

## REZAGOS Y DESAFÍOS DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL

[en *Políticas económicas del México contemporáneo*, Luis Rubio, coordinador, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Fondo de Cultura Económica, México, 2001, 430 pp., pp. 90-122.]

Guillermo Zepeda Lecuona\*

En este texto se presenta una visión panorámica de los principales desafíos institucionales que enfrenta nuestro país, para lograr un crecimiento sostenido y una distribución equitativa del ingreso. Se hace referencia a los costos de información y cumplimiento, así como a los niveles de incertidumbre que enfrentan en México los individuos y las organizaciones en sus transacciones cotidianas y se estima el impacto de estas variables en la cooperación social entre los mexicanos y sus implicaciones para el desarrollo del país. Se concluye con un recuento de los principales desafíos para el desarrollo y fortalecimiento del marco institucional mexicano.

### INTRODUCCIÓN

La cooperación y la solidaridad entre los miembros de una sociedad, así como la eficiencia y la equidad de sus transacciones cotidianas dependen en gran medida del entorno institucional adoptado.

Por instituciones se entiende un sistema de reglas y restricciones que guían la conducta de los individuos y sus intercambios dentro de una sociedad. Estas reglas constituyen un conjunto de incentivos, expectativas y oportunidades con base en los cuales los individuos y las organizaciones toman sus decisiones al participar en la vida política y económica de una sociedad.

Las instituciones pueden ser de naturaleza informal o formal. En el primer caso se trata de información transmitida socialmente, pueden ser tanto normas

---

\* Profesional Asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo

preexistentes a la conformación del marco institucional formal, vinculadas con la cultura, religión y creencias, o bien, extensiones, interpretaciones o modificaciones de las disposiciones formales. Son normas de conducta sancionadas socialmente y frecuentemente internalizadas por los miembros de una comunidad.

En tanto, las instituciones formales son las reglas políticas y económicas que conforman el conjunto de limitaciones del sistema jurídico, que brindan reglas de aplicación general (constitución, leyes, reglamentos, disposiciones de orden general) y establecen los alcances y términos en los que pueden interactuar los individuos y organizaciones (disposiciones civiles y régimen contractual), así como las reglas a las que se deben sujetar las organizaciones públicas encargadas de diseñar, ejecutar, aplicar y resolver las controversias del marco institucional.

El conjunto de reglas formales e informales conforman el entorno institucional de una sociedad y lo mismo pueden complementarse y reforzar su efectividad, que entrar en contradicciones o minar su cumplimiento. Con frecuencia se dan disposiciones formales que buscan modificar o sustituir reglas informales (como las disposiciones que prohíben los duelos o la limitación de la libertad de contratar cuando se plantean condiciones consideradas por debajo de lo legalmente aceptable como un contrato de esclavitud o pactar un salario inferior al mínimo). De los incentivos planteados por esa combinación de limitaciones se derivan las expectativas y decisiones cotidianas de los miembros de una sociedad.

El enfoque institucional subraya la relevancia del entorno de reglas de una sociedad en el desempeño económico. Las instituciones pueden facilitar o entorpecer la cooperación, productividad y eficiencia de los diversos actores sociales, según reduzcan o incrementen los costos de transacción y la incertidumbre en las actividades económicas.

La evidencia empírica de los estudios realizados bajo esta óptica muestra que si el marco institucional adoptado por una sociedad impone pocos costos a los agentes

económicos, premia la productividad, incentiva la innovación, define y protege la propiedad, salvaguarda los vínculos de solidaridad y confianza sociales, se dispondrá de mejores condiciones para el crecimiento y desarrollo económico prolongado y equitativo.

Dos conceptos son fundamentales en el análisis institucional, la noción de costos de transacción y la incertidumbre. Los costos de transacción son los recursos que destina un agente (individuo u organización) en su participación en cualquier proceso o intercambio económicos, es decir, las erogaciones (sean en tiempo, trabajo, dinero o en especie) que realizan los agentes económicos para obtener, proteger o transferir derechos sobre bienes o recursos.

Douglass North los ha definido como "...los recursos necesarios para medir los atributos tanto legales como físicos que se están intercambiando, los costos de vigilar y hacer cumplir el acuerdo y un descuento por incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición y cumplimiento obligatorio de los términos del intercambio"<sup>1</sup>.

En esta definición quedan de manifiesto las dos clases de costos de transacción, los costos de información y los costos de supervisión o cumplimiento (también llamados costos de monitoreo). Los costos de información son los recursos destinados para reunir datos sobre los atributos del bien intercambiado como cantidad, calidad (calificación y solvencia moral de un trabajador), situación legal (si el bien no está hipotecado, por ejemplo) o régimen jurídico de una negociación (costos en impuestos de abrir una plaza de trabajo), etc.

Los costos de monitoreo o cumplimiento son los recursos dirigidos a supervisar que los términos en que se contrató el intercambio sean respetados o bien los gastos de proteger el uso del recurso adquirido, por ejemplo, inspeccionar que la

---

<sup>1</sup> North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Trad. Agustín Bárcena, Col. Economía Contemporánea, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 86.

calidad del recurso suministrado sea la acordada, supervisar que los empleados cumplan con las tareas que se les han encomendado. En esta categoría también están incluidos los recursos de hacer cumplir forzosamente lo pactado, por ejemplo, el cobrar una fianza cuando la otra parte no cumplió la prestación comprometida, o bien obligarlo a cumplir lo pactado o rescindir un contrato ante los tribunales.

Como señala North, los costos deben comprender un descuento por la imperfección del marco institucional en la medición (información) y cumplimiento (monitoreo) que se ve reflejada por el nivel de incertidumbre que se presenta en los intercambios sociales. Esta variable es muy importante, pues a pesar de que el diseño institucional permita suponer que se enfrentan bajos costos de transacción, si en la práctica la información es escasa o poco accesible o si el cumplimiento de las reglas establecidas es improbable o esporádico, la incertidumbre generará distorsiones que generaran mayores costos y reservas con la que los actores participaran en los procesos económicos, disminuyendo las utilidades y la velocidad y frecuencia de los intercambios, con las consiguientes pérdidas en bienestar social derivada del aprovechamiento ineficiente de recursos escasos.

Un entorno incierto es peor que uno riesgoso, pues mientras en el riesgo conocemos la situación de las variables que determinan un suceso, lo que nos permite calcular la probabilidad de los diversos escenarios posibles, y descontar aproximadamente estas probabilidades en nuestra toma de decisiones; en cambio, la incertidumbre es "... la carencia de conocimiento seguro acerca del curso del pasado, del presente, del futuro o de sucesos hipotéticos..."<sup>2</sup>

Es posible destacar tres efectos adversos de un entorno de incertidumbre: 1) Aumenta la ineficiencia y obstaculiza la conformación de las características de una economía más competitiva (sólo existe visión de corto plazo, no hay incentivos

---

<sup>2</sup>Downs, Anthony, Teoría económica de la democracia, traducido del inglés por Luis Adolfo Martin Merino, Aguilar, Madrid, 1973, p. 83.

para invertir e innovar, las transacciones se aferran a relaciones personales; mientras la nueva economía se caracteriza por operaciones instantáneas e impersonales); 2) incentiva conductas no cooperativas y oportunismo, en virtud de que la incertidumbre genera una percepción de escasez y desconfianza en la conducta de otros individuos, y 3) es regresiva en virtud de que los sujetos expuestos a mayores niveles de incertidumbre son aquellos que por su limitación de recursos y de información tienen acceso más restringido al asimétrico entorno institucional.

Existen diferencias institucionales fundamentales entre los países desarrollados y aquellos que enfrentan graves rezagos y desigualdades. En los países subdesarrollados los costos de transacción son mucho más altos que en los países desarrollados, por ello, en los países pobres se dan menos intercambios y se percibe poca cooperación social.

En los países del tercer mundo también se percibe la preeminencia de reglas informales sobre las formales, pues debido a los altos costos que se enfrentan, los individuos tienen que llegar a acuerdos informales que les permitan evitar los costos o hacer viables sus intercambios fuera de un entorno de reglas ineficiente.

Por último, otra característica del marco institucional de los países pobres es que tienen altos niveles de incertidumbre, debido a la ineficiencia de las reglas o a su cumplimiento defectuoso. En estos países prevalece una visión de corto plazo por lo que la inversión de los particulares en infraestructura, tecnología y formación de capital humano es mínima.

Estos factores propician que la brecha entre los países con altas tasas de crecimiento y desarrollo y las naciones rezagadas, se vaya ampliando, pues, como señala North, "los países del tercer mundo son pobres porque las limitaciones institucionales definen un conjunto de retribuciones a la actividad político - económica que no alientan la actividad productiva...lo peor es que el

marco institucional que determina la estructura básica de la producción tiende a perpetuar el subdesarrollo"<sup>3</sup>

Estas consideraciones nos sirven de preámbulo para preguntarnos y reflexionar por el entorno institucional de nuestro país, los costos de transacción y la incertidumbre que enfrentamos en nuestras actividades cotidianas, para evaluar si este entorno y sus efectos son los requeridos para propiciar la planeación de largo plazo, el incremento de la productividad, incentivar la innovación y el desarrollo tecnológico, generar dinámicas de crecimiento más equitativas, así como generar conductas cooperativas y solidarias entre los mexicanos.

