

Capitalismo, cambio institucional y comportamiento humano



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

Delia Montero Contreras
Bruno Gándlgruber
Coordinadores

Capitalismo, cambio institucional y comportamiento humano

Delia Montero Contreras
Bruno Gendlgruber
Coordinadores





RECTOR GENERAL

José Antonio de los Reyes Heredia

SECRETARIO GENERAL

Norma Rondero López

UNIDAD IZTAPALAPA

RECTORA

Verónica Medina Bañuelos

SECRETARIO

Javier Rodríguez Lagunas

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE C. S. H.

José Régulo Morales Calderón

COORDINADOR DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

Rodolfo Palma Rojo

JEFE DE LA SECCIÓN DE PRODUCCIÓN EDITORIAL

Adrian Felipe Valencia Llamas

Capitalismo, cambio institucional y comportamiento humano

Primera edición: 2024

© UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-IZTAPALAPA

Av. Ferrocarril San Rafael Atlixco, Núm. 186,
Col. Leyes de Reforma 1a. Sección, Alcaldía Iztapalapa,
C.P. 09310, Ciudad de México

ISBN: 978-607-28-3105-6

Impreso en México / Printed in Mexico

Índice

Introducción	7
PRIMERA PARTE	15
La oferta de notarías públicas en México. Un enfoque neoinstitucionalista	17
<i>César Octavio Vargas Téllez</i>	
La transferencia de los derechos de propiedad del agua al sector privado en México	39
<i>Delia Montero Contreras</i>	
Concesiones de agua y empresariado lechero en La Laguna, Coahuila-Durango	61
<i>Lourdes Romero Navarrete</i>	
La guerra de los formatos comerciales: small is beautiful? - El análisis de estrategias empresariales del abasto básico desde la perspectiva de la economía institucionalista	75
<i>Miguel Ángel Gómez Fonseca</i>	
SEGUNDA PARTE	91
Los cambios en la metodología de marco lógico en el contexto de la nueva gestión pública en México durante el periodo 2013-2019	93
<i>Omar Barragán Fernández</i>	
Acción colectiva y combate a la corrupción: Análisis estratégico de la participación no institucional	117
<i>José Luis Hernández Mota</i>	
Importancia de los derechos de propiedad y costos de transacción en la competitividad y el desarrollo económico	137
<i>Ignacio Marcelino López Sandoval</i>	

Hibridación en la variedad mexicana de capitalismo <i>Bruno Gendlgruber</i>	153
Construcción institucional de futuros: Un análisis bibliométrico de coincidencias y divergencias <i>Marco Aurelio Jaso Sánchez</i>	173

Introducción

Delia Montero Contreras y Bruno Gandlgruber

El interés por las instituciones como elementos centrales del análisis económico se ha fortalecido en las últimas décadas. La búsqueda por una comprensión sistemática de su papel y formación se ha convertido en una parte central de la discusión actual en la teoría económica. El debate continuo entre los diversos enfoques de la economía institucional refleja la diversidad y complejidad de esta tarea. A pesar de las diferencias conceptuales, el principal acuerdo en todos los enfoques se refleja en el lema “las instituciones importan” (*institutions matter*): las instituciones son elementos centrales de las indagaciones económicas en todos los campos, y que su trato superficial y negligente en el pasado era una limitante para la teoría económica (Gandlgruber, 2010).

Arreglos institucionales como el mercado, el dinero o los sistemas de medición de pesas y medidas, entre muchos otros, dan orientación a los actores económicos y reducen la incertidumbre de las transacciones que realizan. Los orígenes de la economía institucional como disciplina científica se remontan a finales del siglo XIX, con las contribuciones de Thorstein Veblen, quien planteaba que la economía debería combinar métodos cuantitativos y cualitativos, al revisar la importancia de los hábitos de pensamiento en la configuración de patrones de comportamiento y de consumo estables y rutinarios. Esta etapa de la vieja economía institucional o Institucionalismo Americano, como también se le conoce, tuvo su auge en las universidades estadounidenses y otros círculos académicos a principios del siglo XX, y duró aproximadamente hasta la crisis de 1929, cuando empezó su declive por el creciente dominio del enfoque neoclásico, acelerado por la incorporación de muchos institucionalistas de renombre en el gobierno del New Deal, de Franklin D. Roosevelt (Rutherford, 2001).

Sin embargo, la escuela institucional cobró nuevamente importancia en la ciencia económica a partir de la década de los setenta del siglo pasado, reconociendo la importancia de las instituciones para un buen funcionamiento de los mercados y para explicar las enormes diferencias en el desempeño

de las economías a nivel global, aun con estructuras más homogéneas en el contexto de la globalización. En esta nueva etapa del desarrollo del pensamiento económico-institucional se retomaron elementos clave del pensamiento de la fase final del Institucionalismo Americano en los años treinta, representado sobre todo por John Commons (la tipología de las transacciones, Commons, 1990) y Ronald Coase (los costos del uso del mecanismo de precios, Coase, 1937). Economistas como Douglass North (el papel de los derechos de propiedad y otras instituciones en la historia del capitalismo, 1995), Oliver Williamson (la economía de los costos de transacción, 1989) o Elinor Ostrom (el gobierno de los bienes comunes, 2011) crearon una nueva agenda del análisis neoinstitucional de la economía, que sentó las bases para ampliar el alcance del enfoque dominante. Pero en particular, los fundamentos interdisciplinarios de la obra de Ostrom reflejan también la gran diversidad de los enfoques institucionales en la actualidad, que destacan por haber ampliado el campo de la ciencia económica establecida y al mismo tiempo haber puesto en duda varios de sus fundamentos y resultados. Una parte significativa de la economía institucional se asocia así con la economía heterodoxa, que cuestiona las bases filosóficas y teóricas de la economía neoclásica (Lee, 2009). Esta heterogeneidad contribuye a la riqueza de la perspectiva, pero también a la dificultad de desarrollar un canon de investigación más congruente (Hodgson, 2007).

Para arrojar luz y discutir los avances actuales de los estudios institucionales, pero también para discutir los pendientes de esta agenda y desarrollar estudios aplicados a la economía y sociedad mexicanas, se creó, en 2019, la Red Mexicana de Estudios Institucionales (REMEI), cuyos integrantes han contribuido con este libro. En seminarios, conferencias y talleres se han generado diversos espacios de discusión e intercambio para todos los científicos sociales en México interesados en los estudios institucionales. La naturaleza y el papel de las instituciones como sistemas de reglas sociales es un tema de investigación que puede abordarse desde diversas disciplinas de las ciencias sociales como la economía, la historia, el derecho, la filosofía, la ciencia política o la sociología. Los trabajos aquí reunidos, que han sido discutidos en eventos de la REMEI, muestran la diversidad de disciplinas y enfoques del análisis institucional contemporáneo y los esfuerzos por profundizar en su aplicación. Todos tienen en común que reconocen la impor-

tancia de las instituciones como sistemas de reglas sociales para la comprensión del comportamiento de los actores, la formación de mercados y las intervenciones de los gobiernos en diferentes ámbitos de la economía y la sociedad mexicanas. En el contexto mexicano, surgen problemas específicos en la definición y el reforzamiento de las reglas sociales centrales para el desarrollo económico, como los temas de la informalidad y la corrupción. En estos acercamientos se confirma la gran relevancia del enfoque del análisis institucional, basado en su carácter interdisciplinario y su sensibilidad para las especificidades sociales y culturales de los problemas económicos en la actualidad.

En la primera sección del libro se revisa la configuración de diferentes sistemas de asignación de recursos o formación de mercados, con un interés particular en los derechos de propiedad, los costos de transacción, las barreras de entrada y salida, y las formas específicas de coordinación. Se aplican diferentes teorías institucionales al sistema nacional de notarios, la evolución de los formatos comerciales en la Ciudad de México y al sistema de distribución de recursos hídricos. El primer trabajo de César Octavio Vargas Téllez presenta un análisis sistemático de la formación del sistema de oficinas de notaría, con base en una revisión de la emergencia de diferentes arreglos que marcan la creación de mercados, entendidos como instituciones. En “La oferta de notarías públicas en México. Un enfoque neoinstitucionalista”, el autor aplica diferentes conceptos de la nueva economía institucional, en particular la economía de los costos de transacción, para comprender características específicas del mercado notarial, como su estructura y el tamaño de las zonas de cobertura o la fijación de precios por los servicios que se ofrecen. Esto le permite generar una serie de propuestas para modificar las reglas básicas de este mercado en formación y fortalecer, por ejemplo, los principios de competencia inmersos. Desde su punto de vista, estas modificaciones son necesarias para unificar criterios y mejorar su desempeño.

Delia Montero Contreras presenta en el trabajo “La transferencia de los derechos de propiedad del agua al sector privado en México” una reflexión sobre la relevancia de diferentes aspectos de la definición de los derechos de propiedad para la construcción de sistemas de asignación de recursos hídricos, aspectos sociales y ambientales en el contexto mexicano, así como las

consecuencias de un entorno de regulación deficiente. Se discuten las figuras específicas que se han usado para crear derechos de propiedad privados sobre recursos naturales, en particular del agua, y algunas de las fallas más comunes en este proceso, a consecuencia de una falta de transparencia y de la rigidez de intereses creados.

Lourdes Romero Navarrete, en ese mismo tenor, analiza aspectos específicos de asignación de derechos de propiedad, usando una metodología empírica que nos muestra los efectos de asimetrías en los procesos de generación de arreglos institucionales para el uso de recursos hídricos en el sector agrario en México. Bajo el título “Concesiones de agua y empresariado lechero en La Laguna, Coahuila-Durango”, explica cómo se han generado problemas de captura del Estado en el otorgamiento de derechos de acceso al agua a los empresarios de la industria lechera. El trabajo también ilustra diversos problemas con las jerarquías de normas y diferentes sesgos en su aplicación. Como consecuencia, surgen fallas en los mercados que inhiben un crecimiento equilibrado del sector y, además, generan diversas violaciones a los derechos básicos de los actores a un acceso seguro y justo al agua como recurso fundamental.

Finalmente, el trabajo de Miguel Ángel Gómez Fonseca, “La guerra de los formatos comerciales: Small Is Beautiful? - El análisis de estrategias empresariales del abasto básico desde la perspectiva de la economía institucionalista”, nos presenta un análisis institucional del desarrollo del comercio al menudeo en México, que explica el surgimiento de nuevos formatos como consecuencia de cambios paralelos en los hábitos de vida y de consumo de los individuos, por un lado, y los planes de negocios de diferentes tipos de empresas, por el otro. Se muestra una especie de bifurcación segmentada entre una concentración importante de formatos de gran escala y la proliferación de formatos muy pequeños en respuesta al consumo de corto plazo y los negocios de supervivencia en el sector.

La segunda sección del libro se dedica al análisis del papel de las instituciones en ámbitos públicos como la acción colectiva y gubernamental. Los tres textos que se presentan se dedican a la creación y transformación de sistemas de reglas sociales que guían las estructuras de gobierno en la asignación de recursos federales, el combate a la corrupción y la gestión de la

deuda pública. El trabajo presentado por Omar Barragán Fernández, bajo el título “Los Cambios en la Metodología de Marco Lógico en el contexto de la Nueva Gestión Pública en México durante el periodo 2013-2019: implicaciones financieras de marco lógico en el contexto de la nueva gestión pública en México durante el periodo 2013-2019”, consiste en una evaluación de la aplicación de las metodologías de marco lógico en el contexto de la nueva gestión pública en México, como un instrumento de planeación y evaluación en el sector público, en particular para la asignación y el control de los recursos financieros asociados. La difusión de esta metodología se inserta en el marco de las reformas “modernizadoras” del Estado introducidas en las últimas décadas. En su estudio, el autor detecta una falta de inclusión en los programas públicos federales y problemas de selección e integración de los participantes. También encuentra una incompatibilidad entre algunos de los principios de la metodología y las estructuras y normas imperantes en el sector público mexicano.

El texto de José Luis Hernández Mota, con el título “Acción colectiva y combate a la corrupción: Análisis estratégico de la participación no institucional”, nos ofrece una mirada innovadora al problema de la corrupción, que parte de una comprensión socio-institucional de los patrones de comportamiento estables que podemos relacionar con ella. El autor nos muestra la importancia de ir más allá de una interpretación lineal del comportamiento de los actores como consecuencia de decisiones individuales, en reacción a incentivos cuantitativos cuando incurren en actos de corrupción. Se argumenta que tanto en el ámbito público como en el ámbito privado se han generado estructuras institucionales estables y duraderas para la búsqueda de rentas de diferentes grupos de actores, que dificultan cualquier intento de combate unidimensional. Al mismo tiempo, sus conclusiones abren nuevas vías para una mejor comprensión del fenómeno en México y también para la formulación de nuevas estrategias en esta lucha tan relevante.

El siguiente capítulo se relaciona también con la tercera sección del libro, enfocado en la importancia de las instituciones para analizar las características y el desempeño de sistemas económicos. El trabajo de Ignacio Marcelino López Sandoval muestra la importancia de las instituciones para lograr un desarrollo y crecimiento sostenido en un país con base en la mejora de diversos elementos del marco institucional que determinan la productivi-

dad de las actividades económicas. Como lo expresa el título “Importancia de los derechos de propiedad y costos de transacción en la competitividad y el desarrollo económico”, y siguiendo también el enfoque del neoinstitucionalismo económico, los arreglos institucionales fundamentales a los que se refiere son los derechos de propiedad y los costos de transacción. Los mercados, como sistemas de transacción, sólo pueden generar empleos y productos de calidad si las reglas básicas existentes orientan las decisiones de las empresas de una forma apropiada, generando certidumbre en la apropiación de recursos y reduciendo costos en la realización y defensa de contratos de todo tipo.

