay condiciones “objetivas” e históricas. En los dos casos estudiados, se trata de ex colonias que experimentaron una drástica exacción con el fin de obtener riqueza natural. Además, México y Brasil eran y siguen siendo, grandes territorios que lograron un estatus superior en la relación metrópoli-colonia. En la extraordinaria expansión del capitalismo de fines del siglo XIX, ambos, al igual que una media docena más de ex colonias, estuvieron teóricamente en condiciones de efectuar un “despegue”, pero la estructura de poder y el funcionamiento de la sociedad fueron adversos, más en México que en Brasil, como vimos.

La clave de la investigación histórica radicó en identificar la trayectoria a partir de la constitución del Estado “extractivo”, para analizar las condiciones en las que se conformó la coalición dominante y se estableció el orden social. En seguida, se vincularon esas instancias al funcionamiento de la sociedad, a partir de la instauración de tipos específicos de derechos de propiedad. Prevalece la noción de que en tanto el orden social sea de acceso restringido, los derechos de propiedad se concentrarán en grupos reducidos, lo que se

traduce en un agotamiento de los espacios de movilización social, dando lugar a una trampa del atraso. A continuación se reseña a grandes rasgos el tratamiento analítico efectuado en ambos países.

1. España y Portugal, trasladaron a México y a Brasil, respectivamente, su acervo institucional y cultural, concretamente, su idioma, su religión y sus creencias, e impusieron un sistema basado en instituciones extractivas (la encomienda, el peonaje, el repartimiento y la esclavitud, entre otras), que tuvieron por fin asegurar a las élites en el poder, el acceso directo y exclusivo a la riqueza. La dotación de factores determinó el nivel de despotismo y exclusión social de la élite en el poder. Más allá de los contrapesos “naturales” (el peligro del derrumbe poblacional), no existieron otros límites que restringieran las acciones de los colonizadores. Esta trayectoria, caracterizada por amplias desigualdades, ha persistido a lo largo de los años y ha determinado el acceso restringido a las oportunidades y a la movilidad social. Todos estos factores se convirtieron en diferente medida en un freno para el desarrollo de México y Brasil.

2. El proceso de independencia fue devastador para México. Las guerras afectaron severamente la agricultura, el comercio, la industria y la minería, así como la incipiente infraestructura de la nación. No hubo acuerdo sobre la organización política, económica y social. Tal desorden, las contradicciones en torno de los derechos y privilegios y la ausencia de instituciones políticas funcionales, caracterizaron los primeros años de vida republicana. Desde 1821, cuando se logró la independencia, el país se encontraba en caos político y tenía una economía en ruinas, lo que acarrió la pérdida de confianza de los pocos inversionistas potenciales, que sobre todo eran usureros del estado frágil. En contraste, el proceso de independencia en Brasil, toda vez que consistió en que la monarquía que se había instalado en su territorio rompió relaciones con Portugal, fue menos traumático y devastador, supuso un buen grado de continuidad y no implicó conflictos entre las elites. Sin embargo, pese a estas circunstancias favorables, la élite en el poder estuvo poco dispuesta a realizar cambios fundamentales. Los ingresos económicos que generaba la economía agro-exportadora eran el mejor incentivo para perseverar en las condiciones

preexistentes. La tierra en México, al igual que en Brasil, después de la independencia, como en la etapa colonial, fue una fuente de poder, de ingresos y también de desigualdad. En México, la hacienda, y en Brasil, las grandes plantaciones, representaron más que una forma de unidad económica, fueron un tipo de organización social, un motivo de prestigio y una causa de poder político.

3. En México, después de la independencia, la coalición dominante se caracterizó por su alta inestabilidad, condición que provocó corrupción y, lo más importante, que el país fuera presa fácil de la amenaza extranjera: España, Francia y Estados Unidos invadieron México en diferentes años entre 1829 y 1861. La mayor catástrofe social fue la pérdida de cerca de la mitad del territorio a manos de Estados Unidos a mediados de la década de 1840. La abundancia de riqueza natural y la exclusión social, crearon una alta movilidad potencial entre las elites “criollas”, que lucharon persistentemente por romper el equilibrio “peninsular”. Esa confrontación entre las élites, se convirtió después en una lucha facciosa sustentada, en apariencia, por divergencias ideológicas (liberales contra conservadores). Para 1850, la situación de México era crítica, el país había perdido más de la mitad de su territorio y la reconstrucción nacional parecía imposible de obtenerse.

4. Durante la dictadura de Porfirio Díaz, la coalición dominante logró estabilizarse, con lo que se favoreció el progreso y la protección del capital privado, nacional y extranjero. Sin embargo, las enormes barreras que obstaculizaban la movilización social, impidieron la participación de las nuevas generaciones en la actividad política e invitaron a la violencia. En 1910, un grupo emergente rompió con el régimen de Porfirio Díaz y con la respectiva coalición dominante. La nueva élite de poder que tomó el control, tuvo ante sí la difícil tarea de reestructurar el sistema económico y de adoptar, para ello, un conjunto de reformas y regulaciones que legitimaran el nuevo orden político: la promulgación del artículo 27 de la Constitución de 1917 y la ley reglamentaria de 1926, que restablecieron el dominio y el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de la nación, fueron la base de los cambios más importantes que se emprendieron. Pese a ello, las fisuras al interior de la coalición dominante, impidieron llevar a cabo la reforma agraria y limitar las prerrogativas

del capital extranjero y de los grandes hacendados. Como afirman algunos especialistas, el ejercicio del poder no cambió sustancialmente en comparación con el período anterior.

