

## LAS INSTITUCIONES Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN MÉXICO

**Edgar Alejandro Buendia Rice\***

*(Recibido: 9/marzo/2014 – Aceptado: 30/abril/2014)*

27

---

### **Resumen**

Este trabajo pretende dar una breve revisión del papel de las instituciones en la teoría económica, la idea principal es que las instituciones dan forma al desempeño económico, a través de la reducción de la incertidumbre en la economía, estimulando la actividad económica, definiendo los derechos de propiedad, generando incrementos en la productividad, entre otros, ya que estos proporcionan la estructura de la vida cotidiana. Además, se expone la diferencia entre las instituciones formales e informales y características de cumplimiento de estas en la economía. Por último, se incluye una descripción de las instituciones y el proceso de cambio institucional en México, después de la independencia de México hasta la actualidad.

**Palabras Clave:** *Teoría Económica, Instituciones, Cambios institucional, costos de transacción, sub desarrollo.*

### **Abstract**

This paper aims to give a brief review of institutions' role in economic theory, the main idea is the way that institutions shape economic performance, through the reduction of economic uncertainty, stimulating economic activity, defining rights property, generating increases in productivity, among

\* Becario CONACYT en el Programa de Doctorado en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (ebeconomia94@gmail.com). El autor agradece las observaciones y sugerencias de dos dictaminadores anónimos, que con su ayuda contribuyeron con la mejora de este trabajo. Sin embargo, las omisiones y errores que pudieran existir son, responsabilidad exclusiva del autor.

others, because of these provide the daily structure. In addition, it exposes the difference between formal and informal institutions and compliance features of these blocks in the economy. Finally, it's included a brief description of institutions and institutional change in Mexico, after Mexico's independence until today.

**Clasificación JEL:** B00, B1, B15, B25, B52.

## Introducción

28

El enfoque de la economía institucional, que tiene entre sus principales representantes a Douglass North,<sup>1</sup> William Fogel, Furubotn, Ritcher, Richard Coase, Daron Acemoglu, entre otros; se ha presentado como un intento de incorporar la teoría de las instituciones en la economía, planteando entre otras cosas, que la elección individual se ve influenciada por las instituciones, las cuales tienen como principal objetivo ser canales de información sobre las condiciones del mercado entre los agentes económicos, incentivar la actividad económica, delimitar los derechos de propiedad, inducir a aumentos en la productividad y reducir los costos de transacción. De esta manera estructuran incentivos en el intercambio, ya sea político, social o económico. En la medida en que una institución sea más eficiente y minimice los costos de transacción, mayor será su beneficio a la sociedad.

Una definición para el concepto de instituciones corresponde a la propuesta de North: “Las instituciones son las reglas del juego que estructuran y limitan las interacciones formales e informales de los individuos, que en conjunto, definen la composición de incentivos económicos de una sociedad” (North, 1998: 13-14). De esta manera, influyen decisivamente en los resultados de las economías como los niveles de productividad, la distribución de la riqueza y del ingreso de una sociedad. Por tanto, las instituciones no sólo influyen en el nivel de producto, sino en cómo este producto es dividido entre los diferentes grupos de individuos en la sociedad, porque unas instituciones eficientes ponen límites a las acciones de las elites poderosas y evitan que expropien los ingresos de otros; y un cierto grado de igualdad de oportunidades para varios sectores de la sociedad.

El presente texto tiene como objetivo exponer la teoría del cambio institucional como base para el entendimiento evolutivo de las sociedades y su desarrollo económico. Partiendo de la justificación teórica del institucionalismo, se retoma la importancia y el papel de las

<sup>1</sup> Douglass North es Premio Nobel de Economía 1993 y actualmente académico de la Universidad de Washington (Saint Louis, Missouri).

instituciones en el desempeño económico, asimismo se marca la diferencia entre las instituciones formales y las instituciones informales y se enfatiza la relación entre instituciones y organizaciones, la cual da origen al cambio institucional. Además se incluye una descripción de las instituciones y el proceso de cambio institucional en México, para conocer la situación y evolución de las mismas. Finalmente se presenta la conclusión general del trabajo.