### **COSTOS DE INFORMACIÓN**

Los costos de información, como se indicó, consisten en los recursos para medir los atributos tanto físicos como legales físicos de los recursos en una sociedad. Son de gran trascendencia pues permiten a los individuos percibir e interpretar el entorno social en el que se desenvuelven para tomar decisiones.

Un marco institucional será más eficiente en la medida que la información de que dispongan los individuos y las organizaciones sea completa y accesible, es decir, que se tengan datos suficientes para tomar la mejor decisión al menor costo. De esta manera los agentes más dinámicos, visionarios y productivos podrán localizar y capitalizar oportunidades y nichos de mercado que se presenten en la sociedad.

Un escenario óptimo sería que la información fuera un bien público disponible para todos los miembros de la sociedad; sin embargo, suelen presentarse problemas de ausencia, insuficiencia o asimetría en la información, o bien, casos en que la información disponible y los incentivos derivados de ella resulten confusos, poco confiables o inestables.

---

<sup>3</sup>Douglass C. North *Op. Cit.*, pp. 143 y 93 respectivamente.

Estos problemas son frecuentes porque la mayoría de los individuos están interesados en no revelar o compartir información para incrementar su nivel de certeza y fuerza negociadora frente a sus contrapartes comerciales. Por esta razón el Estado suele intervenir para garantizar el libre acceso a la información, dar transparencia al sistema legal y al sistema económico (como la información provista por el sistema de precios) y, en ocasiones, convertirse en un proveedor de información para la toma de decisiones.

Con mejor y más completa información, las organizaciones públicas pueden tomar decisiones más acertadas y utilizar de manera más eficiente los recursos públicos. Si en una sociedad no existe información suficiente, los particulares deberán obtener a su costa la información complementaria que les permita fundar con mayor certeza sus decisiones. La diferencia entre información pública y el conocimiento adicional requerido para una decisión productiva concreta debe ser cubierta por los particulares. Desde luego, los costos de un estudio de mercado los cubrirá la empresa interesada; pero si en esa sociedad no existe la información pública agregada sobre la que podría profundizar un estudio privado (un censo sobre el cual diseñar la muestra de un estudio de mercado), entonces sería prohibitivo para los particulares informarse o muy incierto emprender una actividad productiva sin el conocimiento de la demanda potencial de su bien o servicio.

En México se presentan muchas modalidades de la problemática de la información. En primer lugar, la información es muy escasa, es decir, no existe o resulta insuficiente para fundar un análisis y una decisión más o menos racional. Todos los individuos y organizaciones, incluidas las entidades gubernamentales, son afectados por esta carencia de información.

Las dependencias estatales encargadas de diseñar y dirigir las políticas públicas no sólo no generan información para uso de la sociedad, además, carecen de información interna que oriente su actuación. De misma forma, en virtud de que

aún no se consolida un servicio civil de carrera eficiente que permita enriquecer el proceso de aprendizaje de las organizaciones públicas, no existe continuidad en las políticas emprendidas. Un estudio de sociología jurídica señala al referirse al ámbito legislativo: "tal vez se pueden observar tantas reformas de las mismas leyes porque el legislador no dispone de estudios científicos de la práctica jurídica y de la realidad social"<sup>4</sup>.

Refiriéndose a problemas de información en los países en vías de desarrollo Robert Klitgaard ha señalado, "una de las razones por las cuales las burocracias gubernamentales funcionan mal es la escasez de información acerca de producciones y resultados, acerca de los logros loables y actividades ilícitas"<sup>5</sup>

Esta característica del proceso de toma de decisiones en el sector público mexicano se debe fundamentalmente a la vigencia de más de sesenta años de un sistema político caracterizado por un partido hegemónico que anulaba en la práctica un sistema de rendición de cuentas y salvaguardas institucionales (como la separación de poderes, responsabilidad administrativa y política para los funcionarios), aunada a pocos espacios de participación y demanda ciudadana.

En años recientes, una mayor pluralidad política en la integración de los organismos estatales y la alternancia partidista en las entidades gubernamentales han reactivado algunos mecanismos para la vigilancia y control de la gestión pública y le ha brindado a la ciudadanía mayor fuerza de sanción frente al mal desempeño de las autoridades. Por ello, se ha incrementado la disposición de las organizaciones públicas de recabar información<sup>6</sup> y asesorarse con un enfoque de

---

<sup>4</sup> Gessner, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, trad. Renate Marsiske, México, 1986, p. XIII.

<sup>5</sup> En "Adjusting to reality", citado por Alberto Díaz- Cayeros en "Un análisis institucional del papel del Estado en América Latina", en *estado y Economía en América Latina: por un gobierno efectivo en la época actual*, Rolf Lüders y Luis Rubio, coordinadores, Miguel Ángel Porrúa, CIDAC y CINDE, México, 1999. Pp. 111-156, cita de pp. 123-124.

<sup>6</sup> No fue si no hasta 1983 que se creó una organización gubernamental especializada en reunir y divulgar información en el país, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).



política pública, para el manejo más eficiente de los recursos y el diseño y ejecución de medidas cada vez más efectivos<sup>7</sup>. Al mismo tiempo, las entidades públicas difunden información sobre los resultados de sus gestiones, así como de la información general de su ámbito de acción. De igual forma órganos como el Congreso de la Unión demandan cada vez más información del desempeño de las dependencias del ejecutivo.

A pesar de que se incorporó a la Constitución el derecho a la información, no se ha logrado dar eficacia a la disposición y no existen mecanismos institucionales que hagan cumplir la legislación ni, mucho menos que se vigile la exactitud o confiabilidad de la poca información que se emite.

Sin embargo todavía existe una gran renuencia para generar y difundir información que debería ser pública. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática ha avanzado mucho en referir atributos físicos y sociales del país; pero en lo referente a criterios de evaluación o información sobre los programas y políticas gubernamentales los datos se escatiman y no están sujetos a ningún sistema de control de autenticidad o exactitud ni mucho menos se ha logrado establecer o hacer cumplir criterios de uniformidad que permitan dar seguimiento a las variables y realizar análisis comparados.

Abundan casos de inconsistencia de información que minan la credibilidad de las instancias estadísticas nacionales y estatales. Por ejemplo, la información sobre el régimen jurídico de la tenencia de la tierra, según se utilice como fuente de información, al INEGI, a la Secretaría de la Reforma Agraria o al Registro Agrario Nacional, se encuentran varianzas que llegan hasta seis o diez millones de has., según el rubro. De la misma forma, si se suma la información de los anuarios estadísticos sobre la superficie brindada por las 32 entidades federativas, resulta que exceden en cinco millones de has. la superficie oficial del país.

---

<sup>7</sup>No resulta casual que sea hasta a finales de los ochenta cuando el discurso oficial empieza a referirse al enfoque de política pública y las universidades comienzan a ofrecer programas

En materia de políticas públicas, sigue arraigada la convicción burocrática de que "la información es poder" y no se difunden datos que podrían informar mejor las decisiones de los particulares. Los informes de las dependencias presentan información muy agregada o parcial según las áreas cuyo éxito pretenden subrayar o fracasos que se buscan matizar. No existen variables constantes que reportar para darle seguimiento a lo largo de los informes anuales. Si en alguna área el rendimiento decreció o se torna en área "estratégica", simplemente el rubro desaparece de los informes, sin que se pueda hacer nada al respecto.

Si un particular por motivo comercial, académico o simplemente por el deseo de estar informado solicita datos desagregados, actualizados o sencillamente que se le clarifique a que se refieren las categorías expresadas en los informes, se le solicita que la información sea solicitada por escrito a las más altas instancias de la dependencia; si la comunicación llega a ser atendida se somete a un interrogatorio sobre finalidades a la que será destinada la información<sup>8</sup>

Esto es aplicable a los tres poderes y a los tres niveles de gobierno. Por ejemplo, al parecer, uno de los derechos soberanos de los estados es el de no informar o reservarse información. Desde que se comenzaron a editar los anuarios estadísticos estatales de los estados elaborados por el INEGI se ha tratado de establecer rubros y cuadros uniformes de presentación de la información para poder comparar el comportamiento de una misma variable a lo largo del tiempo en las diversas regiones del país. Sin embargo, con frecuencia las entidades insisten en presentar información agregada o colocar rubros como no disponibles, desmentir cifras anteriores con la nota "información revisada" o simplemente

---

académicos de esta disciplina.

<sup>8</sup> Un estudio reciente del periódico *Reforma* (Enfoque, junio de 1999) mostraba la reacción de las dependencias oficiales cuando se pedía información. En todos los casos se negó, se difirió su atención o se hizo ver la dificultad para autorizar la difusión de la información.

omitiendo el formato correspondiente. Esto se acentúa en rubros socialmente sensibles como pobreza, seguridad pública<sup>9</sup>, corrupción, etc.

