

*Academia Mexicana de Economía Política, A. C.*

---

*AMEP*

*Disertación N° 35*

*El Desarrollo Económico de  
México. Un Enfoque desde la  
Perspectiva de sus Instituciones*

*Disertante:*

*José Ayala Espino*

*Colección Disertaciones  
Segunda Época*

## El desarrollo económico de México. Un enfoque desde la perspectiva del cambio de sus instituciones.

José Ayala Espino

“Las leyes contribuyen de manera decisiva al mantenimiento del orden democrático de la república en los Estados Unidos más que sus circunstancias físicas, y las mores (las disposiciones morales e intelectuales de los hombres) son más importantes que las leyes. Un estado democrático y social es común a todas las naciones de América, pero sólo los angloamericanos son capaces de mantener el estado democrático. Los españoles al sur de América, tan favorecidos por la geografía como los angloamericanos, son incapaces de mantener una república democrática. México que adoptó la Constitución de los Estados Unidos, no lo puede hacer. Los angloamericanos del oeste encontraron más dificultades en mantener la democracia que los anglos del este”. (Alexis de Tocqueville. La democracia en América)

“La organización eficiente es la clave del crecimiento, el desarrollo de una organización económica eficiente en Europa Occidental fue decisiva para la expansión de Occidente. Una organización eficiente supone el establecimiento de arreglos institucionales y derechos de propiedad que crean incentivos para canalizar los esfuerzos económicos individuales en una dirección que permitan acercar las tasas de rendimiento individuales a las sociales.” (Douglass C. North, El surgimiento del mundo occidental)

### Presentación

El propósito de este ensayo es poner de relieve la importancia que las instituciones han tenido y tienen en el desarrollo económico de México.<sup>1</sup> Estudiar el proceso de desarrollo desde la óptica del impacto de sus instituciones en el comportamiento de la estructura económica, de sus principales variables macroeconómicas, y de los actores relevantes, es una perspectiva promisoría, que cobra especial importancia en una etapa de crisis económica, pero también de una crisis de visión de la elite sobre el desarrollo. Hasta ahora muchos analistas han estudiado el desarrollo mexicano desde diferentes perspectivas analíticas y han enfocado una gama amplia de temas o problemas. Desgraciadamente, muy pocos han analizado el papel de las instituciones como variables clave del desarrollo.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> No sobra la advertencia de que este ensayo tuvo su origen en una charla informal que impartí a estudiantes de la Facultad de Economía en febrero de 1994, pero en realidad, como puede observarse fácilmente, es un guión de investigación sobre el tema, en un estado muy preliminar.

<sup>2</sup> Ciertamente existen excepciones, por ejemplo, véase el texto clásico de W.P. Glade, The Latin American Economies. A study of their institutional evolution, American Book, New York, 1969, y J. Street y D. James, “Institutionalism, structuralism, and dependency in Latin American” en Journal of Economic Issues, n.3, septiembre de 1982, J. Coatsworth, Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX, México, Alianza Editorial, 1990. En México, más recientemente el Centro de

Afortunadamente se ha comenzado reparar esta ausencia y se ha reconocido la necesidad de ampliar el enfoque, los temas, las metas y los instrumentos tradicionales.<sup>3</sup> Sin embargo, habría que reconocer que el análisis institucionalista ha tenido un desarrollo limitado a un grupo reducido de autores, y que sólo recientemente se ha comenzado a aplicar el neoinstitucionalismo, una perspectiva relativamente nueva, aunque tiene importantes antecedentes.<sup>4</sup>

### **El neoinstitucionalismo un nuevo enfoque sobre el desarrollo: la importancia de las instituciones**

El nuevo enfoque neoinstitucionalista afirma que las instituciones juegan un papel crucial en la dinámica y desarrollo de cualquier sistema económico.<sup>5</sup> Las instituciones son las reglas del juego que guían la vida económica, política y social. Estas reglas explican el éxito o el fracaso, el crecimiento o el estancamiento de un sistema socioeconómico. Las instituciones pueden ser eficientes o ineficientes para generar un sistema de incentivos (o desincentivos) económicos y extraeconómicos para que los individuos se involucren en procesos de intercambio socioeconómico complejos tales como: la inversión, el ahorro, la innovación, las acciones colectivas, las políticas públicas, etc. Esto es así porque las instituciones (formales e informales) definen el marco de restricciones legales y extraleales (económicas, sociales, culturales, etc.) en medio del cual los individuos actúan, se organizan, intercambian, etc.

La calidad de las políticas públicas y de las instituciones, afirma M. Olson, es el factor decisivo en el crecimiento económico. Los países que han sabido elegir las bien, obtienen mejores resultados, que los que han hecho malas selecciones. La presencia de instituciones malas o ineficientes, a pesar de los esfuerzos individuales, la dotación original de recursos, la ubicación geográfica, el capital humano y el capital social, no permiten alcanzar buenos resultados, es decir, nada de esto último garantiza aprovechar el potencial existente. Desde esta perspectiva, los países son pobres porque carecen de incentivos que permitan a los agentes capturar las oportunidades de ganancias. El surgimiento de estas estructuras no es espontáneo y tampoco es consecuencia de la conducta racional individual. La estructura de incentivos no sólo es un resultado de las políticas económicas prevalecientes en cada periodo, sino además, de los arreglos institucionales de largo plazo, por ejemplo, el sistema legal que garantiza el cumplimiento de los contratos y la protección de los derechos de propiedad, de las estructuras políticas, el marco constitucional, y las

---

Investigaciones del desarrollo (CIDAC) ha comenzado a resaltar el enfoque neoinstitucionalista para estudiar distintos aspectos del desarrollo de la economía mexicana; J.J. Romero, "La política de mañana. La futura forma institucional" en *Nexus*, diciembre de 1993; Así mismo puede consultarse el libro reciente de L. Lomelí y E. Zebadúa, *La política económica de México en el Congreso de la Unión (1970-1982)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

<sup>3</sup> No es casual que J. Stiglitz llame la atención sobre la necesidad de metas más amplias y más instrumentos. Véase su reciente conferencia "More Instruments and broader goals: moving toward the post Washington Consensus" en UNU/Wider, Helsinki, 1998

<sup>4</sup> Una introducción a la evolución del institucionalismo económico y el surgimiento del neoinstitucionalismo económico puede consultarse en J. Ayala, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Facultad de Economía, México, 1998 (próxima publicación por el Fondo de Cultura Económica)

<sup>5</sup> Un tratamiento amplio sobre el aparato conceptual puede revisarse en J. Ayala, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Facultad de Economía, México, 1998

características de los grupos de interés. Si este argumento es correcto, entonces las diferencias de ingresos entre los países se deben a la calidad de las políticas públicas y de las instituciones y, en consecuencia, no se explican por los diferenciales en el acceso a los acervos de conocimientos, la debilidad de los mercados de capitales, o las diferentes dotaciones de recursos naturales, o por diferencias en el capital humano y social, como sostienen las distintas teorías de inspiración neoclásica. La única causa residual que resta es el papel de las políticas públicas y las instituciones. Las naciones no producen dentro de sus fronteras aquello que la dotación original de recursos permite, como lo predice la teoría convencional, sino lo que las políticas y las instituciones permiten.