5. Las reforma cardenista resultó de un choque exógeno que trastocó el precario equilibrio de poder y representó un paso decisivo para sentar las bases de la consolidación del poder basada en una nueva ideología, el industrialismo. Al fracturarse el partido de gobierno, Cárdenas lo desvinculó de la aristocracia terrateniente, a la que todavía estaba subordinado el Estado. Sin una clase empresarial formada, Cárdenas y sus sucesores inmediatos, se convirtieron en una suerte de Bonapartistas, e intentaron servir de puente en la conformación de la nueva coalición dominante. Hubo cierto éxito en el desarrollo de una industria doméstica orientada al mercado interno, pero hacia fines de la década de 1960 ya había emergido una clase empresarial, que asumió la dirección del proceso, bajo la lógica de la sobreprotección a la industria. Su poder faccioso, detuvo el desarrollo autónomo de la burocracia estatal y la subordinó a sus objetivos, básicamente, canalizar para sí los subsidios estatales. Consecuentemente, las tímidas reformas de los años setenta dieron frutos limitados y se abrió el camino a la crisis estructural de inicios de la década de 1980.

6. En Brasil, por su parte, después de que la monarquía fuera expulsada, se conformó la Vieja República y, con ella, el inicio de una serie de grandes cambios, que llevaron a un quiebre temprano de trayectoria. Dicho ordenamiento fue producto de un compromiso entre las élites locales y el poder central, para evitar la fragmentación del territorio. Entre sus directrices fundamentales, estaban: a) el reacomodo de la coalición dominante, de modo que se aseguró a las élites locales el máximo poder y suficiente autonomía con relación al uso y al beneficio de los recursos internos y externos (recolección de impuestos, créditos del exterior, etc.); b) ante la necesidad de defender el territorio, el ejército se perfiló como una institución sólida, capaz de adquirir presencia nacional, actuar como el encargado de velar por la seguridad nacional, entendida como una misión que lo facultaba no sólo para asegurar la integridad material de la nación, sino para encontrar fórmulas que evitaran la parálisis social y económica y propendieran por la modernización y la reforma social; c) se conformaron tres polos territoriales de desarrollo (Sao Paulo, Minas Gerais y Rio Grande

do Sul), en condiciones que no se presentaran conflictos con el poder central, lo que abrió el camino a un importante dinamismo, que pasó de las actividades primarias a la industria; d) el clima institucional favoreció la reinversión temprana de parte de la renta agrícola en infraestructura, un incremento de la actividad industrial y de la producción real y la diversificación de los servicios públicos; e) el país avanzó en la conformación de un nuevo orden social, cambios que implicaron dejar atrás las formas más primitivas del estado frágil, mediante acuerdos informales, fruto de negociaciones entre las elites de Sao Paulo y Minas Gerais, que le confirieron al Estado capacidad para mantener la integridad del territorio y capacidad de arbitraje en cuanto el cumplimiento de la ley, obviamente en favor de las élites terratenientes pero habilitando, a su vez, el surgimiento y desarrollo de la actividad industrial.

7. Las condiciones externas e internas adversas, como la Gran Depresión de los años treinta, el descenso de la demanda internacional del café, el encarecimiento de las importaciones y la existencia de capital ocioso en las industrias conmocionaron a Brasil y presionaron a la coalición dominante a profundizar el proceso de industrialización. A la vez, surgió otra conmoción causada por la explosión de un movimiento político militar encabezado por un grupo de tenientes y gestado desde la década de 1920, que buscaba imponer a nivel regional los intereses industrialistas. El acomodo de los agro-exportadores con los intereses industriales (frecuentemente miembros de una misma familia poderosa), fue arbitrado por el ejército y por el carismático Getulio Vargas, en el poder desde 1930. Las medidas de cambio que éste adoptó, revelaron la intención que tuvo la coalición dominante de comprometerse con el progreso del país, toda vez que estuvieron encaminadas a convertir la industria en el motor del dinamismo económico, sin vulnerar la economía agro-exportadora. Fue un periodo en el que la economía experimentó el incremento de la demanda interna y en el que se brindó protección a ciertos sectores de la industria, como el textil, iniciando así, a mediados de la década de 1930, la promoción de la industrialización mediante la sustitución de importaciones. El rápido desarrollo, revirtió en la insuficiencia de la estructura institucional. En 1945, los militares y otras fuerzas

políticas, llegaron a un entendimiento sobre la necesidad de reestructurar el sistema político y económico, lo que puso fin a la primera dictadura, en la historia de Brasil.

8. Después de la segunda mitad del siglo XX y hasta la década de 1980 en México y, 1990 en Brasil, la estrategia de desarrollo estuvo basada en la industrialización por sustitución de importaciones, que se aplicó en ambos países, aunque con importantes diferencias. El avance de este proceso eclipsó los intereses agro-mineros, emergieron los industriales y los oligopolios. El marco institucional se configuró con base en instrumentos de protección al mercado interno y un sistema de regulación estatal de tipo dirigista. En las dos naciones, el régimen político era autoritario, pero con una concepción diferente sobre el papel de la industrialización, principalmente, en el ámbito social. Fue inevitable, por consiguiente, la reconformación de la coalición dominante y que la burocracia ganara poder y obtuviera beneficios para ella misma. Las figuras dominantes en ambos países, a las que Hirschman llamó “los técnicos”, concentraron en la cima el máximo poder y fueron actores responsables de direccionar la economía y conseguir su modernización. Agotada la etapa fácil de la ISI, tanto en México como en Brasil, hubo serias amenazas de estancamiento económico y una sentida inconformidad social y política. No obstante que en el primero, imperó el populismo y en el segundo, la dictadura militar, desde el punto de vista convencional, ambos fueron desastres que terminaron en la crisis de la deuda. Sin embargo, el manejo que cada gobierno dio a la situación, fue distinto. La diferencia radical consistió en que la dictadura militar brasileña abanderó el consenso de la coalición dominante, de tinte eminentemente pro-industrialista y lo transmitió a la tecno-burocracia, que dio respuesta a los puntos débiles de la ISI y, fundamentalmente, encarriló el endeudamiento externo al fomento de la industria, no como en México, que se utilizó de manera improductiva. Eso marcó la bifurcación entre ambos países, cuando paradójicamente México parecía estar mejor preparado para enfrentar la crisis, gracias a la bonanza petrolera. El acierto del uno y la errática actuación del otro, encuentran su razón de ser en las reformas iniciadas desde fines del siglo XIX, que determinaron para cada país un divergente equilibrio del ejercicio del poder.

