Reforma económica y arreglos institucionales en México: el legado de las instituciones políticas[1]

Manuel Palma-Rangel[2]
Universidad de Essex, Inglaterra
E-mail: **mpalma@essex.ac.uk**

Resumen

Después de más de 15 años de reforma económica los gobiernos latinoamericanos han aprendido que las medidas emprendidas son sólo los primeros pasos de un proceso más largo y complicado. La siguiente etapa es la consolidación política de las instituciones de mercado. A partir de una revisión de la literatura sobre la influencia del sistema político para la implementación de la reforma económica en México, el presente artículo sostiene que las capacidades de dicho sistema para consolidar la reforma en el largo plazo son cuestionables. En particular, enfatiza que el sistema político presenta dificultades tanto para el inicio y sustentabilidad de las políticas de mercado como para la protección de los derechos de propiedad. Ambos procesos son claves tanto para una asignación eficiente de los recursos como para la maduración política de las reformas emprendidas. Irónicamente, el sistema político excepcional que apoyó decididamente la implementación de los primeros pasos de la reforma económica en México puede constituirse como uno de los principales obstáculos para su consolidación.

1. Introducción

A partir de mediados de los setenta y hasta entrados los noventa, como consecuencia tanto de un entorno internacional adverso como de una severa crisis interna, tuvieron lugar en México, al igual que en Latinoamérica, una serie de reformas económicas cuyos objetivos fueron desmantelar los controles estatales de la economía y desarrollar las bases para el funcionamiento de una economía de mercado. Los principales componentes de estas reformas fueron con-

[1] Traducción del inglés de Gabriela Jaramillo Díaz de un texto inédito.
[2] Quiero expresar mi gratitud por los comentarios de Christian Anglade y Todd Landman para la elaboración de este trabajo. José Ayala tuvo el talante y la gentileza de comentar también una versión preliminar del mismo. A su memoria dedico este trabajo. Por supuesto la responsabilidad de su contenido es sólo mía.

Revista Instituciones y Desarrollo Nº 14-15 (2003) págs. 171-196. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España. http://www.iigov.org

densadas por John Williamson en el llamado Consenso de Washington. Las recomendaciones de este "consenso" fueron basadas en la convicción de que la liberalización del mercado bastaba por sí misma para reactivar el crecimiento y el desarrollo económico[3]. Estas recomendaciones han sido divididas analíticamente en dos: estabilización y cambio estructural. El objetivo central de la primera consistía en detener la creciente inflación y mejorar la posición financiera del Estado, mientras que el objetivo de la segunda era mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.

Es ampliamente aceptado que el sistema político mexicano contribuyo de manera decisiva a la exitosa implementación de ambos procesos (Heredia, 1994a; Torre, 1998). Este artículo revisa las capacidades de este sistema para garantizar el éxito de la reforma económica a largo plazo. El principal argumento es que estas capacidades son en general débiles. Para este fin, se analiza en primer lugar la economía política de la reforma económica con la intención de mostrar cómo el exitoso papel del sistema político para la implementación de la reforma fue producto no sólo de los arreglos políticos vigentes sino también de la naturaleza y dinámica de la propia reforma. Esta combinación le permitió al gobierno mexicano -a diferencia de otros países latinoamericanos- sortear de una mejor manera los avatares del proceso.

En segundo lugar, se enfatiza que el nuevo arreglo político mexicano en curso puede crear impedimentos tanto para iniciar como para sustentar las reformas de políticas necesarias y que, por otro lado, la capacidad del Estado para garantizar la protección de los derechos de propiedad es dudosa. Ambas variables –costos políticos de transacción y derechos de propiedad- juegan un papel clave en la asignación eficiente de los recursos, factor imprescindible para la consecución de los objetivos de las reformas emprendidas.

El articulo esta dividido en cuatro secciones. Primero, resume la reforma económica en México. Segundo, repasa la economía política de este proceso dividida en tres etapas: inicio, implementación y consolidación. Tercero, analiza las instituciones para la solución de conflictos, y finalmente los problemas asociados con los derechos de propiedad y la instauración de un Estado de Derecho.

2. La reforma económica mexicana: una síntesis

Como es bien sabido, la principal característica de la economía mexicana durante el "desarrollo estabilizador" (1954-1970) fue el crecimiento económico. En un entorno internacional favorable caracterizado por un pujante crecimiento económico, comercio internacional creciente y baja inflación, los már-

[3] El Consenso de Washington contenía diez medidas de política económica: 1) disciplina fiscal: 2) reasignación del gasto público; 3) reforma fiscal; 4) tipo de cambio competitivo; 5) liberalización financiera; 6) liberalización comercial; 7) inversión extranjera directa; 8) privatización, 9) desregulación y 10) seguridad en derechos de propiedad.

genes de maniobra para el manejo de la política económica eran relativamente amplios. Sin embargo, durante los setenta estas condiciones cambiaron drásticamente.

Entre estos cambios destacan básicamente el incremento en los índices de inflación internacionales y el aumento en las tasas de interés. En el sector domestico, por otro lado, cambios en la política económica hicieron la economía mexicana mas vulnerable hacia el exterior. De esta suerte, los costos de seguir con el mismo modelo económico, de hecho agotado desde inicios de los setenta, se tornaron crecientes (Edwards, 1995; Lustig, 1998; Clavijo, 2000).

Con el objetivo de frenar la crisis fiscal y sortear el adverso entorno internacional, el gobierno decidió reducir drásticamente el gasto público y reorientar el producto. A diferencia del modelo de sustitución de importaciones, la política económica seguida a partir de 1982 se focalizó en la corrección de los desajustes macroeconómicos y en el realineamiento de los precios relativos. El crecimiento económico dejó de ser un objetivo de política económica.

De acuerdo con Clavijo (2000) la política de estabilización puede ser a su vez dividida en dos subperiodos. En el primero, el "tratamiento de choque" (1982-1987), el principal objetivo fue reducir el déficit fiscal y financiar la deuda tanto pública como privada. Este paquete incluyó una drástica reducción del déficit fiscal a través tanto de una reducción del gasto como de un aumento en los precios y tarifas del sector público.

Durante el segundo periodo (1988-1991) el principal objetivo fue reducir la inflación. En contraste con el anterior estas medidas fueron acompañadas por un incremento en la liberalización comercial señalando el principio del cambio estructural. Sin embargo, la incapacidad del ajuste ortodoxo para reducir la inflación a niveles deseados y sus altos costos en términos de crecimiento económico convencieron al gobierno mexicano para enfrentar este problema con una nueva política. La nueva formula partía del supuesto de que el aumento de precios estaba asociado no sólo con las condiciones de mercado imperantes sino también con la estructura institucional de la economía mexicana (Clavijo, 2000).

Este nuevo programa, el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), se sustentó en las redes corporativas tanto obreras como patronales del sistema político y fue firmado por representantes de todos los sectores de la producción. Sus componentes básicos fueron una mayor disminución del déficit fiscal, la contracción de la política monetaria, la instauración de topes salariales y la liberalización comercial (Lustig, 1998). El programa fue ampliamente exitoso: los índices inflacionarios fueron reducidos de un 159 por ciento en 1987 a un 8.3 por ciento en 1993 (Edwards, 1995). Después del programa de estabilización, la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo económico se fue haciendo evidente. Las políticas "orientadas al mercado" emergieron globalmente como el nuevo paradigma y las políticas contenidas en el Consenso de Washington fueron finalmente implementadas.