Los enfoques tradicionales han analizado el desarrollo económico como un proceso, cuya dinámica y resultados, depende esencialmente de los cambios en los precios relativos de los bienes y servicios que se intercambian, y consideran a las instituciones como dadas. Este enfoque asume *inter alia* que los mercados producen siempre resultados eficientes, que todos los agentes tienen información completa y se adquiere gratuitamente para todo tipo de transacciones, esto es, en la economía no existen costos de transacción. Además, considera exógenos los procesos políticos a través de los cuales se toman elecciones públicas, y por supuesto, las instituciones relevantes, como los derechos de propiedad y los contratos, se consideran dadas. De modo, tal que los agentes coordinan sus decisiones sin necesidad de la intervención del Estado y sin arreglo institucional alguno, es decir automáticamente, sin costos y eficientemente.<sup>6</sup> Como puede advertirse, es un enfoque analíticamente estrecho y políticamente limitado, porque sólo admite el diseño de políticas que liberen los mercados bajo el supuesto simplista, pero ideológicamente seductor y poderoso, de que es lo único que efectivamente permite mejorar la asignación de recursos.

El institucionalismo, en cambio, introducen las variables institucionales como endógenas. J. Stiglitz, por ejemplo, ha argumentado, que las instituciones, la historia y la teoría son igualmente importantes, y sugiere que una tarea clave consiste en intentar revelar el significado de las instituciones, para ver más allá del simple intercambio económico, y mostrar cómo es que las instituciones tienen su propia vida. Las instituciones no pueden ser consideradas como dadas, ellas deben de ser explicadas.<sup>7</sup>

El anterior enfoque es no sólo útil sino incluso imprescindible para:

- Incorporar las fricciones sociales y los conflictos distributivos que ocurren en el mundo real cuando se relacionan la economía y las instituciones por medio de las leyes que reglamentan el intercambio, los contratos, las regulaciones, los derechos de propiedad, y de manera muy importante los costos de transacción (costos de información, costos de contratación, y costos de negociación),

---

<sup>6</sup> El Banco Mundial ha reconocido recientemente que este enfoque es claramente estrecho y su capacidad explicativa muy limitada. Véase Shahid Javed Burki y Guillermo Perry, Institutions Matter. Beyond the Washington Consensus, Banco Mundial, Washington, 1998 especialmente p. 14 y ss donde se critica expresamente al enfoque neoclásico.

<sup>7</sup> J. Stiglitz et al, The economic role of the state, Basil Blackwell, 1990

- Introduce las relaciones que se entablan entre los cambios en los precios relativos y los cambios en las instituciones, y busca explicar cuáles son sus implicaciones en términos del comportamiento y las elecciones racionales de los individuos y de los agentes,
- Relaciona la racionalidad individual y de los actores, con las restricciones institucionales que "moldean" esas elecciones racionales. Es decir, los individuos y grupos eligen racionalmente, pero ellos no actúan en el vacío institucional sino por el contrario no están bien informados, deciden en un mar de incertidumbre, y en fin, reaccionan frente a las instituciones, contratos, regulaciones, las políticas públicas y, por supuesto, las acciones de otros agentes.
- Subraya la necesidad de incorporar el papel del Estado, el sistema político, la cultura, el comportamiento, etc. Es decir, de acuerdo al institucionalismo las fuerzas del mercado no aseguran por sí solas el éxito del desarrollo. Pero al mismo tiempo el Estado tampoco garantiza el desarrollo, y no pocas veces es factor decisivo en la persistencia del atraso y subdesarrollo. El institucionalismo asume que la intervención del Estado puede ser requerida en muchos casos, justamente para remontar deficiencias y fallas del mercado.

Afortunadamente, hoy se reconoce que el mercado no garantiza por sí mismo la eficiencia y mucho menos la igualdad. También se comienza a admitir la necesidad de crear las redes de seguridad social y económica, y por supuesto de políticas de regulación que alienten la competencia en los mercados, porque se reconocen sus fallas. El neoinstitucionalismo y la nueva economía política han llamado la atención sobre la necesidad de introducir mecanismos fuera del mercado, especialmente, las instituciones y la acción colectiva que promuevan el desarrollo económico.

### **Surgimiento y evolución de las instituciones mexicanas**

En el largo plazo las instituciones han jugado un papel decisivo, inhibiendo o favoreciendo, el desarrollo. El historiador J. Coatsworth ha señalado con razón que:

“Los principales obstáculos al desarrollo económico de México fueron una deficiente infraestructura de transporte que impidió el desarrollo de un mercado interno; y la prevalencia de una estructura legal ineficiente que impidió el desarrollo y el establecimiento de instituciones modernas. Además, la inestabilidad política de mediados del siglo XIX y principios del Siglo XX se debió en buena medida a malas instituciones. Las estructuras institucionales heredadas de la España no fueron adaptadas a la realidad mexicana”.<sup>8</sup>

Durante el régimen porfirista, ciertamente, se crearon instituciones, aunque relativamente pronto encontraron sus límites. La introducción de nuevas instituciones, especialmente, durante el porfirismo permitió un crecimiento económico sin precedentes en

<sup>8</sup> Citado por L. Rubio, A la puerta de la ley, op. Cit. P. 152

la historia independiente del país. Es reconocido el trascendental papel que jugaron las leyes más significativas: Decreto de Industrias Nuevas y Desconocidas; la primera Ley de Instituciones de Crédito y el Decreto para consolidar la deuda externa; Ley Minera y Código Minero, Ley sobre Ocupación y Enajenación de terrenos Baldíos y reforma al Código de Comercio. Bajo el amparo de este conjunto de instituciones fue posible establecer una estructura de incentivos suficientemente poderosa como para estimular la inversión y la introducción de nuevas técnicas de producción. En efecto, el desarrollo de la minería, la expansión notable de la red ferroviaria, la explotación agrícola y agropecuaria de grandes extensiones de tierra, los estímulos a las incipientes actividades manufactureras, la eliminación o disminución de alcabalas que dificultaban el comercio entre las regiones, el establecimiento de bancos modernos que funcionaban sobre la base de una nueva reglamentación y, finalmente, el restablecimiento de los flujos de capitales del exterior gracias al decreto para consolidar la deuda externa, permitió a México acceder al ahorro proveniente del exterior. Todo ello fue posible debido a la innovación institucional.

El conjunto de estas instituciones y organizaciones permitieron cambiar y/o reformar los derechos de propiedad para estimular la inversión, el ahorro, el trabajo y la innovación. Don Justo Sierra resumió el anterior logro de la “dictadura social” del Presidente Díaz de la siguiente manera:

“... (la paz) lleva largo con cuarto de siglo, era un sueño cubrir al país con un sistema ferroviario que uniera los puertos y el centro con el interior y lo ligara con el mundo, que sirviera de surco infinito de fierro en donde arrojado como simiente el capital extraño produjese mieses opimas de riqueza propia; era un ensueño la aparición de una industria nacional en condiciones de crecimiento rápido, y todo se ha realizado y todo se mueve, y todo está en marcha (..) los propósitos de Díaz, las convicciones y aptitudes singulares del que la gestión de las finanzas mexicanas representa los anhelos por aplicar a la administración los procedimientos de la ciencia. A esa colaboración se debe la organización de nuestro crédito, el equilibrio de nuestros presupuestos, la libertad de nuestro comercio interior y el progreso concomitante de las rentas públicas.”<sup>9</sup>

Sin las anteriores instituciones poco podría haberse hecho en la última cuarta parte del siglo pasado. Sin ello, como escribiera E. Rabasa México sería simplemente un nombre para designar un territorio, pero sin leyes e instituciones no habría:

“... un pueblo para hacer una nación, no hombres para regirla, ni costumbres políticas sobre que forjar leyes de gobierno.. la población escasa y el territorio disperso, eran reunidos por una administración de segunda mano, ni centralizada ni descentralizada, repartida en provincias sin articulación orgánica, que no había hecho nunca un esfuerzo común, ni había acercado al interés recíproco.. Allí no había habido, nunca nada nacional”.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Justo Sierra, Evolución política del pueblo mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1948 p. 396 y 397

<sup>10</sup> Emilio Rabasa, La evolución histórica del pueblo de México, Editorial Porrúa, México, 1972 p. 269

En el siguiente cuadro se presentan algunas de las principales instituciones, las organizaciones a las cuales dieron lugar y sus principales objetivos para ilustrar su importante papel.