9. Consecuentemente, lo destacable del llamado Milagro Económico Brasileño, no fue que se hubiese materializado en la dictadura militar, sino que estuvo sustentado e impulsado por una coalición dominante que, desde mucho antes, tenía acuerdo en que el objetivo nacional prioritario era obtener un mayor crecimiento económico. Ese objetivo y, sobre todo, el consenso que en torno de él, mantuvieron en el tiempo, de forma firme y constante, las diferentes élites, se convirtió en el principal instrumento de estabilidad económica y orden político. A partir de 1975, la coalición comenzó a enfrentar problemas de estabilidad, cuando vio confrontado su modelo económico y político. Los choques petroleros de 1973 y 1979 impactaron negativamente la economía, sin embargo, la respuesta no fue, precisamente, la desaceleración sino, por el contrario, dar continuidad a los programas de fomento industrial. Por ello, el incremento de la deuda en Brasil se explica como una fuente de recursos para continuar con el objetivo inicial de acelerar el crecimiento económico.

10. La crisis de la deuda en la década de 1980, llevó a la mayoría de los países a aceptar los lineamientos que se definieron en el Consenso de Washington, como la apertura comercial y financiera, la privatización y la re-funcionalización del Estado, reformas que tuvieron un carácter global y fueron requisito para participar en el nuevo contexto internacional. Sin embargo, la profundidad de las medidas y la forma como se llevaron a cabo, no fue la misma en México y Brasil.

11. La transición al neoliberalismo, que en México se inició en 1985, ocasionaron el cambio, de forma casi radical, de todas sus reglas del juego, particularmente, en cuanto hizo a la organización y a las funciones del Estado. Con todo eso, no lograron el fortalecimiento del capital humano, mediante el aprendizaje, ni mejorar la capacidad de crecimiento del país. La estructura jerárquica de la coalición experimentó importantes modificaciones e ingresaron nuevos elementos, con gran poder económico. Las élites, a diferencia de Brasil, como se verá más adelante, no lograron definir intereses comunes, ni le confirieron al Estado algún grado de autonomía para llevar a cabo acciones en favor de la movilización social y del aprendizaje colectivo. Las reformas neoliberales, por lo tanto, no lograron acoplar los requerimientos de un proyecto nacional de desarrollo, ya que los intereses de las

élites de poder eran otros. En este caso, el factor del que se derivó el quiebre, fue la ausencia de reglas pactadas para llevar a cabo la privatización. No existieron lineamientos previos y, si los hubo, no se cumplieron. Los mecanismos de control carecieron por completo de rigor y estrictez, debilidad que condujo a que las empresas y los recursos del Estado se asignaran en forma arbitraria y a que se suscitara entre las elites conflictos, por la disputa de los beneficios. Ese estado de cosas, al tiempo, desembocó en que la elite gobernante, al no contar con el apoyo de la coalición dominante y enfrentar fuertes poderes económicos facciosos, no pudo estructurar su gestión, ni tomar decisiones cruciales y en que las conductas de abuso y corrupción, permearan todo el aparato de Estado. Durante los gobiernos de Salinas y Zedillo, el problema de México fue aún más complejo, ya que las élites entraron en un conflicto de mayores proporciones por la riqueza que, arbitrariamente, se había asignado a nuevos entrantes en la coalición. Esta fragmentación de las élites, generó enormes problemas de coordinación, de gobernabilidad y de liderazgo. Pese a los resultados positivos que registraron sus exportaciones y a la recepción de IED, el desempeño endógeno de México no ha mejorado o se ha deteriorado en las últimas décadas. El crecimiento del PIB promedio en los últimos 10 años, fue sólo del 2% anual y el PIB per cápita del 1.6%. Si se observan las cifras a largo plazo, la brecha internacional se ha ampliado y los índices de pobreza, aunque se han reducido, indican que casi la mitad de la población se encuentra en esa situación. Por otra parte, el esfuerzo por incrementar los servicios de educación y salud para la mayoría, a fin de hacer menos difícil su condición social, no muestra un gran avance, en los últimos años.

12. Brasil adoptó las políticas neoliberales más tardíamente que México (principios de la década de 1990), debido a su consolidación institucional, en una época en la que se estaba adelantando un proceso de ampliación de las libertades políticas sin precedentes, que concluyó con la Constitución de 1988. La década de 1990 inició con enormes dificultades e inestabilidad económica, pero concluyó con una notable mejoría en las condiciones económicas. En el camino, sobrevinieron una serie de cambios y reformas económicas, políticas y sociales, que revelaron el margen de acción de la coalición dominante, cuya estructura de poder también sufrió profundas alteraciones. Ese conjunto de circunstancias,