### **Las instituciones en la teoría económica**

La teoría neoclásica ha sido una aportación importante para el análisis de los mercados, sin embargo, no proporciona elementos que definan el proceso de intercambio como un hecho institucional. Este enfoque supone entre otras cosas, que los mercados siempre producen resultados eficientes, se concibe a la sociedad capitalista como una sociedad simétrica, es decir, una sociedad de competencia perfecta que está conformada por agentes que tienen información completa y que ésta se adquiere gratuitamente para todo tipo de transacciones (se concentra en el mecanismo del sistema de precios para la compatibilidad de los planes de los consumidores y de las empresas) esto es, en la economía no existen costos de transacción, lo que significa que los agentes económicos coordinan sus decisiones sin necesidad de que intervenga el Estado y sin arreglo institucional alguno, es decir, sin costos y con eficiencia.

A partir de lo anterior puede decirse que la teoría neoclásica incluyó dos supuestos erróneos (North, 1998: 129)<sup>2</sup> : “1) que las instituciones no tienen importancia, y 2) que el transcurso del tiempo no importa, por lo tanto, el papel de las instituciones queda excluido en este contexto. Junto a esto debe remarcarse que para el enfoque institucionalista la teoría neoclásica es una herramienta inadecuada para analizar y prescribir políticas que induzcan el desarrollo, porque modela un mundo estático, sin fricciones y donde el poder de negociación no afecta la eficiencia de los resultados”. Aún más, North destaca que “los modelos de crecimiento económico, todos, adolecen de trabajar sobre el supuesto de la certidumbre cuando en realidad el mundo actual es muy incierto, de no considerar la realidad no ergódica, ni tampoco, el paso de los intercambios personales a los impersonales” (North, 2005: 48-64).

La teoría marxista, por otro lado, “trató de integrar el cambio tecnológico con el cambio institucional, lo cual se muestra en los primeros trabajos de Carlos Marx sobre las fuerzas productivas con las relaciones de producción, ya que concede una relativa autonomía a las acciones que supongan transformaciones sociales progresistas, y en particular de los derechos de propiedad, esto fue un esfuerzo precursor para integrar los límites y las limitaciones de la tecnología con los de las organizaciones humanas” (North, 1993). A esta perspectiva se aferra

<sup>2</sup> Información contenida en la conferencia dictada por Douglass C. North en Estocolmo, Suecia, el 9 de diciembre de 1993 al recibir el Premio Nobel de Ciencias económicas.

el análisis institucionalista a través de su énfasis en las reformas y en la transformación social, porque el institucionalismo no es marxista ni, mucho menos revolucionario en el sentido de la teoría de la lucha de clases. Al estar el institucionalismo empeñado en la transformación social a través de reformas progresivas, el Estado se convierte en el instrumento necesario para llevar a cabo ese proyecto.

“Tanto el modelo neoclásico como el marxista son impulsados por jugadores que maximizan la riqueza, por lo que están conformados por la estructura del incentivo institucional. La diferencia es que la estructura institucional implícita del primero produce mercados competitivos eficientes, por lo que la economía, impulsada por rendimientos crecientes o por la acumulación de capital, crece. En el segundo, el crecimiento de la economía imperialista ocurre como resultado de una estructura institucional que explota las economías dependientes o de periferia” (North, 1993: 172). Sin embargo, esto no es la característica esencial del modelo marxista, sino de la teoría del imperialismo que hicieron algunos marxistas junto a la de la dependencia que hicieron algunos latinoamericanos no necesariamente marxistas. Lo esencial del modelo marxista con respecto al crecimiento y la riqueza es la teoría de la plusvalía que se apropian los capitalistas y las crisis de sobre producción y sub consumo que llevarían el capitalismo a su catástrofe.

El enfoque institucional, por su parte, introduce a las instituciones como variables endógenas ya que argumenta que éstas, la historia y la teoría son igualmente importantes y sugiere que la tarea clave consiste en intentar revelar el significado de las instituciones para ver más allá del simple intercambio económico. Por ello, intenta proporcionar un marco analítico capaz de aumentar la comprensión de la evolución histórica de las economías y por tanto entender el cambio económico. Las instituciones son las reglas del juego que presiden el intercambio económico, pero ello no quiere decir que tengan vida propia porque si fuera así serían variables exógenas.

Las instituciones, como instancias fundadoras de intercambios, están constituidas por reglas (instituciones) formales e informales que presiden cualquier contraprestación de bienes y servicios. Así mismo, “las instituciones influyen en el desempeño de la economía debido a que son canales de información sobre las condiciones del mercado entre los agentes económicos, definen y refuerzan los derechos de propiedad y los contratos, además de propiciar incentivos a favor o en contra de la competencia económica” (Banco Mundial, 2002); en la medida que genere mayor eficiencia y minimice los costos de transacción, mayor será el beneficio de una institución. De esta manera estructuran incentivos en el intercambio, ya sea político, social o económico.