**Instituciones, organizaciones y objetivos del desarrollo**

<b>Instituciones</b>	<b>Organizaciones</b>	<b>Objetivos</b>
Decreto de industrias Nuevas y Desconocidas.	Creación de la Confederación Mercantil e Industrial mexicana	Fomento de la manufacturas locales
Primera Ley de Instituciones de Crédito	Establecimiento de bancos	Desarrollo del crédito y crear seguridad y confianza en ahorradores e inversionistas
Decreto para consolidar la deuda externa	Fortalecimiento de la hacienda pública	Crear un marco de seguridad social a la inversión extranjera
Ordenamientos fiscales	Fortalecimiento de la hacienda pública	Modernizar sistema tributario
Decreto de Concesión Federal para la construcción de líneas férreas	Empresas ferroviarias	Crear un sistema ferroviario amplio y fuerte para fortalecer el mercado interno y externo
Ley y Código Minero	Compañías mineras	Fortalecimiento de las compañías mineras exportadoras
Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras	Compañías Deslindadoras	Cambios en los derechos de propiedad.
Leyes sobre ocupación de Terrenos Baldíos	Haciendas	Fortalecimiento de las haciendas agroexportadoras
Reforma al Código de Comercio	Confederación Mercantil	Fortalecimiento y modernización del comercio. Asegurar derechos de propiedad
Reformas a la Ley Monetaria	Casa de Moneda, Comisión de la Reforma Monetaria y Comisión de Cambios y Moneda	Fortalecimiento del sistema monetario. Dar seguridad a las transacciones monetarias y financieras
Reformas a la Ley de Aduanas	Dirección General de Aduanas	Promover el comercio exterior y fortalecimiento fiscal

Si las instituciones habrían funcionado razonablemente bien, es pertinente preguntarse cuáles razones llevaron a la crisis y luego a la ruptura violenta del orden institucional del porfirismo. Es plausible pensar que la oligarquía y la dictadura, aunque ésta fuera constitucional y social, terminarían por obstruir el propio cambio institucional. Las instituciones creadas sirvieron más a un puñado de individuos que a la nación entera. Se estableció lo que denominara Don Andrés Molina Enríquez un auténtico régimen de privilegios. Los grupos oligárquicos más favorecidos terminaron por defender a ultranza el orden social e institucional existente, perdiendo de vista la perspectiva del desarrollo nacional para todos y, sobre todo, obstruyeron el acceso al poder a otros grupos.

En México pasó, además, lo que ya había ocurrido en otros países de América del Sur implantaron leyes que no pudieron hacer cumplir y mantener, como nos advirtiera A. de Tocqueville su *Democracia en América*. Por su parte, Don Emilio Rabasa había escrito que: “En México pasa lo que pasa siempre con las leyes que desconocen realidades: que su cumplimiento se suple con la superchería; y cuando la ley falsa, falsa es la constitución”.<sup>11</sup>

La dictadura de Díaz mantuvo las leyes violándolas, no por un mero acto de voluntad personal y perversa, sino porque las instituciones que le habían precedido y que él había mantenido eran impracticables democráticamente, es decir, a través de elecciones.<sup>12</sup> Una parte de la opinión pública comenzó a darle la espalda, no por que no se reconociera su labor incansable por el desarrollo del país, sino porque no supo resolver su vía crucis: “.. el respeto cuidadoso y hábil con que conservó las leyes mismas que desobedecía” (E. Rabasa, op. cit. P. 269)

### **Un salto a la Revolución y constitución vigente**

La revolución mexicana, entre otras cosas, fue una respuesta a la cerrazón de las instituciones porfiristas, y en este sentido, fue el inicio de la creación de nuevas instituciones que a la postre jugaron un papel decisivo en el desarrollo. El país pudo reiniciar el crecimiento porque las nuevas instituciones permitieron “institucionalizar” el intercambio económico, político y social; se crearon los incentivos para crear organizaciones públicas y privadas, y para emprender acciones colectivas. En este proceso jugó un papel relevante un Estado fuerte, centralizado y burocrático, que tuvo la capacidad suficiente para fijar reglas del juego a todos los agentes.<sup>13</sup>

En efecto, en el México moderno la constitución mexicana vigente es sin duda la referencia institucional fundamental que contiene las normas básicas del sistema económico y que rige en esta materia las facultades de los poderes federal, local y municipal, y determina las facultades en materia económica de los tres poderes. En efecto, el nuevo régimen revolucionario buscó, a través del Estado, atender una amplio conjunto de objetivos nacionales, como escribí en otro lugar:

“ ... para garantizar la permanencia y fluidez de un orden jurídico, administrativo e institucional acorde a las necesidades de la producción; actuar en la arena de los conflictos sociales y políticos como una instancia de mediación y negociación entre los intereses contradictorios y, finalmente, en una economía mundial establecer los mecanismos que permitieran la integración a la economía internacional”.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Emilio Rabasa, op. cit. P 267

<sup>12</sup> No dejó de llamar la atención a propios y extraños que en México a pesar de la dictadura personal: “florejera la actividad del trabajo, se admiró el rápido crecimiento de la producción, un progreso transfigurador que implantaba en el país todas las agencias de la civilización, en el gobierno las prácticas y usos de los estados de primer orde, en las leyes de la propiedad, del comercio y de la industria las disposiciones más cuerdas para promover el intercambio mundial y la afluencia del capital extranjero en las empresas del país”. E. Rabasa, op. cit. P. 270

<sup>13</sup> Para un recuento del desarrollo de instituciones mexicanas Véase J. Ayala, Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana, Fondo de Cultura Económica, México, 1988

<sup>14</sup> J. Ayala, J., Estado y desarrollo, op. cit. P. 12 y 13



Entre los logros más importantes de la constitución destacan los siguientes:

- Fijar las reglas de negociación de demandas sociales económicas, políticas y sociales,
- Encauzar el entendimiento y el establecimiento de "pactos" entre los agentes y protagonistas relevantes,
- Construir el pacto o contrato social de la Revolución, lo cual permitió fijar las bases constitucionales de la economía política mexicana, para usar la idea fuerza de James Buchanan,
- Establecer institucionalmente a la Constitución Política, aunque pueda aparecer como un *non sensu*, fue un logro importante en sí mismo, pero igualmente relevante es que fuera aceptada por todos los grupos importantes como el marco de referencia para realizar el intercambio económico, político y social.

El nuevo orden institucional que emerge de la Revolución permitió normar y regular el intercambio (en sentido amplio) en los mercados económico y político. Las instituciones crearon los incentivos para que los agentes se involucraran en dos tareas básicas:

- El impulso de la inversión, el ahorro, la innovación tecnológica y, en general, en la modernización del país, y
- La organización del Estado, la sociedad, y el mercado.

Realizar estas dos grandes tareas fue posible en la medida en que las reglas contenidas en el marco institucional dieron seguridad, confianza y certidumbre a los grupos para realizar dos complejas funciones:

- Empezar acciones colectivas complejas y que involucraban costos financieros relativamente elevados, y esfuerzos organizativos muy grandes y, segundo,
- Diseñar y aplicar un conjunto de políticas públicas y de reformas sociales relativamente ambiciosas y complejas.