le permitieron actuar con un mayor margen de maniobra para negociar con los Organismos Internacionales y, por consiguiente, para formular nuevas políticas y para implementarlas, con sujeción al compromiso que estaba obligado a acatar. En este sentido, pudo ser más selectivo con los ajustes que efectuó; mantuvo cierto margen de proteccionismo, disfrazado de arancel común, en el caso de Mercosur; conservó e, incluso, expandió, el objetivo de los Bancos de Desarrollo y; aunque el tamaño del Estado disminuyó, el rediseño lo benefició y preservó el intervencionismo en algunos sectores claves. Por otra parte, aprovechó las nuevas reglas que impuso el neoliberalismo, como la privatización, para llevarla a cabo de acuerdo a lineamientos previamente establecidos y, aunque con algunas fallas, se pudo asignar y aprovechar mejor los recursos. A raíz de estas acciones no se dio ningún indicio de fractura en la coalición y las reformas mantuvieron su continuidad, sin que ello signifique que todas fueron exitosas. El desempeño económico de Brasil ha mejorado en los últimos años, comparado con México. El crecimiento promedio anual de su PIB, en los dos lustros anteriores, fue de 3.34% y del PIB per cápita, del 2%. La brecha internacional con relación al país líder, pese a que no se ha reducido dramáticamente, como sí ha ocurrido con los Tigres Asiáticos, tampoco ha sufrido descabros, desde el siglo XIX hasta la fecha. El índice de pobreza ha disminuido. Así mismo, son positivos los indicadores relacionados con la calidad y cantidad del gasto público destinado a la educación y la salud. Del mismo modo, se aprecia un sustancial avance en la información que brindan los indicadores relacionados con ciencia y tecnología.

13. Se percibe una trayectoria más estable en Brasil que en México. Al respecto, es necesario resaltar, respecto del primero de tales países, la función de los militares como mediadores entre el pueblo y las élites. Este comportamiento se convirtió en institucional y su efecto ha sido evidente en la forma como se ha organizado y ejercido el poder. La función “salvadora” cumplida por dicho estamento, tiene un fondo ideológico que equipara la Seguridad Nacional con la preservación del territorio, el bienestar del patrimonio de la nación, el desarrollo económico y, tal vez lo más importante, con el mantenimiento de la unidad y del consenso al interior de la nación. El cumplimiento de estas funciones ha requerido de una gran capacidad de coordinación, responsabilidad y disciplina, que,

efectivamente, pese a algunas contradicciones, las fuerzas militares brasileñas han demostrado tener, a todo lo largo de la historia.

14. Las circunstancias, de México en las últimas décadas, de por sí adversas y que caracterizan, de acuerdo a la tipología de North, al estado natural básico, lo han mantenido en una situación de entrapamiento o *lock-in*, que no le ha permitido avanzar hacia estadios superiores de desarrollo. La coalición dominante mantiene limitada la capacidad de acción del sector público a la preservación de sus intereses inmediatos, lo que impide que las iniciativas de la élite gubernamental tengan algún curso de acción. Los pilares del cambio de la trayectoria (formación y capacitación de los recursos humanos, ampliación y modernización de la infraestructura, mayor participación en todo tipo de organizaciones, etc.) continúan viciados por relaciones clientelares y por la corrupción. Las élites no han acotado el poder, es decir, no han depuesto sus privilegios para convertirlos en derechos y obligaciones. La confianza entre los miembros de la coalición dominante y la élite de gobierno se ha deteriorado, de tal manera que cada facción trata de preservar su propio espacio y por lo tanto, sus privilegios.

15. Brasil ha logrado eliminar una serie de restricciones asociadas con el estancamiento y el atraso mediante un proceso integral de cambio institucional. Las élites encontraron la forma de aprovechar ventajas económicas más duraderas para el conjunto de la población sin que la estabilidad de la coalición se haya visto amenazada, es decir, han logrado una nueva institucionalidad. Estas circunstancias redundaron en la ampliación de la capacidad de la acción pública y en la implementación de reformas que detonaron el aprendizaje social. Es dable, por lo tanto, considerar que Brasil está logrando transformar el orden social existente, en un orden de acceso abierto. Las condiciones de este ajuste se fueron gestando incrementalmente a lo largo de su trayectoria y detonaron en la década de 1990. A partir de entonces, son evidentes una serie logros económicos, sociales y políticos que, como bien se argumentó, al tiempo, constituyen un claro síntoma del cambio de patrón de funcionamiento de la sociedad, modificación que es característica del paso al orden abierto.

BIBLIOGRAFÍA

Abreu, Marcelo y Dorte Verner. 1997, *Long-Term Brazilian Economic Growth: 1930-94*, Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.

Abreu, Marcelo y Rogério Werneck. 1993, *Privatization and Regulation in Brazil: The 1990-1992 Policies and the Challenges Ahead*, en Werner Baer y Michel E. Conroy. 1993, *Latin America: Privatization, Property, Rights and Deregulation I*, The Quarterly Review of Economics and Finance, Vol. 33, Special Issue 1993

Acemoglu, Daron. 2009, *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton University Press.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson. 2005, *Los Orígenes Coloniales del Desarrollo Comparativo: Una Investigación Empírica*, Revista de Economía Institucional, Vol. 7, N° 13, Segundo Semestre, pp.17-67.

Acemoglu, Daron; Simon Johnson y James A. Robinson. 2004, *Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, disponible en <http://www.nber.org/papers/w10481>

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson. 2002, *Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution*, Working Paper 8460, National Bureau of Economic research, Massachusetts.

Acemoglu, Daron; Simon Johnson y James A. Robinson. 2001, *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation* The American Economic Review, Vol. 91, N° 5, Dec, pp. 1369-1401.

Acemoglu, Daron y Simon Johnson. 2003, *Unbundling Institutions*, NBER Working Paper Series, Paper 9934, National Bureau of Economic research, Massachusetts.

Acemoglu, Daron y James A. Robinson. 2000, *Political Losers as a Barrier to Economic Development*, The American Economic Review, Vol. 90, N° 2, May, 2000, pp. 126-130.