3. La economía política de la reforma económica: instituciones y grupos de interés

La literatura sobre la política de la reforma económica se ha concentrado usualmente en cómo los gobiernos han sorteado los obstáculos para la implementación de la misma. La idea es que cualquier gobierno con intenciones de introducir reformas de mercado, sea democrático o no, debe hacer frente a problemas políticos inherentes a su implementación. Ambos procesos –tanto la estabilización como el cambio estructural- imponen costos que son inmediatos, inequívocos y casi siempre concentrados en sectores específicos de la sociedad. Dados estos costos, la pregunta es por qué los gobiernos, independientemente de su naturaleza democrática o autoritaria, deciden implementar tales reformas. De acuerdo con Nelson (1994) y Torres (1998) la demanda por la reforma económica es resultado de la combinación de los siguientes factores:

- Una crisis económica precedida por un largo periodo de decadencia económica

- La percepción tanto de la élite política como del publico en general de que programas anteriores han fracasado

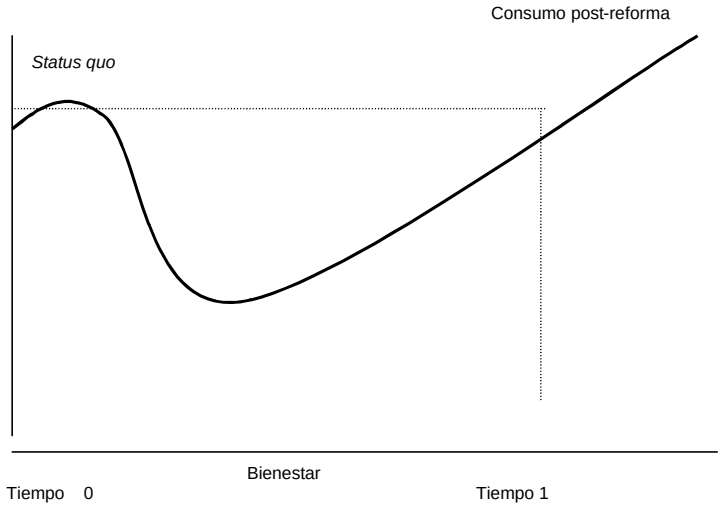
- Un fuerte liderazgo politico

- La presión internacional a través de organismos multilaterales

De acuerdo con Przeworski (1991) el *quid* de la relación entre democracia e implementación de la reforma económica descansa en sus efectos transitorios. Como se ha señalado, las reformas necesariamente traen consigo un declive en el consumo agregado. Ello significa, como se muestra gráficamente, que aunque al término de la reforma se recuperen los niveles de consumo, las condiciones económicas sufrirán un declive que es inevitable. La cuestión es, entonces, si el sistema político permitirá superar este "valle de la transición".

La relación entre régimen político y reforma económica ha sido un tema controversial en la literatura. Por un lado, se sostiene que un gobierno autoritario, que implica menos dependencia para tomar decisiones, esta más capacitado que un gobierno democrático para enfrentar la oposición a la reforma (Mollov, 1987; Haggard y Kauffman, 1992). En este sentido gobiernos con tradición democrática enfrentarían riegos mayores a los de las contrapartidas de los gobiernos autoritarios para sortear las vicisitudes políticas de la reforma. Por otro lado, sin embargo, estudios comparativos han concluido que regímenes democráticos han podido también implementar exitosamente ajustes económicos profundos (Haggard y Kauffman, 1992; Bresser, Maravall y Przeworski, 1993).

Figura 1: "El valle de la transición"



Fuente: Przeworski (1991)

Dado este contexto, la demanda por la reforma económica surge entonces siempre y cuando se cumplan dos condiciones políticas: 1) que la élite perciba que el nuevo arreglo producto de la reforma no implicará un colapso para ella, y 2) que exista la percepción de que las nuevas reglas serán cumplidas por todos (Nelson, 1994).

Estas condiciones se refieren a dos temas diferentes pero relacionados, el primero es la capacidad del sistema político para iniciar y sustentar las políticas de mercado, mientras que el segundo se refiere a la capacidad del sistema político para hacer cumplir las nuevas reglas. De esta suerte, la tarea básica consiste no sólo en sortear los costos asociados con la implementación de la reforma sino, además, en sentar las bases para la consolidación política del nuevo modelo económico a largo plazo.

Con la intención de analizar la influencia que al sistema político tuvo y tendrá sobre la reforma económica es posible realizar una distinción analítica entre tres diferentes fases de acuerdo con los objetivos de cada una de ellas: iniciación, implementación y consolidación (Haggard y Kaufman, 1992). La primera incluye el "tratamiento de shock" mientras que la fase de implementación incluye ambos objetivos: tanto el reordenamiento de los fundamentos de la economía así como de aquellas políticas encaminadas a eliminar las distorsiones macroeconómicas. La ultima etapa, la consolidación de la reforma hace alusión a la sustentabilidad de la reforma económica a largo plazo. Su objetivo es lograr un consenso entre todos los agentes acerca del funcionamiento del nuevo orden y nuevas instituciones son creadas para eliminar los efectos nocivos del ciclo político.

El lanzamiento de la reforma económica

El inicio de la reforma económica en México fue el producto de una combinación tanto de factores externos como internos, algunos de acuerdo con la experiencia latinoamericana y otros influenciados por las particularidades del país. A pesar de los indudables costos políticos ¿por qué el gobierno mexicano decidió embarcarse en la reforma?

1. De acuerdo con la literatura que enfatiza el papel de los grupos de interés existen pocas dudas de que la crisis de 1982 desencadenó una profunda frustración por las políticas económicas implementadas en la década anterior. Durante aquellos aciagos años México vivió una severa crisis económica que incluyó una masiva fuga de capitales y un continuo proceso devaluatorio. El producto se contrajo, aumentó la inflación y las reservas internacionales se desplomaron. En la segunda mitad de 1982, el gobierno informó a la comunidad internacional de que el país no estaba en condiciones de cumplir sus obligaciones financieras señalando con ello el principio de la crisis de la deuda. En este sentido tanto la crisis económica como errores en la política económica durante la década anterior influenciaron decididamente el ambiente propicio para el lanzamiento de la reforma. Existen, empero, otras variables políticas que influenciaron tal decisión.

2. La falta de consenso entre el equipo económico del gobierno durante la administración del presidente López Portillo (1976-1982) explica por un lado los virajes de la política económica que sentaron las bases para la crisis económica pero también el porqué la reforma económica fue aplazada. Este retraso en la toma de decisiones es frecuentemente el resultado de un conflicto entre grupos gubernamentales sobre la distribución de los costos de la reforma (Alessina y Drazen, 1991). La decisión es tomada finalmente cuando un grupo vence al otro.

De acuerdo con Lustig (1998) el desacuerdo entre dos visiones diferentes de política económica abarcaba desde la política comercial (algunos miembros del gabinete apoyaban la eliminación de restricciones a la importación y en general la liberalización del comercio mientras otros se oponían), hasta la política de tipo de cambio (implantar o no un control de cambios). En diciembre de 1982 el presidente De La Madrid tomó posesión. A diferencia del gobierno anterior en el nuevo equipo económico existía un gran nivel de consenso tanto respecto de los motivos por los cuales se desencadenó la crisis como de las políticas para enfrentarla. De esta manera el proceso decisorio se agilizó y centralizó potenciando la iniciación e implementación de la reforma económica.

3. La presión y el apoyo tanto técnico como financiero de los organismos internaciones jugó un papel de suyo evidente. En particular el "condicionamiento" de ciertas políticas a cambio de financiamiento se convirtió en pieza clave de los acuerdos con dichos organismos.

Tabla 1: Porcentaje de programas condicionados del BM y FMI

Políticas condicionadas	IMF *	WB **
Liberalización comercial	35	79
Reformas al tipo de cambio	79	45
Reforma Fiscal	54	67 ***
Privatización	59	65
Reforma Financiera	44	51

* Programas altamente condicionados durante 1983-1985
** Prestamos sujetos a condicionamientos durante 1982-1989
*** Acciones de Politica fiscal
Fuente: (Edwards, 1995).

Implementando la reforma económica

Existen al menos cuatro variables que ayudan a explicar cómo el sistema político apoyó debidamente la implementación de la reforma. Tres relacionadas con las capacidades institucionales del sistema político (Heredia, 1994a; 1994b) y una con el diseño político-administrativo de la reforma (Naim, 1994: 1) los poderes presidenciales, 2) las estructuras corporativas, 3) el control gubernamental sobre el proceso electoral, y 4) las características propias de la reforma.

1. No hay duda de que las extraordinarias capacidades informales del ejecutivo mexicano dotaron al gobierno de una herramienta fundamental para enfrentar los avatares de la reforma. Las amplias capacidades discrecionales del presidente permitieron centralizar y agilizar el proceso decisorio para la implementación de la reforma. A través de este mecanismo, el sistema político fue capaz, por un lado, de negociar con grupos políticos burocráticos internos opuestos a la reforma y por otro, de mantener el apoyo de su base política mediante la distribución discrecional de apoyos financieros y políticos (Heredia, 1994b).