El resultado más tangible del nuevo orden institucional revolucionario fue que el proceso de modernización (económico, político y cultural) se pudo llevar a cabo en condiciones muy favorables. Entre las cuales destacan:

- Una relativamente alta estabilidad (económica y política) a costa de la democracia. El *trade off* fue quizá inescapable. En efecto, se puede decir que se transó democracia por estabilidad. La democracia, como lo vivimos todos, fue largamente pospuesta;
- Una continuidad básica de las estrategias y políticas de desarrollo, y al mismo tiempo de una significativa capacidad de iniciativa y flexibilidad para innovar el propio orden

institucional. La capacidad reformista del Estado fue un rasgo notable de los regímenes de la revolución, como afirmara Arnaldo Córdova;

- Un crecimiento económico prácticamente ininterrumpido a lo largo de más de cincuenta años,
- Costos sociales y económicos relativamente bajos, si se toma en cuenta que a pesar de la concentración de la riqueza, los conflictos sociales nunca se extendieron a todo lo ancho de la nación, y finalmente, pero no menos importante,
- Una notable articulación social y económica en los ámbitos de lo productivo, lo político y lo cultural, que creó efectivamente el concepto de nación que reclamaba E. Rabasa.

En suma, el marco institucional jugó un papel clave porque permitió procesar, negociar y administrar conflictos pero también emprender tareas que individualmente o para los grupos hubiera sido simplemente inviable. Por supuesto no debemos dejar de lado que el Estado no siempre diseñó y mantuvo unas instituciones eficientes, pues evidentemente no siempre permitieron asegurar el crecimiento sostenido, estable y equitativo.<sup>15</sup>

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, no se puede negar que las instituciones fijaron las restricciones y referencias en cuatro ámbitos decisivos para el desarrollo económico de largo plazo:

- El establecimiento de reglas formales e informales para tomar decisiones, en los ámbitos público y privado, en muchos procesos extraordinariamente complejos, pensemos solamente los casos de la reforma agraria y la expropiación petrolera;
- El establecimiento de unos derechos de propiedad, razonablemente aceptados y cumplidos por los agentes. Aspecto clave para garantizar el desarrollo y fluidez del intercambio económico y, especialmente, la transferencia y transformación de los activos, cuestión sin la cual el desarrollo del mercado hubiese sido impensable, pero sobre todo inviable;
- La organización (social, económica y política) de los distintos agentes, es decir, sin unas reglas de juego aceptadas por todos, el proceso de organización de los agentes (y su participación en el intercambio) hubiera sido probablemente más lento y a costos sociales y económicos más altos, es decir, probablemente los altos costos de transacción, incluso hubieran impedido el intercambio; y no menos importante,

---

<sup>15</sup> La obra de North ha permitido enfocar el papel de las instituciones como incentivos, pero también como desincentivos al desarrollo económico. Las instituciones a veces son mecanismos que favorecen la cooperación, pero también son fuente de conflictos distributivos. No habría que perder de vista que la mayoría de las veces, afirma North, los humanos erigen instituciones ineficientes que en buena medida explican el fracaso en el logro del desarrollo.

- Definir un espacio para la soberanía y el establecimiento de una política exterior por medio de la cual el país se relacionó con el resto del mundo. Es decir, el país pudo "empatar" sus políticas domésticas con las exigencias y demandas de la economía internacional, y especialmente, de la estadounidense.

En suma, la constelación de instituciones permitieron organizar, articular e institucionalizar un *sui generis* régimen de economía mixta y un pacto social corporativo. Ambas cuestiones fueron las anclas que en buena medida explican la convivencia del mercado y del Estado y, el entendimiento entre los protagonistas relevantes del desarrollo.

En el siguiente cuadro, a título de ilustración, se presentan algunas de las principales instituciones creadas entre 1910 y 1950.

**Instituciones, organizaciones y objetivos de desarrollo. 1910- 1950**

Institución	Organización	Objetivos
Ley del 6 de enero de 1915 Reforma al Artículo 27 Constitucional	Comisión Organizadora del Consejo Nacional de Agricultura, Departamento Autónomo Agrario, Comisión Nacional de Irrigación, Banco Nacional de Crédito Agrícola y el sistema de bancos ejidales	Cambios en derechos de propiedad. Profundización de la reforma agraria y modernización agrícola
Ley federal del Trabajo Ley de Salarios Mínimos	Departamento del Trabajo, Secretaría del Trabajo, Comisión de Salarios Mínimos, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje	Fortalecimiento del corporativismo y acceso de los trabajadores a la estructura de poder
Ley General de Instituciones de Seguros Ley General de Instituciones de Crédito Ley Orgánica del Banco de México	Banco de México e instituciones públicas de desarrollo (Banco Nacional de Comercio Exterior, Nacional Financiera y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	Reforma y modernización del sistema monetario, financiero y bancarios
Ley de ingresos mercantiles Decreto de Unificación de impuestos a la importación	Convención Nacional Fiscal Hacienda	Modernización tributaria
Ley de industrias de Transformación Regla XIV de la tarifa general de importaciones Ley sobre riesgos Dictamen de regulación de la inversión extranjera	Secretaría de Economía y Secretaría de Industria y Comercio Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CNIT) y Confederación de Cámaras Industriales	Fomento a la industrialización y participación de los industriales en la toma de decisiones
Decreto expropiatorio de las compañías petroleras	Petróleos de México	Cambios de derechos de propiedad. Fortalecimiento del sector público
Ley de deuda interna Convenio de negociación de deuda externa	Secretaría de Hacienda y Comisión Ajustadora de la Deuda Pública	Reestructuración de la deuda pública. Mejoramiento de las finanzas públicas. Seguridad y confianza de acreedores nacionales y extranjeros

## Crisis y reforma del orden institucional

¿Por qué si en México hay leyes y reglamentos para todo y por todo, se cambian las instituciones con tanta frecuencia y en gran magnitud? Una primera explicación es que se duda sobre la efectividad de las leyes y sobre todo si se van a cumplir realmente. En efecto, convendría tener presente que la mera presencia de instituciones no garantiza que se vayan a cumplir, como tampoco que sean eficientes. Se ha afirmado, con razón, que aunque en México todas las actividades están regidas por toda clase de leyes y reglamentos, y que el marco jurídico y normativo no deja prácticamente vacíos en la vida económica, social y política, ello no equivale a tener un auténtico Estado de derecho, ni tampoco a que todas las instituciones sean realmente eficientes en todo momento y lugar. De acuerdo a Luis Rubio:

“Se cuenta con un Estado de derecho cuando la actividad, tanto de los gobernados como de los gobernantes, se halla garantizada y limitada a la vez por una norma superior que es la Constitución, y por las leyes que emanan de ésta (...) leyes estables e iguales para todos, que el gobierno respeta en forma cabal y que reducen al mínimo la coerción necesaria para que los ciudadanos las cumplan...México cuenta con leyes, pero no con un estado de derecho.”<sup>16</sup>

Una segunda pregunta relevante consiste en saber por qué cambian las instituciones y quienes demandan reformas legales. En general se puede decir que las fuentes del cambio institucional son el cambio tecnológico, los choques externos, y los cambios en la dotación de recursos. Una buena parte de estos cambios son un reflejo de la intensa competencia internacional y del esfuerzo del país por buscar su lugar en el mundo global. Douglass North sostiene que:

“La competencia internacional ha proveído a muchos países de un poderoso incentivo para adaptar sus estructuras institucionales y así proveerlos de los mismos incentivos que han tenido los países altamente industrializados y, de este modo extender la industrialización. Las experiencias exitosas aluden a una reorganización eficiente de los derechos de propiedad, en contraste, la historia de los fracasos, incluidos los países de América Latina, debe atribuirse a una ineficiente organización de los derechos de propiedad”.<sup>17</sup>

Pero no cabe duda que además de los anteriores elementos, la demanda política es relevante, ésta puede ser analizada como el resultado de los conflictos distributivos (estratégicos) entre los diferentes grupos sociales y de la distribución desigual de la riqueza y el poder. Desde esta perspectiva, habrá algunos grupos que proponen cambios, porque perciben que los arreglos institucionales actuales les resultan desfavorables, pero también habrá otros que intentarán bloquear nuevas instituciones, aunque estuvieran de acuerdo en que éstas podrían mejorar el desempeño económico global.