Aguiar, M. Antonio; Marcos Arruda y P. Flores. 1984, *Economic Dictatorship versus Democracy in Brazil*, Latin. American Perspectives, Vol. 11, No. 1, 1984 winter.

Amsden, Alice. 2001, *The Rise of "the Rest"*. New York, Oxford University Press, New York.

Amsden, Alice. 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, New York.

- Amsden, Alice y T. Hikino. 1995, *La Industrialización Tardía en Perspectiva Histórica*, Desarrollo Económico, Vol. 35, N° 137, Apr-Jun., 1995, pp. 3-34.
- Archer, Margaret. 1995, *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*. Cambridge University Press.
- Arthur, W. Brian. 1994, *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, MI.
- Bacha, Edmar L. 1986, *El milagro y la crisis. Economía brasileña y Latinoamericana*, El trimestre Económico, Lecturas, N° 57, Fondo de Cultura Económica, México.
- Baer, Werner y Michel E. Conroy. 1993, *Latin America: Privatization, Property, Rights and Deregulation I*, The Quarterly Review of Economics and Finance, Vol. 33, Special Issue 1993
- Baer, Werner y Jack K. Edwards. 1993, *The State and the Private Sector in Latin America: Reflections on the Past, The present and the Future* en W. Baer y Michel E. Conroy (eds.), *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 33, Special Issue 1993, pp. 9-19.
- Balassa, Bela. 1988, *Los Países de Industrialización reciente en la Economía Mundial*, Fondo de Cultura Económica, México
- Balassa, Bela. 1983, *La Política de Comercio Exterior de México*, Comercio Exterior, Marzo
- BANCO MUNDIAL. 1997, *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997: o Estado num mundo em transformação*. Washington, DC.
- Baumann, Renato. 2001, *Brasil en los Años Noventa: Una Economía en Transición*, Revista de la CEPAL 73, Abril 2001, pp.149-172.
- Bazdresch, Carlos y Carlos Elizondo. 1993, *Privatization: The Mexican Case*, en W. Baer y Michel E. Conroy (eds.), *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 33, Special Issue, pp. 45-66.
- Bell, Martin y Keith Pavitt. (1992), *Accumulating Technological Capability in Developing Countries*, World Bank, Annual Conference on Development Economics.
- Begué, Aguado Alberto. 2001, *El Papel Económico del Estado y las Políticas de Privatización en el Brasil de los Años Noventa*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

Calva, José Luis. 2004, *Ajuste estructural y TLCAN: Efectos en la agricultura mexicana y reflexiones sobre el ALCA*, El Cotidiano, Marzo-Abril, Vol. 19, N° 24, Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp. 14-22.

Cárdenas, Enrique. 1995, *Una interpretación macroeconómica del siglo XIX en México*, en El Trimestre Económico Núm. 246, FCE, México, Abril-Junio de 1995, pp. 245-279.

Cárdenas, Enrique; José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp. 2003, *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la Posguerra*, El Trimestre Económico, Lecturas, N° 94, Fondo de Cultura Económica, México.

Cardoso, Ciro F. 1980, *México en el siglo XIX (1821-1910) Historia económica y de la estructura social*, Nueva Imagen, México

Castells, Manuel. 1999, *La era de la información: la sociedad red*, Vol. 1, Siglo XXI Editores, México.

CEPAL, 2012. *Perspectivas Económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el desarrollo*, disponible en <http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/9/44869/TablasCP-IED2011>

CEPAL, 2011. *América Latina y el Caribe: Flujos de entrada de inversión extranjera directa*. Unidad de Información Pública y Servicios WEB, disponible en <http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/9/44869/TablasCP-IED2011>

CEPAL, 2010. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, disponible en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/>

CEPAL, 2009. *América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008*. Cuaderno N° 37.

CEPAL, 2008. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, disponible en www.cepal.org/ddpe

Clifton, Judith. 1999, *Sindicatos y Política en México: El Caso de la privatización en México*, Política y Gobierno, Vol. VI, núm. 2, Segundo Semestre de 1999, pp. 407-440.

Coase, Ronald. 1994, *La empresa, el mercado y la ley*, Alianza Editorial. Madrid.

Coase, Ronald. 1960, *The Problem of Social Cost*, The Journal of Law and Economics, Vol. 3, N° 1, October de 1960, pp.1-44.

Coase, Ronald. 1937, *The Nature of the Firm*, Economica, N° 4, November, pp.386-405.

- Coes, Donald V. 1995, *Macroeconomic Crises, Policies and Growth in Brazil. 1964-90*, The World Bank, Washington, D.C.
- Codato, Nervo Adriano. 2003, *Estado militar, política econômica e representação de interesses: Constrangimentos e transição democrática no Brasil nos anos oitenta*, en Espacio Abierto, Vol. 12, No.4 pp., 493-521, disponible en www.redalyc.com,
- Correa, Rafael. 2002, *Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad*. Revista de la CEPAL N° 76, Abril 2002.
- Cypher, James M. 1992, *Estado y Capital en México. Política de desarrollo desde 1940*, Siglo XXI Editores, México.
- Dabat, Alejandro y M. A. Rivera Ríos. 1995, *Las Transformaciones de la Economía Mundial*, en Investigaciones Económicas.
- Dabat, Alejandro. 2002, *Globalización, capitalismo actual y nueva configuración espacial del mundo*, en Basave et al. *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*. Porrúa, UAM, UNAM, México.
- David, Paul. 1985, *Clio and the Economics of QWERTY*, en *American Economic Review*, 75, 1998, 332-7.
- Denzau, Arthur y Douglass North. 1994, *Shared Mental Models: Ideologies and Institutions*, *Kyklos*, Blackwell Publishing, Vol. 47, N° 1, pp. 3-31.
- Diniz, Eli. 2004, *Democracia y Desarrollo en Brasil: la Relevancia de la Dimensión Político-Institucional*, Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 65, p. 61-77, www.cidob.org.
- Diniz, Eli. 2003, *Empresariado, Estado y Políticas Públicas en Brasil: Nuevas Tendencias en el umbral del Nuevo Milenio*, en Vicente Palermo (Compilador), *Política Brasileña Contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación*, Siglo XXI e Instituto Di Tella, Argentina.
- Eggertsson, Thráinn. 1995, *El comportamiento Económico y las Instituciones*, Alianza Editorial, Madrid.
- Elizondo, M. Carlos. 2011, *Por eso estamos como estamos. La Economía Política de un crecimiento mediocre*, Random House Mondadori, México.
- Engerman, Stanley y Kenneth Sokoloff. 1997, *Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies* en Stephen Haber, ed., *How Latin America fell behind*, Stanford University Press.