La reforma económica implica necesariamente como se señaló anteriormente, incurrir en costos. A corto plazo la reforma beneficia a pequeños grupos de interés con fuertes preferencias a costa de grandes grupos con preferencias diversas (Olson, 1965). En este sentido, tanto la estabilización como la reforma estructural pueden ser clasificadas como una arena de clientela política: los beneficios de la política se encuentran concentrados y sus costos ampliamente expandidos. Como consecuencia, pequeños grupos de interés tienen el incentivo de organizarse para captar las rentas asociadas al cambio económico. Literatura reciente ha mostrado que, al igual que en el modelo proteccionista, de los procesos de liberalización surgen grupos de interés que extraen rentas improductivas. Las capacidades discrecionales de la presidencia permitieron de esta suerte

sortear uno de los más grandes obstáculos para la reforma: la construcción de una base de apoyo para su implementación.

2. La reforma económica fue posible también gracias a la estructura política basada en el corporativismo. El programa de combate a la inflación mediante concertaciones que incluían topes salariales y aumento en los precios y tarifas del sector público no hubiera sido posible, por ejemplo, sin el concurso de esta estructura corporativa tanto obrera como empresarial.

3. El control gubernamental sobre el proceso electoral fue también un insumo fundamental para la implementación de la reforma. Este control le permitió al gobierno responder de una manera flexible y diferenciada a las presiones de los partidos de oposición, pero sobre todo, le permitió olvidarse de los efectos electorales de corto plazo y de la inherente tensión entre el ciclo político y la maduración de las reformas. En las democracias el proceso decisorio suele ser largo y complicado especialmente si es necesaria la aprobación legislativa para ciertas medidas. El grado de la competencia electoral funcionó entonces como un mecanismo de ajuste para hacer frente a los cambios en la correlación de fuerzas políticas producto de los cambios en la estructura económica (Heredia, 1994a; 1994b; 1997).

En suma, la combinación de varios factores - como una oposición fracturada estructural e institucionalmente, la cohesión en el equipo económico, el control gubernamental sobre el proceso electoral y las formidables capacidades presidenciales- hicieron posible el apoyo del sistema político para la implementación de la reforma económica. Existe sin embargo un factor más que permitió tal apoyo, exógeno al sistema político, relacionado con la naturaleza misma de la reforma.

4. La literatura que enfatiza el papel de los grupos de interés ha enfocado su atención en cómo el contenido y diseño mismo de la reforma económica afecta el apoyo político para su implementación tal como Haggard (2000, 34) lo ha señalado, "la velocidad con que es posible moverse puede tener menos que ver con las circunstancias políticas que con la naturaleza del tema en consideración". En general, es posible afirmar que el gobierno mexicano avanzó rápidamente con las políticas de estabilización incluidas en el Consenso de Washington. Típicamente, estas políticas eran difíciles de acordar –como en la administración de López Portillo- pero relativamente fáciles de implementar. Administrativamente estas políticas eran no muy complicadas de hacer cumplir y atañían sólo a un reducido grupo de burócratas. Estas reformas recurrentemente consistían en modificaciones en el entorno macroeconómico mediante la expedición de un decreto presidencial (Naim, 1994). De esta suerte, con el apoyo del andamiaje institucional descrito anteriormente, el desmantelar controles de cambio, eliminar controles de precios o levantar restriccio-

nes a la inversión extranjera fueron decisiones que el gobierno mexicano implemento relativamente fácil. La implementación de la reforma económica no sólo se benefició entonces de las fortalezas de un sistema político excepcional sino también de las características propias de la reforma.

Claramente, sin embargo, la estabilización de la economía y el cambio estructural son sólo los primeros pasos de un camino mucho más largo y complejo. La combinación de dificultades políticas acompañadas de formidables dificultades técnicas y administrativas son las principales características de la etapa de consolidación de la reforma. Políticamente, esta etapa es más demandante porque su impacto es menos visible y sus costos tienden a concentrarse en grupos determinados que, siguiendo el enfoque de la acción colectiva, tienen por lo tanto incentivos para resistir y oponerse colectivamente al cambio. Administrativamente, la consolidación de la reforma es más compleja que las etapas previas ya que en su implementación confluyen un gran número de actores políticos y nuevas instituciones, distintas a las previamente establecidas, que necesitan ser creadas.

Consolidando la reforma económica

Consolidar la reforma económica significa entonces diseñar nuevas reglas que regulen las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Una vez implementadas, las nuevas reglas del juego permearán lentamente el proceso político a través de un cambio en las percepciones sociales. Nuevas reglas y acuerdos, tanto formales como informales aparecerán. Lo más importante, por lo tanto, es que la consolidación del nuevo orden depende de su credibilidad y aceptación política a largo plazo. Dicho en otras palabras de su sustentabilidad política. Por ello, el problema central de esta etapa es la adaptación institucional.

Existen al menos tres argumentos para explicar por qué la sustentabilidad política de la reforma económica es una condición para la eventual consecución de los objetivos de la misma. Primero, porque después de más de 15 años de políticas de liberalización los gobiernos han aprendido que estas políticas son insuficientes por sí mismas para la consecución del desarrollo económico. Los beneficiarios de las reformas han sido muy pocos y sus costos frecuentemente han sido mayores a los necesarios. Segundo, porque la sustentabilidad de la reforma depende no sólo de la credibilidad de los agentes económicos, tal como lo sugiere el Banco Mundial, sino también y de manera señalada de la construcción de un apoyo público. Tercero, porque las nuevas relaciones entre el Estado y el mercado implican necesariamente cambios societales de gran escala que van mas allá de cuestiones de eficiencia económica o de asignación de recursos.

En particular existen dos instituciones claves para la consolidación de las reformas del mercado. Una es la capacidad del sistema político para iniciar y sustentar cambios de políticas. La otra es la capacidad del Estado para garanti-

zar el acatamiento de los derechos de propiedad. En ambos casos, tal como se expone a continuación, las capacidades del sistema político mexicano son cuestionables.

4. Instituciones para la administración de conflictos y arreglos políticos

Las instituciones para la administración de conflictos pueden ser concebidas como aquellas instancias de coordinación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil que median la cooperación social (Scott, 1999). Lo que hace funcionar y da sentido a estas instituciones es que proveen a los agentes políticos y económicos de un conjunto de reglas e incentivos para la cooperación social percibidas como equitativas e imparciales, asegurando a los potenciales perdedores nuevas oportunidades en el futuro. De esta manera, estas instituciones tienden a aumentar los costos de estrategias no cooperativas. Las reglas electorales y las leyes que gobiernan el proceso decisorio de política pública son entonces componentes fundamentales de la consolidación de la reforma económica.

Las instituciones políticas son el conjunto de reglas y organismos que determinan las políticas públicas. Los agentes económicos basan sus expectativas de acuerdo con el comportamiento de dichas instituciones y en particular la eficiencia de su proceso decisorio. En este sentido, los incentivos temporales producto del ciclo político deben idealmente permitir transacciones económicas intertemporales. Estos incentivos están determinados por las instituciones políticas (Dixit, 1996).

Ambientes institucionales que no propician el acatamiento de los intercambios políticos y económicos generan altos costos de transacción ya que es necesario diseñar mecanismos adyacentes no descentralizados para el cumplimiento de los acuerdos. Estos costos implican que muchos de estos acuerdos no serán implementados y que aquéllos que los sean tenderán a generar políticas públicas ineficientes. Ello puede concretarse ya sea en sistemas muy rígidos –incapaces de adaptarse rápidamente a las circunstancias económicas- o bien en sistemas poco estables –muy dependientes del ciclo político (Cox y Mc Cubbins, 1998). Sociedades con tales ambientes institucionales tienden a generar políticas públicas ineficientes con el consecuente impacto en el desarrollo económico. Es aquí precisamente donde las posibilidades del acuerdo mexicano parecen no promisorias.