En México, estuvieron presentes, en mayor o menor medida, el conjunto de los anteriores elementos. Pero no cabe duda que el paulatino agotamiento de las instituciones

---

<sup>16</sup> Luis Rubio et al., *A la Puerta de la ley*, Cal y Arena, México, 1994

<sup>17</sup> D. North, *The rise of the Western World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1973 p. 157

provocó demandas de innovación, pero también resistencias entre los distintos grupos sociales, especialmente de los más conservadores.

En efecto, la reforma institucional fue decidida y procesada durante las administraciones de los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas desde arriba y con los mecanismos de poder tradicionales del sistema político mexicano. Ello dificultó que las reformas llegaran efectivamente a contar con suficiente consenso y legitimidad. Esto último se ha reflejado a la fecha en:

- Las agudas contradicciones y rupturas que han ocurrido en la elite gobernante,
- En los cambios de política económica desde los años setenta y, especialmente,
- En las crisis recurrentes por las que atravesado la economía mexicana a lo largo de este periodo.

También se ha criticado que esta reforma fue una respuesta de corto plazo a los intensos cambios económicos, políticos y sociales ocurridos en las últimas décadas, pero no una reforma institucional de fondo y a fondo. Se ha sugerido, incluso, que la reforma fue impuesta por las urgencias del momento, pero no por un proyecto de largo plazo.

Ciertamente, habría que reconocer, que detrás de la necesidad de la reforma existían necesidades largamente acumuladas. Entre las principales destacan:

- Agotamiento del modelo de crecimiento económico cerrado y protegido,
- Nuevo entorno internacional más complejo y desafiante,
- Mayor diferenciación social, económica y política de los agentes del desarrollo, e incluso surgimiento de nuevos actores,
- Heterogeneidad social, económica, productiva, cultural creciente,
- Asimetría entre el cambio económico rápido y la reforma política lenta y, finalmente,
- Separación entre el país legal y el país real.

La respuesta a lo anterior fue el cambio institucional acelerado. Sin embargo, a juzgar por sus resultados, no tuvo credibilidad social suficiente, cuestión que podría resumirse en la máxima: "obedezcase pero no se cumpla" y sus secuelas: atrofias en los sistemas decisionales, centralización, burocratización, e inflexibilidad para incorporar a las regiones y las localidades, y a los nuevos actores y movimientos sociales; canales de participación rígidos: problemas de democracia y representación; falta de credibilidad en los procesos y la normatividad electoral, entre algunos de los aspectos más destacados.

De cualquier manera, no cabe duda, que el país comenzó, apenas hace unos años, un intenso ciclo de cambio institucional que aún no ha concluido plenamente. La reforma del régimen de la Revolución ha sido muy intenso y profundo, y ha tocado aspectos fundamentales, en cierto sentido fundacionales, de los regímenes económico y político que ha producido ya trascendentales reacomodos en la matriz estructural económica, social, política y aún cultural. Entre estos cambios destacan por su importancia los siguientes:

- Las relaciones de entendimiento e intercambio entre los actores. En efecto, las reglas escritas y no escritas que habían permitido la formación de grupos de interés ha cambiado significativamente. El presidente, el congreso, los partidos, la administración pública y paraestatal tienen nuevos mecanismos de intercambio que aún no están establecidos institucionalmente.
- Los procesos decisionales han sufrido transformaciones trascendentales en las reglas que habían permitido la participación de los agentes. En algunos casos el cambio ha sido particularmente intenso, por ejemplo, en el ámbito de los procesos políticos y electorales, en las decisiones presupuestarias, y en las relaciones intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno.
- El régimen de propiedad ha tenido cambios que apenas hacia poco tiempo hubiera sido difícil de concebir. Por ejemplo, las modificaciones al artículo 27 constitucional para privatizar la banca, cambiar el régimen de propiedad de la tierra y para proporcionar un nuevo marco jurídico a una parte sustantiva de la infraestructura, destacadamente la de telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, y carreteras.
- La reglamentación con respecto a las relaciones con el exterior sufrió de acuerdo a las necesidades del Tratado de Libre Comercio (TLC) en aspectos importantes del marco regulatorio de la economía (banca, telecomunicaciones, puertos, carreteras, medio ambiente, y acuerdos fiscales, entre otros).
- Las relaciones intergubernamentales en materia de participaciones federales se han modificado para atender los cambios en el pacto federal. Y finalmente, pero no menos importante;
- Las relaciones entre los sectores público y privado no sólo han cambiado, sino incluso se ha producido un nuevo balance de fuerzas a favor del sector privado.

En el siguiente cuadro se señalan algunos de las reformas institucionales más importantes de los últimos años que ilustran su notable intensidad.

#### Cambios institucionales recientes

Institución	Organización	Objetivos
Ley agraria reglamentaria del artículo 27 constitucional	Tribunal Superior Agrario, Tribunales Unitarios, Procuraduría Agraria y los programas Procede, Procampo y Aserca	Cambiar las normas del régimen de propiedad agrícola y del régimen ejidal. Modernización del campo
Ley de competencia económica	Comisión Federal de Competencia y Unidad de desregulación de SECOFI	Propiciar el establecimiento de prácticas competitivas en los mercados
Ley del Seguro Social y Ley del SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) y Comisión Nacional del Sistema Para el Retiro (CONSAR)	Fortalecer el ahorro interno, salvar la crisis financiera del IMSS, regular al SAR

<b>Leyes en materia financiera y crediticia:</b> Ley reglamentaria del servicio de la banca y crédito Ley para regular las agrupaciones financieras Ley del mercado de valores Ley general de organizaciones de crédito Ley orgánica del Banco de México reforma al artículo 28 constitucional Ley de sociedades de inversión Ley del mercado de valores (reforma)	Regimen Prudencial de la banca  Comisión Nacional de Valores y de la Bancaria  Banco de México	Fusionar las dos comisiones existente  Reconocer la figura legal de las cajas de Ahorro Autonomía del banco central, sustituir el encaje legal por el coeficiente de liquidez y por el índice de capitalización, permitir inversión extranjera
Ley de Inversión Extranjera	Comisión de Inversiones Extranjeras	Promoción de inversión extranjera
Ley Federal de Telecomunicaciones	Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)  Comisión Consultiva de Puertos	Modernización de telecomunicaciones, promover competencia, y mejorar el régimen de concesiones Privatización de puertos, modernización y apertura a inversión extranjera
Ley de Puertos	Servicio de la Administración Tributaria (SAT)	Modernización del sistema tributario
Ley de la Administración Tributaria		
Ley sobre Metrología y Normalización	SECOFI	Expedición de normas oficiales mexicanas (NOM)
Ley de Aguas Nacionales	Comisión Nacional del Agua	Adecuación al nuevo contexto del agro mexicano y de la tenencia de la tierra