Bruno Gandlgruber contribuye con un trabajo titulado “Hibridación en la variedad mexicana de capitalismo”. Este texto resume la conformación original y el desarrollo continuo del enfoque teórico de las variedades del capitalismo, desde los antecedentes más importantes, pasando por las características del esquema original, hasta los elementos conceptuales que se han agregado para poder integrar una propuesta específica de análisis del capitalismo mexicano. En la parte final se presentan algunos elementos para aplicar este esquema a los procesos de cambio institucional de la economía mexicana.

El libro cierra con una novedosa aproximación a los estudios institucionales de parte de Marco Aurelio Jaso Sánchez, quien presenta un trabajo con el título “Construcción institucional de futuros: Un análisis bibliométrico de coincidencias y divergencias”, donde realiza una revisión bibliográfica detallada de la conexión de las teorías institucionales con el ámbito de los estudios del futuro. Con base en un análisis sistemático del campo bibliográfico correspondiente, el texto nos muestra cómo la teoría institucional influye en la construcción de nuevas agendas de investigación social con aplicaciones diversas. Se trata en particular de las tendencias actuales de los estudios del futuro y de la anticipación, que se vinculan con las teorías de cambio institucional. El texto explora puentes vigentes y posibles entre el campo del cambio institucional y los métodos prospectivos que buscan anticipar y modelar el comportamiento futuro de actores y agentes. Un tema central en esta intersección conceptual es el estudio de las transiciones ambientales y energéticas.

En conjunto, el libro muestra el creciente interés en la academia mexicana por los diferentes enfoques del análisis institucional y la gran capacidad que tienen para comprender la evolución de sistemas sociales complejos y para concebir nuevas propuestas de orientación de actores, de formas sofisticadas de coordinación entre ellos y de diseño de esquemas de gobernanza innovadores. Agradecemos a todos los participantes su esfuerzo de colaboración y esperamos que sea un punto de partida fructífero y semillero de nuevas investigaciones y proyectos futuros, con el fin de contribuir en las discusiones teóricas y en los acercamientos interdisciplinarios al enfoque institucional.

Finalmente queremos agradecer a todos los colaboradores, en particular al Dr. Rodolfo Palma Rojo Coordinación de Extensión Universitaria de la UAM Iztapalapa así como al Licenciado Adrián Valencia de Producción Editorial de la UAM Iztapalapa, por todas las gestiones y apoyo para que esta obra llegue a manos de las y los lectores.

Referencias

Coase, Ronald H. (1937) The Nature of the Firm, *Economica*, pp. 386-405, reeditado en: Peter J. Buckley y Jonathan Mich (1996) *Firms, Organizations and Contracts*, Oxford University Press, Oxford.

Commons, John R. (1990) *Institutional Economics - Its Place in Political Economy*, reeditado, Transaction Publishers, New Brunswick.

Gandlgruber, B. (2010). *Instituciones, coordinación y empresas: Análisis económico más allá de mercado y estado*. Anthropos, Barcelona.

Hodgson, G. M. (2007). *Economía institucional y evolutiva contemporánea*. Universidad Autónoma Metropolitana, México D.F.

Lee, F. (2009). *A History of Heterodox Economics: Challenging the Mainstream in the Twentieth Century*. Routledge, London.

North, Douglass C. (1995) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Rutherford, Malcolm (2001). "Institutional Economics: Then and Now, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, no. 3 (verano), pp. 173-194

Williamson, Oliver E. (1989) *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

PRIMERA PARTE

La oferta de notarías públicas en México. Un enfoque neoinstitucionalista

César Octavio Vargas Téllez*

Introducción

En México se ha puesto poca atención al desempeño de las notarías públicas y reducir los costos de transacción en que incurren los agentes económicos, derivados del intercambio y complejidad económica. Con sus acciones, las notarías coadyuvan a la preservación y garantía de los derechos de propiedad y al impulso de la inversión privada al minimizar el riesgo e incertidumbre inherente al intercambio económico.

Después de una breve revisión de la literatura presentada en la sección uno, se procede a hacer un análisis desde el enfoque de la nueva economía institucional sobre los servicios notariales y su relación con la actividad económica. Una vez hecha la reflexión teórica sobre la existencia de un mercado notarial, en la tercera sección se procedió a conocer la parte de la oferta del mercado, a través de la evolución del número de notarías por estado y su asociación con algunas variables económicas para entender mejor su desempeño y el contexto en que se desenvuelven. Finalmente, en una cuarta sección, a través de una reflexión, se proponen recomendaciones para hacer más competitivos los servicios notariales.

Entre los resultados encontrados, se encuentra una alta heterogeneidad entre notarías, condicionada en buena medida por las diferentes políticas de regulación de la oferta, determinadas por cada autoridad federativa, así como también por el contexto económico en el que se desenvuelven. Por lo tanto, no existe un único mercado notarial en México, éste está fragmentado y hay amplias variaciones en la productividad del personal entre notarías, situación que afecta la competitividad regional en forma diferenciada.

* Departamento de Estudios Institucionales, UAM Cuajimalpa. cvargas@cua.uam.mx; <https://orcid.org/0000-0003-1768-4739>

Antecedentes

Existe amplia literatura sobre el grado de eficiencia de los servicios profesionales agremiados a través de Colegios y su impacto en precios, costos y calidad de sus servicios. Existe un debate aún no concluyente sobre la regulación de los servicios notariales y sus efectos; algunos autores como Aruñada (1995, p. 32) y Van den Bergh y Montangie (2006, pp. 189-214) sostienen que la existencia de organizaciones gremiales como los Colegios de Notarios reduce las asimetrías de información y homogeneiza la calidad de los servicios.

En su estudio Van den Bergh y Montangie (2006, pp. 189-214) dan cuenta de las reformas hechas en el sistema notarial holandés en 1999. Las medidas de desregulación consideraron la flexibilización de los precios, aumento del número control de calidad dirigida a través del colegio de notarios. Los autores dicen que los resultados no son concluyentes en el mejor de los casos y sostienen que la liberalización de los servicios tuvo un impacto positivo sobre la calidad y precios. Sobre este caso, Nahuis y Noailly (2010, pp. 178-185) encuentran que si bien el nivel de competencia se incrementó en 2002, no es muy diferente del registrado en 1999. También hay que considerar que tres años no es suficiente tiempo para entender los efectos de esta liberación, sobre todo de la reubicación de los notarios por iniciativa propia para adecuarse a la demanda, estas decisiones de moverse a otros lugares pueden tomar más de tres años en consolidarse. Sobre la calidad, mencionan que la actitud en la prestación del servicio y el tiempo promedio para su cumplimiento incluso empeoró. Finalmente, se detecta que pudo haber una reducción en la oferta de ciertos segmentos del mercado, lo que significa que desaparecieron los subsidios cruzados entre segmentos rentables hacia los segmentos menos atractivos y una pérdida de bienestar del consumidor.

Otros autores, en cambio, encuentran que la existencia de asociaciones gremiales conducen a un exceso de regulación que inhibe la competencia e incrementa precios, por lo que recomiendan liberar el mercado. En este sentido se hará un breve recuento de algunos trabajos que han señalado estos resultados.

En un estudio para México sobre la regulación de los servicios notariales, Estrada et al. (2012, pp. 631-663) encuentran que la existencia de un número

menor de notarías per cápita que el promedio internacional tiene un efecto inverso sobre el tamaño de las notarías, ya que se aprecia una escala más grande, con una posible pérdida de calidad del servicio, ante la imposibilidad de que una sola persona, expresada en un solo notario, pueda redactar todos los documentos. Así, los resultados encontrados sostienen la hipótesis de que la escasez de notarios incrementa las utilidades a costa de una menor penetración de sus servicios en la población.¹ El estudio señala que la “utilidad promedio de una notaría se reduciría en 34.8% si la densidad promedio de notarios fuera similar a los tres estados con mayor densidad del país” y propone que “la competitividad de las notarías mejoraría con reformas que eliminen restricciones al número y ubicación de notarios”.

En otro análisis sobre las condiciones de competencia de los servicios notariales en el entonces Distrito Federal, el autor Marcos Ávalos (2015) examina las barreras a la entrada que pudiesen existir en el mercado notarial de la hoy Ciudad de México. A través de la teoría de los mercados contestables o de impugnación del mercado, lo que significa que en industrias multiproducto la oferta de alguno de ellos puede modificarse al entrar y salir fácilmente del mercado con algún nuevo producto, sin apenas incurrir en costos, llega a la conclusión de que en cuatro de siete segmentos² de servicios notariales se permite la “impugnación” o “contestabilidad” al mercado a través de los servicios de corretaje público, debido a que estos tienen la restricción de circunscribir sus servicios al ámbito mercantil, además difiere de que se trate de mercados relevantes distintos y en consecuencia afirma que hay una barrera legal de entrada al mercado, donde la figura de corredor público está limitada por la legislación. Finalmente, en un análisis sobre el perfil de los demandantes de servicios notariales, el autor llega a la conclusión de que individuos con altos ingresos y nivel educativo valoran y demandan más estos servicios, en buena medida porque valoran más la “certeza jurídica”, ante ellos propone la creación de notarías de “bajo costo”.

Otro estudio de las notarías de la Ciudad de México contrasta en sus conclusiones respecto al estudio anterior. La investigación se centra en identificar barreras a la entrada en el mercado de la Ciudad de México y

1 Estrada et. al., p. 649.

2 Servicios por segmento de mercado: fedatarios públicos de actos, derecho mercantil y corporativo, derecho inmobiliario, derecho civil, perito valuador, asesor jurídico y agente mediador.

la existencia de poder de mercado. El autor Pavón-Villamayor, a través de una deducción teórica, no encuentra en los costos de entrada al mercado una barrera, argumentando que los costos son homogéneos para todos los potenciales aspirantes a notarios. Lo mismo sucede con los exámenes de acceso, los cuales denomina “mecanismo de control”, finalmente la restricción del número de notarías definidas por los gobiernos no tienen un efecto sobre la oferta de servicios, debido a que se argumenta que las notarías tienen una amplia elasticidad en su oferta de servicios, por lo que son capaces de ampliarla fácilmente si así fuese requerido por el mercado. En cuanto al poder de mercado, el autor calculó el Índice de Lerner de los precios de seis diferentes tipos de servicios³ para tres notarías del entonces Distrito Federal y encuentra valores positivos del Índice de Lerner para casi todos los servicios, con la excepción de testamentos y poderes y ratificación de firmas, donde claramente los costos son mayores a los precios. De ello, el autor concluye la existencia de subsidios cruzados entre servicios para una misma notaría, lo que difícilmente sostiene el argumento de uso de poder de mercado. Lo anterior es un resultado importante, pero lo cierto es que un estudio sobre sólo tres notarías de un universo de más de 4 000 y circunscrito sólo a la Ciudad de México no puede tener resultados concluyentes ni generalizados para todo el país, incluso ni para su área metropolitana.

Análisis Económico de las Notarías

La existencia de notarías públicas fortalece los derechos de propiedad, ayuda a minimizar los costos de transacción, contribuyendo a generar un ambiente propicio para el crecimiento de inversión privada. Para ello es importante hacer un breve análisis teórico sobre el contexto e implicaciones de las funciones notariales.

La figura de notario público en México se circunscribe dentro del sistema jurídico latino⁴ en su versión latinoamericana. Un notario es un fedatario que da fe pública de actos y hechos jurídicos que las partes le solicitan. Ello implica redactar, expedir y conservar documentos que tienen valor probatorio como instrumentos públicos en caso de litigio. El poder conferido al

3 i) Cancelación de gravámenes, ii) Testamentos, tutor cautelar y voluntad anticipada, iii) Poderes, ratificaciones y ratificación de firmas, iv) Trámites sucesorios, v) Fe de hechos y notificaciones, vi) Sucesiones.

4 Si bien es un tema no exento de debate, existen en el mundo cinco sistemas jurídicos, el latino, el anglosajón, socialista o en transición, islámicos y mixtos (mezcla de diferentes sistemas).

notario es delegado por el Estado, por lo que ejerce una función pública y es un servidor público desde un ejercicio profesional privado.

La validez jurídica otorgada por el notario contempla operaciones de traslado de dominio, constitución de hipotecas, testamentos, constitución de sociedades, otorgamiento de poderes, cotejos y certificaciones, reconocimiento de firmas y actas de fe de hechos. De lo anterior se desprende que la mayor parte del ámbito de trabajo del notario es en la esfera civil, en concreto el ámbito inmobiliario, sucesorio, societario, corporativo y mercantil; además de su papel como fedatario público, en la certificación y transacciones, de hechos civiles, mercantiles, laborales, agrarios y de todo tipo (Dávila et al., 1998).

Al ser los notarios facultados por el Estado mexicano, estos tienen la capacidad de generar certeza legal sobre los actos transaccionales entre particulares, lo que sin duda disminuye los costos de transacción y genera certidumbre jurídica y económica. De acuerdo a un estudio hecho por la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), el cual considera los censos económicos de 2004, las actividades que más generaron ingreso a los notarios fueron las siguientes: traslación de dominio e hipotecas de inmuebles (49.8%), testamentos (12.8%), otorgamiento y cancelación de poderes (12.5%), cancelación y revocaciones notariales (5.9%), protocolizaciones (5.6%), constitución de sociedades (4.4%), cotejos y certificaciones (3.6%).

De lo anterior se desprende que prácticamente la mitad de los ingresos notariales están relacionados con el registro de la propiedad. Hay cinco costos involucrados⁵ en el registro de la propiedad, el segundo más alto con el 22% es el de los honorarios notariales, según el *Doing Business* en México. Estos costos varían ampliamente entre entidades, pueden representar hasta un 3.2% del valor de la propiedad como en el Estado de México, porcentaje bastante significativo. En la medida en que se abaraten estos costos, la formalización de los derechos de propiedad sobre un bien inmueble se generalizará ampliamente y le dará certeza patrimonial y seguridad jurídica a la población.