Escalante, Pablo; Bernardo García y Luis Jauregui, 2010. *Nueva Historia Mínima de México*, El Colegio de México, México.

Fagundes, Vizentini Paulo. 1998, *Política externa e desenvolvimento no regime militar*, Fundação Maurício Grabois, Edição 51, Nov, Dez, Jan, 1998-1999. pp., 56-65, disponible en, <http://www.fmauriciograbois.org.br/portal/cdm/revista.int.php>.

Fajnzylber, Fernando. 1983, *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen, México.

Ferraz, João Carlos; David Kupfer y Mariana Iootty. 2004, *Competitividad industrial en Brasil. 10 años después de la liberalización*, Revista de la CEPAL 82, Abril, pp. 91-119.

Fontela, M. Emilio y Joaquín Guzmán Cuevas. 2005, *Brasil y la economía social de mercado*, Universidad de Extremadura, Cáceres, España.

Fishlow, Albert. 1972, *Origins and Consequences of Import Substitution in Brazil*, Academic Press, New York.

Freyre, Gilberto. 1963, *The Masters and the Slaves: A Study in the Development of Brazilian Civilization*, Alfred A. Knopf (editorial), New York, 1963.

Furtado, Celso. 1998, *El capitalismo Global*, Fondo de Cultura Económica, México. Disponible en <http://www.redcelsofurtado.edu.mx>.

Furtado, Celso. 1974, *Formación económica de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México.

Goldstein, Andrea. 2002, *Embraer: de campeón nacional a jugador global*, Revista de la CEPAL N° 77, Agosto 2002, pp. 101-121.

Guillén, Arturo. 2000, *México hacia el siglo XXI: Crisis y modelo económico alternativo*, UAM, Plaza y Valdés Editores, México

Haber, Stephen. 1997, *How Latin America Fell Behind. Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico 1800-1914*, Stanford University Press.

Haber, Stephen y Herbert S. Klein. 1997, *The Economic Consequences of Brazilian Independence* en Stephen Haber, ed., *How Latin America fell behind*. Stanford University Press.

Haber, Stephen y Armando Razo. 2000, *Industrial Prosperity under Political Instability: An Analysis of Revolutionary Mexico*, en Bruce Bueno de Mesquita and Hilton L. Root (eds.), *Governing for Prosperity*, New Haven, Yale University Press, pp. 106-152.

- Hamilton, Nora. 1983, *México: los límites de la autonomía del Estado*, Editorial Era, México.
- Harris, John; Janet Hunter y Colin Lewis. 1995, *The New Institutional Economics and Third World Development*, London, Routledge.
- Harvey, David. 1990, *La Condición de la Posmodernidad*, Basil Blackwell, Oxford.
- Hayes, Robert A. 1989, *The Armed Nation: The Brazilian Corporate Mystique*, Center for Latin American Studies, Arizona State University
- Hirschman, Albert. 1996, *La Economía Política de la Sustitución de Importaciones en América Latina*, El Trimestre Económico, N° 250, pp. 489-524.
- Hirschman, Albert. 1995, *Tendencias autosubversivas. Ensayos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hirschman, Albert. 1985, *Auge y Decadencia de la Economía del Desarrollo*, en M. Gersovitz, C.F. Díaz Alejandro, G. Rains y M.R. Rosenzweig (comps), "Teoría y Experiencia del Desarrollo Económico", Fondo de Cultura Económica, México.
- Hirschman, Albert. 1984, *De la Economía a la Política y más allá*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hodgson, Geoffrey. 2006, *What are Institutions?*, Journal of Economic Issues, Vol. XL, N° 1, March 2006.
- Hodgson, Geoffrey. 2003, *El Enfoque de la Economía Institucional*, Comercio Exterior, Vol. 53, N° 10, Octubre, pp. 895-916.
- Hodgson, Geoffrey. 2001. *How Economics Forgot History. The Problem of Historical Specificity in Social Science*, Routledge, Londres.
- Hoff, Karla. 2003, *Paths of Institutional Development: A view from Economic History*. World Bank Research Observer, Vol. 18, No. 2, pp. 205-226
- Hoff, Karla y J. Stiglitz. 2002, *La Teoría Económica Moderna y el Desarrollo*, en G. Meier, y J. Stiglitz *Fronteras de la Economía del Desarrollo. El futuro en perspectiva*, Banco Mundial -Alfaomega, México.
- Hoff, Karla. 2001, *Beyond Rosenstein-Rodan: The Modern Theory of Coordination Problems in Development*, Annual World Bank Conference on Development Economics, 2000.
- Ianni, Octavio. 1974, *El Colapso del Populismo en Brasil*, UNAM, México

Ianni, Octavio. 1971, *Estado y planificación económica de Brasil (1930-1970)*, Amorrortu Editores, Buenos Aires

Katz, Jorge. 2000, *Reformas Estructurales, Productividad y Conducta Tecnológica en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.