Como ya se había referido entre los particulares también existen incentivos de no revelar información para tener mayor poder de negociación frente a otros individuos con los que realizan transacciones. Si se carece de información la incertidumbre resultante haría muy costoso realizar intercambios o simplemente impediría las transacciones.

Además del problema de información insuficiente existe la llamada información asimétrica, es decir cuando alguna de las partes contratantes tiene mayor información que la otra y obtiene un beneficio o mayor poder de negociación por no revelar esa información. Las modalidades más frecuentes de información asimétrica son la “selección adversa” y el “riesgo moral”. El primero de ellos se refiere a una mala decisión derivada del desconocimiento de la parte adquirente del bien o servicio de alguna información que le hubiera hecho desistir de contratar<sup>10</sup>. Por ejemplo, si el solicitante de un empleo como administrador oculta a su posible empleador una información crucial como la haber sido encontrado culpable de fraude en un empleo anterior, el empleador puede incurrir en la decisión incorrecta por ignorar ese antecedente. Si la sociedad no es capaz de reunir y actualizar información como ésta, impone altos costos a sus ciudadanos y el desempeño social global será menos eficiente de lo que podría ser con mayor información disponible.

---

<sup>9</sup>Por ejemplo, a raíz del agravamiento del problema de inseguridad pública se comenzó a señalar el bajo rendimiento de consignaciones con detenido. En 1996 sólo dos estados no especificaban de sus consignaciones cuántas eran con detenido y cuantas sin detenido; para el año siguiente 16 estados omitieron desagregar esa información. Lo mismo sucede con el rezago de averiguaciones pendientes del año anterior. La mayoría no reconoce su rezago y algunas simplemente reportan comenzar cada año de cero (sólo refieren cuántas averiguaciones recibieron ese año sin incluir las vigentes pendientes del año anterior).

<sup>10</sup> La selección adversa se considera un “oportunismo precontractual”, debido a que una de las partes abusa utilizando en su favor información privilegiada o aprovechándose de la ignorancia de su contraparte. Cfr. Paul Milgrom y John Roberts, *Economic, Organizations and Management*, pp. 149 a la 152.

El otro caso de información asimétrica es la del riesgo moral, que es cuando la parte encargada de proveer un bien o servicio oculta información sobre su desempeño, desviándose de lo acordado en el contrato, resultando muy costoso o difícil para su contraparte el percatarse del incumplimiento. Por ejemplo, si un jefe de familia contrata con un ingeniero la construcción de una vivienda y se acuerda en cierto presupuesto y materiales; sin embargo, para aumentar su ganancia, el ingeniero utiliza materiales de calidad inferior, de lo que no puede percatarse el empleador pues no es un perito en la materia. Años después salen a relucir los defectos de la construcción y el deficiente desempeño.

Para evitar estos problemas de insuficiencia y asimetría de información y disminuir costos pueden existir incentivos a tender ciertos vínculos de confianza o certidumbre entre los individuos para mantener la posibilidad de interactuar. Esta coordinación de expectativas o intercambios de información pueden efectuarse de manera informal o espontánea o por la intervención de la autoridad mediante la regulación o vigilancia que establece figuras legales que obligan a revelar y compartir información, encausan la cooperación o sancionan conductas oportunistas y dolosas.

Una manera informal de coordinar expectativas y evitar selecciones adversas puede ser la de un comerciante que ha cultivado por años su reputación de conducirse con probidad, lo que daría información y certeza a los posibles clientes de que esa persona no pondría en juego la credibilidad tan pacientemente cultivada brindando un mal producto o servicio. También muchos proveedores ofrecen muestras gratis de sus productos para brindar información sin costo a sus potenciales usuarios que no invertirán nada en cerciorarse de los atributos del producto. Otro mecanismo informal de evitar malas decisiones son los criterios de calidad como el reconocimiento de una asociación civil especializada en algún rubro por ejemplo, una condecoración de una certificadora de calidad, o el reconocimiento de una revista o un crítico acreditado, que no arriesgarían su reputación avalando un servicio deficiente.

Sin embargo, entre más instrumentos existan, más alternativas y menos costos existirán para los contratantes potenciales. Por ello, las autoridades suelen generar medidas formales o legales para que los particulares compartan información o garanticen ciertos criterios de calidad. Por ejemplo, en transacciones entre contratantes que no se conocen entre sí, no existe la ocasión de percatarse de la reputación de los contratantes; además si sólo se prevé que se contratará por esa única vez, el proveedor tendrá incentivos a otorgar un producto de calidad inferior o de incumplir el contrato, pues no tiene porque cultivar esa relación comercial, mientras el comprador, por la misma razón, no está seguro de la calidad del bien o del cumplimiento del contrato por lo que o no realizará la operación o tendrá que invertir en más información para cerciorarse de los antecedentes comerciales de su contraparte. Es aquí donde salvaguardas formales deben garantizar que información no revelada y la conducta oportunista generan responsabilidad y que puede hacerse cumplir lo pactado u obtener la indemnización a bajo costo.

Para disminuir costos, incrementar la certidumbre y facilitar las transacciones existen figuras legales como las fianzas, registros o bancos de información públicos, los seguros que garantizan el cumplimiento de los contratos e incentivan a los participantes a conducirse de acuerdo con lo pactado, entre otros.

En nuestro país los servicios públicos de información sobre atributos legales y físicos de los bienes y servicios intercambiados son muy deficientes. Por ejemplo, los registros públicos de la propiedad donde debería estar disponible la información indubitable y actualizada sobre los predios y bienes raíces, tienen enormes rezagos, no se han incorporado elementos tecnológicos que podrían aumentar la eficiencia y credibilidad de sus servicios. Las anotaciones registrales se siguen asentando en muchos casos en libros, siendo pocos los que cuentan ya con registros electrónicos. También existen muchas deficiencias técnicas como inexactitudes en colindancias entre los predios o, aún peor, la existencia de dos

registros de propiedad para un mismo predio. En algunos casos, estas anomalías no sólo se derivan de registros defectuosos sino de actos de corrupción. La información y seguridad jurídica que los usuarios de estos servicios pueden obtener es muy limitada. Los títulos expedidos por los registros no son sino una presunción legal que habrá que convalidar y disputar ante los tribunales.

Las autoridades claudican en su misión de brindar certeza a los ciudadanos. La pasividad gubernamental y falta de conciencia de lo que esta incertidumbre representa para la población queda demostrada en el hecho de que las numerosas anomalías y actos fraudulentos que se detectan no son objeto de investigaciones a fondo ni de una reestructuración del funcionamiento de los registros para restituir la certeza. Al parecer brindar información creíble no es una prioridad.

Lo mismo sucede con muchos registros como los de instrumentos públicos, comercio, o los de antecedentes penales<sup>11</sup> (incluyendo información sobre los que se han evadido después de otorgar una caución)<sup>12</sup>, base de datos de desempeño y, en su caso, responsabilidades de servidores públicos. Apenas recientemente se ha constituido un sistema de información que registre y de seguimiento a la trayectoria de los miembros de corporaciones policiacas y funcionarios de procuradurías de justicia; pero si se reproducen los esquemas e incentivos de otros registros podrían presentarse anomalías similares, que minarían la certeza de la información registral.

---

<sup>11</sup>Las mismas autoridades del sistema de justicia penal como las procuradurías de justicia han tenido que dar marcha atrás en el nombramiento de funcionarios de los que se ha demostrado (generalmente en la prensa) contaban con antecedentes penales. En los registros no se encuentra esa información, debido a que mediante sobornos se borran los antecedentes. De estas anomalías no se han derivado investigaciones ni mucho menos se han deslindado responsabilidades.

<sup>12</sup>También se ha dado la polémica a raíz de los cambios en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos que flexibiliza los requisitos para el registro de armas y regularización de las posesiones informales, sobre si se cuenta con la capacidad y credibilidad de tener información suficiente sobre antecedentes penales, capacitación y estabilidad emocional de quien sea autorizado para poseer un arma. Estados Unidos, por ejemplo, invierte 200 millones de dólares al año en la actualización

Para mejorar estos sistemas de información y bases de datos se requiere un nuevo diseño y régimen de responsabilidad de los registros apoyados por una reforma tecnológica impostergable. Pero estos cambios no serán impulsados ni fortalecidos si las autoridades no redimensionan la trascendencia de los servicios de información en el desarrollo de la sociedad y la relevancia del papel del Estado como proveedor de información confiable y accesible.

Otros mecanismos institucionales que brinda el Estado para disminuir incertidumbre y los casos de selección adversa son figuras como las normas oficiales que amparan u obligan a ciertos mínimos de calidad de los productos, las garantías de los bienes para casos de mal funcionamiento, la obligación de que las empresas den información financiera a sus posibles inversionistas o que los bancos informen a las dependencias financieras gubernamentales (en el caso de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Servicios) para cerciorarse de que no se está poniendo en riesgo los recursos de los ahorradores.