En el caso de constitución de empresas, concretamente la fase en donde se otorga personalidad jurídica a la sociedad mercantil y se autoriza su operación, es necesario un fedatario público para su registro y se puede acudir a

5 Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles (Insabi), honorarios notariales, inscripción, avalúo y otros.

dos figuras: notarías públicas y corredores públicos. De acuerdo a un estudio del Banco Mundial (*Doing Business* en México 2016), el costo de este trámite es cuatro veces superior al promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde la mayor parte de ese costo de apertura se debe a los honorarios de los notarios. En prácticamente la mitad de las entidades federativas (16) los honorarios por lo servicios notariales están vinculados a un porcentaje del capital de la empresa. Sin duda, los altos honorarios repercuten sobre el nivel de las empresas formales en la medida que se abarate su apertura, muchas empresas se tornarán formales con las consecuencias positivas sobre empleo y las finanzas públicas.

Es interesante ver cómo la figura de corredor público queda muy limitada frente a la del notario, porque si bien los corredores pueden actuar como fedatarios en constitución de sociedades y protocolizaciones, muchas veces se hacen de manera conjunta con el otorgamiento de poderes y certificaciones, lo que implica que los demandantes de servicios se decanten por sólo una figura, la del notario, como es el caso de la apertura de empresas.

El “documento privado”, como lo llaman algunos notarios críticos de la labor de los corredores públicos, es una buena opción para agilizar y aumentar la competencia y facilidad para hacer negocios; sin embargo, para evitar las críticas y riesgo de falta de reconocimiento jurídico (Siri García, 2005, p. 299), es importante hacer cambios en las competencias y alcances de los corredores públicos para darles más atribuciones.

La organización y el ámbito en que se desenvuelven las notarías públicas en México están en un híbrido entre un mercado de servicios profesionales, guiado por criterios competitivos, por un lado; y por otro, como pieza importante del sistema legal, el cuál hasta cierto punto actúa como un asignador de recursos que sustituye al mercado y donde la regulación es fundamental para controlar las fallas del mercado.

Derivado de ello, a las herramientas de análisis económico tradicionales usadas en el estudio de los mercados competitivos, hay que conjugarlas con los elementos del enfoque de la Nueva Economía Institucional (NEI) y en especial los costos de transacción propuestos por Ronald Coase (1937, pp. 387-405) y que han sido fundamentales para el Análisis Económico del Derecho (AED).

Desde esta perspectiva, una de las contribuciones más importantes del análisis económico del derecho es la reducción de los costos de transacción, donde los notarios contribuyen notablemente a hacerlo, sobre todo a través del control o minimización de los costos de búsqueda, de información, de negociación, de control y ejecución.

La acción notarial ofrece elementos de tipo técnico que hacen reducir los costos de transacción, como la estandarización de sus criterios de actuación, a través de la coordinación de un ente centralizador y regularizador, como bien puede ser en el caso de México, el Colegio de Notarios. Su acción reduce los costos de información, es por ello que el sistema notarial juega un importante papel sobre el control de los costos de transacción durante el intercambio y donde el papel de las notarías facilita la ejecución de contratos, ya que la complejidad de los intercambios en el sistema económico necesita de contratos que sean avalados por figuras jurídicas con reconocimiento de ambas partes.

Considerando el análisis de Aruñada (1995, p. 19), donde clasifica a las funciones notariales con un carácter mixto, en un punto intermedio entre lo funcionarial y lo profesional, y en consecuencia se ubica a la notaría pública como un productor simultáneo de servicios públicos y privados.

En el caso de los servicios públicos, se generan beneficios a terceros, entendidas como externalidades positivas, puesto que el cobro de tales beneficios es muy difícil de poner en la práctica, pues quienes los disfrutan son agentes económicos desconocidos, quienes frecuentemente son contratantes futuros de servicios notariales. La inviabilidad de su cobro no genera incentivos suficientes para que el servicio sea proveído y supeditado a las libres fuerzas del mercado, de tal suerte que la oferta de servicios no alcanza niveles suficientes de oferta, justificándose la intervención del mercado a través de figuras mixtas como son las notarías.

Las externalidades generadas son de dos tipos: “jurídicas” y “judiciales”⁶. Las externalidades “jurídicas” derivan del control legal por parte del notario, de los documentos que autoriza y valida, y ello lleva a que los notarios se conviertan en “controladores” de la legalidad y su acción sea vista como una

6 Aruñada (1995, p. 22).

medida *ex ante*, ante la previsión de problemas jurídicos generados *ex post* en su ausencia y que conlleva mayores costos de transacción.

Por su parte, las externalidades “judiciales” surgen en el momento en que el notario, al dar fe pública y ejercer control de la legalidad, otorga una eficacia probatoria a los documentos, derivada de su calidad y homogeneidad. Ello reduce los costos contractuales, estos últimos muy importantes en presencia de costos de transacción. Así los efectos externos públicos tienen un impacto relevante en la reducción de los litigios, debido a la calidad de la información notarial, reduciendo así la demanda de servicios judiciales, contribuyendo a lo que se ha denominado paz jurídica y en consecuencia un ahorro del gasto público destinado al sistema judicial. Lo anterior conlleva a una reducción significativa de la incertidumbre, factor importante en las decisiones de inversión privada.

Además de que la producción notarial es un insumo esencial en los procesos judiciales para coadyuvar al buen funcionamiento del sistema judicial. En este sentido, los costos judiciales se ven reducidos si los servicios tienen una calidad homogénea a través de una estandarización, sustentada por normas y reglamentos propuestos a través de los colegios y asociaciones notariales. Esta homogeneización del servicio permite reducir los costos de transacción que surgen entre notarios y clientes o entre clientes que acuden a un árbitro notarial, y minimiza el riesgo de una actuación discrecional y la incertidumbre que ello conlleva.

Es importante reflexionar que la homogeneización en la calidad del servicio difícilmente se puede garantizar bajo un sistema de libre competencia entre “empresas” de servicios notariales. Considerando la generación de externalidades arriba mencionadas, se infiere que no sólo se está ante un simple conjunto de “consumidores”, sino ante un sistema judicial y ante contratantes anónimos y que son afectados por las externalidades positivas y donde la heterogeneidad en la calidad de los servicios se percibe de manera negativa. Si se analizan con cuidado a los servicios notariales⁷ como facilitadores y elaboradores de contratos privados, los cuales contribuyen a la reducción de los costos de transacción, una organización como el gremio notarial, a través de un colegio o asociación nacional, es más adecuada que cualquier

7 Servicios de asesoramiento, conciliación, documentación, diseño contractual y fe pública.

otra forma de organización, como pudiera ser la simple competencia. Así, la asimetría de la información que surge en la interrelación ya antes expuesta entre los notarios y sus demandantes de servicios, puede ser un ejemplo. “Si bien tal asimetría informativa no justifica por sí misma la exclusividad de que goza el notariado, sí contribuye a explicar la existencia de restricciones verticales, entre ellas las de precios”.⁸ La imposición de precios desde una unidad central, como son los topes sobre aranceles por parte de los colegios (estatal y nacional) de notarios, la existencia de subvenciones cruzadas entre clientes y tipos de servicios notariales y los exhortos por parte de los colegios a atender de manera correcta a los clientes mal informados o con desventaja informativa son acciones que mitigan los efectos negativos de la asimetría de la información sobre la calidad de este tipo de servicios. Lo anterior no ha significado la existencia de una cercana regulación por parte del Estado hacia los gremios notariales, y sobre todo es importante empezar a homogeneizar las decisiones sobre la oferta de notarías, los requisitos para ser notario, sobre todo para eliminar las barreras legales que se han erigido en torno a estas decisiones, tal como lo encontró la investigación conducida por Ávalos (2015).

Por otro lado, la actividad notarial puede ser eficiente, considerando que genera economías de alcance y economías de escala. Las primeras surgen cuando se generan diferentes productos y los insumos de producción se comparten, puesto que las funciones públicas y privadas se basan sobre los mismos actos y documentos, se emplea el mismo personal y recursos, y entonces los costos de producción se reducen, derivando en economías de alcance. Por su parte las economías de escala derivan de la existencia de una entidad central, como lo son los colegios de notarios, que “permite que en ciertas actividades surjan economías de escala, como son los procesos de selección de los notarios, el control de calidad de los servicios, la formación e información de los colegiados, la vigilancia de las restricciones competitivas cuyo incumplimiento podría afectar la homogeneidad del servicio”.⁹

Además de mantener cierta homogeneización en la calidad de los servicios, las restricciones verticales a la competencia, como son la fijación de los precios de reventa, las ventas atadas y la exclusividad territorial, permiten

⁸ Aruñada, (1995, p. 32).

⁹ Aruñada, (1995, p. 36).

generar precisamente estas economías de alcance y de escala, posibilitando el no encarecimiento de los servicios, que de otra forma harían de los servicios notariales inalcanzables para muchos sectores de la sociedad.

Estructura de la oferta notarial

En esta sección se hace un análisis de la evolución de la oferta notarial y contrastará con los criterios que hay en cada entidad federativa y sus efectos sobre la oferta. Para ello se asociarán variables como el crecimiento de la población, el ingreso per cápita, el tamaño de la localidad y la evolución y estructura de la oferta de notaría. Lo que se busca es saber si existen criterios lógicos desde el punto de vista económico para definir la oferta de notaría que cada entidad federativa ha seguido.

Así es como primero se buscaron variables que pudieran determinar la lógica de la existencia de notaría en las 32 entidades federales del país, para ello se hizo un análisis de correlación simple entre el número de notaría por estado y la superficie del estado, la densidad poblacional y la calidad de vida, medido a través del Índice de Desarrollo Humano Estatal (IDH)¹⁰ y el número de habitantes de cada estado.

Tabla 1.

Fuente: Elaboración propia con datos del Colegio Nacional de Notarios, CONAPO e INEGI

Coeficiente de Correlación de Notarias por Estado en 2017			
Superficie	Densidad Poblacional	IDH	Población
0.0995	0.3097	0.3500	0.6801

De acuerdo con los resultados expresados en la Tabla 1, se observa que prácticamente no existe correlación entre el número de notaría a nivel estatal y el tamaño respectivo de cada territorio, en tanto sí hay un 30% de correlación con la densidad poblacional (tamaño territorial respecto a la pobla-

¹⁰ El IDH está compuesto por un índice de educación, que mide los años promedios de educación y años esperados de educación, un índice de ingreso, el cual captura el ingreso per cápita anual en dólares, medidos por el poder de compra (PPC) y un índice de salud, medido por la tasa de mortalidad infantil.

ción). Mientras que la correlación con la calidad de vida (IDH) aumenta a 35%, lo que sugiere que un factor que puede explicarlo es el nivel de actividad económica expresado a través del ingreso per cápita. Finalmente se encuentra un fuerte factor de correlación de 68% con respecto al tamaño de la población.

Para conocer la evolución de la oferta notarial se construyó una base de datos que registra el número de notarías públicas para un período de trece años, teniendo como referencia los años 2004, 2009, 2014 y 2017 con datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Historia (INEGI) y el Colegio de Notarios de México, contrastando y compatibilizando ambas fuentes (Tabla 2).

En este periodo se aprecia que el número de notarías tuvo un crecimiento a nivel nacional de 56.3%, sin embargo, hay variaciones muy importantes entre las 32 entidades federativas.

Sólo cuatro entidades tuvieron menos notarias al final del período, destacando Jalisco, donde se registró prácticamente un tercio menos (34.5%). En el otro extremo ocho entidades más que duplicaron la oferta notarial, destacando Chiapas (343%) y Quintana Roo (308%) que la triplicaron.

Tabla 2.

Para entender mejor evolución del número de notarías, se buscó asociar-

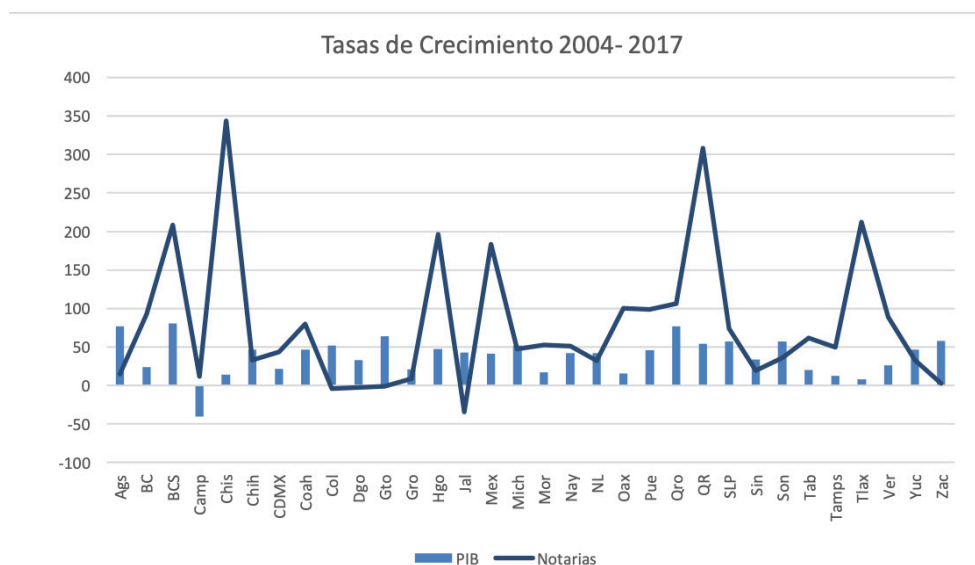
Evolución del Número de Notarías

Estado					Tasa de Cecimiento
	2004	2009	2014	2017	2004-2017
Aguascalientes	47	54	62	54	14.9
Baja California	28	42	54	54	92.9
Baja California Sur	12	32	39	37	208.3
Campeche	59	58	63	66	11.9
Chiapas	53	92	165	235	343.4
Chihuahua	63	66	72	84	33.3
Ciudad de México	174	202	222	250	43.7
Coahuila	128	156	195	230	79.7
Colima	25	25	28	24	-4.0
Durango	45	46	51	44	-2.2
Guanajuato	308	310	320	306	-0.6
Guerrero	34	40	40	37	8.8
Hidalgo	52	78	98	154	196.2
Jalisco	235	269	296	306	-34.5
México	108	133	161	187	183.3
Michoacan	130	149	162	192	47.7
Morelos	17	27	19	26	52.9
Nayarit	37	58	64	56	51.4
Nuevo León	119	124	136	157	31.9
Oaxaca	42	62	77	84	100.0
Puebla	107	119	119	213	99.1
Querétaro	50	56	55	103	106.0
Quintana Roo	25	44	77	102	308.0
San Luis Potosí	65	69	72	113	73.8
Sinaloa	127	115	114	152	19.7
Sonora	84	100	107	114	35.7
Tabasco	60	69	73	97	61.7
Tamaulipas	219	232	248	328	49.8
Tlaxcala	8	13	12	25	212.5
Veracruz	158	173	277	299	89.2
Yucatán	75	63	82	100	33.3
Zacatecas	36	34	36	37	2.8
Total	2,730	3,110	3,596	4,266	56.3

Fuente: Inegi - DENUE y Colegio Nacional de Notarios

la con la evolución del producto interno bruto (PIB) estatal y de la población local. En la mayoría de los casos el número de notarías creció mucho más que la economía, sí bien, a nivel nacional la diferencia no parece muy abultada, puesto que la economía lo hizo en 34.2% y las notarías presentan una tasa 56.3%, cuando se revisa cada estado hay enormes disociaciones (Tabla A1 Anexo).