Knight, Alan. 2002, *Tres crisis de fin de siglo en México*, en Reina, Leticia y Elisa Servin. *Crisis, Reforma y Revolución. México: Historias de fin de siglo*, Tauros, México.

Kohli, Atul. 2004, *State-Directed Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge University Press, USA

Kupfer, David; João Carlos Ferraz y Laura Carvalho. 2009, "50 años en 5". *El largo y sinuoso camino del desarrollo industrial de Brasil*", Instituto de Estrategia Internacional, Boletín 330, Septiembre/Diciembre 2009. pp. 45-72.

Leff, Nathaniel H. 1997, *Economic Development in Brazil, 1822-1913* en Stephen Haber, Ed., *How Latin America Fell Behind. Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico 1800-1914*, Stanford University Press.

Loser, Claudio y Harinder Kohli. 2012, *Futuro para todos. Acciones Inmediatas para México*, Santillana Ediciones, S.A., México.

Loureiro, Maria Rita y Fernando Luiz Abrucio. 2003, *Política y Reformas Fiscales en el Brasil reciente*, en Vicente Palermo (Compilador), *Política Brasileña Contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación*, Siglo XXI e Instituto Di Tella, Argentina.

Lustig, Nora. 1992, *México hacia la reconstrucción de una economía*. Fondo de Cultura Económica, México.

Maddison, Angus. 2010, *Historical Statistics of the World Economy: 1-2008*; WDI 2010 Disponible en <http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>

Maddison, Angus. 2007, *Contour of the World Economy, 1-2030 AD. Essays in Macro-Economic History*, Oxford University Press

Maddison, Angus. 1992, *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth. Brazil and Mexico*. The World Bank and Oxford University Press

Magnusson, Lars y Jan Ottoson. 2009, *Path Dependence: Some Introductory Remarks*, en Magnusson, Lars y Jan Ottoson (Eds.), *The Evolution of Path Dependence*, Edward Elgar, Cheltenham.

Mokyr, Joel. 2002, *Los Dones de Atenea*. Princeton University Press

North, Douglass; John Wallis y Barry Weingast. 2009, *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press.

North, Douglass; John Wallis y Barry Weingast. 2005, *The Natural State: The Political-Economy Of Non-Development*, UCLA University, Disponible en www.international.ucla.edu/article.asp

North, Douglass. 2005, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, New Jersey.

North, Douglass, William Summerhill y Barry Weingast. 2002, *Orden, Desorden y Cambio Económico: Latinoamérica vs. Norte América*, Revista Instituciones y Desarrollo N° 12-13 (2002) págs. 9-59.

North, Douglass. 2000, *La Evolución Histórica de las formas de Gobierno*, Revista de Economía Institucional, Vol. 2, N° 2, Primer Semestre, pp.133-148.

North, Douglass. 1993, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

North, Douglass; William Summerhill y Barry Weingast. 1989, *Constitutions and Commitment: Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th-Cent. England*, The Journal of Economic History, Vol. XLIX, N° 4, December.

North, Douglass. 1984, *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Editorial, España.

North, Douglass y Robert Paul Thomas. 1978, *El nacimiento de mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)*, Siglo XXI Editores, México.

North, Douglass y Lance E. Davis. 1971, *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press.

North, Douglass. 1969, *Una Nueva historia económica. Crecimiento y bienestar en el pasado de los Estados Unidos*. Editorial Tecnos, S.A. Madrid

OCDE. working papers series. www.ocde.org

OCDE. 2009, *Total Tax Revenue Statistics 1965-2008 – Edition 2009*, OECD, Paris.

OCDE. PISA 2009, 2010 Results. www.pisa.oecd.org/

Palermo, Vicente. 2003a, *Estrategias Riesgosas, Racionalidad Política y Gestión Económica de Gobiernos Representativos: El Plan Real*, en Vicente Palermo (Comp.),

Política Brasileña contemporánea. De Collor a Lula en años de Transformación, Siglo XXI e Instituto Di Tella, Argentina.

Palermo, Vicente. 2003b, *¿Cómo se gobierna Brasil? El Debate Brasileño sobre Instituciones Políticas y Gestión de Gobierno*, Colección de Documentos, Instituto Internacional de Gobernabilidad, disponible en <http://www.iigov.org/>.

Panizza, Francisco. 2003, *Política y Economía de Brasil contemporáneo* en, Vicente Palermo, *Política Brasileña contemporánea. De Collor a Lula en años de Transformación*, Siglo XXI e Instituto Di Tella, Argentina.

Petit, Pere y Pep Valenzuela, 2004. *Lula, ¿Dónde vas! Brasil, entre la gestión de la crisis y la prometida transformación social*, Icaria editorial S.A., Barcelona.

Pérez, Carlota, 2001. *Cambio Tecnológico y Oportunidades de Desarrollo como Blanco Móvil*, Revista de la CEPAL N° 75, Diciembre de 2001.

PNUD. 2010, *Informes Internacionales sobre Desarrollo Humano*. www.undp.org/

Pons, Caixes y Josep M., 1987. *La deuda Externa en Brasil*, Afers Internacionals, N° 11, pp. 111-130, disponible en <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/27770/51889>

Prates, Daniela. 2005, *Renovar o no renovar el acuerdo con el FMI: osadía versus prudencia*, Centro de Estudios Brasileños Ortega y Gasset, Volumen 2 Número 4, Julio - agosto 2005.