Como todo parece apuntar, el diseño institucional mexicano transita de un presidencialismo autoritario, un partido dominante y elecciones *without choice* a un sistema presidencial con un sistema multipartidista en un contexto de alta competencia. El problema surge cuando se piensa en las posibilidades de construcción de un escenario democrático que no sólo resuelva eficazmente la pluralidad política que recorre al país, sino que también conjugue armónicamente

los sistemas electoral y de partidos con el sistema de gobierno, de manera que no hagan naufragar ni a la incipiente democracia mexicana ni a las reformas económicas en curso.

De ahí precisamente la pertinencia de preguntarse por el futuro de este arreglo a la luz de la literatura y la evidencia, según las cuales este tipo de fórmula es muy proclive al fracaso. La cuestión es preguntarse qué resultados políticos en términos de gobernabilidad y de eficiencia de políticas tiene un arreglo como el mexicano. La democracia electoral tiene muchas virtudes, pero los problemas de políticas y los temas que faltan por resolver en la agenda política, económica y social seguirán siendo los mismos. El actual diseño puede crear incentivos para que la solución de los problemas se torne mucho más compleja y en el extremo imposible.

En años recientes varios trabajos han establecido que los sistemas presidenciales de gobierno son generalmente menos propicios para el establecimiento de una democracia duradera respecto de los sistemas parlamentarios (Linz, 1994). El punto inicial de dichas observaciones se basa en la evidencia empírica que indica la incapacidad de los sistemas presidenciales para el sostenimiento de la democracia. De acuerdo con Stepan y Skach (1994) por ejemplo, de entre 43 democracias consolidadas en el mundo entre 1979 y 1989, 34 correspondían a regímenes parlamentarios, 2 a regímenes semi-parlamentarios y sólo 5 sistemas presidenciales.

Con todo la aseveración de que los sistemas presidenciales son más propensos al derrumbe democrático que los sistemas parlamentarios está lejos de ser concluyente. Por ejemplo Shugart y Carey (1992) han encontrado que durante el siglo XX, 21 democracias parlamentarias sucumbieron al autoritarismo mientras que sólo 12 sistemas presidenciales lo hicieron. De lo que hay pocas dudas, empero, es de lo extendido de estas formas de gobierno en países en desarrollo ya que Estados Unidos es la única nación desarrollada que cuenta con un sistema presidencial de gobierno.

El ocaso del presidencialismo mexicano

Como es sabido, una de las características más señaladas del sistema político mexicano está relacionada con la fortaleza de los poderes presidenciales. El presidente de México solía ejercer un extraordinario poder a pesar de los contrapesos institucionales contenidos en la Constitución. Estas amplias capacidades han sido tradicionalmente explicadas en base a los poderes "meta-constitucionales" del presidente basados en su papel como jefe del partido de gobierno (Carpizo, 1978). En la opinión de Casar (1999), sin embargo, la diferencia entre los poderes constitucionales y los "reales" de la presidencia eran producto de sus poderes constitucionales por un lado y de la naturaleza del sistema electoral y de partidos por otro.

En este sentido Weldon (1997) ha señalado que históricamente el presidencialismo mexicano apareció sólo cuando el presidente se afianzó como jefe máximo y único del partido de gobierno. En contraste con la literatura que asumía al Partido Revolucionario Institucional (PRI) como débil porque estaba subordinado al ejecutivo, Weldon asume que el PRI era precisamente lo que fortalecía y ampliaba los poderes presidenciales.

Siguiendo este enfoque existen tres condiciones para el surgimiento del presidencialismo, además, por supuesto, de la existencia de un sistema presidencial de gobierno: i) que el partido en el gobierno controle ambas cámaras del congreso, ii) que haya una fuerte disciplina dentro del partido en el gobierno, y iii) que el presidente sea el líder indiscutible de su partido. La evidencia indica que el presidencialismo en su máxima potencialidad desapareció al menos desde 1997 y que ahora el presidente de México goza sólo de sus poderes constitucionales. Veamos.

1. El presidencialismo a plenitud requiere que el partido gobernante controle ambas cámaras. Si la oposición controla al menos una de ellas entonces los otros dos mecanismos –disciplina partidaria y el liderazgo presidencial- tendrán un efecto disminuido para el ejercicio del poder presidencialista. De acuerdo a la Constitución, una reforma de su contenido sólo es posible con el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados y la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales (Art. 135). Desde que el PRI fue fundado en 1929, ganó todas las elecciones presidenciales hasta el 2000 y controló ambas cámaras hasta 1997.

En efecto, en las elecciones de 1988 el PRI perdió el control de la cámara de diputados al perder la mayoría absoluta (375 diputados) obligando al Presidente Salinas (1988-1994) a posponer su amplio programa de reformas económicas y sociales. Después, en 1997 la oposición paso a tomar el control de la mayoría relativa. El PRI enfrentó por primera vez a un gobierno dividido. Como resultado de las elecciones del 2000 el nuevo partido en el gobierno Acción Nacional se enfrenta también a un gobierno dividido.

Tabla 2: Composición de la Cámara Baja: partido gobernante y oposición 1988-2000

	PRI		Oposición		Total
Año	**Diputados**	**%**	**Diputados**	**%**	
1988	260	52	240	48	500
1991	320	64	180	36	500
1994	300	60	200	40	500
1997	239	47.8	261	52.2	500
	PAN		Oposición		
2000	207	41.4	293	58.6	500

Fuente: Basado en Casar (1999) y composición de la Cámara de Diputados 2000.

La última condición para que los poderes presidencialistas se ejerzan a plenitud es que el presidente sea el líder indiscutible de su partido. Tradicionalmente, bajo el dominio del PRI el presidente cumplía ese papel y compartía parte de ese poder con el líder formal del partido a quien él mismo designaba (Gonzáles y Lomelí, 2000). Los poderes partidistas presidenciales eran entonces el resultado tanto de acuerdos partidistas internos como de factores exógenos relacionados con el número de partidos y las reglas electorales. A raíz de los cambios en estos últimos los poderes presidencialistas tendieron a declinar. Hernández (1998) ha señalado por ejemplo que los poderes partidistas del presidente Zedillo (1994-2000) fueron limitados tanto para decidir candidaturas como para lograr un alto nivel de disciplina partidista.

El punto importante a resaltar sin embargo es que los acuerdos internos del nuevo partido en el gobierno han modificado las circunstancias prevalecientes anteriormente. De acuerdo con los estatutos internos del PAN el candidato presidencial es electo por una convención democrática disminuyendo las posibilidades del presidencialismo tal como Weldon lo ha señalado:

> "Si el PAN ganara la presidencia y mantiene su método de selección de candidatos es improbable que el presidencialismo sobrevivía, aun si el PAN obtiene la mayoría en el Congreso un presidente panista no debería ser presidencialista"
> (Weldon, 1997: 256).

Además el presidente no es un miembro tradicional del PAN. Él se afilió durante 1987 junto con un grupo de empresarios irritados por la forma en que el PRI había manejado la crisis económica. Tres días después del día de las elecciones Vicente Fox declaró que él mismo y no el PAN ejercería el gobierno[4]. La evidencia parece indicar que el otrora poderoso presidencialismo mexicano ha finalmente desaparecido.

¿Una presidencia fuerte?

Si asumimos entonces que la presidencia ha perdido sus poderes "presidencialistas" la pregunta clave es entonces que cuanto poder tiene el presidente en términos constitucionales. De acuerdo con Shugart y Mainwaring (1997) la fortaleza de dichos poderes depende de sus facultades legislativas y en particular de su poder de veto. Presidentes con poder de veto "fuerte" pueden ratificar o vetar legislación y presidentes con poderes de decreto pueden incluso legislar sin la participación del Congreso (Shugart y Carey, 1992).

De un análisis básico de los poderes del ejecutivo en México se desprende que el presidente no es especialmente fuerte en términos constitucionales. De acuerdo con la constitución, el presidente, los diputados federales y senadores,

[4] Latin America Weekly Report, 18 July 2000. London: Latin America Newsletters.

así como las legislaturas estatales tienen el derecho de iniciar leyes (Art. 71)[5]. El presidente tiene también derecho de veto en algunas áreas específicas pero el Congreso puede anularlo con el voto de las dos terceras partes de sus miembros en ambas cámaras (Art. 72). En contraste con Argentina, Brasil o Colombia donde, por ejemplo, los presidentes tienen atribuciones para emitir leyes por decreto prácticamente en cualquier área, en México el ejecutivo tiene poderes de decreto sólo en casos de emergencia y en algunos aspectos de la política comercial (Art. 29 y 131).