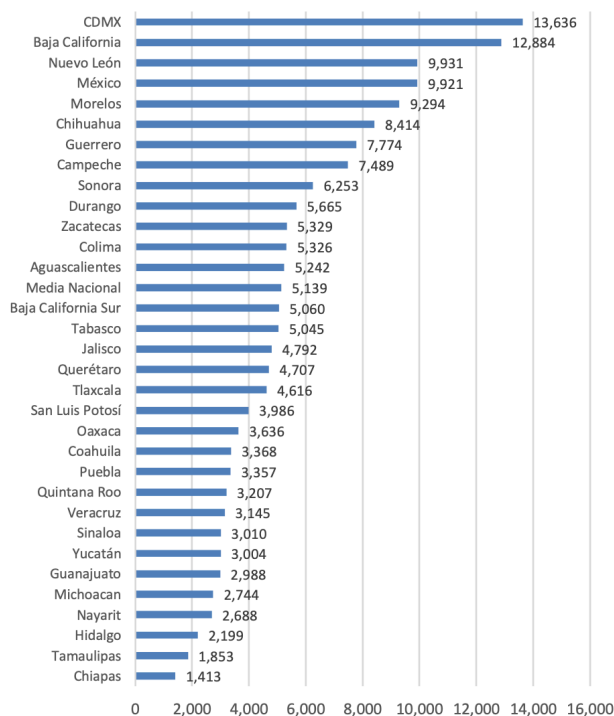
Figura 1.



Uno de los casos más dramáticos lo presenta Chiapas, donde su PIB, en el período de estudio, creció apenas 14.3% y el número de notarías lo hizo en 343.4%. En la Figura 1 se puede observar claramente cómo en la mayoría de los casos el crecimiento del número de notarías es mucho más dinámico que el crecimiento del PIB, con contadas excepciones, donde sí hay una asociación cercana, tales son los casos de Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León y Sinaloa. En contraste, Jalisco confirma una relación inversa, con un crecimiento del PIB en el período del 43% y una disminución en el número de notarías del 34.5%.

Para conocer el potencial económico de las notarías, se relacionó el tamaño de las economías locales y el número de notarías para el último año disponible que es 2017. Como era de esperarse, las notarías de la Ciudad de México, a pesar de su amplio número, se encuentran en primer lugar nacional con \$13 636 millones de pesos per cápita; en contraste las notarías de Chiapas apenas cuentan con una décima parte del registrado por las notarías de la capital del país, con una cantidad per cápita de \$1 413 millones de pesos. La amplia distancia se explica en la fuerte dinámica de apertura de notarías que Chiapas registró en los últimos 13 años, porque estados con economías pequeñas como Morelos y Guerrero se ubican respectivamente en el quinto y séptimo lugar a nivel nacional en la relación PIB/ notarías; la diferencia es que estos estados han mantenido una política de apertura de notarías mucho menos dinámica (Figura 2).

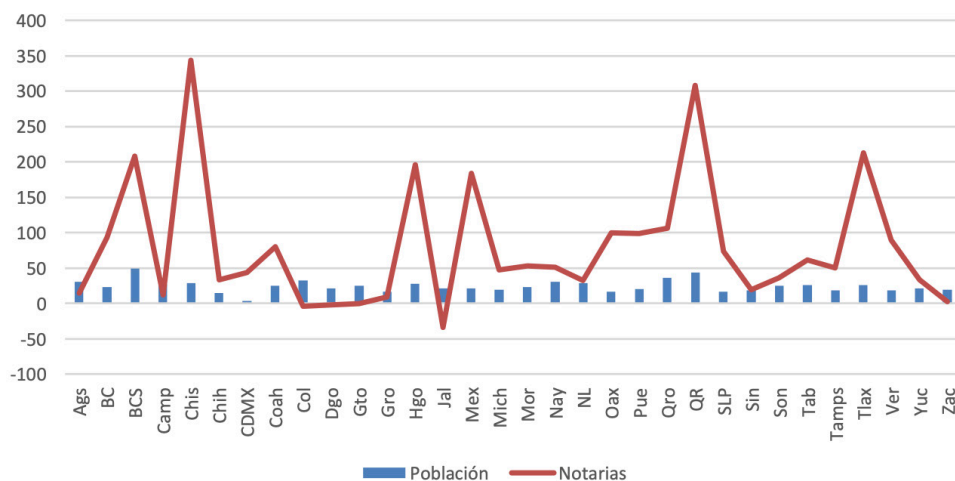
Figura 2.
PIB/ Notaria en 2017
(millones de pesos)



Dado lo anterior, se buscó una asociación entre la dinámica poblacional y el número de notarías. Se repite el patrón de un mayor crecimiento del número de notarías en contraste con la dinámica poblacional, toda vez que mientras la población promedio nacional creció tan sólo 20.8%, las notarías lo hicieron en 56.3%.

Figura 3.

Tasas de Crecimiento 2004- 2017



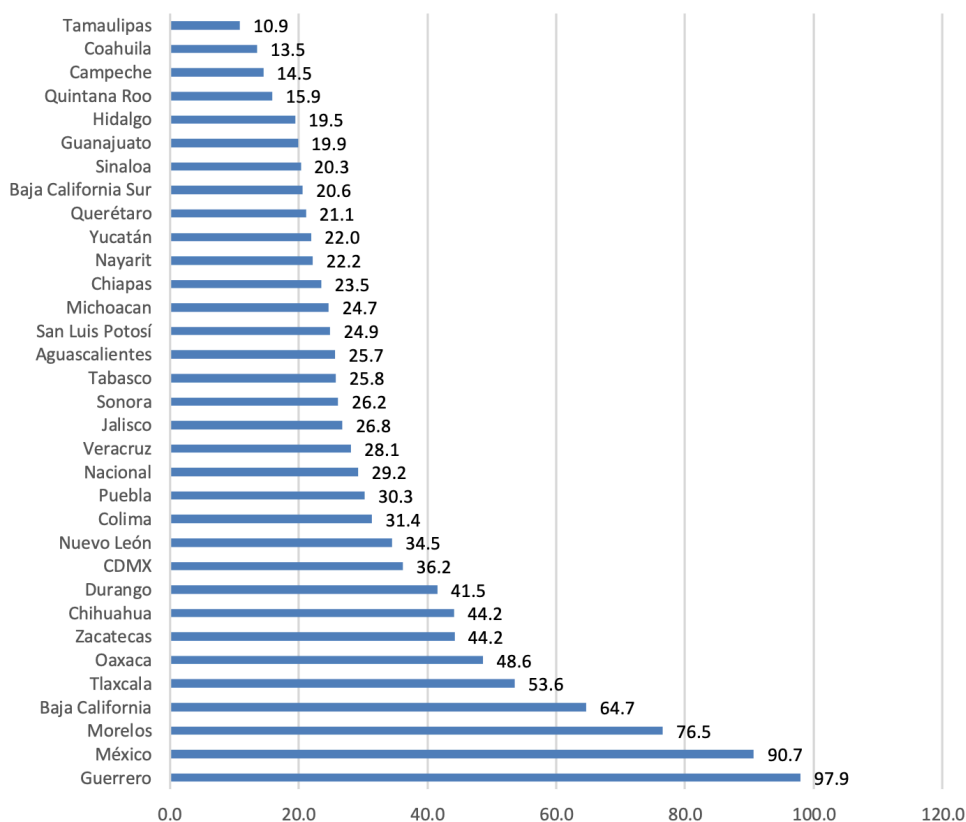
Haciendo una revisión por entidad, la Figura 3 muestra que éste patrón a nivel nacional se repite a nivel estatal, con la excepción de unos pocos estados donde la dinámica poblacional fue mayor que el número de notarías, como son los casos de Aguascalientes, Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero y Zacatecas. De nuevo Jalisco destaca fuertemente por la disociación negativa entre crecimiento de la población y notarías.

Las variaciones entre estados se hacen más evidentes en la Figura 4 cuando se relaciona la población estatal con el número de notarías. Así, mientras la media nacional registra aproximadamente 29 000 habitantes por notaría, en los extremos se ubica Tamaulipas con casi 11 000 habitantes y Guerrero con casi 98 000.

La amplia variación entre entidades habla de que no hay un solo mercado notarial nacional y homogéneo, sino 32 mercados notariales, muchas veces muy diferentes entre sí. Ello, sin duda, demanda que las autoridades encargadas de fomentar la competencia sean sensibles a las diversas realidades y hagan análisis diferenciados para poder implementar políticas armonizadoras, si es que se pretende crear un mercado nacional de notarías, eficiente, cohesionado y homogéneo.

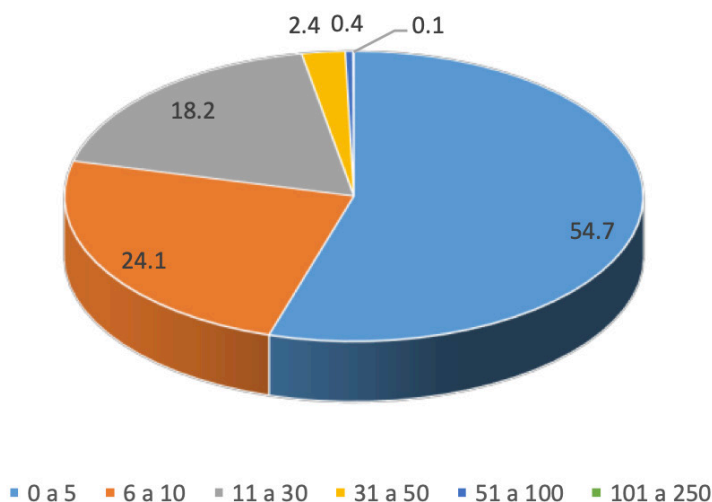
Figura 4.

Miles de
Habitantes Por Notaria en 2017



Es importante considerar que en la medida en que se transparenten los criterios para la apertura a nuevos competidores tendrá un impacto positivo sobre los precios de los servicios notariales; aunque siempre buscando cuidar la calidad de los servicios y evitando que ciertos tipos de servicios no tiendan a escasear. En este caso el Colegio de Notarías en coordinación con entes del Estado Mexicano, como la Secretaría de Economía y la Cofece, podrían erigir un organismo público-privado que regule la oferta a través de cambios legales y donde dichos criterios se institucionalicen, generalicen y transparenten.

Figura 5.
Participación de Notarías por Número de Empleados



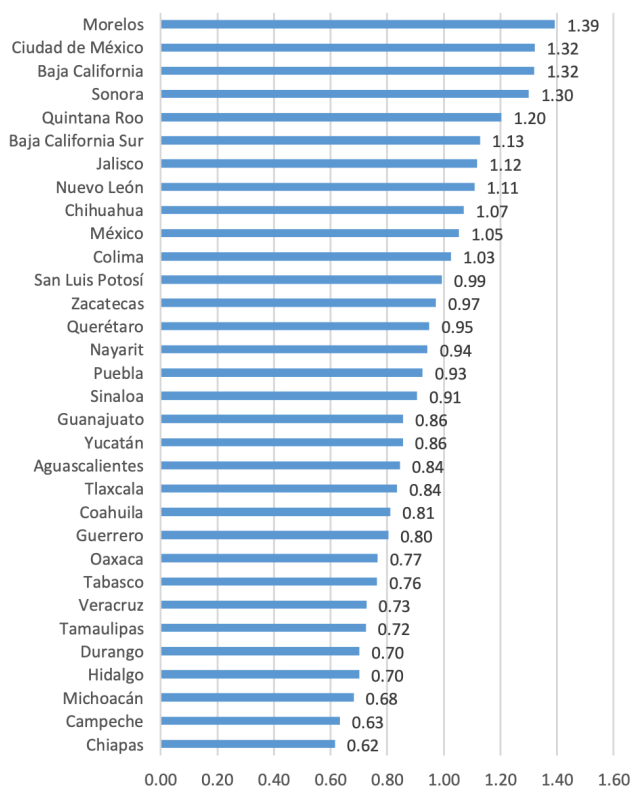
Otro factor importante para entender mejor la oferta es el tamaño de las notarías por número de empleados. De acuerdo con información consultada sobre la última base disponible del DENUE 2018, se encontró que más de la mitad de las notarías (54.7%) son muy pequeñas, hasta un máximo de cinco empleados, tanto personal jurídico como no jurídico.