Rivera, Eugenio. 2006, *Modelos de Privatización y Desarrollo de la Competencia en las Telecomunicaciones de Centroamérica y México*, CEPAL, SERIE Estudios y Perspectivas N° 66

Rivera Ríos, Miguel A. 2011a, *Trayectorias Históricas de Desarrollo Socio-económico y Sistemas Complejos*, Cátedra Extraordinaria de Economía Política, Facultad de Economía-UNAM.

Rivera Ríos, Miguel A. 2011b, *Economía Política del Poder. La relación entre la organización y ejercicio de poder y el desempeño económico*, Cátedra Extraordinaria de Economía política, Facultad de Economía, UNAM.

Rivera Ríos, Miguel A. 2010, *El Cambio Histórico Mundial*, Cátedra Extraordinaria José Ayala de Economía Política, Facultad de Economía-UNAM.

Rivera Ríos, Miguel A. 2009, *Desarrollo Económico y Cambio Institucional. Una Aproximación al Estudio del Atraso Económico y el Desarrollo Tardío desde la Perspectiva Sistémica*. UNAM, Juan Pablos Editor, México.

- Rivera Ríos, Miguel A. 2008, *Dinámica Socioeconómica, Conocimiento e Instituciones*, Cátedra Extraordinaria José Ayala de Economía Política, Facultad de Economía-UNAM.
- Rivera Ríos, Miguel A. 1997, *México: Modernización Capitalista y Crisis*, UNAM, México.
- Rivera Ríos, Miguel A. 1992, *El Nuevo Capitalismo Mexicano*, Ediciones Era, México.
- Rivera Ríos, Miguel A. 1986, *Crisis y reorganización del capitalismo Mexicano*, Era, México
- Rodríguez Vargas, José de Jesús. 2005, *La Nueva Fase de Desarrollo Económico y Social del Capitalismo Mundial*, Tesis Doctoral, UNAM, México, disponible en <http://www.eumed.net/tesis/jjrv/>
- Rosenzweig, Fernando. 1989. *La evolución económica de México.1870-1940*, en, El Trimestre Económico, N° 22 pp. 11-56.
- Rutherford, Malcolm. 2003, *La Economía Institucional: Antes y Ahora*, Revista Análisis Económico, Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp.13-39.
- Rutherford, Malcolm. 1998, *Veblen's Evolutionary Programme: A Promise Unfulfilled*, Cambridge Journal of Economics, 22(4).
- Rutherford, Malcolm. 1994, *Institutions in economics. The old and the new institutionalism*. Cambridge University Press.
- Sacristán Roy, Emilio. 2006, *Las Privatizaciones en México*, Economía UNAM, Vol. 3, núm. 9, Septiembre 2006, pp. 54-64.
- Sáinz, Pedro y Alfredo Calcagno. 1999, *La Economía Brasileña ante el Plan Real y su Crisis*, CEPAL, Serie, Temas de Coyuntura, Santiago de Chile.
- Sallum, Brasilio. 2003, *Metamorfosis del Estado Brasileño a finales del Siglo XX*, en Vicente Palermo, *Política Brasileña contemporánea. De Collor a Lula en años de Transformación*, Siglo XXI e Instituto Di Tella, Argentina.
- Santibanez, Lucrecia; Mariana Campos y Brenda Jarillo. 2010, *Gasto en Educación: La Eficiencia del Financiamiento Educativo en México*, México Evalúa, Centro de Análisis en Políticas Públicas, A.C.
- Seckler, David. 1977, *Thorstein Veblen y el Institucionalismo. Un estudio de la Filosofía Social de la Economía*, Fondo de Cultura Económica. México.

Speckman Guerra, Elisa. 2010, *El Porfiriato en Escalante Pablo et al., Nueva Historia Mínima de México*. El colegio de México.

Stein, Stanley y Barbara Stein. 1970, *La Herencia Colonial de América Latina*, Siglo Veintiuno editores, México.

Stiglitz, Joseph. 2002a, *La información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica*, Revista Asturiana de Economía, N° 25.

Stiglitz, Joseph. 2002b, *Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 22, Caracas.

Stiglitz, Joseph. 1998, *Más Instrumentos y Metas más amplias para el Desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington*. Instituciones y Desarrollo, Octubre de 1998.

Robinson, James A. 2007, *The Political Economy of Equality and Growth in Mexico: Lessons from the History of the United States*, Harvard University, disponible en http://scholar.harvard.edu/jrobinson/files/jr_Mexico.pdf

Robinson, James A. 1999, *When is a State Predatory?*, Harvard University - Department of Government; Centre for Economic Policy Research; National Bureau of Economic Research, Working Paper Series No. 178

Veblen, Thorstein. 2005, *Fundamentos de Economía Evolutiva*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Veblen, Thorstein. 1990, *The place of science in modern civilization and other essays*, New Brunswick, New Jersey

Veblen, Thorstein. 1899/1963. *La teoría de la clase ociosa*, Fondo de Cultura Económica, México.

Wade, Robert. 1999, *El Mercado Dirigido. La Teoría Económica y la Función del Gobierno en la Industrialización del Este de Asia*, Fondo de Cultura Económica, México

Weingast, Barry R. 2008, *Why Developing Countries Prove So Resistant to the Rule of La*, Stanford University, disponible en <http://www.stanford.edu/group/polisci/faculty/weingast/WeingastROL.pdf>

Westphal, Larry. 1992, *La Política industrial de una economía impulsada por las exportaciones: lecciones de la experiencia de Corea del Sur*, Pensamiento Iberoamericano, N° 21, Enero-Junio, pp.235-257.

Williamson, Oliver. 1991, *Mercados y Jerarquías*, Fondo de Cultura Económica, México.

Williamson, Oliver. 1985, *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*, Fondo de cultura económica, México.

WORLD ECONOMIC FORUM. 2011, *The Global Information, Technology Report 2010-2011*