El siguiente cuadro, elaborado por Shugart y Mainwaring, se muestra un mosaico de poderes presidenciales en Latinoamérica con base en sus constituciones actuales y algunas pasadas. Los poderes presidenciales están clasificados en relación a sus poderes de veto y de decreto. Los sistemas presidenciales que proveen a sus ejecutivos de amplias facultades en ambos aspectos son clasificados como potencialmente dominantes. Como se aprecia, sin sus poderes "meta-constitucionales", el ejecutivo mexicano tiene comparativamente hablando poderes potencialmente marginales.

Tabla 3: Poderes presidenciales en Latinoamérica

Autoridades presidenciales legislativas	Configuración de poderes	Ejemplos
Potencionalmente dominante	Poderes de decreto fuerte, poder de veto fuerte y exclusividad de iniciativa de ley	Chile 1980-89 Colombia 1968-91 Argentina Ecuador
Proactivo	Poder de veto débil y exclusividad de iniciativa de ley	Brasil 1988 Colombia 1991 Perú 1993 Perú 1979
Reactivo	Poderes de decreto débiles, poder de veto fuerte y exclusividad de iniciativa de ley Poder de veto fuerte	Brasil 1946 Chile pre-1973 Uruguay Bolivia Republica Dominicana El Salvador Panamá
Potencionalmente marginal	Sin poder de veto	Costa Rica Honduras **México** Nicaragua Paraguay Venezuela

Fuente: (Shugart y Mainwaring, 1997)

El ascenso del multipartidismo

Scott Mainwaring (1993) ha señalado que la combinación de un sistema presidencial de gobierno con un sistema multipartidista es particularmente anímica para una democracia estable. Primero, porque sistemas presidenciales

[5] En el caso del presupuesto de egresos el ejecutivo tiene el derecho exclusivo de iniciativa pero el Congreso el poder de modificarlo a plenitud.

multipartidistas son especialmente propensos al inmovilismo político dados los frecuentes desencuentros entre el congreso y el ejecutivo. Segundo, porque sistemas multipartidistas son más propensos a la polarización ideológica que a los sistemas bipartidistas. Las altas barreras a la entrada producidas por dichos sistemas desincentivan la entrada a nuevos partidos mientras que la necesidad de ganar votos fomenta la moderación ideológica. Finalmente, la combinación de sistema presidencial con un sistema multipartidos, arguye es complicada por las dificultades institucionales para la creación de coaliciones. A diferencia de los sistemas parlamentarios, los sistemas presidenciales, por lo regular, no están equipados con mecanismos institucionales que les aseguran mayorías legislativas.

La evidencia empírica apunta también en este sentido, Mainwaring ha ofrecido los argumentos más contundentes al notar la virtual ausencia de sistemas multipartido entre democracias presidenciales estables[6]. De hecho, Chile es el único país que tuvo un acuerdo de este tipo por más de 25 años y al mismo tiempo es exactamente un conocido e infortunado contraejemplo: dada la conformación de su sistema de partidos, el formato presidencial fue una fuente de inestabilidad para el sistema[7].

En su trabajo, Mainwaring ofrece una lista de democracias estables de acuerdo con el índice de fragmentación partidaria de Rae (Fs) y el índice de número efectivo de partidos de Laalso/Taagepera (Ns). En términos del primer índice, las medias de las cuatro democracias presidenciales estables son 0.55 y 2.2 respecto del segundo índice. Datos iniciales de la presente y dos previas composiciones de la cámara de diputados en México muestran que el multipartidismo está en ascenso. Las medias de México de 1994 a 2000 son de 0.61 en el índice de Rae y 2.6 partidos efectivos.

Tabla 4: Fragmentación del sistema de partidos y número efectivo de partidos en democracias presidenciales estables y México

Países	Año	*Fs*	*Ns*
Estados Unidos	1988	0.48	1.9
Colombia	1986	0.53	2.1
Costa Rica	1986	0.55	2.2
Venezuela	1988	0.65	2.8
México	1994	0.57	2.3
México	1997	0.65	2.8
México	2000	0.63	2.7

Fuente: Basado en Mainwaring (1993) y en la composición de la Cámara de Diputados de México 1994, 1997 y 2000.

[6] Mainwaring, Scott; "Presidentialism, Multiparty Sistems, and Democracy: The Difficult Ecuation", Working Paper # 144, Kellog Institute, 1990.
[7] Véase Valenzuela, A; "Chile: origins, consolidation and breakdown of a democrat regime", en L. Diamond, J. Linz y S. M. Lipset (eds.); Democracy in develping countries: Latin America, Boulder, Lynne Rienner, 1989.

Aunque los datos son preliminares es posible afirmar que las capacidades del sistema político para iniciar y sustentar cambios de políticas están en cuestión. Si bien los tres principales partidos han adoptado posiciones de centro, datos post-electorales de 1997 muestran una sociedad mucho más polarizada, en la que es evidente el aumento de las posiciones extremistas en desmedro de las posiciones de centro, lo que ha traído como consecuencia que la distancia entre los electores promedio de los tres partidos aumente[8].

El incremento excesivo de nuevos referentes electorales puede llevar a que éstos traigan al escenario político mexicano una división ideológica excesiva en busca de votos, favoreciendo muy poco la construcción de una democracia estable dada la estrecha relación que existe entre las preferencias ideológicas de los mexicanos y sus orientaciones ideológicas[9]. En la medida en que el tema de la democracia sea sustituido por temas como la equidad y la justicia es muy probable que las diferencias afloren en extremo, dificultando la construcción de coaliciones.

En las instituciones mexicanas que determinan los límites de la interacción política se encuentra una causa seminal de ingobernabilidad. La dificultad reside en que mientras en la arena electoral los incentivos a que se coligen los partidos son grandes, en términos de economías de escala, en la arena legislativa no existe ningún incentivo para que éstos arriben a acuerdos formales. El diseño mexicano no fomenta la existencia de acuerdos post-electorales dificultando el funcionamiento de la fórmula régimen presidencial-sistema multipartidos.

Según Przeworski una democracia está consolidada cuando se impone por sí sola, es decir, cuando todas las fuerzas políticas relevantes consideran preferible continuar supeditando sus intereses y valores a los resultados inciertos de la interacción de las instituciones. En el actual diseño mexicano los costos de romper o, en su caso, estar al margen del acuerdo institucional tienen una tendencia creciente: la exitosa fórmula política mexicana de antaño es inadecuada para la realidad política de hoy.

Instituciones políticas y política económica

Las investigaciones en torno al efecto de las instituciones políticas sobre el desempeño económico se encuentran sin duda en su etapa inicial. En el caso de México la reforma económica fue posible gracias al apoyo de un sistema político excepcional y de unos relativamente simples requerimientos político-administrativos para implementarla. Esto conduce otra vez a la pregunta original: ¿Qué instituciones políticas son más conducentes al desarrollo económico? Ello depende en buena medida de la distinción entre la iniciación y la consolidación de la reforma. Aquellas instituciones que aumentan la discrecionalidad en la

[8] Moreno Alejando, "Ideología y voto: dimensiones de competencia política en México de los noventa", *Política y Gobierno*, vol. VI, núm 1, CIDE; 1999. pp. 55-62
[9] Ibídem pp. 72-74

toma de decisiones coadyuvan a la implementación de los primeros pasos de la reforma pero tienden a obstaculizar la consolidación de la misma. No está claro entonces si el sistema político mexicano está preparado para sentar las bases de un crecimiento económico largo y sostenido. La disminución de los poderes discrecionales del ejecutivo es buena en sí misma, sin embargo sus escasos poderes constitucionales en un contexto de nulos incentivos para la cooperación multipartista dificulta la creación de los consensos políticos necesarios para sacar adelante políticas que le den vialidad a los cambios ya emprendidos. El sistema político necesita entonces encontrar un equilibrio que le permita, por un lado ser suficientemente flexible para realizar los cambios de políticas necesarios, y por otro ser lo suficientemente rígido para que las políticas implementadas sean sustentables. Para la consolidación de la reforma económica es menester, además, contar con instituciones que garanticen que los acuerdos se cumplan y se respeten. En este respecto las capacidades del sistema político son también dudosas.