En la interacción diaria con la sociedad, ya sea entre familias, entre amigos, o en actividades de negocios, la estructura que la rige está definida por medio de códigos de conducta, creencias, tradiciones y cultura. A esta estructura se le define (North 1993: 54) “como ins-

tituciones informales o limitaciones informales las cuales son más difíciles de identificar ya que provienen de información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura (transmisión de una generación a otra, por la enseñanza y la imitación de conocimientos, valores y otros factores que incluyen en la conducta) así mismo juegan un papel importante en la evolución de la sociedad a largo plazo. Estas instituciones informales incluyen: (a) convenciones que evolucionan como soluciones a problemas de coordinación y que todas las partes están interesadas en mantener, (b) normas de comportamiento que son estándares reconocidos de conducta y (c) códigos de conducta auto-impuestos tales como estándares de honestidad o integridad”.

Con el desarrollo de las sociedades y la complejidad que lleva consigo, suele conducir a un cambio progresivo de las instituciones informales a las formales, para permitir un intercambio más complejo y dar certidumbre a los agentes económicos. Las instituciones formales o reglas formales (constituciones, códigos, contratos, etc.) proveen un marco de incentivos que permiten facilitar el intercambio: político, económico y social; estas deben garantizar la difusión de información y respaldar los intercambios en función de las oportunidades económicas. “Mientras las instituciones formales pueden ser alteradas por una decisión, las instituciones informales no son fácilmente influenciadas por un cambio deliberado de corto plazo y sus características de ejecución están imperfectamente sujetas a control deliberado” (North, 2005:157). Cabe resaltar que las instituciones formales, así como las instituciones informales, también son producto de la cultura. Una institución existe si es capaz de modular la conducta social, generando comportamientos previsibles en los individuos, por ello una norma que no se cumple, si constituye una institución pero no es ejecutable ya que no es legítima por más que tome cuerpo en una ley o en una organización.

La interacción entre instituciones y organismos determina la dirección del cambio institucional. “Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones son los equipos de jugadores. Las organizaciones se conforman de grupos de individuos unidos por un propósito común con el fin de lograr ciertos objetivos. Asimismo las organizaciones pueden ser políticas, por ejemplo, partidos políticos, el senado, un consejo municipal; económicas, por ejemplo, las empresas, sindicatos, cooperativas, granjas familiares; sociales, por ejemplo, iglesias, clubes, asociaciones deportivas; y educativas, como escuelas, universidades, centros de capacitación vocacional, etc.”(North, 1998:131).

Por lo tanto, las instituciones determinan las oportunidades mientras que las organizaciones son creadas para aprovechar esas oportunidades, y conforme evolucionan los organismos, alteran las instituciones. Se crean organizaciones que reflejen oportunidades ofrecidas por la matriz institucional, esto es, si el marco institucional premia la informalidad, entonces surgirán organizaciones informales; y si el marco institucional premia las actividades productivas, surgirán organizaciones que se dediquen a actividades productivas (Ayala, 2000).

## El Proceso de Cambio institucional

El cambio en el marco institucional, consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas, etc. El cambio puede darse por varias razones, hay varias fuentes que lo propician, las más radicales han sido los conflictos bélicos y los desastres naturales. Sin embargo, los instrumentos inmediatos del cambio institucional son los empresarios, políticos y económicos que se esfuerzan por maximizar los márgenes que al parecer ofrecen las alternativas más provechosas a corto plazo. Por otro lado, como lo señala North (1993) la fuente principal del cambio es la modificación de los precios relativos (cambios en gustos y preferencias), y esto sucede porque en el largo plazo el aprendizaje de los individuos y los empresarios de organizaciones cambia, “las modificaciones surgen porque los individuos perciben que les podría ir mejor si reestructuran los intercambios (políticos y económicos), al hacerlo, se afectan las elecciones individuales sobre los bienes a demandar y con esto, el desempeño económico. Esto produce cambios marginales o incrementales en el conjunto de reglas formales e informales.” (North, 1998:132).