Un cuarto de las notarías (24.1%) tienen entre 6 y 10 empleados y casi un quinto del total de notarías (18.2%) se pueden considerar medianas con un rango de entre 11 y 30 empleados. Estos tres tamaños de notarías representan el 97% del total, por lo que se puede decir que la oferta de servicios no-

tariales en México está constituida por micro y pequeñas notarías (Figura 5). Cuando se hace un análisis por entidad federativa se aprecia una vez más la amplia heterogeneidad que existe en el tamaño de las notarías por número de empleados (Tablas A1 y A2 Anexo).

Finalmente, de acuerdo con datos del DENUE se obtuvo la productividad de las notarías para el año 2014.¹¹ Para calcularla se creó un coeficiente que relaciona los ingresos de las notarías por estado y personal ocupado por estado (Figura 6).

Figura 6.
Productividad Laboral de las Notarías en
2014



11 La última base de datos del DENUE registra información como número de notarías, número de empleados, ingresos, acervos y depreciación sólo hasta el año 2014.

Los estados que registran un coeficiente mayor a la unidad tienen una productividad por arriba de la media nacional y viceversa para quienes registran menos de la unidad. Morelos aparece como el estado con mayor productividad laboral y se explica, en buena medida, por la política de contención del número de notarías que se ha seguido en los trece años registrados en este estudio. En contraste, Chiapas es la entidad con la menor productividad laboral, explicado por un fuerte incremento en la oferta de notarías. El caso de Chiapas evidencia los riesgos de una apertura excesiva del número de notarías, que podría atomizar la estructura del mercado, con la consecuencia de una pérdida de economías de escala y de alcance, y que se puede traducir en ineficiencia a través de mayores precios. Por ello es importante que antes de decidir una apertura total del mercado de notarías en México, hay que entender las particularidades regionales y los riesgos y beneficios que implicaría.

Recomendaciones y conclusiones

El análisis de la oferta de notarías muestra un mercado notarial fragmentado, muy heterogéneo, no se puede hablar de un solo mercado notarial de tamaño nacional. No existen criterios unificados que rijan la oferta de notarías públicas a escala nacional, debido, en gran medida, a que cada entidad federativa fija sus propios criterios. Ello ha llevado a que en 13 años de seguimiento a la evolución del número de notarías por estado haya comportamientos muy diferentes. Si se atiende al criterio de la evolución del PIB en ese lapso, éste ha aumentado en 34%, mientras que el número de notarías lo ha hecho en 56%. Donde el número de notarías en Chiapas aumentó 343%, mientras que en Jalisco decreció 34%.

Si se elige el tamaño del PIB de cada entidad federativa (ya no su dinamismo) y se divide entre el número de notarías, se puede decir que cada notaría de Chiapas atiende un PIB potencial 10 veces menor que cada notaría de la Ciudad de México.

Además, se observa una importante atomización de la estructura notarial donde más de la mitad de las notarías (54.7%) cuenta con un máximo de cinco empleados y un cuarto de ellas (24%) de 5 a 10 empleados. Esta estructura tiene efectos sobre la productividad, la cual se calculó a través de

un coeficiente que relaciona los ingresos y el personal ocupado de las notarías por estado, observándose importantes contrastes. Así, la productividad en Morelos es el doble que la de Chiapas, estados que respectivamente han contenido y aumentado el número de notarías, y en donde en este último estado, el tamaño de las notarías es muy pequeño.

Dado que no se puede hablar de un solo mercado notarial integrado, sino de una fragmentación de mercados, con diferentes niveles de eficiencia y diferentes niveles de poder de mercado, es imprescindible aplicar una estrategia coordinada para todas las entidades federativas y la participación de un órgano regulador connacional.

La economía mexicana demanda la existencia de una actividad notarial eficiente y competitiva, que coadyuve a la minimización de los costos de transacción derivadas del intercambio económico y que reduzca la incertidumbre jurídica a través del fomento y cumplimiento de los derechos de propiedad. Ha quedado claro, desde la perspectiva de la economía institucional, que la existencia de reglas claras y su cumplimiento fomentan la inversión, la actividad económica y el desarrollo.

La recomendación que se hace a los órganos reguladores es la de no caer en la tentación de una simple liberación del mercado notarial, porque los efectos sobre precios, costos y calidad del servicio pueden ser adversos dada la particularidad de la figura notarial, que es un híbrido entre un funcionario público y un profesional libre y que genera servicios públicos y privados asociados al sistema legal. Se recomienda una regulación que contemple una liberación gradual de los servicios financieros además de integral, donde también se contemple una ampliación de facultades para los corredores públicos, además de cambios importantes en la legislación municipal y estatal, donde se consideren trámites en los que intervienen los notarios. Para ello se propone crear un consejo tripartito, integrado por organismos de corte federal como la Cofece, la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer), los gobiernos de los estados y el Colegio Nacional de Notarios para discutir una reforma consensuada, encaminada a transparentar y hacer eficiente la oferta notarial, así como sus prácticas y tarifas.

Lo anterior debe derivar en un organismo de alcance nacional que regule la actividad a escala nacional con criterios claros y transparentes en la dis-

tribución y número de notarios por entidad federativa. Con objetivos claros de corto, mediano y largo plazo sobre la penetración de los servicios notariales. Eliminar las barreras a la entrada, detectadas en la limitación discrecional de la oferta de notaría, sin detrimento de la calidad de los servicios. Los criterios de regulación de la oferta deben obedecer al dinamismo económico mostrado en cada entidad y/o región económica y la demanda por servicios notariales. Considerando lo anterior, se justifica una amplia reforma, gradual y consensuada, de alcance nacional, que tienda a homogeneizar los indicadores de uso de servicios notariales.

Referencias

- Aruñada, Benito (1995). *Análisis económico del notariado*. CGN Madrid.
- Aruñada, Benito (2001). Pasado, presente y futuro del notariado. *Folio Real*, vol. 2, no. 6, octubre. pp. 135-153.
- Ávalos B., Marcos (2015). *Condiciones generales de competencia en el mercado de servicios notariales en el Distrito Federal. Entre la Economía y el Derecho. La actividad notarial vista por cuatro economistas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Banco Mundial (2016). *Doing Business México en 2016. Midiendo la calidad y la eficiencia de la regulación*. World Bank. Washington D.C.
- Coase, Ronald H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, vol. 4, no. 16. November.
- Cofece (2011). *El mercado de servicios notariales en México*. Documento de Trabajo. México.
- Dávila, D., Soberón, M. y Salas, J. (1998). La función notarial en la economía de mercado. *Revista de Derecho Notarial Mexicano*, no. 111. Asociación Nacional del Notariado Mexicano A.C.
- Estrada, Sánchez y Hernández (2012). Regulación de los Servicios Notariales en México. *El Trimestre Económico*, vol. LXXIX (3), no. 315, julio-septiembre 2012, pp. 631-663.

Nahuis, R. y Noailly, J. (2010). Entry and Competition in the Dutch Notary Profession. *International Review of Law of Economics*, vol 30, pp. 178-185. <https://doi.org/10.1016/j.irle.2009.11.001>

Pavón-Villamayor, V. (2015). El mercado de servicios notariales en México: barreras a la entrada y estructura de precios. *Entre la Economía y el Derecho. La actividad notarial vista por cuatro economistas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Provencio, Marco (2015). *Entre la Economía y el Derecho. La Actividad Económica vista por Cuatro Economistas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Siri García J (2005). El ejercicio de la función notarial en América en la actualidad y los principios del notariado latino 2005. *Reuniones plenarias de la Comisión de Asuntos Americanos. Unión Internacional del Notariado Latino. Comisión de Asuntos Americanos*. Buenos Aires, Argentina.

Van den Bergh y Montangie (2006). Competition in Professional Services Markets: Are Latin Notaries Different? *Journal of Competition Law and Economics*, vol. 2, no. 2, pp. 189-214. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhl008>

La transferencia de los derechos de propiedad del agua al sector privado en México

Delia Montero Contreras*

Introducción

Algunos autores consideran los derechos de propiedad (DP) como una de las instituciones más importantes dentro de los nuevos enfoques de la economía institucional, no únicamente por la certidumbre que generan, sino por la forma en que se van conformando en cada país. El estudio de los DP, hasta hace algunas décadas, era exclusivo de la disciplina del Derecho y tenía escasa relevancia en las teorías económicas. El análisis económico le daba poca importancia, ya que al igual que los contratos y los costos de transacción, quedaba fuera de los modelos económicos y del conjunto de elementos conceptuales que dan respaldo a la comprometida noción de equilibrio. De hecho, los derechos de propiedad y los contratos se consideraban como ya dados en los modelos, y en el caso de los costos de transacción, éstos ni siquiera existían en el análisis económico.¹² Es con el enfoque institucional que surge la economía de los derechos de propiedad, pero no sólo desde la competencia jurídica del concepto, sino de la definición misma de los derechos de propiedad como institución. Hoy en día, el campo de análisis de los derechos de propiedad rebasa los límites de la teoría económica convencional y pone sobre la mesa del debate teórico su relevancia en otras disciplinas como es el caso de las políticas públicas, la economía y la sustentabilidad ambiental, entre otras.

* Profesora Investigadora adscrita al Departamento de Economía de la UAM-Iztapalapa, Jefa del área de investigación de Economía Institucional, Estado y Gestión Social y miembro del SIN nivel 1.

12 Se asume que los agentes económicos coordinan sus decisiones sin necesidad de la intervención del Estado y sin arreglo institucional alguno, es decir automáticamente, sin costos y de manera eficiente (Ayala, 2004, p. 3).

La transferencia de los derechos de propiedad, ya sea por un tiempo determinado o indeterminado, en cualquier economía y respecto de cualquier bien tangible o intangible es un tema que debemos abordar por sus implicaciones no sólo económicas, sino también sociales y de sustentabilidad, como es el caso de la transferencia de los derechos de propiedad del agua.

En el caso de México, de acuerdo con la Constitución el agua pertenece a la nación y el gobierno en turno tiene las facultades de otorgar concesiones para la extracción de agua a privados que pueden ser hasta de treinta años y renovarse. Cuando se transfieren los derechos de propiedad del agua a empresas privadas a través de un acuerdo de concesión, ésta es por un tiempo determinado, pero generalmente los volúmenes quedan a la buena voluntad del concesionario ya que no existen sistemas de control sobre las extracciones y por tanto éstas pueden ser mayores a lo acordado, poniendo en riesgo a poblaciones que quedan sin agua y la sustentabilidad de diversas fuentes de agua superficiales o subterráneas en México.

Lo que planteamos aquí es que la transferencia de los derechos de propiedad a empresas privadas, a través de concesiones, se hace prácticamente con poco rigor debido a la falta de medición de volúmenes de extracción de agua y casi nulas proyecciones ambientales encaminadas a la sustentabilidad del recurso. Aunando a que en algunos casos la transferencia de derechos de propiedad del agua abarca zonas de veda y sin mucha transparencia a pesar de haber una normatividad, lo que genera externalidades negativas, ya que muchos acuíferos no tienen tiempo de recuperar su volumen, provocando exclusión del abasto en algunas zonas y generando problemas de sustentabilidad.

Para comprender cómo ha sido el proceso de transferencia de los derechos de propiedad del agua, habría que analizar el entorno institucional en México, el cual está marcado por el desarrollo de instituciones extractivas que poco han revalorizado un bien indispensable como es el agua, su distribución, sustentabilidad, poniendo de lado el asegurar este bien en cantidad y asequible para generaciones actuales y futuras.

En la primera parte se presenta un breve análisis teórico de los derechos de propiedad, con el fin de mostrar que constituyen una herramienta de primer orden en materia de transferencia de derechos de uso del agua. Este

análisis nos permitirá comprender cómo se definen y qué relación guardan con conceptos como sustentabilidad, inclusión y transparencia, que nos lleva a delinear una endeble gestión del agua en México.

En la segunda parte hacemos un breve análisis de la gestión del agua en México y cómo han evolucionado los derechos de propiedad. Consideramos que es un tema poco valorado en las políticas públicas por la forma en que se han dado éstas transferencias de derechos sobre el agua al sector privado, ya que poco se ha considerado la sustentabilidad de este recurso natural y la exclusión social por la falta de agua. Terminamos esta sección con algunos ejemplos de transferencia de derechos de propiedad, que muestran la falta de verificación sobre volúmenes explotados y el manejo poco o nada sustentable del recurso, lo que genera la exclusión en el acceso a un recurso vital en muchas regiones del país.

Los derechos de propiedad como instituciones

El origen de los derechos de propiedad lo encontramos en el campo legal, que los considera como el más amplio poder reconocido de un bien tangible o intangible que tiene tres facultades: su gozo, su disponibilidad y su usufructo, por lo que hacerlos valer implica un conjunto de derechos y obligaciones cuyo contenido está delimitado, no sólo compete al interés individual, sino también al interés general o colectivo.

Durante siglos los derechos de propiedad eran de competencia exclusiva del campo del Derecho.¹³ Sin embargo, la propiedad por sí misma también es un concepto jurídico-económico. De hecho, existe un nexo entre lo económico y lo jurídico, y es aquí cuando empiezan a abordarse los derechos de propiedad en la esfera económica.

El surgimiento del análisis teórico de los derechos de propiedad¹⁴ en la economía institucional data por lo menos de la década de los años sesenta del siglo pasado, cuando se reconoció que en el intercambio económico se promueve la transferencia de derechos de propiedad.

13 La historia de los derechos de propiedad se remonta a las civilizaciones romanas y griegas. El nacimiento de Roma como Estado constituyó el preámbulo de las bases jurídicas de los derechos de propiedad.