5. Derechos de propiedad y estado de derecho

La economía neoinstitucional emplea el concepto de derechos de propiedad en un sentido muy general para definir aquellos derechos que sobre un bien tiene o goza un agente económico (Demsetz, 1967). En el modelo walrasiano de competencia perfecta estos derechos son suficientes y están eficientemente distribuidos. En contraste, el enfoque de derechos de propiedad enfatiza el papel que los costos de transacción tienen para el establecimiento, distribución y cumplimiento del intercambio económico. Los derechos de propiedad entonces establecen los parámetros sobre los cuales el intercambio se realiza regulando al mercado. Tres características de los derechos de propiedad son especialmente relevantes para el comportamiento económico: la eficiencia en su asignación, su acatamiento y su credibilidad (Ricker y Weimer, 1995). En términos de poder los derechos de propiedad pueden afectan la estabilidad política mediante su impacto en la creación y distribución de la riqueza.

Siguiendo este enfoque, el mercado no es sólo un mecanismo económico es sobre todo un régimen legal, un conjunto de reglas que hacen posible el intercambio. El Estado a su vez, como hacedor y garante de las reglas formales juega entonces un papel decisivo para la definición de los derechos de propiedad. Las instituciones formales son creíbles básicamente en la medida en que la gente crea que no serán objeto de cambios repentinos. En este sentido, los derechos de propiedad no son creíbles solo porque han sido previamente promulgados por el Estado: su credibilidad emerge de la interacción de agentes tanto económico como políticos Por supuesto, a menos que los derechos de propiedad sean creíbles, la reforma económica es incapaz de promover el crecimiento y la estabilidad política.

Derechos de propiedad: los estudios empíricos

Estudios recientes sostienen que las diferencias entre la definición de los derechos de propiedad y su acatamiento son claves para entender uno de los motores del desarrollo económico (Clague *et al*, 1997). Hasta ahora la gran mayoría de estos estudios están basados en medidas subjetivas de "calidad institucional". Knack y Keefer (1995) por ejemplo utilizan medidas obtenidas de dos agencias de medición de riesgo —*International Country Risk Guide* (ICRG) y *Business Environmental Risk Intelligence* (BERI)— como variables proxy de medidas institucionales. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, los indicadores de estas agencias presentan varios problemas conceptuales ¾independientemente de su robustez estadística. El principal de ellos es que algunas de estas variables presentan multicolinealidad. Por ejemplo, la negativa a reconocer contratos por el gobierno (ICRG) y corrupción gubernamental (ICRG) son elementos esenciales para el Estado de Derecho (ICRG). Sin embargo, en la opinión de Clague dichos indicadores son útiles como operacionalizaciones de conceptos clave de la teoría institucional.

Tabla 5: Indicadores institucionales

Indicador	Fuente	Interpretable como variable proxi de:
Estado de Derecho	ICGR	Estado de Derecho
Riesgo de Expropiación	ICGR	
Desconocimiento de contratos por el gobierno	ICGR	Acatamiento de contratos
Acatamiento de contratos	BERI	
Potencial de nacionalización	BERI	
Calidad de la infraestructura	BERI	
Retrasos burocráticos	BERI	Calidad de la burocrácia
Corrupción gubernamental	ICGR	
Calidad de la burocrácia	ICGR	

Fuente: Elaboración propia con base en Keefer y Knack 1995 y 1997.

Otro trabajo en esta dirección por Keefer y Knack (1997) ha señalado que estas variables pueden explicar por qué los países pobres no han crecido tan rápidamente como los ricos tal como lo predice el análisis neoclásico. En su estudio muestran que las variaciones entre las tasas de crecimiento no están relacionadas con una alta acumulación originaria de capital sino con la definición y protección de los derechos de propiedad. Clague *et al* (1997a) ha expresado una opinión similar a través de un análisis multivariado. La conclusión es que las variables institucionales tienen un impacto significativo y positivo en la inversión y el crecimiento económicos. El siguiente cuadro, por ejemplo, compara grupos de países de acuerdo con indicadores institucionales y de desarrollo económico. El pobre desempeño de las economías latinoamericanas, como se aprecia, tiene su contraparte con bajos índices en las medidas de calidad institucional.

Tabla 6: Grupos de países de acuerdo a su desempeño económico y protección de derechos de propiedad

	Este Asiático a	Africa	Latinoamérica	OECD (6) b	Otros c
Indice ICRG	36.6	22.2	21.7	38.2	26.0
Indice BERI	9.4	7.7	6.9	10.1	6.7
Crecimiento en el ingreso per capita promedio, 1969-90	5.7	0.4	0.5	3.0	0.04
Relación producto e inversión promedio, 1969-90	0.27	0.11	0.17	0.29	0.18

a) Incluye Hong Kong, Indonesia, Corea, Malasia, Singapur, Taiwan y Tailandia.
b) Incluye Grecia, Irlanda, Japón, Portugal, España, y Turquía, todos con un producto per capita menor a 2900 dólares en 1960
c) Incluye Argentina, Chile, Arabia Saudita, Trinidad, Uruguay y Venezuela, todos con un producto *per capita* mayor a 2900 dólares en 1960.
El índice de BERI va de 0 a 16 mientras que el de ICGR tiene un valor máximo posible de 50.
Fuente: Clague *et al* (1997a).

Derechos de propiedad y régimen político

Asumiendo que existe efectivamente una relación entre crecimiento económico y derechos de propiedad, la cuestión ahora es saber si la conclusión de la transición democrática mexicana puede generar una mejor definición y cumplimiento de estos derechos. Como se ha señalado, la relación entre instituciones políticas y desarrollo económico a sido objeto de debate. La teoría de la modernidad, según la cual el crecimiento económico trae consigo instituciones democráticas, ha sido la que más ha influenciado a este respecto, tanto académicamente como a nivel de políticas públicas[10]. Sin embargo, esta relación no es del todo clara. Helliwell (1994), por ejemplo, ha apoyado el argumento mientras que Landman (1999) ha demostrado que dicha hipótesis es errónea por lo menos en lo que al ámbito latinoamericano se refiere. En suma, algunos trabajos sostienen que ambos fenómenos (crecimiento económico y democracia) se encuentran correlacionados y otros que existe una relación causal entre ellos (Lipset, 1959; Heliwell, 1994; Przeworsky y Limongi, 1997). En contraste, estudios comparativos, utilizando pequeñas muestras y varios estudios de caso apuntan a que factores como el papel del Estado, las instituciones políticas, eventos históricos y culturales afectan también al desarrollo económico (Putnam, 1993; Landman, 1999).

Clague *et al* (1997b) ha comenzado a estudiar la influencia del tipo de régimen político (democrático o autoritario) sobre la definición y acatamiento de los derechos de propiedad. Su hipótesis principal es que los derechos de propiedad tienden a depender del horizonte temporal del régimen político. En este sentido, una democracia fortalecería la definición de estos derechos a través del sistema de rendición de cuentas y los contrapesos políticos. Un régimen autoritario, por contraste, implica la carencia de un Estado de Derecho pero no que los derechos de propiedad estén mal definidos necesariamente. Pueden ser

[10] Esta tesis esta asociada con Lipset (1959).

ineficientes y/o desigualmente definidos pero el autócrata puede tener o no incentivos para hacer respetar su acatamiento tal como Olson ha señalado:

> Un autócrata racional con un horizonte temporal largo no confiscará sus propios bienes porque ello reduciría la inversión y su propia base tributaria a largo plazo…cuando la incertidumbre le ofrezca un horizonte más corto, él tiene incentivos para descontar todo el valor presente de sus impuestos y bienes sin menoscabo de cuan grande sea su imperio o su linaje" (Olson, 1997: 47).