El cambio institucional se acentúa en tres procesos: la dependencia de la trayectoria, la estructura artefactual y la eficiencia adaptativa, los cuales se conceptualizan a continuación.

La dependencia de la trayectoria “explica la persistente influencia del pasado sobre el presente y el futuro, es decir, para comprender por qué es tan difícil que las economías logren revertir sus tendencias de largo plazo” (North, 1993:15). El tiempo en este contexto implica no sólo experiencias y aprendizaje actual, sino también la experiencia acumulada de generaciones pasadas que está plasmada en la cultura. El aprendizaje es, entonces, un proceso que va en aumento, filtrado por la cultura de una sociedad que determina las ganancias percibidas, pero no hay garantía de que la experiencia acumulada en el pasado por una sociedad necesariamente la preparará para resolver nuevos problemas.

La eficiencia adaptativa proporciona los incentivos para alentar el desarrollo de procesos descentralizados de toma de decisiones, que permitirán a las sociedades maximizar los esfuerzos que requiere explorar modos alternos de resolver problemas. “La clave para el crecimiento de largo plazo es la eficiencia de adaptación más que la de distribución, ya que así se pueden considerar las reglas que moldean la evolución de las economías e incorporar dentro del análisis la voluntad que la sociedad tiene para aprender, innovar y asumir riesgos. Los sistemas políticos y económicos de éxito han desarrollado estructuras institucionales flexibles que pueden sobrevivir a las sacudidas y cambios que son parte del desarrollo próspero” (North, 1998). Pero estos sistemas han sido producto de una larga gestación.

La habilidad de adaptarse eficientemente, si bien no es perfecta, ha sido responsable por el grado de éxito de las instituciones occidentales. La eficiencia según North “es lograr producir con los costos de transacción y producción más bajos; es decir desarrollando las ganancias de productividad en un ambiente de negocios funcional. La estructura institucional básica ha

promovido el desarrollo de organizaciones políticas y económicas que han reemplazado las funciones tradicionales de la familia; han mitigado la inseguridad asociada con un mundo especializado, han llevado al desarrollo de instituciones económicas flexibles que han resuelto algunas incompatibilidades de incentivos en las jerarquías y han impulsado el talento empresarial, a la vez que han lidiado con los problemas no sólo ambientales sino también con problemas sociales del mundo urbano” (2005: 48-64).

Finalmente la estructura artefactual consiste en “las instituciones como reglas e incentivos a la vez que herramientas, instrumentos, tecnologías, es decir, factores de la producción tangibles e intangibles que logran mayor o menor eficiencia adaptativa según el grado de innovación porque las reglas eficientes y adaptables proveen mayores o menores incentivos para la aplicación de conocimientos en la producción por parte de los empresarios y el aprendizaje de los trabajadores quienes, ambos, desarrollan las ganancias de productividad” (North, 1992:3). La función básica de la estructura artefactual es propender la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles por medio de la innovación que desarrolla la productividad de los factores.

### **Instituciones y Cambio Institucional en México**

Este apartado aborda en términos generales las características más sobresalientes de cada periodo desde el inicio del México independiente, por lo tanto no se pretende hacer un análisis histórico exhaustivo por que no entra en los lineamientos planteados en el objetivo.

La inestabilidad tanto política como socioeconómica que sufrió el México pos independiente refleja un impedimento para hacer una evaluación del papel de las instituciones en sus primeras décadas como nación autónoma. Más tarde, durante el gobierno juarista se realizó la organización de la administración pública, la construcción de caminos, ferrocarriles, la reorganización de la hacienda pública, entre otros; sin embargo, fue con el régimen porfirista que se crearon algunas de las instituciones y organizaciones que permitieron cambiar o reformar los derechos de propiedad para estimular la inversión, el ahorro, el trabajo y la innovación. Este régimen porfirista estableció un conjunto de leyes, decretos y reformas a leyes fundamentales para favorecer la inversión tanto nacional como la extranjera, así como el abrir la puerta a un proceso de concesiones y cambios de los derechos de propiedad para facilitar la transferencia de riqueza y activos a los inversionistas que disponían de mayor y mejor organización.