También existen figuras legales para anular transacciones o indemnizar a la parte a la que se le ocultó información dolosamente, por ejemplo, la figura del "vicio oculto" que se refiere a los defectos no evidentes, que puede presentar un bien intercambiado y que no fueron informados al adquirente al momento de la operación.

Por lo que se refiere a problemas de riesgo moral, existen instituciones formales como los seguros o las fianzas que garantizan al adquirente de un bien o servicio que se cumplirá el contrato en los términos que fue pactado. Otra figura es la contratación con riesgos compartidos (joint venture) que vincula los beneficios de los contratantes a su buen desempeño.

---

de sus registros vinculados con posesión de armas y sólo durante 1996 en California se negaron 16,000 licencias con base en esa información.

El contenido de las normas jurídicas es de gran relevancia en la información de los individuos y las organizaciones, no sólo por que en las leyes se encuentran contempladas las figuras jurídicas de que pueden hacerse uso, además, contienen los atributos legales de los bienes intercambiados, es decir, los derechos de propiedad de los recursos, por ejemplo la ley nos dice qué bienes pueden adquirirse y cuáles no, que podemos hacer con los bienes (rentarlos, donarlos, ceder la posesión, darlos como garantía o venderlos). Las disposiciones jurídicas contienen valiosa información que orienta las decisiones de los ciudadanos.

Las normas legales constituyen el ámbito de factibilidad jurídica de las transacciones y el espacio de libertad de los individuos pues pueden realizar todo aquello que no les esté prohibido por la ley, en tanto que la legislación administrativa establece las acciones que puede realizar el Estado y hasta donde puede regular e intervenir en la actividad de los particulares (la autoridad sólo puede hacer lo expresamente facultado por la ley).

Una de las formas en que un sistema jurídico puede brindar certeza a los ciudadanos es haciendo predecible la conducta de los demás (particulares y Estado). Esto se logra tanto por la estabilidad del marco normativo (que no esté sujeto a cambios frecuentes) y que esas disposiciones se hagan cumplir.

Lo que se refiere a la estabilidad del marco normativo que permita a los individuos certeza para emprender actividades productivas y planearlas en el largo plazo, se refiere a que no se hagan frecuentes cambios a la legislación no sólo por que se transforman los incentivos sino porque acaba por considerarse como provisional todo sistema de incentivos brindado por la autoridad y no se podrá confiar en que el entorno que facilita cierto tipo de intercambios permanezca en el mediano plazo. En México la legislación se somete a frecuentes cambios. La propia Constitución (que debería contener los lineamientos generales de conducta y los consensos sociales compartidos) ha sido reformada en más de 400 ocasiones en



ochenta años de vigencia. La legislación ordinaria tanto federal como local también es sometida a incesantes cambios.

Aún más cambiante, es el ámbito reglamentario, dado que en esta esfera no se requiere reunir el consenso entre los miembros del Poder Legislativo, sino que basta la intención del titular de la dependencia encargada de regular (si acaso tomando el parecer de los sectores implicados). En México durante años el Poder Legislativo ha delegado en el ejecutivo la facultad de regular a los particulares (en las leyes respectivas otorga facultades regulatorias a la administración). Por ejemplo la Ley del Mercado de Valores otorga a dependencias del ejecutivo alrededor de 85 facultades para emitir disposiciones generales o para interpretar discrecionalmente las disposiciones de dicha ley.

Las facultades discrecionales, que abundan en el sistema jurídico mexicano, son una inmensa fuente de incertidumbre pues no permiten anticipar el comportamiento de la autoridad y van cambiando de acuerdo con los tiempos políticos o con los criterios de los titulares del área competente.

El otro elemento que puede hacer predecible y confiable la información contenida en las disposiciones jurídicas es el cumplimiento efectivo del marco normativo y el control sobre la actuación ilegal de las autoridades. Estos temas serán abordados en el siguiente apartado.

### **COSTOS DE CUMPLIMIENTO**

En esta categoría están incluidos los costos que se enfrentan para supervisar y medir el desempeño de las partes a lo largo del desarrollo del contrato o, en su caso, los gastos enfrentados para lograr la ejecución forzosa de lo pactado.

Estos costos de cumplimiento o vigilancia y los de información están muy relacionados, pues si bien es importante que el conjunto de incentivos que brinda

la información sea claro y accesible, será irrelevante si no es susceptible de hacerse cumplir. Es decir, si la norma señala que quien vende una mercancía con vicios ocultos debe indemnizar a la parte perjudicada, pero el proceso judicial previsto para hacer cumplir esa disposición es muy costoso, tardado e incierto, lo más probable es que la víctima de un vicio oculto no acuda a los medios formales de hacer cumplir esa disposición y en la práctica esta conducta oportunista permanecerá sin sanción a pesar de existir una disposición que la castiga. Por eso es de gran importancia que las instancias de vigilancia y cumplimiento forzoso sean eficaces y generen pocos costos a los individuos y a las organizaciones.

Para que las disposiciones e incentivos planteados por el marco institucional sean eficaces, deben contar con instrumentos que permitan dar seguimiento a su desarrollo o sancionar su incumplimiento. Podemos agrupar estos mecanismos en cuatro rubros: 1) rendición de cuentas, 2) figuras de monitoreo a cargo de las propias partes, 3) organismos públicos de fiscalización y vigilancia; y 4) sistema de nulidades para actos ajenos o contrarios a lo pactado o a lo establecido por la norma.

Por lo que se refiere a la rendición de cuentas la ley y los convenios de asociación suelen contemplar la obligación de los funcionarios o de los titulares de alguna responsabilidad de presentar informes o reportes de actividades. Estos informes deben ser sometidos a la consideración de organismos de control (congresos, contadurías o contralorías internas, a la asamblea de accionistas) que pueden realizar observaciones, aprobarlos o, en su caso fincar alguna responsabilidad por mal desempeño.

Las propias partes que intervienen en las transacciones pueden supervisar su cumplimiento y en su caso señalar sus inconformidades. Algunas figuras de esta naturaleza (además de la inspección directa, según la naturaleza de lo convenido) son el comisario o representantes de minorías o partes de capital social en la directiva de una empresa, los síndicos nombrados con un tercero interesado en el

buen desempeño de un órgano de administración, representantes, peritos u observadores que vigilan los intereses de su mandante o supervisan el cumplimiento estricto de lo contratado.

Existen entidades públicas encargadas de la vigilancia o supervisión ordinaria de ciertos ámbitos sociales o bien entidades especializadas en conocer y resolver controversias específicas. Por ejemplo, las autoridades municipales que supervisan el cumplimiento de los reglamentos de mercados, sanidad, etc. Las policías preventivas que supervisan el orden público, las autoridades de comercio que vigilan, por ejemplo, los precios y la observancia a los sistemas de pesos y medidas, las procuradurías sociales, de defensa del menor, la Procuraduría Agraria, los ministerios públicos adscritos a juzgados familiares, cuya misión es vigilar el cumplimiento de las reglas de interés público y social. Aquí también se inscribe la actividad de la procuración de defensa del consumidor que deben aprobar y supervisar, por ejemplo, los contratos de adhesión o en general la atención y los niveles de calidad de los servicios y bienes proporcionados a los consumidores.

Una de las sanciones para la actuación fuera de la ley o contraria a sus disposiciones, es la nulidad. Cuando alguna de las partes ignora o viola una disposición que le obligaba a brindar información a su contraparte o incumple lo establecido en un contrato, puede derivarse responsabilidad para cubrir daños y perjuicios a la otra parte, anular el acto controvertido o, incluso, considerar legalmente inexistente lo acordado en oposición con las disposiciones legales o pactadas. Por ejemplo, si alguien vende sin informar y respetar el derecho de preferencia de su copropietario la venta puede ser anulada y el que vendió puede ser condenado a otorgar indemnización. Es inexistente el contrato que establezca condiciones de trabajo por debajo de los mínimos laborales establecidos por la ley.

Todos estos mecanismos son instancias de monitoreo, es decir, figuras que permiten dar seguimiento al desempeño de las partes en el cumplimiento de lo pactado y si en este proceso se llegan a detectar anomalías, cumplimiento insuficiente, parcial o simplemente se constata que no se está actuando conforme a lo convenido se derivan acciones encaminadas a restablecer la armonía, a forzar la cooperación o a coaccionar el cumplimiento de la prestación comprometida.

Sin embargo, una vez detectada la anomalía, no se da automáticamente la sanción, ésta debe ser declarada por una autoridad encargada de resolver controversias e impartir justicia, generalmente los tribunales locales o federales, judiciales o administrativos. En virtud de esta condición es que los sistemas judiciales devienen en un elemento central de la eficiencia del entorno institucional de un país, pues los instrumentos de monitoreo encuentran en los tribunales su efectividad o su obsolescencia y si las leyes y los contratos no se hacen cumplir, los costos y la incertidumbre aumentan.

En el país se han dado avances en algunos de los mecanismos de monitoreo. Por ejemplo la rendición de cuentas cada vez se fortalece más tanto por vía formal (el congreso y sus comisiones cada vez exigen más información y la comparecencia de los altos funcionarios, e incluso se plantea la censura o deslinde de responsabilidades sobre algunos de los funcionarios) como de manera informal (la opinión pública y los electores han impuesto a los gobernantes estrategias de comunicación social y actos de rendición de cuentas cada vez más frecuentes).