Utilizando las medidas de derechos de propiedad antes descritas y la clasificación de regímenes políticos de Gurr (1990), Clague et al encontraron sin embargo evidencia poco concluyente respecto a que democracias duraderas protejan mejor los derechos de propiedad que autocracias con un corto horizonte temporal. Finalmente, y mas importante para los fines de este trabajo, no encontraron ninguna evidencia de que el cambio de régimen político de una autocracia a una democracia mejore la definición y cumplimiento de los derechos de propiedad.

Estado de derecho en México en una perspectiva comparada: la evidencia empírica

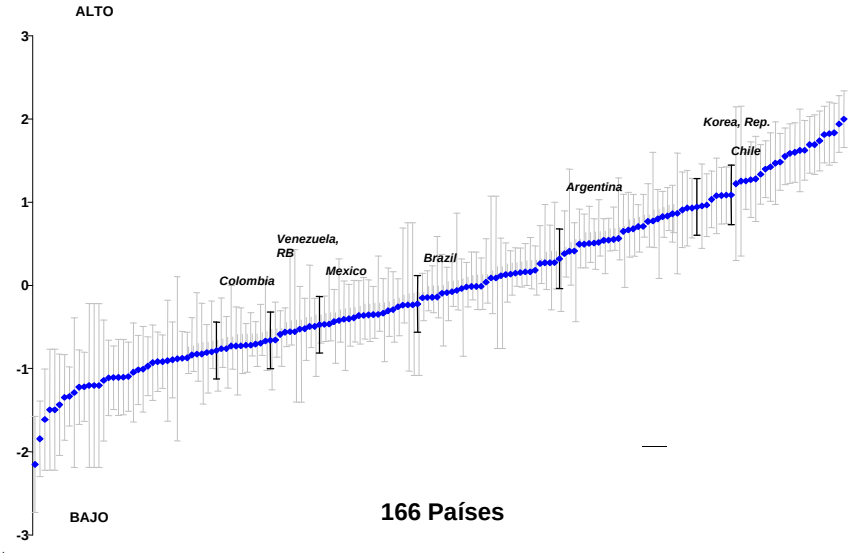
Siguiendo el enfoque de medidas institucionales descrito anteriormente, Kaufmann *et al* (1999a; 1999b) han completado una larga serie de bases de datos compilando cientos de indicadores de aspectos de gobernabilidad producidos por trece organizaciones diferentes cubriendo 178 países. Estos indicadores compuestos muestran la compilación estadística de percepciones acerca de una larga serie de temas tales como Estado de Derecho, corrupción, rendición de cuentas, marco regulatorio, estabilidad política y otros. Estas percepciones, a su vez, fueron recogidas a través de cuestionarios a empresarios, líderes de opinión, inversionistas, ONG's y agencias de medición de riesgo-país.

La metodología utilizada les permitió obtener estimados de la varianza de las perturbaciones de cada indicador. Como resultado, la varianza de la distribución condicional de cada indicador provee a su vez un estimado de la precisión de la medida institucional de cada país. Estos indicadores deben, sin embargo, tomarse cautelosamente. Son compilaciones subjetivas acerca de diferentes conceptos sobre el Estado de Derecho, la corrupción, etcétera. Las posiciones relativas de los países están sujetas a márgenes de error y por supuesto es inapropiado inferir algún tipo de clasificación. Aun así, dichos indicadores pueden ser interpretados como variables proxis de conceptos fundamentales del enfoque neoinstitucional.

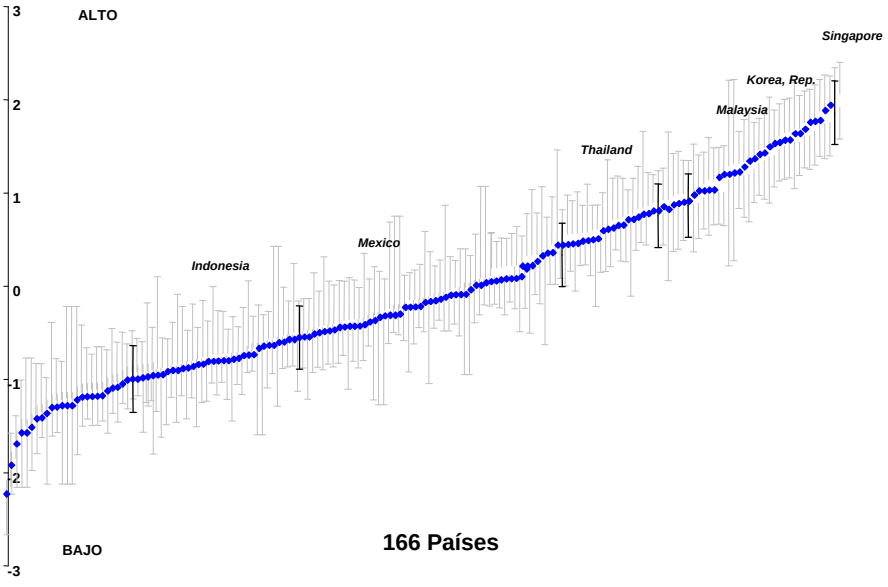
Las siguientes gráficas muestran el índice de Estado de Derecho (*Rule of Law*) en México desde tres perspectivas comparativas. Primero en el contexto latinoamericano, después entre un grupo de países asiáticos y finalmente entre

los países de la OECD. Como es evidente la posición de México no es buena en ningún grupo[11].

Gráfica 1: Rule of Law. México y algunos países latinoamericanos

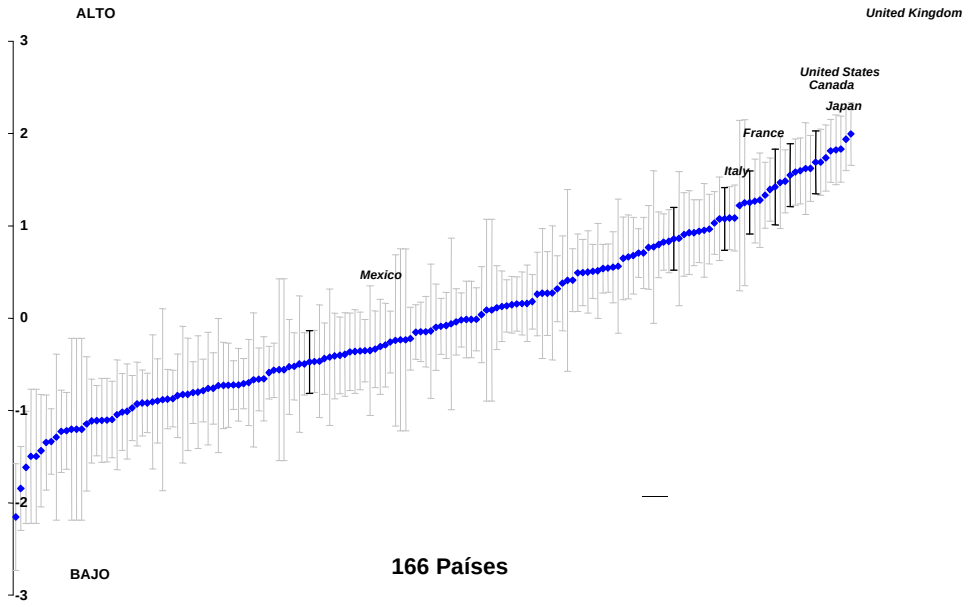


Gráfica 2: México y algunos países asiáticos



[11] El índice estimado de *Rule of Law* en México es de –0.474, el error estándar es 0.28 y 8 el numero de indicadores utilizados.

Gráfica 3: Rule of Law. México y algunos países de la OCDE



Nota: Los puntos representan la media estimada del indicador mientras que las líneas verticales el error estándar alrededor de este indicador.
Fuente: "Governance Matters" por Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, May 1999. http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/kauf.htm.

Derechos de propiedad, estado de derecho y reforma económica

El propósito principal de las reformas económicas emprendidas por el gobierno mexicano hace ya más de 20 años ha sido mejorar la eficiencia de la economía mediante un nuevo conjunto de normas. Como resultado México cuenta ya con un marco institucional mejor definido. Las nuevas reglas del juego ofrecen, es cierto, más certidumbre y seguridad para la inversión. Sin embargo, como se ha mostrado, no es suficiente que existan reglas formales claras si el Estado es incapaz de cumplirlas y hacerlas cumplir.