14 Los economistas clásicos y los neoclásicos no se habían ocupado del tema de los derechos de propiedad era un concepto alejado de la economía.

En el campo económico vemos que toda transacción implica un contrato, un acuerdo o una negociación formal o informal que lleva implícita la transferencia de algún control legal, lo cual incluye a su vez una serie de conflictos y dominio de intereses, tanto internos como externos, que los economistas clásicos no profundizaron y los neoclásicos prefirieron ignorar. Sin embargo, hay que aclarar que una transacción rebasa los límites del Derecho convencional y se amplía al campo del análisis económico.

La aportación de la economía institucional en el análisis de los derechos de propiedad parte de la teoría de la negociación (transacción) y la transferencia de derechos de propiedad incorporada al intercambio económico.

Dentro de la esfera económica, los derechos de propiedad son considerados una institución que contempla la relación que guardan las partes o individuos que los definen, valorizan, defienden y garantizan. Se conforman como institución, ya que surgen del derecho consuetudinario¹⁵ (como en los países anglosajones) o de otro tipo de reglas resultado de los hábitos compartidos y las costumbres comunitarias (como es el caso de Afganistán).¹⁶ También surgen de reglas formales que emanan de viejas costumbres apegadas a leyes y normas legales como en el caso mexicano, cuyas leyes provienen del tiempo de la Colonia, donde la reglamentación era impuesta desde la Corona española de forma centralista; centralismo que aún prevalece en la gestión del agua en México. Estos ejemplos de cómo emergen los derechos de propiedad ponen de manifiesto que el entorno institucional es fundamental para comprender cómo se van delineando y conformando éstos.

Autores como Friedrich von Hayek consideran que la ley es esencialmente reducible a la costumbre. Este autor desconfiaba de los instintos “atávicos” como la solidaridad y el altruismo, que son convenientes en pequeños grupos primitivos, pero que se hacen inoperantes en las sociedades más complejas (Chavance, 2018, p. 73). Lo mismo sucede con las normas consuetudinarias cuando se basan en entendimientos y hábitos compartidos en

15 Se refiere al tipo de derecho que se fundamenta en un conjunto de costumbres, prácticas y creencias aceptadas como normas obligatorias (no escritas) por las que se rige una comunidad.

16 Por ejemplo, en los Shuras o Consejo de Líderes recae la resolución de conflictos por el uso del suelo de propiedad privada en Afganistán. Dichas resoluciones son más eficientes en las instituciones informales que acudiendo a las formales (Murtazashvili, I., Murtazashvili, J., 2016). Otro ejemplo es la aldea suiza de Töbel en la que los propietarios tomaban las decisiones en la gestión de tierras comunales a través de un sistema de autogobierno eficaz.

comunidades muy pequeñas o simples, pero que no pueden ser suficientes cuando se aplica a sistemas extensivos de derecho codificado a gran escala (Sened, 1997; Hodgson, 2015).

Para Commons (1950) la costumbre tiene un papel importante, ya que representa la acción colectiva no organizada (construida a partir de reglas informales) y tiene un carácter más general que la acción colectiva organizada (Chavance, 2018, p. 49). En la acción colectiva organizada, las partes involucradas en un contrato están forzadas a basarse en reglas y patrones de comportamiento estándar (ya establecidos), los cuales no se pueden establecer completamente como reglas. Sin embargo, en cualquier sociedad organizada o no, los sistemas legales son incompletos y toman las costumbres y la cultura para poder hacer su labor lo más eficientemente posible (Hodgson, 2001; 2011, p. 36).

En un entorno institucional como el mexicano se combinan elementos tanto formales como informales, cuyo origen se ubica en costumbres heredadas desde la Colonia y que se reproducen a lo largo de la historia hasta el siglo XXI, de tal forma que se han generado reglas no escritas en la delimitación de los derechos de propiedad, amparados por arreglos institucionales discrecionales pocos transparentes y la corrupción, que dejan ver que lo informal se sobrepone a lo formal.

Lo anterior da cuenta de la importancia que tienen el derecho consuetudinario, los hábitos y costumbres en la determinación y buen funcionamiento en algunas comunidades o países. En sociedades más complejas se presenta la combinación o complementación, tanto de entes formales como informales. En estos casos, los derechos de propiedad, a pesar de estar bien definidos, no se cumplen cabalmente, ya que en su calidad de institución, el tratamiento que les otorgan quienes los definan o tratan de garantizar es endeble o poco transparente, como sucede comúnmente en los gobiernos autoritarios o sistemas antidemocráticos.

Ya sea que el origen provenga de las costumbres o del derecho consuetudinario o que brote de sociedades organizadas apegadas a instituciones formales, en cualquier caso, los derechos de propiedad se constituyen en función del entorno institucional que prevalece sobre las instituciones formales e informales que los delimitan como institución. El entorno institu-

cional es un conjunto de elementos de tipo político, económico, legal o sociocultural que determina las condiciones en que funcionan las sociedades (Furusten, 2013). Indica también cómo funcionan las tendencias, las ideologías y los mecanismos sociales que influyen en el origen de los derechos de propiedad.

En la definición de los derechos de propiedad, tanto el entorno institucional, así como la trayectoria histórica institucional (*path dependence*) de cada comunidad, ciudad, país o región del mundo son fundamentales. En algunos países como los anglosajones, el derecho consuetudinario es determinante y se apoya en autoridades legales. En otros países son determinados por diversas costumbres y la base legal proviene prioritariamente de ciertas reglas de comportamiento, por lo que en uno y otro caso la trayectoria del entorno institucional es determinante. En la mayoría de los dominios de la acción humana coexisten tanto las prácticas consuetudinarias como las legales (Chavance, 2018, p. 25), pero ambas están circunscritas y embebidas en un entramado institucional ya establecido (Furusten, 2013).

Los derechos de propiedad como institución, si se les analiza por su origen, surgen de la conformación de sociedades simples o complejas que son gobernadas por un conjunto de normas, costumbres, estatutos legales, leyes, etcétera y están inmersas en un entorno institucional, que moldea las instituciones formales e informales que coexisten en la interacción humana. Aquí la trayectoria institucional es un bastión que no es independiente del entorno institucional, más bien lo complementa y determina.

En cuanto a la utilidad de los derechos de propiedad, estos son una de las instituciones más relevantes respecto a la asignación de recursos disponibles y el desarrollo del intercambio (Ayala, 2004, p. 217). Especificar los derechos de propiedad es un proceso costoso, ya que el derecho de excluir a otros del libre uso de los bienes o activos sobre los cuales se fijan derechos de propiedad generalmente crea conflictos sociales, sobre todo cuando se trata de dividirlos, como es el caso del agua. Aunado al derecho de excluir se establece también el derecho a transferir la propiedad. Los actores o agentes económicos que celebran un contrato para transferir un derecho de propiedad no buscan negociar sólo en función de los costos que genera antes o después de firmada la transferencia, sino en los incentivos que conlleva el intercambio (Ayala, 2004, pp. 221-224).

Douglas North señala que los derechos de propiedad se encuentran vinculados al sistema político que los promueve o limita, ya que este, junto con la trayectoria institucional, son decisivos en el desempeño de las economías en el largo plazo. Los sistemas políticos que han conducido a derechos de propiedad seguros y claramente definidos, afirma North, han sido la fuente de prosperidad en Occidente. Mientras aquellos que promueven la usurpación de los derechos de propiedad han afectado el desempeño de las economías subdesarrolladas (North, 2012; Chavance, 2018). North hace un análisis comparativo entre el desempeño económico de Francia y España con el de Inglaterra y Holanda. En los primeros, los sistemas políticos no crearon instituciones eficaces que garantizaran los derechos de propiedad. En tanto que en Inglaterra y Holanda los sistemas políticos incorporaron incentivos para crear y hacer respetar derechos de propiedad eficaces, promoviendo un entorno institucional favorable para la inversión y la innovación.

De acuerdo con las definiciones anteriores vemos que los derechos de propiedad son una institución fundamental para la convivencia social misma, ya que procuran la sana interacción humana.

La estructura de los derechos de propiedad puede diferir de un país a otro debido a su historia o path dependence. Existen sociedades donde la mayoría de los recursos son de propiedad privada (Estados Unidos, Reino Unido); en otras, gran parte es de propiedad pública (Europa oriental septentrional) y otras en las que existe una relación de propiedad mixta. A pesar de que la estructura de los derechos de propiedad en cada sociedad tiene un desarrollo diferente por razones históricas, se pueden definir algunas de sus características: a) los asociados a objetos físicos o tangibles (tierras, casas, edificios, agua, etc.); b) los asociados a derechos intangibles o contractuales (activos, patentes, derechos de autor, etc.); y c) los no cubiertos por la ley, derivados de relaciones sociales informales en el sentido de relaciones con clientes y amistades (Furubotn y Richter, 1998, p. 86; Zouboulakis, 2016, p. 15).

Ayala (2004) clasifica los derechos de propiedad de la siguiente forma: a) la no propiedad como sería el agua de los océanos y especies marinas, b) la propiedad comunal, c) la propiedad privada y d) la propiedad estatal, que se refiere a la modalidad en la cual el Estado excluye a cualquier persona o entidad de los derechos de propiedad declarados estatales (Ayala, 2004, pp.

227-229), como sería el caso del agua en México que es propiedad de la nación y donde únicamente el Gobierno Federal puede transferir los derechos de propiedad a agentes privados.

En cualquier país el Estado desempeña un papel fundamental en el establecimiento y reforzamiento de los derechos de propiedad. También puede modificar los costos de transacción, toda vez que define el conjunto de normas que regulan las estructuras del sistema económico y las relaciones de los agentes en la economía e intercambio con un fin determinado. El Estado es fundamental dentro del establecimiento del marco legal, pero las leyes no son estáticas, van cambiando por diversas razones y en cierta forma son consensuadas entre diversos órdenes de gobierno que en conjunto representan al Estado, el cual se encarga de su cumplimiento. Una buena definición de los derechos de propiedad genera certidumbre a los actores económicos y sociales e inclusive externalidades positivas que pueden mejorar el entorno económico y social. En el caso del Estado mexicano la forma en que se han transferido los derechos de propiedad ha generado mucha certidumbre a las empresas privadas, pero no así a las comunidades cercanas a estas empresas ya que muchas veces las dejan sin agua o con aguas residuales muy contaminadas.

Podemos decir que la forma en que se van definiendo los derechos de propiedad va constituyendo una institución en sí misma, ya sea por el origen en que se conforman o por los atributos que los definen.

El Entorno Institucional y los Derechos de Propiedad en el Sector Hidráulico Mexicano

Para comprender mejor cómo se fueron conformando los derechos de propiedad en el sector hidráulico hay que hacer una breve revisión histórica de la evolución del entorno institucional en México. El régimen legal del agua en México es heredero del sistema colonial español de aguas del rey o aguas de dominio público, es decir, que el rey era el propietario original de los suelos y aguas, y las cedía a gobiernos locales con base en diversos criterios, mientras que la tarea de los gobiernos locales era dirimir los intereses en competencia (Meyer, 1984, p. 118; Vergara Blanco, 1998, p. 308, citado por Pineda, 2019, p. 59). Desde luego en tiempos de la Colonia la toma de deci-

siones era completamente vertical, por lo que la toma de decisiones estaba centralizada en la persona del rey, y en el caso mexicano, de este y el virrey.

Después de la independencia, el dominio público del agua prevaleció y se sostuvo en el México independiente sin ninguna legislación de por medio, simplemente se continuaba con la norma que establecía que el agua era un asunto de dominio público y su administración recaía en los gobiernos locales como el Ayuntamiento y algunas organizaciones sociales. El gobierno dictatorial de Porfirio Díaz (1876-1911) mantuvo estas leyes, pero violándolas constantemente. Modificó los derechos de propiedad favoreciendo a círculos cercanos, como era característico en ese gobierno, y se formaron coaliciones de poder económico y político que generaron arreglos institucionales en el que los derechos de propiedad se hicieron valer de manera selectiva (Haber et al., 2015; pp.105). De tal manera que las instituciones existentes generaron grupos de poder con el interés de preservar el status quo, lo que impidió el cambio institucional y posibilitó la persistencia de instituciones ineficientes (Libecap, 1989). La estructura de poder y toma de decisiones continuaban siendo verticales y centralizadas, donde los derechos de propiedad del agua no fueron la excepción. Desde entonces se perciben en México instituciones que promovían un régimen político de excepciones y favoritismo, que obstruía la iniciativa creadora de los individuos (Ayala, 2000), así como un centralismo rampante.

Con los gobiernos emanados de la Revolución mexicana las instituciones crearon incentivos para crear organizaciones públicas y privadas, y emprendieron acciones colectivas diferentes. En este proceso tuvo un papel relevante un Estado fuerte y centralizado, con capacidad de fijar las reglas del juego aceptadas por todos los agentes (Ayala, 2000). Estas nuevas reglas reafirman la centralización de la jurisdicción del agua en el gobierno federal y el principio de que las aguas nacionales eran administradas exclusivamente por el gobierno federal, como lo estableció la Constitución de 1917. Aquí también se establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde a la nación y solamente el gobierno federal podía transferir los derechos de propiedad de uso del agua a los sectores público, privado o social, que es lo que prevalece hasta la actualidad.