En lo que se refiere al sector privado, el dinamismo de la actividad económica, los progresos de la ciencia administrativa en el control y supervisión de procesos y los estándares de calidad han fortalecido los mecanismos de monitoreo y la exigencia de rendición de cuentas y los criterios de evaluación de resultados. Nuevas formas de asociación y de producción están significando un desafío para el sistema jurídico nacional.

Quizá el ámbito más rezagado del monitoreo está en las entidades gubernamentales de supervisión. Las inercias burocráticas, la ausencia de especialización y la ausencia de un sistema de servicio civil de carrera, generan servicios de supervisión deficientes, negligentes y hasta corruptos. No se ha logrado establecer sistemas eficientes de control administrativo que obliguen a los funcionarios a actuar conforme al interés público o social que les ha sido encomendado en lugar de beneficiar intereses particulares. La mayoría de las instancias supervisoras abandonan su misión de supervisión ordinaria y oficiosa y se convierten en entidades reactivas que solo actúan cuando los afectados acuden a ellas. En muchos casos la acción de la justicia depende exclusivamente de las determinaciones de esas instancias burocráticas como la investigación de ilícitos financieros se inicia a instancia de la Secretaría de Hacienda o un proceso penal sólo a petición de las procuradurías de justicia.

El marco jurídico ha recibido reformas para incorporar nuevas figuras de monitoreo o causales de nulidad de actos contrarios a la ley, así como a mejorar los ya existentes. Incluso se ha comenzado a brindar a los ciudadanos instrumentos legales para anular actos indebidos o ilegales de la autoridad (procedimientos contencioso administrativos, amparos administrativos, juicio y recursos de nulidad), sancionar su negligencia o inactividad (figuras como la negativa o la afirmativa *ficta*) e incluso obtener una indemnización cuando se ha sido víctima de una actuación irregular (se está expandiendo las causales para generar responsabilidad patrimonial a cargo del Estado).

Sin embargo, como hemos referido, la eficacia del conjunto de incentivos y de los mecanismos de monitoreo depende, en última instancia, de la posibilidad de hacerlos valer de manera forzosa o coactiva. En este sentido es que los sistemas judiciales tienen la responsabilidad y trascendencia de disminuir costos y asegurar la vigencia del marco institucional de la sociedad.

En este ámbito se puede señalar que los sistemas judiciales (federal y locales) están en crisis e imponen altos costos e incertidumbre a la sociedad. La administración de justicia en México es lenta, incierta, incompleta y, en algunos casos, parcial. Esta crisis se percibe en varios países de Latinoamérica. Estudios recientes realizados en la región "...indican que el sistema judicial es considerado uno de los diez obstáculos más significativos para el desarrollo del sector privado"<sup>13</sup>.

En la encuesta aplicada en 1998 por el Foro Económico Mundial de Davos, al referirse a eficiencia de los sistemas de resolución de controversias las percepciones resultantes ubicaban a México en el lugar 47 de una muestra de 52 países. Para ilustrar lo preocupante de esta situación, puede señalarse, además de la baja posición del país, que nuestros principales socios comerciales Estados Unidos y Canadá ocuparon la octava y tercera posición, respectivamente, de la misma muestra.

Los principales costos que se enfrentan al buscar resolver controversias o hacer cumplir contratos ante los tribunales mexicanos son costos de oportunidad (recursos que dejan de obtenerse por la controversia, depreciación del bien en controversia) y los costos del litigio en sí (honorarios del litigante, peritos, notarios, traslados, etc.). Además a estos costos habrá que sumarles la incertidumbre del proceso.

Uno de los principales rasgos del sistema de justicia es la enorme carga de trabajo de los tribunales. Un juzgado federal tenía a principios de los noventa alrededor de 1600 expedientes por año, más los asuntos rezagados de años anteriores<sup>14</sup>; mientras que un juez local llegaba a tener en promedio 4,600

---

<sup>13</sup>Buscaglia, Edgardo y Thomas Ullen, "A Quantitative Assessment of the Judicial Sector in Latin America", ensayo presentado en la reunión anual de la *American Law and Economics Association*, Universidad de California en Berkeley, mayo 13 y 14 de 1995, p. 3.

<sup>14</sup> *Ala puerta de la ley: el Estado de derecho en México*, Luis Rubio, Beatriz Magaloni y Edna Jaime, coordinadores, Héctor Fix Fierro, editor, Cal y Arena y CIDAC, 1994, p. 77.

expedientes más rezago pendiente<sup>15</sup>. Esta carga de trabajo compromete la calidad y rapidez del servicio, pues por la presión del rezago algunos de los procedimientos fundamentales del proceso (como la notificación o el emplazamiento) pueden realizarse sin alguno de los requisitos de forma exigidos por la ley y viciar su validez legal posterior.

Debido a la gran cantidad de expedientes los procesos avanzan lenta y penosamente y en algunos casos generan incentivos para practicas corruptas con tal de acelerar la marcha del proceso. La tardanza en los procesos implica muchas pérdidas para los litigantes y para la sociedad, en primer lugar, frena a la economía (el uso de un recurso queda suspendido, el inicio de algún proyecto productivo se estanca en tanto no se resuelva el litigio, etc.), deprecia el capital o la prestación controvertida (la inflación reduce el poder adquisitivo del capital, y el deterioro de los recursos puede generar disminución de su vida productiva), prolonga el sufrimiento de daños y perjuicios (que permanecen mientras no se llega a la resolución judicial) y altera los costos de transacción de las partes y su poder negociador (existen más riesgos de comportamiento oportunista y los contratantes tendrán que descontar en sus transacciones un alto costo por las imperfecciones del monitoreo o cumplimiento).

Los procesos suelen prolongarse entre año y medio y cuatro o más años, lo que implica altos costos de oportunidad no sólo por la depreciación y el deterioro, sino por las ganancias que se dejan de recibir por la inmovilidad del recurso y los daños y perjuicios resultantes (una vivienda en controversia no recibe mantenimiento alguno).

Los costos del litigio son considerables. En estos se incluyen los costos de asesoría y servicios jurídicos y gastos y costas del proceso. Estos costos tienen mucha variación según el valor de la prestación o dinero controvertido y la calidad

---

<sup>15</sup>Zepeda Lecuona, Guillermo, "Análisis económico de los costos de acceso a la justicia en los ámbitos federal y local (estado de Jalisco)" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo

de los servicios solicitados. La mayoría de los abogados hacen un convenio sobre una parte proporcional del monto más gastos por estudiar y atender el proceso. También, según la naturaleza del proceso, puede requerirse de certificaciones notariales, honorarios de peritos, etc. También puede considerarse como costos el tiempo que los interesados invierten en el proceso y las pérdidas por ausentarse de su trabajo o actividad ordinaria. También existen gastos y costas procesales, que se refieren a los derechos por obtención de copias certificadas de las actuaciones (que por la incertidumbre y frecuencia con la que se "extravían" los expedientes, suelen obtenerse copias certificadas de todas las constancias del proceso) y en caso de perder el proceso pagar a la contraparte algunos gastos que se puedan comprobar de acuerdo con el arancel de costas procesales (que no en todas las entidades del país están actualizados).

Por último, el exceso de trabajo genera, como habíamos señalado, descuidos, reducción de los niveles de calidad de las actuaciones judiciales (y su consecuente vulnerabilidad legal), así como incentivos a conductas corruptas. En la gran mayoría de los procesos tiene que gratificarse a los funcionarios menores (como notificadores, y secretarias) para lograr la atención y la celeridad en el desahogo del expediente. Se tiene que recompensar generosamente a los secretarios del juzgado para que se desahogue una diligencia (un embargo, ejecución de sentencia, etc.), e incluso se dan casos de corrupción extrema en que se paga para cambiar el sentido de la actuación judicial o cometer actos ilegales, como por ejemplo "perder" un expediente, o bien, ocultarlo mientras precluye un término procesal para alguna de las partes, hasta llegar a comprar el sentido de la decisión judicial.

Estos enormes costos e incertidumbre generan un grave problema social pues las expectativas e incentivos legales y aún la voluntad de las partes, se ven distorsionadas por un sistema de supervisión y cumplimiento ineficiente. Incluso el

---

XLV, nums. 201-202, mayo agosto de 1995, México, 1996.



cumplimiento espontáneo o no coaccionado que se debe en buena medida a principios éticos o cívicos, y que debería ser la regla de conducta, se ve minado por el sistema de instituciones, pues en la práctica es más rentable no cumplir que ser actuar conforma a los compromisos pactados.