El anterior cuadro no es exhaustivo, sólo ilustra el notable activismo reformista de los anteriores gobiernos. Estos cambios comprenden: 7 reformas constitucionales, 141 nuevas leyes y/o reformas a leyes vigentes, 193 reglamentos y reformas a reglamentos, además de 4748 decretos y acuerdos del Ejecutivo. Llama la atención que de los anteriores cambios, 82 correspondieron a la Secretaría de Hacienda y 34 a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. A decir de Aguilar Camín: "La compulsión juricista mexicana es larga y prolija tanto, como muestra incapacidad de cumplir las prolijas leyes que derrama nuestra matriz jurídica. Las leyes son más una aspiración que una norma".<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Hector Aguilar Camín, "Compuerta" en Nexos, agosto de 1993

## Instituciones e incumplimiento de la ley

De nuevo la pregunta es ¿por qué si las instituciones son relevantes para el desarrollo, éste no se ha alcanzado en nuestro país, a pesar de la creación de instituciones y de múltiples reformas a lo largo de la historia? La posible respuesta es que las instituciones *per se* no garantizan nada, se requiere que las instituciones se cumplan y sean capaces de generar acciones colectivas y un ambiente de coordinación de decisiones entre los distintos agentes. En nuestro país, desafortunadamente, las leyes no se cumplen y la informalidad es muy amplia. La informalidad y el bajo nivel del cumplimiento de las leyes es evidentemente un resultado del mismo contexto institucional existente. Así, cuando se piensa introducir reformas o mejoras institucionales, es crucial tomar en cuenta esto último. En efecto, es poco útil, e incluso contraproducente, adaptar modelos institucionales que han probado ser muy eficientes en otros lugares, porque funcionan en contextos institucionales en los cuales sí se cumple la ley y la formalidad es muy alta. En realidad antes de cambiar e imitar extralógicamente, habría que mejorar la formalización de las reglas y su cumplimiento por todos los agentes. Además, hay que reconocerlo, las reglas informales cambian más lentamente que las reglas formales o escritas. (North, 90) El éxito de una reforma institucional se consigue toda vez que se han repetido varios intentos de acción colectiva para establecer reglas informales en los códigos escritos y no al revés. Las reglas formales se pueden escribir muy fácil y rápidamente, pero practicarlas para asegurar su cumplimiento toma tiempo.

La informalidad ocurre cuando la conducta de los burócratas no corresponde a las reglas escritas, entonces queda abierta la posibilidad para la discrecionalidad burocrática. La informalidad alimenta la “enfermedad” institucional del incumplimiento de la ley. Esto a su vez crea condiciones para que:

- No se mejore la información disponible para la toma de decisiones de todo tipo,
- Prospera el oportunismo económico de los agentes y,
- No surjan incentivos para emprender acciones colectivas y mejorar la coordinación económica.

En efecto, la informalidad conduce a la desconfianza y se elevan los costos de transacción. Paradójicamente cuando no se cumple la ley se propone *ipso facto* la creación de más leyes, porque se desconfía de los empleados públicos y entonces la reglamentación crece enormemente. La carrera civil meritocrática es sustituida por la lealtad a la autoridad y no a las instituciones. Las reglas para fijar y ejecutar los procedimientos administrativos de distinta naturaleza tienen sólo significado formal pero no real.

La misma informalidad es un arreglo institucional, como otros, que tienen costos y beneficios. La corrupción y la ineficiencia se “institucionalizan” y los costos de transacción sociales se elevan significativamente. La informalidad tiene como beneficios que permite completar un buen número de intercambios a pesar de las reglas escritas. Cuando la informalidad invade todo el cuerpo social público y privado como consecuencia de la propia estructura política, la corrupción va a ser difícil de remover. Cambiar las reglas



formales no ayuda mucho si los incentivos no se cambian y se implanta una reforma política que permite mejorar sustancialmente la información.

Las anteriores son, en buena medida, las razones por las cuales el nuevo orden institucional no se ha convertido en el entramado de reglas que haya permitido crear la confianza y certidumbre para que los grupos relevantes lleven a cabo sus tareas sustantivas. Para algunos analistas, incluso, se ha producido una suerte de "desinstitucionalización" que ha tenido por resultado una fuerte erosión de las reglas de entendimiento y negociación entre los agentes que habían sido socializadas y culturalmente internalizadas en su comportamiento cotidiano a lo largo de décadas.<sup>19</sup> Es decir, se produce una suerte de "descontrol de los principios" que habían organizado la vida económica y política de la sociedad mexicana, por que las nuevas reglas todavía no se han establecido, o para decirlo de otra manera, la oferta de reformas institucionales simplemente no ha satisfecho las demandas sociales. Además, habría que reconocerlo que todavía sabemos poco sobre los mecanismos que permiten diseñar instituciones más eficientes.

Se puede concluir, que pesar de las reformas institucionales, algunas incluso muy profundas, falta mucho por hacer. En efecto, se admite que sólo se han implantado las reformas de la "primera generación" privatización, desregulación y ajuste fiscal, pero que en realidad, falta un paquete de reformas institucionales que el Banco Mundial (1998) denomina de "segunda generación" para garantizar un crecimiento sostenido, un programa sustantivo de disminución de la pobreza, reforma educativa para mejorar significativamente la calidad del capital humano, una reforma financiera profunda para mejorar el funcionamiento de los mercados de capitales, reforma laboral, fortalecimiento de la infraestructura básica, mejoras sustantivas en la calidad del sector público.

---

<sup>19</sup> La idea de la desinstitucionalización ha sido puesta en circulación, entre otros analistas, por Luis Rubio, "La desinstitucionalización de México" en *Reforma*, 20 de febrero de 1994, p. 9 y en "Los costos de una reforma inconclusa" *Reforma*, 13 de febrero de 1994, p. 9

## Bibliografía

- Aguilar, Camín, H., "Compuerta" en Nexos, agosto de 1993
- Ayala, J., Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana, Fondo de Cultura Económica, 1988
- Ayala, J., Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, Facultad de Economía, 1998
- Coatsworth, J. Los orígenes del atraso, Alianza Editorial, México, 1990
- Glade, W.P., The Latin American Economies. A study of their institutional evolution, American Book, New York, 1969
- Javed, S., B. Y Guillermo E. Perry, Institutions matter. Beyond the Washington consensus, Pre-publication edition Banco Mundial, Washington, 1998.
- North, D., Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge University Press, Cambridge, 1990
- North, D., The rise of the western world, Cambridge University Press, Cambridge, 1973
- Rabasa, E., La evolución histórica de México, Porrúa, México, 1972
- Romero, J.J., "La política mañana. La futura forma institucional" en Nexos, diciembre de 1993.
- Rubio, L., "La desinstitucionalización de México" en Reforma, 20 de febrero de 1994
- Rubio, L., "Los costos de una reforma inconclusa" en Reforma, 13 de febrero de 1994
- Rubio, L., A la puerta de la ley, Cal y Arena, México, 1994
- Sierra, J., Evolución política del pueblo mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, 1948
- Stiglitz, J. "More instruments and broader goals: moving toward the Washington Consensus", UNU/WIDER, Helsinki, 1998
- Stiglitz, J., The role of the state, Basil Blackwell, Oxford, 1990
- Street y D. James, "Institutionalism, structuralism and dependency in latin America" en Journal of Economic Issues, n.3, septiembre de 1982

## Apéndice. Definición de conceptos básicos del neoinstitucionalismo económico

1. Instituciones, 2. Organizaciones, 3. Derechos de propiedad, 4. Costos de transacción, 5. Restricciones, 6. Comportamiento, 7. Cumplimiento 8. Información, 9. Agencia y principal, 10. Contrato, 11. Gobernación

### 1. instituciones.

Las instituciones son: las *reglas del juego* en la política, la sociedad y la economía, las *restricciones* que moldean las interacciones y comportamiento humanos; y los *incentivos* que estimulan o inhiben el intercambio humano: político, social y económico. Las funciones de las instituciones son: *definir* del modo en el juego debe ser jugado, *proveer* de las señales adecuadas para organizar la vida diaria y guiar la interacción humana; *delimitar* lo permitido y lo prohibido, y *reducir* la incertidumbre en el intercambio económico, político y social,

Existen dos tipos de instituciones: *reglas formales* (escritas en las leyes y reglamentos) y son construcciones expresas de los humanos, y *reglas informales* (no escritas y son un fruto de los códigos de conducta que se han acumulado en los valores, ideas, tradiciones, y usos y costumbres de las sociedades.