Los cambios institucionales más sobresalientes del régimen porfirista, según José Ayala Espino, tuvieron los siguientes objetivos: “fomento de las manufacturas locales, desarrollo del crédito aunado a la mayor seguridad y confianza a ahorradores e inversionistas, creación de un marco de seguridad social para la inversión extranjera, modernización del sistema tributario, creación de un sistema ferroviario amplio y fuerte para fortalecer los mercados

interno y externo, fortalecimiento de las compañías mineras exportadoras, modificación de los derechos de propiedad, fortalecimiento de las haciendas agroexportadoras, fortalecimiento y modernización del comercio, especificación de los derechos de propiedad, fortalecimiento del sistema monetario, goce de seguridad en las transacciones monetarias y financieras, promoción del comercio exterior y fortalecimiento del régimen fiscal” (Ayala, 2000:100).

Ciertamente no todos los sectores de la economía resultaron favorecidos, ejemplo de ello fueron los pequeños productores agrícolas, mineros y manufactureros, para los cuales los cambios institucionales se produjeron de manera adversa. Sin embargo, el desarrollo de la minería, la expansión notable de la red ferroviaria, los incipientes estímulos a las actividades manufactureras, el establecimiento de bancos modernos y el restablecimiento de los flujos de capitales del exterior, fueron resultados de la innovación institucional. “Pero a pesar de los resultados, la oligarquía y la dictadura terminaron por obstruir el propio cambio institucional que tantos beneficios había traído, el Estado de derecho era arbitrario, los derechos de propiedad no existían para un gran porcentaje de la población, el poder político y económico de las elites nacionales y extranjeras era ilimitado, y sólo unos pocos tenían acceso a servicios como la educación, salud, vivienda, el crédito, etc.” (Ayala, 2000).

La participación del comercio interior (minería, industria, impuestos sobre ventas y otros impuestos indirectos), respecto al total de ingresos del Estado mexicano en el periodo porfirista pasó de ser 10.53% en 1880 a 25.61% en 1910 (San Juan, 1994: 277-313), esto significa que la tasa media anual de crecimiento del comercio interior para ese periodo fue de 2.9%. De igual forma, los ingresos por prestación de servicios (servicios aduanales, servicios consulares, comunicaciones, correos, educación, servicios urbanos y obras públicas y otros) como proporción del los ingresos totales del Estado pasaron de 4.68% en 1880 a 10.74% en 1910, lo cual representa una tasa media anual de crecimiento del 2.71 %.

En cuanto al comercio exterior, los ingresos por importaciones como proporción del total de ingresos del Estado mexicano mostraron una disminución, ya que pasaron del 55.31% en 1880 a 44% en 1910, mientras que los ingresos por exportaciones también mostraron una disminución al pasar del 3.57% en 1880 al 0.41% en 1910 (San Juan, 1994: 277-313).

La parte del sector de transacciones, correspondiente a la prestación de servicios y comercio interior como porcentaje del total de ingresos del Estado mexicano en el Porfiriato, creció más que proporcionalmente ya que de representar el 15.21% en 1880 paso a ser el 36.35% en 1910, esto quiere decir que en general esta parte del sector de transacciones tuvo una tasa de crecimiento media anual de 2.84%, mientras que el producto lo hizo en 2.7%.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Esta última cifra fue obtenida del artículo *El desarrollo económico de México de 1877 a 1911* de Fernando Rosenzweig que formó parte de la compilación de Enrique Cárdenas de “Historia económica de México” de El Trimestre Económico en 1992.

Aunque durante el porfiriato México tuvo una estructura institucional que le permitió dar certidumbre a las inversiones tanto locales como extranjeras, y con ello se pudo ver una somera estabilidad que no se había visto durante años; la oligarquía que predominaba en el porfiriato, y la brecha tan grande entre ricos y pobres que existía en este tiempo, provocó que surgiera la revolución social mexicana, se originó como una respuesta a la transformación social, política y económica que la sociedad mexicana reclamaba en ese momento, una transformación que llevará al desarrollo del país, y la eliminación de la injusticia social, entre muchas otras.

Los objetivos de los cambios institucionales más sobresalientes en este periodo fueron: el fortalecimiento del corporativismo y acceso de los trabajadores a la estructura de poder, la profundización de la reforma agraria y modernización agrícola, la reforma y modernización del sistema monetario, financiero y bancario, el fomento a la industrialización y participación de los industriales en la toma de decisiones, la modernización tributaria, la reestructuración de la deuda pública, el mejoramiento de las finanzas públicas y el brindar mayor seguridad y confianza de acreedores nacionales y extranjero.