Ante estos altos costos muchas personas prefieren no participar en la vida productiva (por ejemplo, muchos propietarios prefieren mantener casas vacías a aventurarlas en un contrato de arrendamiento de cumplimiento incierto) o encuentran inaccesibles los servicios formales de resolución de controversias. Por ejemplo, estudios empíricos han encontrado que es insólito encontrar documentos mercantiles en procesos judiciales por montos inferiores a 7 mil pesos (unos 800 dólares), pues rebasan los costos esperados del litigio. En otros casos los litigantes optan por abandonar los tribunales, resolviendo sus controversias de manera informal de acuerdo con sus costos y poder de negociación impuesto por la ineficiente estructura institucional formal<sup>16</sup>. Alrededor de 90% de las empresas mexicanas que cotizan en bolsa (que representan al sector más moderno y pujante de la economía) han optado por incluir en sus contratos con terceros cláusulas de arbitraje (muchos de ellos internacional) para huir del ineficiente e indeseable sistema de tribunales oficial.

El resto de la población que no encuentra acceso a estas instituciones o bien lo encuentra sumamente incierto y hasta ilegítimo, opta por medios informales de hacer cumplir sus expectativas o resolver sus controversias, como son la violencia y el sistema de venganza (en materia agraria y penal son cada vez más frecuentes), la protección y seguridad privadas, la movilización y protesta política para presionar y llamar la atención de la opinión pública sobre algún asunto jurisdiccional, e incluso la resistencia violenta a la ejecución de sentencias.

---

<sup>16</sup>En el estudio empírico citado (Guillermo Zepeda *Op. Cit*) se encontró que por cada cinco sentencias había cuatro desistimientos, es decir por cada cinco procesos que se resolvían por el juez, cuatro eran resueltos por las propias partes y sólo regresaban al juzgado a dar de baja su expediente.

## INCERTIDUMBRE Y COOPERACIÓN SOCIAL

Estas insuficiencias y deficiencias de nuestro entorno institucional nos muestran los altos costos que se enfrentan para participar en las interacciones productivas en México. Al comenzar este texto se hacía referencia a que además de los costos de transacción, en la definición de North, debe agregarse un descuento por incertidumbre por las imperfecciones de la medición y cumplimiento, es decir, las deficiencias en la información y en el cumplimiento forzoso de los contratos. De esta forma, a los de por sí elevados costos de transacción hay que agregarles un sobreprecio por las disfunciones institucionales.

Estos costos de transacción e incertidumbre distorsionan el sistema de incentivos planteados por las instituciones formales, es decir lo que establecen las instituciones no puede ser tomado como una referencia cierta por los miembros de una comunidad, pues es posible que ante los costos de información esa disposición o institución no llegue a ser conocida por los usuarios potenciales o incluso caiga en desuso por los altos costos de acceder a ella. Lo mismo ocurre si los contratos o derechos derivados de las instituciones formales no se pueden hacer cumplir.

Esta enorme brecha entre lo que sucede en la realidad debido a la defectuosa instrumentación o al deficiente monitoreo, constituye lo que se ha denominado alternativas irrelevantes, es decir, las “opciones” establecidas por las instituciones que en los hechos no resultan viables para los individuos. En la práctica suele optarse por alternativas más accesibles o “baratas”, en ocasiones pueden ser instituciones formales de factibilidad cierta o bien instituciones informales creadas para eludir costos prohibitivos del entorno. Los cálculos y las expectativas cotidianas de los individuos y las organizaciones se darán exclusivamente dentro

de un rango de posibilidades comprendidas en un “conjunto efectivo de opciones”<sup>17</sup>, y no de entre alternativas abstractas.

Ya comentamos al inicio de este texto que la incertidumbre es regresiva en cuanto exagera las desigualdades entre los miembros de una sociedad; aumenta la ineficiencia y obstaculiza la consolidación de instituciones propias de una economía competitiva; e incentiva conductas no cooperativas y oportunistas. Veamos en que medida estas repercusiones se presentan en la sociedad mexicana.

El entorno institucional de México se caracteriza por altos costos de transacción y por incertidumbre. Una parte muy significativa de éstos se derivan de problemas de asimetría de información que sesga la participación de los individuos en las actividades productivas. Las oportunidades son percibidas y capitalizadas por quienes tienen más y mejor información y mayores niveles de certeza. La estructura de importantes sectores económicos del país fue por mucho tiempo oligopólica o, incluso, monopólica, lo que establecía altos costos de entrada y de información para los incipientes actores económicos. No existían suficientes mecanismos formales que establecieran la libre competencia y las figuras abstractas que podían permitir alguna acción legal no encontraban instrumentos de eficacia que los hicieran prosperar en la realidad.

Recientemente se han establecido instituciones que pretenden garantizar la libre competencia, sin embargo como señala un estudio sobre la obsolescencia del entorno institucional en México, “La Comisión Federal de Competencia se ha convertido en una maraña que no impide prácticas monopólicas, pero sí burocratiza todas las decisiones empresariales”<sup>18</sup>. En la actualidad los niveles de concentración de algunos sectores económicos siguen siendo muy altos.

---

<sup>17</sup> Furubotn, Erik G. Y Svetozár Pejovich, “Los derechos de propiedad y la teoría económica: examen de bibliografía reciente”, en *Hacienda Pública Española*, Nº 68, 1981, 295-317, p. 296.

<sup>18</sup> Rubio, Luis, “Un marco institucional obsoleto”, en *El Mercado de Valores*, Año LIX, edición en español, Nacional Financiera, pp 43-51, México, octubre de 1999, p. 46.

Por otra parte, el marco institucional deficiente del sector financiero y errores de política pública, mantienen paralizado desde hace un lustro la asignación de créditos. Esta situación aumenta las asimetrías pues sólo mediante el autofinanciamiento u obteniendo financiamiento en el exterior se puede emprender alguna actividad productiva. Un amplio sector de la población está fuera de estas alternativas y por lo tanto su participación en la vida económica seguirá siendo marginal. La misma polarización se puede observar en cuanto a la información, no sólo en lo que se refiere a acceso a la información disponible, sino en los frecuentes casos de información privilegiada, que aunque formalmente ilegal es práctica común.

Estas asimetrías también se hacen sentir incluso en instancias institucionales en las que se distribuyen bienes escasos y en las que deberían hacerse prevalecer criterios de equidad y neutralidad que redujeran a su máxima expresión el efecto ingreso y las asimetrías de información, como lo son los tribunales. Una investigación empírica de los tribunales mexicanos destacaba como criterios de evaluación, "...las barreras sociales, así como las diferencias de clase y la falta de información. Como variable importante se mostró la experiencia en el manejo del derecho y de los tribunales, que distribuye de manera desigual las posibilidades del individuo de que sean respetados sus derechos subjetivos"<sup>19</sup>.

Es decir, las instancias de aplicación del derecho (actos de autoridad, tribunales administrativos, poderes judiciales) son desbordadas por la desigualdad y la incertidumbre estructural de todo el entorno institucional y en muchos casos no sólo no logran amortiguar las asimetrías, sino que las reflejan en el sentido de sus decisiones.

Esta incertidumbre es sintomática de un círculo vicioso que lleva a más costos que a su vez incrementan la incertidumbre mientras crece la brecha entre los

---

<sup>19</sup> Gessner, Volkmar, *Op. Cit.*, p. IV.

actores que pueden acceder y participar con mayor certeza en la vida institucional de la sociedad y los sectores que no acceden a ella o tienen una participación marginal y vulnerable.

Estas asimetrías exacerbadas por las disfunciones institucionales van en contra de las características de una economía competitiva<sup>20</sup>. La desigualdad atenta contra lo impersonal de las transacciones y los principios de libertad y equidad, que en una economía sin tantas disfunciones asignarían los recursos socialmente escasos a quien tuviera más capacidad, talento o tecnología para utilizarlos; en tanto que en un entorno de desigualdad las oportunidades serán percibidas y capitalizadas por quien tenga información privilegiada, acceso a los mercados y mayores niveles de certeza, independientemente de su capacidad para hacer el mejor uso de los recursos.

Además, como todos los problemas derivados de la incertidumbre, la asimetría genera obstáculos a cambiar hacia patrones institucionales más eficientes, pues quienes sí pueden participar con certeza en las transacciones se ven beneficiados por buenas ganancias (en muchos casos monopólicas), por lo que son los menos interesados en propiciar o apoyar los cambios institucionales que permitan a los amplios sectores marginados de la vida económica enfrentar menos costos y reducir su incertidumbre.

La incertidumbre al distorsionar los incentivos no permite detectar alternativas o posibilidades de desarrollo y, mucho menos, percibir oportunidades de cambio. La parálisis que se percibe en muchos sectores de la economía en los que nuestro país podría resultar competitivo o en los que son apremiante reformas de fondo, se explica tanto por la resistencia de los pocos actores beneficiados por las

---

<sup>20</sup> De acuerdo con los economistas neoclásicos, las fuerzas de la oferta y la demanda en un entorno competitivo, al determinar los precios y las cantidades producidas, proporcionan una guía, racionan recursos escasos, informan a los agentes económicos, hacen impersonales las transacciones, asignan tareas y permiten el ejercicio de las libertades. *Cfr.* Call, Steven T. Y William L. Hollahan, *Microeconomía*, Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1985, pp. 41-43.

ineficiencias existentes, como por la incapacidad de percibir la necesidad y alcances de las reformas y generar consenso entorno a ellas.