Conclusiones. Las instituciones son diferentes de los agentes o las organizaciones que las aplican y/o usan. El objetivo de los agentes y las organizaciones es "ganar el juego" de acuerdo a esas reglas, combinando habilidades, estrategias y coordinación y, las instituciones no son neutrales, sino un factor decisivo para el desempeño económico, la eficiencia y la equidad.

### 2. Las organizaciones

Las organizaciones son las estructuras (administrativas, políticas, sociales, etc.) en las cuales los agentes constituyen sus arenas para realizar sus intercambios, son estructuras organizacionales gobernadas en primer término por las instituciones, y en segundo lugar, por su propia organización interna. Las organizaciones pueden ser: corporaciones mercantiles privadas y públicas, en una amplia gama de esquemas de organización y de tamaños, corporaciones políticas, sociales, educativas, y religiosas en muy diversas modalidades: partidos, sindicatos, cooperativas, universidades e institutos, etc..

Conclusiones. Las organizaciones son diferentes de las instituciones que las gobiernan,- las organizaciones están institucionalizadas justamente por las instituciones que las gobiernan,- las organizaciones son creadas porque existen incentivos en sus propósitos deliberados de maximizar ganancias, poder político, influencia ideológica, etc. ,o de maximizar el bienestar social, la equidad, la justicia social, etc. y,- las organizaciones

buscan aprovechar las oportunidades que definen las reglas institucionales formales e informales.

### **3. Derechos de propiedad**

Los derechos de propiedad son el elemento central de las instituciones, y las reglas más relevantes en lo que hace a la asignación y uso de los recursos de todo tipo de que dispone una sociedad. Atributos de los derechos de propiedad: concentran peculiaridades que ninguna otra institución, derecho, obligación y restricción poseen y, son las instituciones estratégicas para la estructura de incentivos para intercambiar, invertir, ahorrar, producir, innovar tecnologías.

Tipos básicos de derechos de propiedad: 1. los derechos para usar un activo, es decir, los derechos legítimos del usuario para transformar de forma un activo. 2. Obtener un ingreso de un activo, y contratar en el presente o en el futuro sobre el valor del activo con otros individuos. 3. Transferir permanentemente a un tercero los derechos de propiedad sobre un activo, es decir, alienar o vender completamente, rentar, concesionar, administrar, donar los activos en sus distintas modalidades.

Los cambios en los derechos de propiedad pueden: cambiar el desempeño de la economía y dirigirla hacia el crecimiento o hacia el estancamiento, redefinir la distribución sobre la riqueza y el poder político, modificar en la posición relativa de las estructuras de poder y de la administración pública, los agentes pueden ganar o perder posiciones. Conclusión: no explican completamente la dinámica de un sistema, y la estabilidad y el cambio institucionales, pero sí son decisivos en el desempeño de un sistema o de una organización.

### **4. Costos de transacción**

Los costos de transacción son los costos de establecer en el sentido amplio un contrato *ex ante*, vigilarlo, y hacerlo cumplir *ex post*. Los costos asociados a la transacción: defensa, protección y cumplimiento de los derechos de propiedad de los bienes, el derecho a usar el bien y a obtener un ingreso del bien, el derecho a excluir y, el derecho a intercambiar. Estos costos surgen cuando los individuos intercambian derechos de propiedad por cualquier modalidad de activos, y buscan el establecimiento derechos exclusivos en cuanto a su uso. La peculiaridad de los costos de transacción es un concepto muy diferente de los costos de producción que se refieren a los costos directamente imputables a la transformación física de un bien o servicio para su producción.

### **5. Restricciones**

Las restricciones pueden ser: informales y formales. Las informales son: las que la gente impone (o autoimpone) para dar a sus relaciones con otros una estructura: honestidad, puntualidad, confianza, calidad, integridad, reputación, etc. Atributos: reducen los costos de transacción y, estimulan el intercambio.

Sus rasgos principales son: a) difíciles de detectar, sin embargo en la vida diaria aparecen una y otra vez: códigos de conducta, normas de comportamiento y las convenciones; b) son información transmitida y herencia cultural del entorno y, c) son aprendidas, imitadas y modeladas del entorno.

Son importantes porque son: a) extensiones, elaboraciones y modificaciones de las reglas formales escritas; normas de comportamiento socialmente sancionadas; y b) internamente obligatorias como conductas de observancia común. Reducen los costos de medición pues aseguran estándares en los contratos, en las pesas y medidas, normas de calidad, garantías, créditos, etc. Y reducen costos de imposición de los acuerdos.

Conclusiones: sin ellas se elevarían dramáticamente los costos de transacción y en el extremo podrían paralizar el intercambio, pueden tomar la forma de acuerdos asumidos entre las partes lo que baja los costos de vigilancia y de imponer los acuerdos incrementando el comercio y el intercambio, y son incorporadas en los valores, las ideologías, y las religiones.

Las restricciones formales son las reglas escritas establecidas en los distintos ordenamientos legales, reglamentarios y normativos. Origen: resultado de la creciente complejidad de las sociedades y economías, y surgen con el desarrollo del intercambio, la información, el cálculo y computo. Tienden a bajar los costos de medición, cuantificación, y estandarización de normas, y permiten manejar las disputas y controversias involucradas en las relaciones entre agentes.

Incluyen: a) las reglas políticas, judiciales, económicas y contractuales, y b) la estructura jerárquica de las leyes comunes y constitucionales, desde un nivel muy general hasta especificaciones muy particulares. Tipos: las *restricciones políticas* definen la estructura jerárquica de la política, sus modelos decisionales y mecanismos de control y evaluación, y las *restricciones económicas* definen los derechos de propiedad en el sentido amplio.

Conclusiones: la formalización de las restricciones eleva naturalmente tasa de retorno de las inversiones, facilitan el intercambio político y económico, definen las oportunidades de maximización de los jugadores que pueden ser realizadas en los intercambios políticos o económicos.

## **6. Conducta y elecciones de los agentes**

El comportamiento humano tiene dos áreas principales: La motivación inicial se forma de las respuestas a las estructuras de incentivos existentes, y de una aprehensión de los valores y tradiciones existentes y, las acciones posteriores dependen del modo como los individuos descifran y entienden el entorno institucional y la información. Sus condicionantes son: a) la información disponible, la capacidad de obtener y procesar la información para tomar decisiones y, b) las restricciones formales e informales.

Conclusiones: el comportamiento (racional o irracional) depende de las estructuras de incentivos contenidos en las instituciones, en las organizaciones, en las restricciones y

en la capacidad coercitiva del gobierno para aplicar restricciones y hacerlas cumplir, y, el comportamiento individual y grupal puede ser al mismo tiempo egoísta y altruista.