En México existen reglas y normas casi para todo. Empero, ello no significa contar con una adecuada definición y protección de los derechos de propiedad, y mucho menos, por supuesto, la existencia de un verdadero Estado de Derecho. La Constitución y muchas leyes son más un listado de buenas intenciones que un listado de normas a obedecer. De ahí la diferencia entre las normas formales (eficientes o no) y la práctica real. En este sentido, Rubio (1994) ha señalado que la discrecionalidad, la contradicción y la obsolescencia son características del andamiaje legal mexicano.

De acuerdo con Preworski (1991) las instituciones políticas son el resultado de la interacción estratégica de actores políticos que compiten por intereses diferenciados. El consenso institucional tiene lugar cuando los actores están de acuerdo en supeditar sus intereses y valores a ciertas reglas del juego. En una democracia y en una economía de mercado, por tanto, el resultado de este juego es desconocido ex ante.

Siguiendo este argumento, el orden legal mexicano refleja no una cierta cultura política o un nivel de desarrollo económico sino el resultado de la distribución de preferencias de la clase dirigente a través del tiempo. No refleja entonces ya un pacto social inicial sino una extraña amalgama de diferentes proyectos establecidos y modificados a través del tiempo. Respecto de la consolidación de los frutos de la reforma económica, esta dinámica ha tenido resultados contradictorios. Por un lado le permitió al gobierno emprender e implementar la reforma económica pero por otro se constituye ahora como una de las principales barreras para su consolidación y sostenibilidad a largo plazo.

Los desarrollos teóricos y empíricos mostrados sugieren enfáticamente que una adecuada definición y protección de los derechos de propiedad es una condición necesaria para el desarrollo económico. Sin embargo, la relación entre derechos de propiedad y tipo de régimen es todavía poco clara. Eso significa que la transición del autoritarismo a la democracia –en términos procedimentales– no es necesariamente un cambio hacia la consolidación de un Estado de Derecho. Tal como Anglade (1994) ha señalado el carácter democrático de un Estado de Derecho está definido no sólo por la ley, sino por lo que la ley dice y la medida en que ésta es implementada.

Para consolidar la reforma económica a largo plazo México necesita construir un Estado de Derecho basado en cuatro elementos. Primero, la garantía legal y política de las libertades civiles y los derechos de propiedad. Segundo, la existencia de un sistema judicial eficiente que disminuya los costos de transacción y limite el comportamiento predatorio de autoridades y grupos de interés. Tercero, la seguridad legal de que los ciudadanos puedan trazar sus objetivos en el contexto de reglas certeras; y por ultimo, la garantía de que el Estado de Derecho será siempre implementado en todas las reglas del juego incluidas aquellas que no estén en línea con éste.

Conclusión

La consolidación de las instituciones de mercado, como la consolidación de la democracia, es menos una cuestión de introducción de medidas especificas que de una modificación de actitudes de los agentes económicos. Como el juego democrático, una economía de mercado provee sólo un marco para la competencia pero no garantiza resultados a grupos específicos. Para ser efectiva, la reforma económica requiere la construcción de instituciones adecuadas para la administración de conflictos y el acatamiento de los derechos de propiedad.

Esto significa que la introducción de políticas de mercado no es sólo un problema económico sino ante todo político. La evidencia presentada en este artículo sugiere que, en el caso de México, las condiciones institucionales que hicieron exitosa la implementación de las primeras fases de la reforma económica no son las mismas que para la consolidación de los frutos de la misma.

Fuentes de información

ANGLADE, Ch. "Democracy and the Rule of Law in Latin America". En: BUDGE, I. y McKEY, D. (eds). *Developing Democracy*. London, Sage publications, 1994.

BRESSER, L., MARAVALL, J. y PRZEWORSKI, A. *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*. Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

CASAR, M. "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México". En: *Política y Gobierno*, vol.VI, núm.1. CIDE. México, 1999.

CARPIZO, J. *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo XXI, 1978.

CLAGUE, C., KEEFER, P., KNACK, S. y MANCUR, O. "Institutions and Economic Performance: Property Rights and Contract Enforcement". En: CLAGUE (ed). *Institutions and Economic Delovepment*. Johns Hopkins University Press. London, 1997.

CLAGUE, C., KEEFER, P., KNACK, S. y MANCUR, O. "Democracy, autocracy and the Institutions Supportive of Economic Growth". En: CLAGUE (ed). *Institutions and Economic Delovepment*. London, Johns Hopkins University Press, 1997.

CLAVIJO, F. y VALDIVIESO, S. *Reformas Estructurales y Política Macroeconómica en México 1982-1999*. Serie Reformas Económicas, 67, CEPAL. 1999.

COX, G. y Mc CUBBINS, M. *The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes*. Second Annual Conference. International Society for New Institutional Economics. París, 1998.

DE LA MADRID, M. *El ejercicio de las facultades presidenciales*. Porrúa. México, 1998.

DEMSETZ, H."Toward a Theory of Property Rights". *American Economic Review,* Vol. 57:2, 1967.

DIERMEIER, D., ERICKSON, J., FRYE, T. y LEWIS, S. "Credible Commitment and Property Rights: The Role of Strategic Interaction between Political and Economic Actors" En: WEIMAR, D. (ed). *The Political Economy of Property Rights*. Cambridge University Press. Cambridge, 1997.

DIXIT, A. *The Making of Economic Policy: a Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, MIT Press, 1996.

EGGERSTON, T. et. al. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996

EDWARDS, S. *Crisis and Reform in Latin America*. New York, Oxford University Press, 1995.

GONZÁLEZ, M. y LOMELÍ, L.. *El Partido de la Revolución*. México, FCE, 2000.

HAGGARD, S. y KAUFMAN R. (eds). *The Politics of Economic Adjustment: International Constrains, Distributive Conflicts and the State*. Princeton, Princeton University Press, 1992.

HAGGARD, S. y KAUFMAN R.. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton University Press. Princeton, 1995.

HAGGARD, S. "Democratic Institutions, Economic Policy and Development". En: CLAGUE (ed). *Institutions and Economic Delovepment*. John Hopkins University Press. London, 1997.

HAGGARD, S. "Interest, Institutions, and Policy Reform". En: KRUEGER, A. (ed.). *Economic Policy Reform. The Second Stage*. Chicago y Londres, The University of Chicago Press, 2000.

HELLIWELLl, J. "Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth". *British Journal of Political Science*, revista 24, 1994.

HEREDIA, B. "Estructura Política y Reforma Económica: el caso de México", *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 1, CIDE, México, 1994.

HEREDIA, B.. "Making Economic Reform Politically Viable: The Mexican Experience". En SMITH, W., ACUÑA, C. y GAMARRA (ed). *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America*. London, Transaction Publishers, 1994.

HEREDIA, B.. "La Transición al Mercado en México: Desempeño Económico e Instituciones Políticas". En: CAVAROZZI, M. (coord.). *México en el desfiladero. Los años de Salinas*. México, FLACSO, 1997.

HERNÁNDEZ, Rogelio. "Presidencialismo y élite en el cambio político de México". *Politica y Gobierno*, vol1, num 1, CIDE, México, 1998.

KAUFMANN, D., KRAAY, A., ZOIDO-LOBATON, P. "Aggregating Governance Indicators". *Policy Research Working Papers*, WB, 2195, 1999.

KAUFMANN, D., KRAAY, A., ZOIDO-LOBATON, P. "Governance Matters", *Policy Research Working Papers*, WB, 2196, 1999.

KEEFER, P. y KNACK, S. "Why don't poor countries catch up? A cross-national test for an institutional explanation". *Economic Inquiry*, volume XXXV, number 3, 1997.

LANDMAN, T. "Economic Development and Democracy: the view from Latin America". *Political Studies*, revista XLVII, 1999, p. 607-626.

LINZ, J.. "Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?". En: LINZ y VALENZUELA, (eds.). *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1994

LIPSET, S. "Some social requisites for democracy". *American Political Science Review*, 53, 1959.