Desde la Constitución de 1917 hasta la década de los ochenta, el gobierno federal gestionó a nivel nacional todo lo relacionado con el agua en todo el país, asumiendo el Estado todos los costos de transacción que la gestión implicaba. Durante este largo período, el Estado ha transferido los derechos de propiedad del agua a través de concesiones, con el fin de dar certidumbre al sector privado, público y social. Cabe señalar que hasta la década de los ochenta, realmente no había mucho conflicto por la transferencia de los derechos de propiedad, ya que el Estado distribuía, gestionaba y transfería los derechos de propiedad, algunas veces con poca transparencia, la información no era pública respecto de las concesiones a empresas, volúmenes y duración de la transferencia de los derechos. Sin embargo, el abasto de agua, así como su calidad no planteaban grandes conflictos ni diferenciaciones en la dotación del recurso entre la población. El gobierno centralista, como ha sido el mexicano, hasta cierta forma era autoritario, ya que en la resolución de conflictos era a la vez juez y parte.

Cabe señalar que un problema dentro de la estructura gubernamental mexicana es el de la información, la cual se ha manejado generalmente de forma reservada y encapsulada por la élite de poder, como si se tratara de temas de seguridad nacional todos los asuntos relacionados con el sector público. Sin embargo, mucha de esta información debe ser pública, toda vez que el sector público es financiado con los impuestos de los ciudadanos, los cuales tienen derecho de saber cómo se utilizan sus recursos vía impuestos y los recursos de la nación.

La década de los ochenta registró muchos cambios en coincidencia con las políticas neoliberales y la gestión pública del agua fue recibiendo menos presupuesto, se disponía de menos personal calificado y las nuevas obras hidráulicas, así como algunos servicios de distribución de agua a los hogares, se fueron concesionando al sector privado.

Con la reforma del Estado en 1983, se transfirió a los Estados y municipios de la federación la gestión del agua, por lo que estos deberían de administrarla y distribuirla directamente dentro de su territorio con su propio presupuesto. Sin embargo, esta transferencia de la gestión a gobiernos locales, que debería de contribuir a una mejor gestión local, fracasó en casi todo el territorio mexicano, entre otras razones por la falta de personal ca-

pacitado en la tarea de monitoreo de las concesiones o transferencia de los derechos de propiedad al sector público, privado y social. Lo anterior en parte debido a los costos de transacción que no eran contemplados, aunado al problema de la corrupción que poco a poco se fue asumiendo como regla en los gobiernos locales. La transferencia de la gestión del agua a estados y municipios legalmente era acertada, pero la falta de formación técnica, la incompetencia y herencias del pasado, como la corrupción, el amiguismo y el tráfico de influencias, se impusieron y dieron margen a nuevos arreglos institucionales. Las reglas formales mostraban serias limitaciones, ya que se enfrentaban a un presupuesto limitado y a la falta de formación técnica, a lo que se sumaban las reglas informales determinadas por arreglos institucionales fuera de las normas establecidas legalmente.

Con los gobiernos neoliberales puestos en marcha a mediados de los ochenta, el entorno y los arreglos institucionales cambiaron las reglas formales, pero no así las informales. Se conservan dos características fundamentales que viene arrastrando la gestión del agua en México: el centralismo y la corrupción. Los incentivos cambiaron hacia nuevos actores, el sistema legal siguió garantizando el cumplimiento de los contratos y derechos de propiedad, pero en un marco institucional que reforzaba las reglas informales.

Las leyes y reglamentos en México son muy precisos, pero no ha prevalecido el Estado de Derecho que los haga cumplir en términos de seguimiento y control de volúmenes extraídos e impactos ambientales que puedan provocar, lo que hace que las instituciones no sean eficientes. A partir de este período, se refuerza el gran abismo entre el mundo legal y el mundo real, con una marcada continuidad de una estructura centralizada, a pesar de los esfuerzos de descentralización. El persistente entorno institucional tiene presente la vieja sombra de la corrupción y el amiguismo, pero que va involucrando nuevos actores.

La Ley de Aguas Nacionales (LAN) de 1992 sentó las bases para el desarrollo de un nuevo régimen de concesiones que facilita el acceso a aguas nacionales a los particulares de una manera expedita y flexible, buscando la descentralización administrativa del proceso. Anteriormente sólo era posible obtener una concesión por medio de un mandato presidencial ya que

el agua era completamente administrada y controlada por el Estado y era responsabilidad de este último el velar por el interés general de la población en cuanto a su distribución equitativa (Rolland y Vega, 2010).

El régimen de concesiones, que permite la transferencia de los derechos de propiedad, está normado en los artículos 20 al 25 del título IV, capítulo II de la LAN, que contempla la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales (superficiales, del subsuelo y aguas marinas en territorio mexicano) por medio de títulos de concesión que otorgan la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y sus Organismos de Cuenca.

Las concesiones o transferencia de derechos de propiedad del agua se pueden solicitar para una vigencia no menor de cinco años y no mayor a 30, con la posibilidad de renovarlas, de tal forma que una concesión puede durar hasta 60 años, es decir, el tiempo necesario antes de que quede inservible o se termine la fuente de agua. Además, pueden ser transmitidas a terceros, según el artículo 23, y al hacer ese cambio se pueden modificar algunos tipos de uso.

Los gobiernos neoliberales a pesar de promover la descentralización de la gestión del agua, que era muy necesaria, en la práctica prevalecían las decisiones centralistas y la transferencia de los derechos de propiedad del agua en algunos casos era discrecional. Las prácticas centralistas están fuertemente arraigadas en la sociedad mexicana, que en cierta forma está acostumbrada a esta práctica así como a un estado paternalista; por tanto la descentralización de la gestión del agua también se ha enfrentado a hábitos muy arraigados y a una estructura jerárquica que ha sido difícil cambiar en toda la sociedad mexicana, ya que en este entorno institucional prevalecen los modelos mentales compartidos (Denzau y North, 1994), no solamente entre los funcionarios públicos, sino también en buena parte de la población. Lo anterior habría que vincularlo a una mayor corrupción, falta de transparencia y de conocimientos para asumir nuevas responsabilidades en muchas entidades públicas, entre otros elementos.

Para North los derechos de propiedad son el resultado de la intervención deliberada de los agentes en su creación, mantenimiento y modificación, y no un resultado espontáneo atribuible únicamente al cambio tecnológico, los precios, etcétera. En el caso mexicano, los jugadores o agentes que

asumen el poder a partir de mediados de los ochenta repiten las formas de comportamiento, es decir, toman la iniciativa de modificar la ley para facilitar la transferencia de los derechos de propiedad del agua, pero además refuerzan la reglas informales ya establecidas en el sector hidráulico, por lo que los viejos hábitos con prácticas centralistas, poco transparentes y que favorecen la transferencia de los derechos de propiedad del agua a empresas cercanas, parecería que es una historia que se había visto desde el porfiriato. En los gobiernos neoliberales se intensifica la transferencia de los derechos de propiedad del agua a grandes empresas, principalmente extranjeras y con poca supervisión.

La incorporaron de nuevos actores como son las empresas extranjeras tiene la característica de tener alianza con empresarios locales e inclusive con funcionarios públicos, a quienes se les otorga la transferencia de los derechos de propiedad del agua con más facilidades y sin mucho control, particularmente en lo que se refiere a los volúmenes de extracción y las aguas residuales. Este tipo de actuación se convirtió en un buen incentivo para invertir, ya que les proporcionaron el derecho de extraer grandes volúmenes de agua en zonas de poca disponibilidad, en zonas en veda, de casa habitación para fines comerciales o en zonas mineras con mínimas responsabilidades de cuidado de las aguas residuales altamente contaminadas. Hay que señalar que la ley prohíbe transferir derechos del agua en zonas de veda, así como utilizar el agua de uso doméstico para otros fines. Sin embargo, se han transferido los derechos. Con este tipo de prácticas las empresas mineras, cerveceras (ubicadas en zonas semiáridas), las de fractura hidráulica (fracking) o las pipas que distribuyen agua en los hogares tienen muchos incentivos para operar en México.

Durante más de tres décadas la transferencia de los derechos de propiedad del agua a empresas privadas tuvo un auge inusitado, respaldado por la corrupción y el amiguismo que prevalece en el sector público, lo que muestra un reforzamiento de las reglas informales arraigadas desde gobiernos anteriores que se ha reafirmado gobierno tras gobierno e incide negativamente en el tema de la sustentabilidad e inclusión. Se observa que los grupos de interés que operan en la administración pública reforzaron las reglas informales, que se imponen y operan mejor que las reglas formales. Estas formas de actuar de la burocracia reafirman la corrupción en todos los

niveles de gobierno desde el presidente, el congreso, los partidos y, en fin, la administración pública en general, que han desarrollado nuevos mecanismos de intercambio establecidos institucionalmente.

A partir de la instauración de la LAN de 1992, la concentración y el acaparamiento del agua se observa en 3 304 grandes usuarios privados, a los que la Conagua ha otorgado concesiones para extraer un millón de metros cúbicos o más de agua al año. Estos usuarios, a los que se les denomina en un artículo publicado como los “millonarios del agua”, son un grupo heterogéneo que comprende diferentes tipos de empresas, asociaciones civiles y personas físicas, los cuales emplean el agua para uso agrícola, industrial, diferentes usos, servicios o combinaciones de éstos (Gómez, A. y Moctezuma, A, 2020).

Esta transferencia de los derechos de propiedad del agua a través de concesiones generó y consolidó una serie de incentivos, como la creación de un ambiente de coordinación entre una élite de empresarios, funcionarios públicos y hasta cárteles de la droga, generando un entorno institucional donde la corrupción en todos los niveles de gobierno es un punto de inflexión difícil de cambiar. En este entorno institucional donde las leyes sólo se cumplen de manera parcial, la informalidad ejerce poder a través de arreglos institucionales informales muy alejados de la legalidad. En este entorno cualquier cambio a nivel formal resulta más que inútil, ya que los actores, tanto públicos como privados, actúan bajo un entorno dominado por arreglos informales.

Las reglas informales que se han venido consolidando en las últimas tres décadas han sido cada vez más fuertes y prevalecen aún hoy en buena parte del sector público, lo que genera muchas externalidades negativas para el grueso de la sociedad. Las reglas informales con las que opera la burocracia muestran que su desempeño no corresponde con las reglas escritas bajo las que debe actuar un servidor público, que a todas luces están alejadas de la ley. Esto se observa claramente en el sector hidráulico en el número de concesiones y volúmenes de extracción sin monitoreo y funcionarios públicos en puestos clave sin experiencia, pero leales a la autoridad en turno, por lo que la meritocracia en México es tema olvidado. Los resultados se manifiestan en el otorgamiento de concesiones de agua a empresas en zonas de

veda o permitir que empresas que contaminan el agua de los ríos operen sin problemas. En este entorno institucional la informalidad se impone, está arraigada y no hace más que reforzarse, lo que genera desconfianza e incertidumbre en el resto de la sociedad que poco a poco se ha venido quedando sin acceso al agua y que desde luego tiene que asumir mayores costos de transacción.

Este entorno institucional genera externalidades negativas como la exclusión social al dejar a algunas zonas sin agua, pone en riesgo la sustentabilidad de un bien tan frágil como lo es el agua y refuerza la nula transparencia en la negociación de los contratos y rendición de cuentas.

Un buen manejo de la transferencia de los derechos de propiedad del agua implica que el Estado ponga límites efectivos a quien no cumpla con las normas establecidas, con el fin de buscar un mejor uso de los recursos, pero eso es muy difícil que ocurra en el México actual.

Con el cambio de gobierno en el 2018 las cosas no se han modificado, ya que a lo largo de tres décadas se fue conformando un Estado débil y con instituciones poco confiables. Las intenciones del nuevo gobierno parecen bien encauzadas, considera que hay que poner a la cabeza de cada institución personas que no son corruptas, sin tomar en cuenta que toda la estructura institucional está permeada de reglas informales que prevalecen sobre la legalidad. A ello habría que agregar la austeridad de este gobierno, que ha reducido presupuestos en todas las áreas, incluido el sector hidráulico. En el nuevo gobierno también hay mucha corrupción, falta de monitoreo, falta de capacitación y, por si fuera poco, la participación del narco, que impide el monitoreo de la calidad del agua en algunos ríos. Mejorar sustancialmente la organización gubernamental implica altos costos de transacción que el actual gobierno no contempla y no está dispuesto a desembolsar para un buen funcionamiento de los programas gubernamentales. Monitorear a los agentes es extremadamente costoso para limitar el fraude, la malversación de fondos, el robo y evasión (Allen, 2011, p. 11, citado por Voigt, 2019, p. 163). Al parecer no será en este sexenio que la situación cambie debido a la austeridad y a la falta de mecanismos efectivos para terminar con la corrupción.

Además, hay que mencionar que legalmente no existe un límite de volumen de agua a concesionar a un actor privado dentro del margen de dis-

ponibilidad, de ahí que algunas empresas hayan acaparado grandes cantidades de agua. Bajo esta lógica, no importa si se pone en riesgo el bienestar colectivo o si se degrada la calidad del agua, sino la utilidad de las empresas y consorcios privados que gestionan y explotan este bien común.

En el grupo de usuarios privados que cuentan con concesiones de 1 hm³/año o más de agua en México se encuentran 966 empresas, 1 537 personas físicas y 801 asociaciones civiles que realizan distintas actividades productivas. Los 3 304 concesionarios tienen asignado un volumen de agua de 13 208 hm³/año, equivalente al 22.3% de toda el agua concesionada en el país, es decir, 1.1% de todos los usuarios explota más de una quinta parte del recurso hídrico nacional. Además, la mayoría saca provecho de este bien común en acuíferos sobreexplotados (Gómez-Arias y Moctezuma, 2020, p. 11).

Una de las empresas que cuenta con los derechos de propiedad de explotar el agua es Arcelor Mittal, la siderúrgica más grande del mundo, que explota cada año en México 100.5 hm³/año de agua, con lo que se llenarían 100 y medio estadios Azteca (el estadio más grande del país). Sus extracciones principales se realizan en el ejido Las Truchas, donde tiene su mayor mina a cielo abierto y en su complejo siderúrgico ubicado en el Puerto Lázaro Cárdenas, Michoacán, el agua se destina principalmente para la elaboración de acero. La magnitud de la extracción de este recurso natural se ve reflejada en los constantes reclamos ejidales que exigen la remediación de tierras afectadas por la minería y su contaminación (Gasca, 2019; citado por Gómez-Arias y Moctezuma, 2020).