## **7. Coercitividad (enforcement) de las instituciones**

La coercitividad surge en los procesos de transferencia de los derechos de propiedad por se trata de saber ¿quién garantiza el cumplimiento de los contratos o las transacciones? Porque: a) no es fácil establecer mecanismos de "cumplimiento" a un costo bajo que incentive a los agentes a intercambiar y b) involucrarse en acciones colectivas. Los contratos son "autocumplidos" sólo cuando los beneficios derivados de las transacciones superan a los costos de hacer cumplir los contratos, en este caso aparece el cumplimiento coercitivo por una tercera fuerza (poder judicial). Los individuos o los grupos sólo se involucran en acciones colectivas (para corregir fallas del mercado) cuando los costos imputables a esta acción son menores que los beneficios atribuibles a esta misma acción. La otra posibilidad es que los individuos o grupos sean obligados (coercitivamente por el gobierno) a involucrarse en una acción colectiva o en una política pública. Aunque existan los sistemas y poderes judiciales muchas veces son informales y desestructurados lo cual dificulta el cumplimiento de los contratos. La ambigüedad de la doctrina jurídica genera desconfianza e incertidumbre en el comportamiento de los agentes y las transacciones se vuelven difíciles, o los agentes no se involucran en el intercambio, o se cubren anticipadamente de los riesgos elevando significativamente los costos de transacción.

Conclusión. Un poder judicial muy bien especificado en términos de leyes, tribunales, cortes, jueces, árbitros, abogados y mediadores producen una mayor confianza entre los agentes y puede estimular un mejor desempeño económico y mayor estabilidad política. No se trata de caer en el extremo de un pesado y burocratizado sistema judicial, sino de uno eficiente.

## **8. Información**

La información es un factor crucial en el establecimiento de instituciones eficientes para el desempeño del sistema. Características de la información: la investigación por información acerca de la transferencia de los derechos de propiedad es relevante para el comportamiento y decisiones de los agentes, por ejemplo, el registro público de la propiedad, la certificación de la propiedad de la tierra, patentes y marcas, propiedad intelectual, etc. Pero también la información relevante sobre los mercados, en especial cuando éstos son informales o desestructurados (incompletos), las negociaciones contractuales requieren de información para facilitar las transacciones, la elaboración y fiscalización de los contratos es crucial para forzar su cumplimiento, los contratos en sus muy distintas modalidades son clave en la protección de los derechos de propiedad contra terceros.

## **9. El principal y el agente**

Una relación de agencia surge cuando el principal (cualquier agente) delega algunos derechos, por ejemplo el derecho a usar algunos recursos, a otro agente (la agencia) que está vinculado formal o informalmente a un contrato que representa los intereses del

principal en contrapartida por el pago de un servicio de alguna clase. La relación agencia/principal es una relación interpersonal entre la agencia y el principal son en principio jerárquicas, son relaciones igualitarias cuando los derechos del principal y el agente son transferidos simultáneamente bajo alguna modalidad contractual. El principal subroga temporalmente el derecho de propiedad al agente; usualmente por medio de un contrato, fideicomiso, concesión, delegación, franquicia, y el agente administra los detalles de las tareas contratadas.

## **10 El contrato**

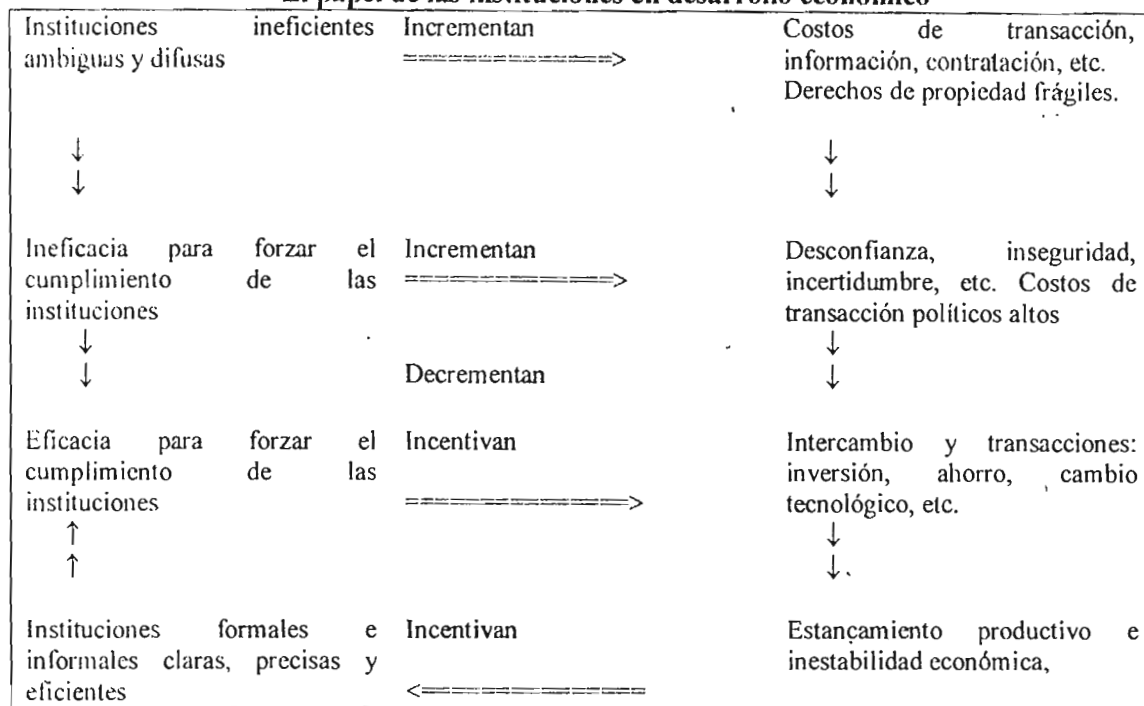
Es la figura e instrumento sustantivo que, de acuerdo al entorno legal existente, especifica que derechos pueden ser transferidos y en que términos. La especificación de la transferencia puede ser temporal o permanente y tiene una influencia significativa e en dos aspectos: a) la distribución del ingreso entre los participantes, y, b) y las condiciones de uso de los recursos. Entre más adecuada y eficiente la reglas formales e informales para el establecimiento de contratos, menor será la necesidad de especificar por escrito los contratos. Conclusión: buenos contratos bajan los costos de transacción y mejoran dramáticamente el intercambio y la eficiencia económica de un sistema

## **11. Gobernación**

La gobernación es el conjunto de mecanismo que permite a los individuos y agentes actuar en las organizaciones sociales y económicas para resolver colectivamente sus diferencias, conflictos, etc., y de este modo definir las necesidades sociales y públicas. En contraste los distintos mecanismos del gobierno son los instrumentos para ejecutar las decisiones que se toman en las organizaciones diversas de cara a las necesidades sociales. La gobernación es entonces un aspecto relevante de las organizaciones sociales de distinta naturaleza.

En los siguientes diagramas, a título de ilustración, se presentan las principales relaciones entre las instituciones y el desarrollo:

### El papel de las instituciones en desarrollo económico



### Relaciones entre el marco institucional y el intercambio

Marco institucional		Intercambio económico, social y político
Marco jurídico: definición de las reglas, normas y restricciones	=====> afectan positiva o negativamente	Mercado de bienes, servicios y factores
Derechos de propiedad: definen los usos posibles de un activo		Mercado político: gobernabilidad, estabilidad, confianza
Restricciones informales: definidas por los valores, las tradiciones, los usos y costumbres y el derecho consuetudinario	<===== Incentivan el cambio institucional	Comportamiento de los individuos y las organizaciones: elecciones, decisiones y preferencias
Contratos: especifican los términos del intercambio o las transacciones		Principal y la agencia: subrogación, arrendamiento, concesión, cesión, fideicomiso, etc.
Gobernación: fijan los mecanismos de solución de controversias y la selección de objetivos en las organizaciones		Costos de transacción, costos de información y costos de contratación