La referencia institucional fundamental de esta etapa, sin duda alguna, la constitución política de 1917, ya que permitió normar y regular el intercambio en los mercados económico y político. Entre los logros más importantes que permitió alcanzar la constitución (Ayala, 2000: 99), destacan los siguientes:

1. Fijación de las reglas de negociación de demandas económicas, políticas y sociales.
2. Encauzamiento del entendimiento y el establecimiento de “pactos” entre los agentes y protagonistas relevantes.
3. Construcción del contrato social de la revolución que permitió fijar las bases constitucionales de la economía política mexicana.

Las instituciones surgidas de la revolución mexicana fijaron un marco de referencia en cuatro ámbitos decisivos para el desarrollo económico de largo plazo:

- a) El establecimiento de reglas formales e informales para tomar decisiones en los ámbitos público y privado.
- b) El establecimiento de unos derechos de propiedad razonablemente aceptados y cumplidos por los agentes.
- c) La organización social, económica y política de los distintos agentes.
- d) La definición de 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.

El conjunto de instituciones creadas en este periodo permitió organizar, articular e institucionalizar un régimen de economía mixta y corporativismo. “El paso definitivo de México

de un país de caudillos a un país de instituciones no podría ser un resultado de la propia voluntad de los grupos de someterse al liderazgo de los jefes de otros grupos antagónicos, en realidad, la relativa estabilización dependió de un ingrediente más importante: crear nuevas instituciones” (Ayala, 2000: 101).

El significado más profundo de la revolución fue un rompimiento de hábitos, leyes y tradiciones que habían estructurado a la sociedad mexicana y pudo abrir paso a la reconstrucción nacional y más tarde de una transformación completa del país.

Durante los años treinta se completó la base económica sobre la que se industrializaría el país, “lo que destaca de ese periodo es la importancia que tomó la modificación de la propiedad de la tierra mediante su distribución, el apoyo que recibieron los trabajadores para formar sindicatos, la nacionalización del petróleo y de los ferrocarriles originando la aparición del sector paraestatal” (Turner, 2007:205-206). En suma puede decirse que durante dos décadas, tales reformas permitieron el goce de estabilidad y la promoción del desarrollo.

Los gobiernos que transcurrieron entre 1940 y 1970 debilitaron las medidas de apoyo institucional que buscaban una mayor equidad, lo cual se vio reflejado en el apoyo creciente a los empresarios frente a los sindicatos, la práctica de política de precios y abasto que estancó el valor de los cultivos básicos mientras que los productos manufacturados crecían y estaban protegidos frente a las importaciones. Se comenzó con políticas que favorecieron la concentración del ingreso y que pusieron en desventaja a los trabajadores y agricultores frente a los empresarios.

El Estado comenzó con una serie de reformas que pronto se convirtió en una de sus señas de identidad más significativas por la necesidad de encontrar soluciones de consenso a las pugnas entre las facciones de los grupos económicos y, por supuesto, “dentro de la propia élite gobernante, terminó por crear instituciones para todo, lo cual se convirtió en su justificación o capacidad para resolver problemas” (Ayala, 2000:102).

En los años ochenta y noventa, las reformas económicas realizadas por el Estado resultaron incapaces de proveer un marco institucional con el cual se pudiera regular la participación del sector privado. “Los programas de estabilización junto a las reformas de primera generación: apertura comercial unilateral, desincorporación de empresas estatales, privatizaciones (aerolíneas, bancos, telecomunicaciones, ferrocarriles, autotransporte de carga, desregulación financiera, desregulación, privatización de los bancos), no fueron suficientes para obtener los beneficios posibles del nuevo contexto en que se insertaba la economía mexicana ya que subsistieron ineficiencias institucionales como la escasa competencia y una pésima regulación” (Alba, 2007: 107-110).

El paulatino agotamiento de las instituciones fue lo que provocó las mayores demandas de innovación. “Es posible sostener la hipótesis según la cual la reforma institucional fue

decidida y procesada durante los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas<sup>4</sup> desde arriba y con los mecanismos de poder tradicionales del sistema político mexicano. Ello dificultó que las reformas contaran con suficiente consenso y legitimidad, lo que se reflejó en: 1) las agudas contradicciones y rupturas que han ocurrido en la propia élite gobernante; 2) las resistencias sociales, más o menos importantes, a los cambios institucionales; 3) los cambios de política económica a partir de los años setenta, y 4) las crisis recurrentes por las que ha atravesado la economía mexicana a lo largo de las dos últimas décadas” (Ayala, 2000:104).