Albert Hirschmann ha puntualizado: “Esto puede también expresarse en forma de círculo vicioso: en la medida en que un país es subdesarrollado, experimentará dificultades especiales en percibir cambios dentro de su propia sociedad, por tanto, no advertirá las oportunidades que se le presenten para efectuar cambios más amplios y decisivos. Un país que no percibe dichas oportunidades corre el riesgo de seguir subdesarrollado”<sup>21</sup>

En México los costos de información y las deficiencias del sistema de ejecución forzosa de los contratos provocan que los actores realicen menos transacciones (inmovilizando los recursos) y sacrifiquen utilidades para andar con pies de plomo en el pantanoso terreno de la actividad productiva. Se tiene que invertir en seguridad privada, en gastos notariales para tratar de reducir la incertidumbre jurídica, negociaciones con funcionarios públicos y hasta gastos en sobornos para tratar de fortalecer las pequeñas parcelas de certeza en que se desenvolverán en el corto plazo.

Otro efecto derivado de la incertidumbre es que no permite realizar estimaciones o proyectos de largo plazo, pues la inestabilidad económica, la discrecionalidad de las autoridades y la volatilidad del marco normativo hacen impredecible el rumbo que tomarán los acontecimientos. Los actores preferirán realizar sólo inversiones de corto plazo y sólo estarán interesados en impulsar proyectos de rendimientos inmediatos sin preocuparse por su viabilidad y sustentabilidad en el mediano plazo. Los proyectos de corto término no alientan la formación de capital humano, la construcción de infraestructura ni la inversión en tecnología que son los pilares de la consolidación de todo desarrollo.

---

<sup>21</sup> Hirschmann, Albert O., “Subdesarrollo, obstáculos a la percepción del cambio y liderismo”, en *Filósofos y Estadistas*, D. A. Rustow, editor, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p.447.

Por último, la incertidumbre mina los cimientos de la cooperación social, generando informalidad y conductas oportunistas y fraudulentas.

Como se ha señalado, cuando los costos son prohibitivos, los actores tienden a recurrir o construir instituciones informales que reduzcan los costos de transacción y hagan posible algunas transacciones. Si bien muchas de las instituciones informales son ineficientes y costosas, por lo general suelen ser más accesibles que algunas instituciones formales<sup>22</sup>. Esta fuga hacia la informalidad es la reacción que frecuentemente tienen los ciudadanos de países poco desarrollados ante marcos institucionales formales inaccesibles<sup>23</sup>.

En México, por poner un ejemplo, más de la mitad de la población económicamente activa ocupada, participa en transacciones de la llamada economía informal, que actúa sin sujetarse a las disposiciones formales del régimen laboral, fiscal, de uso de suelo, reglamentación comercial, etc. Es decir, los cambios que se hicieran a la legislación laboral serían irrelevantes para la mitad de los mexicanos que trabajan. También los sobornos, colusiones y otras acciones corruptas están arraigadas en las transacciones económicas del país. La simulación, la violencia y la impunidad son un entorno cotidiano para los intercambios entre los mexicanos.

La conducta de las personas se determina fundamentalmente con la intervención de dos factores: el desciframiento racional que se haga de los incentivos del entorno y las representaciones subjetivas de los individuos<sup>24</sup>. Si el entorno de incentivos formales no es claro, resulta incierto o es poco accesible, las creencias

---

<sup>22</sup> Cfr. Soto, Hernando de, *El otro sendero*, Editorial El Barranco, 3ª ed., Lima, 1986).

<sup>23</sup> Un estudio sobre costos de transacción ha señalado: "...se ha descubierto que los costes de transacción contribuyen a un mayor uso de formas de intercambio ajenas al mercado y a unos precios que difieren de los valores sociales de los bienes intercambiados". Cfr. Furubotn, Eirik G. y Svetozár Pejovich, "Los derechos de propiedad y la teoría económica: examen de bibliografía reciente", en *Hacienda Pública Española*, N°68, pp. 295-317, España, 1981, p. 302. También puede consultarse el estudio de Hernando de Soto sobre la informalidad en Perú titulado *El otro sendero*, *Op. Cit.*, que contiene un excelente marco conceptual.

<sup>24</sup> Douglass C. North *Op. Cit.* Cap. 3.

o ideologías que motiven al individuo, tendrán mayor relevancia al tomar decisiones<sup>25</sup>. Por ello cuando el marco institucional formal es poco predecible y/o costoso, aflorarán comportamientos guiados por incentivos informales o por creencias personales que están muy vinculados con la cultura y la cohesión social de la sociedad de que se trate.

Estas consideraciones han impulsado una serie de estudios e investigaciones sobre los alcances de la cultura y la cohesión social en la efectividad de los países, ya sea denominado como culturas de confianza<sup>26</sup>, credibilidad<sup>27</sup> o capital social<sup>28</sup>.

La cultura y los nexos de confianza y credibilidad que se tienden entre los ciudadanos de una sociedad se han generado por una larga interacción entre instituciones formales e informales, las experiencias históricas, los valores compartidos, las creencias religiosas, etc. Se ha considerado a ese bagaje cultural como un soporte que coadyuva con un buen sistema de incentivos formales; pero también puede constituir una red de protección en momentos de crisis, de incertidumbre o de alteración de los incentivos. Si una sociedad es sometida a un régimen de instituciones formales costoso o contrario a la tradición, puede recurrir a maneras informales o ancestrales menos costosas de intercambios que subyacerán incluso por décadas manteniendo la viabilidad de los intercambios e impulsando un cambio institucional hasta lograr un marco de incentivos más accesibles y consistentes con la realidad social.

---

<sup>25</sup> También las instituciones pueden afectar los costos de manifestar las creencias personales o actuar conforme a ellas. Por ejemplo, en sociedades de predominio católico en las que operó la inquisición, difícilmente se podría guiar la conducta conforme a creencias distintas a la predominante.

<sup>26</sup> Cfr. Samuel Huntington, "The Clash of Civilizations?", en *Foreign Affairs*, 72, 1993, pp. 22-49; Francis Fukuyama, *Confianza: las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, Atlántida, Madrid, 1996; o David S. Landes, *La riqueza y la pobreza de las naciones*, Vergara, Madrid, 1999.

<sup>27</sup> Jon elster, *El cemento de la sociedad... Op. Cit.*

<sup>28</sup> Cfr. Robert Putnam, *Making Democracy Work*, PUP, Princeton, 1993.



Si no existe ese refugio de confianza e intercambios informales, o bien ese espacio no resulta suficiente para canalizar las transacciones requeridas por la sociedad, esa sensación de escasez generará conductas oportunistas, no cooperativas que sembrarán visión inmediatista, desconfianza, estancamiento material (transacciones sólo viables para entidades con alta concentración de poder económico o político), la anarquía e incluso la violencia.

En México, las instituciones informales tienen una presencia muy significativa. Esta informalidad además de ser ineficiente y obstaculizar el crecimiento material y la posibilidad de distribuir más equitativamente la riqueza, se encuentra sustentada en una espiral de corrupción que genera cada vez más comportamientos no cooperativos y antisociales. La inexistencia de instituciones creíbles (como los tribunales) que distribuyan bienes escasos bajo criterios de neutralidad y legalidad, provocan que los actores se apropien de esos recursos indebidamente, se hagan justicia por propia mano o recurran a la arena política para hacer prevalecer sus pretensiones legales.

La inexistencia de reglas claras que establezcan las normas de acceso y utilización de los recursos, la gran concentración de facultades discrecionales de las autoridades y un sistema político que por mucho tiempo favoreció la complicidad e impunidad, propician enormes incentivos a la conducta oportunista.

Debido a que no existen instituciones transparentes que garanticen que en la distribución de oportunidades y de recursos se hagan cumplir criterios de prelación como la capacidad (como en acceso a universidades u obtención de cargos públicos) desarrollo tecnológico, bajos costos y responsabilidad (licitaciones y concursos públicos), existen los incentivos para que nadie se atenga a esos criterios formales de prelación y se considere legítimo buscar acceder, mediante soborno o la presión política, a las oportunidades y a los recursos.

Este régimen transaccional paralelo o de *facto* que predomina en una parte sustantiva de la economía mexicana, evidencia los grandes pasivos y el rezago que se tienen en la construcción y el fortalecimiento de un entorno institucional, en el que los incentivos formales y los informales se armonicen y apunten hacia un mismo sentido generando costos bajos y mayor certeza para las operaciones entre los agentes económicos.