Durante la década de los ochenta y noventa el ritmo del desarrollo económico en México sufrió una muy severa y marcada desaceleración comparada con las décadas anteriores, este periodo se caracterizó por inestabilidad macroeconómica, fuertes choques externos, salida masiva de capitales, una caída del gasto público, entre otros. Se ha sugerido, incluso, que la reforma la impusieron las urgencias del momento, entre las principales urgencias para introducir las reformas destaca José Ayala las siguientes:

- i) El agotamiento del modelo de crecimiento económico cerrado y protegido, que exigía a gritos su revisión a fondo.
- ii) El nuevo entorno internacional más complejo y desafiante, lo cual obligaba al país a tomar con urgencia una decisión, independientemente de las consideraciones de política interna.
- iii) La mayor diferenciación social, económica y política de los agentes del desarrollo e incluso surgimiento de nuevos actores.
- iv) La heterogeneidad social, económica, productiva, cultural, que exigía respuesta a demandas sociales más diferenciadas.
- v) La asimetría entre cambio económico rápido y el cambio político lento.
- vi) La separación entre el país legal y el país real.

Ante ese panorama de exigencias y reclamos la respuesta fue el cambio institucional acelerado. La reforma no alcanzó credibilidad social suficiente, la que podría resumirse en la máxima: obedécese pero no se cumpla y sus secuelas fueron: distorsiones en los sistemas de decisión, centralización, burocratización e inflexibilidad para incorporar a las regiones y las localidades y a los nuevos actores y movimientos sociales, problemas de democracia y representación y falta de credibilidad en los procesos y la normatividad electoral (Ayala, 2000: 104).

<sup>4</sup> Miguel de la Madrid Hurtado fue presidente de México para el periodo de 1982-1988, sexenio en el que inicio la política económica neoliberal. Posteriormente Carlos Salinas de Gortari gobernó para el periodo de 1989-1994.

De cualquier manera, no cabe duda de que el país comenzó, apenas hace unos años, un intenso ciclo de cambio institucional que aún no ha concluido plenamente. Desafortunadamente, en México como en otros países subdesarrollados, las leyes sólo se cumplen de manera parcial y la informalidad es muy amplia. La informalidad y el bajo nivel del cumplimiento de las leyes son a todas luces resultados del entorno institucional. Dice North (1993:92) “En el Tercer Mundo la estructura institucional carece de estructura formal (y de cumplimiento obligatorio) que apunte los mercados eficientes. Sin embargo, con frecuencia existen en los países del Tercer Mundo sectores informales (en realidad economías subterráneas) que se esfuerzan por proporcionar una estructura al intercambio (...) Sin embargo, hay algo más que simples costos elevados de negociación en los países del tercer mundo. Lo peor es que el marco institucional que determina la estructura básica de la producción tiende a perpetuar el subdesarrollo”.

38

Una vez que la sociedad acepta que la ley rara vez se cumple, o su cumplimiento está sujeto a la discrecionalidad de los agentes, incluido el gobierno, se crean condiciones para que: i) no se mejore la información disponible para que realmente se cumpla la ley y se formalicen los procedimientos legales; ii) prospere el oportunismo económico de los agentes, el cual se expresa en incentivos para violar las leyes, y iii) no surjan incentivos para que los agentes emprendan reformas legales que generen instituciones eficientes para mejorar la coordinación económica. La persistencia de la informalidad, en el contexto económico, social y político conduce a la desconfianza y eleva los costos de transacción.

## Conclusiones

Este trabajo ha permitido delinear el enfoque institucional de la economía para justificar la importancia de las instituciones en la teoría económica, a pesar de que la teoría neoclásica ha sido el pilar sobre el cual se ha fundamentado el desarrollo de los mercados, el modelo neoclásico convencional presenta un mundo en el cual no existe incertidumbre, y por lo tanto las instituciones no tienen ninguna importancia, ya que los agentes económicos coordinan sus decisiones sin costo y sin la necesidad de que ningún arreglo institucional intervenga en estas decisiones.

Sin embargo, en un mundo en donde efectuar transacciones es costoso y la información no es completa, las instituciones juegan un papel decisivo en el desarrollo económico de los países, las instituciones proveen la estructura de incentivos sobre la cual se va dando forma a la dirección del cambio económico, dado que son las limitaciones (formales e informales) ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, proporcionan certidumbre a los agentes (estabilidad macroeconómica y política, garantizan los derechos de propiedad, etcétera). Aquí debe destacarse la función de las instituciones formales e informales como canales de información sobre las condiciones del mercado entre los agentes económicos.

Gracias a esta característica, el diseño institucional puede complementar, innovar, conectar y promover resultados económicos eficientes.

Las instituciones no son estáticas, aunque el cambio no es frecuente ni rutinario, dado que las creencias que mantienen los individuos, los grupos y las sociedades y que determinan sus preferencias son consecuencia de su aprendizaje acumulativo en el tiempo, éste suele darse en la medida en que los agentes conciben que les podría ir mejor si reestructuran sus preferencias en el largo plazo, e incluso las instituciones más disfuncionales pueden transformarse positivamente. Es por ello que es importante dar un mayor reconocimiento al papel de las instituciones en la economía, para entender por qué un país es pobre, es necesario concentrarse en la eficiencia de sus instituciones, el crecimiento económico de las naciones desarrolladas se ha realizado creando un marco institucional que induzca a aumentos en la productividad y que permita el cumplimiento de contratos y del intercambio, es decir, que reduzca los costos de transacción y que defina los derechos de propiedad.

En el caso de México, el papel de las instituciones, como en la mayoría de los países subdesarrollados, no han favorecido la productividad de los factores, es decir, no se ha incentivado la capacidad de producción por unidad de trabajo, a pesar de que su incremento es el elemento que permite el crecimiento económico, se ha favorecido una economía rentista, que ha traído como consecuencia el aumento de la corrupción, la pérdida de credibilidad de las instituciones del Estado, la falta de apertura y modernización de algunos sectores productivos clave para el desarrollo competitivo del país, con ello la competitividad de la economía mexicana ha perdido terreno en el entorno global.

Se requieren instituciones que promuevan la transparencia, el cumplimiento y la inversión en capital humano, para establecer parámetros de producción y tecnología que induzcan un desarrollo sustentable y promuevan la competencia entre los individuos para inducir cambios institucionales, para fortalecer al mercado carente de empresarios innovadores y no promover empresarios rentistas que han liderado la economía de mercado que se experimenta desde hace dos décadas. El rol del Estado debe modernizarse para que apunte al mercado gestionando una estrategia de cambio institucional que lleve al mayor crecimiento y desarrollo de México.

## Bibliografía

- Alba Iduñate, Pascual García (2007). “Debilidad de las Reformas Sectoriales” en *Apropiación y propiedad. Un enfoque Institucional de la Economía Mexicana*, Fernando Jeannot (coordinador), México: Ediciones Eón/ UAM-Azcapotzalco, pp. 107-146.
- Ayala Espino, José (2000). Instituciones y desarrollo económico en México, en *Comercio Exterior*, Vol. 50, No. 2
- Banco Mundial (2002). *Building Institutions for markets*, World Development Report.
- North Douglass C, (1992). “Instituciones, ideología y desempeño económico”, *Cato Journal*, núm. 11, invierno.

- , (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño Económico*, México: FCE.
- , (1998). “Desempeño económico en el transcurso de los años” en *Economía: Teoría y Práctica*, No. 9, pp. 127-137.
- , (2005) *Understanding the process of economic change*, Princeton: Princeton University Press.
- Rosenzweig, Fernando (1992). “El desarrollo económico de México de 1877 a 1911” en *Historia económica de México*, Enrique Cárdenas (compilador), México: El Trimestre Económico, pp. 43-94.
- San Juan Victoria, Carlos y Salvador Velásquez Ramírez (1994). “El Estado y las políticas económicas en el porfiriato”, en *México en el siglo XIX (1821-1910)*, Ciro Cardoso (coordinador), México: Patria, pp. 277-313.
- Turner Barragán, Ernesto Henry (2007). “Las finanzas públicas del estancamiento” en *Apropiación y propiedad. Un enfoque Institucional de la Economía Mexicana*, Fernando Jeannot (coordinador), México: Ediciones Eón/ UAM-Azcapotzalco, pp. 185-220.
- Weingast, Barry R. & Webb, Steven B. & Wallis, John Joseph & North, Douglass C. (2007). “Limited access orders in the developing world: a new approach to the problems of development” en *Policy Research Working Paper Series 4359*, The World Bank.