## **LA AGENDA DE LA TRANSFORMACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

En la última década los sistemas político y económico han sufrido transformaciones muy significativas, la integración de los órganos de públicos de los tres niveles de gobierno es cada vez más plural. Se abrió la economía, se equilibró el manejo de las finanzas públicas y se logró controlar la inflación

Sin embargo existen sectores estratégicos en los que la debilidad institucional sigue estando presente. Muchas de las reformas económicas emprendidas han quedado inconclusas, mientras que en otros ámbitos las inercias han provocado francos retrocesos en los cambios iniciados. Precisamente, en virtud de la vulnerabilidad y debilidad institucional del sistema político y de los instrumentos de monitoreo financiero, el sistema bancario sufrió un fuerte colapso a finales de 1994 y el Producto Interno Bruto decreció en 7% durante 1995. Tres años después, en gran medida gracias al pujante sector exportador, el comenzaron a recuperar los indicadores de crecimiento económico.

No obstante, esta recuperación del crecimiento no brinda beneficios a la mayoría de la población. A pesar de los buenos indicadores de los agregados macroeconómicos, la distribución del ingreso y la posibilidad en actividades productivas siguen polarizándose. Estas asimetrías dejan en claro el gran rezago de las transformaciones institucionales que podrían propiciar un desarrollo sustentable y equitativo. El diseño institucional vigente propicia una espiral de

crecimiento, concentración y desigualdad que amenaza con llevar a la fractura a las regiones y a los habitantes del país.

Es necesario profundizar las reformas económica y del Estado y emprender lo antes posible lo que se ha denominado las reformas institucionales de segunda generación<sup>29</sup>. Una de las transformaciones fundamentales es la reforma del Estado, pues la mayoría de las acciones de diseño institucional se da en el proceso de toma de decisiones de las entidades públicas. Debe darse la reinstitucionalización del sistema político<sup>30</sup> que tras el colapso del sistema de partido hegemónico no ha logrado institucionalizar la pluralidad y la neutralidad de los órganos del Estado, ni incentivar los consensos. La violencia política en lugar del debate, los consensos y la resolución de controversias conforme a derecho, debilita el espacio de acción estatal que es de donde deben partir las iniciativas y debe surgir la dirección de una reforma con agenda.

Entre las acciones básicas para establecer las condiciones de un desarrollo equitativo y sostenible está brindar seguridad para la integridad física y patrimonial de los ciudadanos, propiciar las condiciones jurídicas y organizacionales para dar certeza a la inversión y poder emprender obras de infraestructura (carreteras y caminos, telecomunicaciones, presas, etc.) que son los cauces por los que la descentralización hace posible el acceso de todos los ciudadanos a la actividad económica; el fortalecimiento de las instituciones del Estado de derecho y un sistema descentralizado de política social que permita una cobertura total de los servicios que propician las capacidades básicas de los mexicanos, como la alimentación, salud y educación, que son los elementos que permitirían a todos los habitantes del país insertarse de manera autónoma en la vida productiva.

---

<sup>29</sup> Esta segunda generación de reformas se refiere a aquellos "Cambios institucionales necesarios para lograr tasas de crecimiento más altas y sostenibles así como una reducción más significativa de la pobreza y presentar una estrategia para su diseño e implementación" Shahid javed Burki y Guillermo Perry (Banco Mundial), "hora de la reforma institucional ", ensayo publicado en *Mural*, Guadalajara, noviembre 21 de 1998.

<sup>30</sup> *Cfr.* Luis Rubio, *Op. Cit.*, p. 45.

Entre las reformas institucionales que permitirían reducir los costos de información debería instrumentarse la garantía del derecho a la información, propiciando que la información sea un bien público generado en abundancia y descentralizadamente por organismos autónomos e independientes de operación transparente.

La eficientización de los servicios y el funcionamiento de los organismos públicos son un paso fundamental para el buen uso de los recursos públicos y la calidad de las tareas públicas de que se benefician los ciudadanos. En este rubro entran medidas como el servicio civil de carrera vinculado a desempeño y desarrollo de potencialidades, la simplificación administrativa, la transformación, reingeniería y esquemas de calidad total de la estructura, procesos y conductas dentro de las organizaciones públicas.

Quizá una de las medidas más importantes a emprender es la profunda reforma judicial en el nivel federal y principalmente en el ámbito local. Esta reforma no sólo implica una reducción significativa en los costos sociales de cumplimiento, además es un elemento clave para la equidad, pues distribuye oportunidades, dirime controversias de la que depende la movilización y asignación de recursos escasos. Adicionalmente, un sistema de ejecución eficiente y accesible da relevancia a las instituciones formales, es decir, hace viables y factibles los incentivos y disposiciones planteados por la ley.

Las líneas de acción de la reforma judicial son el fortalecimiento de la independencia judicial y de los medios alternativos de resolución de controversias, eficientar la organización y administración de expedientes, la revisión de los incentivos y los costos derivados de las normas procesales, la mejor capacitación y especialización de los funcionarios judiciales, garantizar el acceso a la justicia, la evaluación de los sistemas de formación y actuación profesional de los abogados, así como la cultura jurídica y acceso a información legal para la ciudadanía en general.

Para aumentar la certidumbre y fortalecer la supervisión y el monitoreo de los organismos públicos, debe profundizarse y consolidarse la separación de poderes que garantiza la vigencia y buen desempeño de los instrumentos de control y contrapesos entre los poderes previstos por el marco normativo formal. En el mismo sentido la descentralización y la delimitación de facultades de la Federación, los estados y municipios, así como la transparencia de los esquemas de colaboración entre estos niveles de gobierno, aumentaría la acción predecible de la autoridad y delimitaría los ámbitos de responsabilidad (legal y patrimonial) en cada etapa de la toma de decisiones y de la instrumentación de las políticas acordadas.

También resulta fundamental el fortalecimiento del sistema financiero pues de la disposición y asignación eficiente del crédito, depende que quien detecte oportunidades productivas y tenga la capacidad y el talento para crear, abaratar o mejorar un bien o servicio no tenga que desistir de una actividad que reportaría un beneficio social por falta de recursos. También se requiere un entorno institucional favorable para la eficientización y actividad productiva de las empresas. Para ello se requiere transformar el marco legal para propiciar la libre competencia, y que las instancias de monitoreo sean menos pero más efectivas, para que la supervisión garantice a la sociedad la detección de comportamientos fraudulentos, sin que ello implique someter cada paso de los particulares a una revisión burocrática. La legislación mercantil y de quiebras<sup>31</sup> debe ser revisada y actualizada.

Estas reformas son muy necesarias y es apremiante establecer una agenda de transformación institucional. Sin embargo, como hemos señalado en el apartado anterior, reunir el consenso entorno a una plan de reformas y poderlo iniciar y llevar a buen término, enfrenta muchos obstáculos. En primer lugar, la inmediatez de un sistema costoso e incierto suele impedir la percepción de la necesidad de

---

<sup>31</sup> El 25 de abril de 2000 se aprobó una nueva ley de concursos mercantiles.

cambio y las oportunidades para efectuarlos. Por otra parte, como se ha indicado, la ineficiencia y la polarización de la actividad económica son socialmente ineficientes pero muy rentables para quienes se ven beneficiados por rentas monopólicas. Esto provoca que una transformación institucional en un país con tanto rezago sea una cuesta arriba.

Como señala un excelente estudio institucional sobre el Estado latinoamericano: “las organizaciones existentes están diseñadas para responder y aprovechar las oportunidades provistas por organizaciones estatales tradicionales, producto de un modelo de desarrollo ya obsoleto ...las organizaciones que se benefician del actual estado de las cosas, o más correctamente, los agentes que forman parte de ellas, lucharán por mantener sus privilegios evitando cambios en el entorno institucional”<sup>32</sup>.

Esto implica que los ciudadanos y sus representantes logren compartir la concepción de la apremiante necesidad del fortalecimiento de las instituciones para enfrentar los retos contemporáneos. Se llegue a construir acuerdos en lo fundamental que puedan institucionalizarse para no dejar la agenda del cambio a merced y riesgo de los intermitentes surgimientos de liderazgo. La institucionalización de los acuerdos y su cumplimiento darán legitimidad y fortaleza a la estrategia y administración del cambio.

Son muchos los obstáculos políticos y económicos que pueden oponer los grupos de interés que resultarían “perdedores” del cambio, pero deben construirse mecanismos institucionales y transparentes de compensación y facilidades para la reconversión de esos sectores, para que perciban que tienen una ruta, una salida digna, hacia el entorno futuro que se plantea.

---

<sup>32</sup> Díaz- Cayeros, Alberto, “Un análisis institucional del papel del Estado en América Latina”, en *estado y Economía en América Latina: por un gobierno efectivo en la época actual*, Rolf Lüders y Luis Rubio, coordinadores, Miguel Ángel Porrúa, CIDAC y CINDE, México, 1999, pp. 111-156, cita de p. 151.

Son importantes los consensos y el sentido del cambio, pero la misma jerarquía tiene la estrategia de la transformación. Ese empeño descansará en la firmeza y claridad de los acuerdos fundamentales y la sinergia cooperativa, de confianza, credibilidad y legitimidad que logre construirse a partir de esos consensos.

Las reformas inconclusas o pendientes son muchas y es difícil priorizar, integrar y consensuar una agenda de cambios y, como se ha indicado, su instrumentación enfrentará muchas resistencias, pero es una batalla que se tiene que dar para tener un sitio de bienestar y equidad en el futuro.