Entre las empresas que tienen mayores volúmenes concesionados para uso único industrial se encuentran la trasnacional Kimberly-Clark, dedicada a la fabricación, distribución y comercialización de productos de limpieza, cuidado e higiene y denunciada por contaminar ríos y manantiales en los estados de Veracruz, Querétaro y Michoacán (López, 2001; El Universal Querétaro, 2017) tiene concesionado un volumen de 27.3 hm³/año de agua; la empresa Proyectos Hidroeléctricos de Puebla, que ha puesto en encrucijada a comunidades totonacas cercanas al río Ajajalpan (Deydén, 2019), dispone de un volumen de 369.5 hm³/año de agua (Gómez-Arias y Moctezuma, 2020, p. 14).

En las concesiones para los servicios turísticos se encuentran grandes cadenas hoteleras como Quiroocan, con un volumen de 30.1 hm³/año de agua y otras empresas turísticas de este tipo en la Península de Yucatán. Resalta este sector ya que normalmente la actividad turística no es revisada en cuanto a sus impactos en el acaparamiento y manejo del agua. Aquí es remarcable el caso del Coyote Baja Resort, que posee 90% del agua del acuífero 0325 de La Paz en concesión (Flores, 2016; citado por Gómez y Moctezuma, 2020). En el uso único del agua también se encuentran termoeléctricas, agroindustrias y constructoras, entre las que sobresalen megaproyectos turísticos inmobiliarios.

También se han otorgado transferencias de derechos de propiedad del agua a personas físicas, como José Manuel Tricio Cerro, quien cuenta con 3.8 hm³/año de agua al año a su nombre. Sin embargo, si a esta cantidad se agrega el volumen de agua de concesiones a otros empresarios que tienen un vínculo familiar con este personaje —la mayor parte de ellos accionistas del Grupo Industrial Lala—, el volumen asciende a 38 hm³/año. La empresa Lala ha sido acusada de sobreexplotar el agua de la Comarca Lagunera debido a la compra de alfalfa que realiza para la alimentación ganado para producir leche, tanto a estos como a otros productores agrícolas. Los grandes volúmenes de agua que se utilizan para ello han provocado que para uso doméstico se deba extraer agua de mantos acuíferos profundos con alto contenido en arsénico, ocasionando una gran incidencia de diferentes enfermedades, como cáncer y diabetes, entre los habitantes de la región (Cannedo, 2019, citado por Gómez-Arias y Moctezuma, 2020, p. 15).

Hasta ahora hemos mencionado a los usuarios que explotan el agua para un uso único, sin embargo, la LAN permite no sólo que los usuarios puedan tener grandes volúmenes de agua en una concesión, sino también varias concesiones para distintos tipos de usos (usos-otros). En esta clasificación se ubican 613 concesionarios que disponen de 1 851 hm³/año de agua concesionada, volumen que representa 14% del agua total concesionada a los millonarios del agua.

Empresas como Bebidas Mundiales y Bepensa (del grupo FEMSA) explotan 21.9 hm³/año de agua para producir bebidas azucaradas como Coca Cola. Si se suman los demás usuarios que forman parte de la familia Coca

Cola (Embotelladora del Nayar, Servicios Refresqueros del Golfo y Bajío, Bebidas Refrescantes de Nogales, Propimex e Inmuebles del Golfo), el volumen concesionado es de 39.4 hm³/año. Este grupo ha sido denunciado por sobre-explotar los mantos acuíferos en Chiapas y Tlaxcala.

Estos son algunos casos documentados de transferencia de derechos de propiedad del agua que no tienen muchas restricciones, monitoreos y vigilancia para no excederse en las extracciones de agua y con ello generar exclusión del uso del recurso a otras ciudades y, menos aún, verificar la sustentabilidad y resiliencia de un recurso tan frágil actualmente en este país como lo es el agua.

Conclusiones

Como se vio, los derechos de propiedad son una de las instituciones más importantes a partir de la década de los sesenta, ya que en su definición incide el entorno institucional y por tanto la historia. En México, la década de los ochenta marca un parteaguas en la definición y transferencia de los derechos de propiedad del agua. Esto no quiere decir que estos no estuvieran definidos anteriormente, sí lo estaban, pero las concesiones en un régimen centralista y con poca apertura económica no planteaba tantos problemas en su transferencia, gestión y supervisión. Las oficinas a cargo tenían personal suficiente para gestionar y controlar las concesiones y al estar bien definidas las concesiones de agua a los inversionistas extranjeros, también estaban bien supervisados.

A partir de la mitad de la década de los ochenta el entorno institucional cambia, la apertura económica y la entrada de otros actores en la escena económica y política pondrán en marcha reglas del juego diferentes. Los tomadores de decisiones, ampliamente orientados a un modelo económico diferente a lo que había prevalecido y con la intención de atraer inversión extranjera, pusieron sobre la mesa un incentivo, por más, apetitoso para cualquier empresa, que es la transferencia de los derechos del agua o concesiones sin muchas limitaciones. Esto representaba un incentivo que posiblemente no se percibía como una ventaja importante, pero que en realidad resulta ser uno de los mejores incentivos ya que al no haber controles sobre las extracciones, ser renovables los derechos de propiedad del agua y tener

poca vigilancia resulta ser un atractivo que posiblemente a primera vista no sea valorado. Estas transferencias de los derechos de propiedad del agua, muchas veces se caracterizan por acuerdos poco transparentes, negociaciones fuera de las normas escritas y marcadas por tráfico de influencias o corrupción. En el actual sexenio estas prácticas continúan con inercias del pasado, a pesar de que se menciona terminar con la corrupción. Es difícil lograr esto cuando no se reconoce que al interior del sector público hay mucha corrupción, pocos controles y un limitado seguimiento y control de las concesiones. Lo que se observa es una mayor exclusión del abasto de agua a comunidades cercanas a grandes empresas con concesiones de extracción de agua importantes, que ponen la sustentabilidad de este recurso en riesgo toda vez que muchas de las concesiones se encuentran en acuíferos sobreexplotados. Valdría la pena que el actual gobierno revisara cuidadosamente las concesiones, sus métodos de verificación, volúmenes extraídos de agua y el desecho de aguas residuales de las empresas. También tendría que entender que toda verificación y mejoramiento de los controles en las extracciones de agua implican costos de transacción, que no está dispuesto a desembolsar ya que sus prioridades son otras. La respuesta del actual gobierno, en cierta forma nos da un resultado adelantado, que la sustentabilidad y exclusión se reafirman aun cuando se diga que se trabaja por los que menos tienen, lo cual no es cierto y, por el contrario, favorece a los que más critican que son las grandes empresas.

Referencias

- Allen, D. (2011). *The Institutional Revolution*. The University of Chicago Press.
- Ayala, J. (2000). Instituciones y desarrollo económico en México. *Comercio Exterior*, vol. 50, no. 2, pp. 95-106. México.
- Ayala, J. (2004). *Instituciones y economía*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Canedo, F. P. (2019). Piden regular extracción de agua en La Laguna. *El Siglo de Torreón*. 9 de mayo. <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1574588.piden-regular-extraccion-de-aguaen-la-laguna.html>
- Chavance, B. (2018). *La economía institucional*. Fondo de Cultura Económica. México.

Commons, J. (1950). *The Economics of Collective Action*. University of Wisconsin Press, Madison.

Denzau, A. y North, D. (1994). Shared Mental Models: Ideologies and Institutional. *Kyklos: International Review for Social Sciences*, vol. 47, no. 1, pp. 3-31. Switzerland.

Deydén, A. (2019). Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1: una historia de litigio y conflicto social. El CEO. 1 de noviembre. <https://elceo.com/politica/proyecto-hidroelectrico-puebla-1-unahistoria-de-litigios-y-conflicto-social/>

El Universal Querétaro (2017). Evaden casos de contaminación. (2017). 24 de octubre. <https://www.eluniversalqueretaro.mx/portada/24-10-2012/evaden-casos-de-contaminacion>

Flores, A. (2016). Conagua concesionó el 90% del acuífero “El Coyote” a Megadesarrollo en La Paz. *Diario El Independiente*. 26 de mayo. <https://www.diarioelindependiente.mx/2016/05/conagua-concesiono-90-acuifero-coyote-megadesarrollo-la-paz>

Furubotn, E. G. y Richter, R. (1998). *Institutions and Economic Theory*. Segunda edición, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2005.

Furusten, S. (2013). *Institutional Theory and Organizational Change*. Edward Elgar: a Family Business in International Publishing, (United Kingdom).

Gasca, G. (2019). Ejidatarios tendrán mil hectáreas en terrenos. El Sol de Zamora. 21 de mayo. <https://www.elsoldezamora.com.mx/local/ejidatarios-tendran-mil-hectareas-en-terrenos-3651235.html>

Gómez-Arias, W. y Moctezuma, A. (2020). Los millonarios del agua. *El agua de la nación: entre los derechos humanos y el mercado*, vol. 33. no. 93. Mayo-agosto, pp. 17-38, <https://www.doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202093-01>

Haber, S., Maurer, N. y Razo, A. (2015). *La política de los derechos de propiedad. Inestabilidad política, compromisos creíbles y crecimiento económico en México, 1876-1929*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Conacyt, México.

Hodgson, G. (2001). *How Economics Forgot History: The Problem of Historical Specificity in Social Science*. Routledge. London and New York.

- Hodgson, G. (2011). ¿Qué son las instituciones? *Revista CS*, no. 8, pp. 17-53, julio-diciembre 2011. Cali, Colombia.
- Hodgson, G. (2015). Much of the “Economics of Property Rights” Devalues Property and Legal Rights. *Journal of Institutional Economics*, vol. 11, no. 4, pp. 683-709. U.K.
- Libecap, G. (1989). *Contracting for Property Rights*. Cambridge University Press. Cambridge.
- López, J. (2001). Multan a Kimberly Clark por contaminar río en Veracruz. *El Universal*. 24 de marzo. <https://archivo.eluniversal.com.mx/estados/31022.html>
- Meyer, M. (1984). *Water in the Hispanic Southwest. A social and Legal History*, pp. 1550-1850. Arizona University Press. Tucson, Arizona.
- Murtazashvili, I. y Murtazashvili, J. (2016). The Origins of Private Property Rights: States or Customary Organizations? *Journal of Institutional Economic*, vol. 12, no. 1, pp. 105-128. U.K.
- North, D. (2012). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Pineda, N. (2019). *La jurisdicción de las aguas nacionales y el caso de las aguas estatales del río Sonora (1911-1960). El estudio del agua en México. Nuevas perspectivas teórico-metodológicas*. Manuel Perló e Itzkuauhtli Zamora (Coords.). Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México.
- Rolland, L. y Vega Cárdenas, Y. (2010). La gestión del agua en México. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 6, no. 2, pp. 155-188. México.
- Sened, I. (1997). *The Political Institution of Private Property*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vergara Blanco, A. (1998). *Derecho de Aguas*. Tomo II, vol. 2. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile.
- Voigt, F. (2019). *Institutional Economics. An introduction*. Cambridge University Press.
- Zouboulakis, M. (2016). Fundamentación de los derechos de propiedad: clásicos y modernos, *Revista de Economía Institucional*, vol. 18, no. 34, pp. 13-28. Colombia.

Concesiones de agua y empresariado lechero en La Laguna, Coahuila-Durango

Lourdes Romero Navarrete*

Introducción

Este capítulo tiene el propósito de examinar el otorgamiento de derechos de agua al empresariado lechero de La Laguna, en territorio de Coahuila y Durango, como actos de la autoridad que contravienen el principio de propiedad nacional asentado en el artículo 27 constitucional, de acuerdo con el cual el Estado debe garantizar una “distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación y lograr el desarrollo equilibrado del país”.¹⁷ En contraste, desde finales de los años noventa hasta el año 2020, se han autorizado concesiones del acuífero Principal¹⁸ a tres familias pertenecientes al sector de productores de lácteos, equiparables a las que reciben los organismos operadores municipales que abastecen a 1 millón y medio de habitantes y a todo el sector ejidal (alrededor de 35 mil ejidatarios), en menoscabo de la equidad y en detrimento de la disponibilidad y calidad del agua para abasto urbano en la región. Con base en la captura del Estado como marco de explicación, concluye que, aunque los mecanismos informales para acceder al agua han estado permanentemente presentes, son las instituciones formales las que han

* Profesora-investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Unidad Ciudad de México (CIESAS). lourdesr@ciesas.edu.mx

17 Artículo 27: La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico (Cámara de Diputados, 2019).

18 El acuífero Principal constituye el mayor reservorio con que cuenta Región Lagunera. Se localiza al suroeste de Coahuila y noreste de Durango, cubre una superficie aproximada de 12 617 km² (Conagua, 2020).

generado un inequitativo reparto de concesiones de agua, a la vez que han propiciado la configuración de un escenario de crisis ambiental en la región.

La presentación se desarrolla en dos partes, la primera asienta los anclajes analíticos en torno a la captura del Estado, la propiedad y los derechos de agua asentados en la Constitución Política de 1917, aún vigente. La segunda expone los datos que constatan el acaparamiento de derechos de agua con base en las inscripciones de títulos en el Registro Público de Derechos de Agua (REPDa), respecto al acuífero Principal, de 1994 a 2020.

Derechos de Agua en México y la Captura del Estado

La propiedad es una de las instituciones de más larga data en la sociedad y uno de los fundamentos estructurales de las relaciones sociales en el sistema capitalista. Su formalización en marcos institucionales ha dado lugar a una larga y extensa teorización que tiene su origen en el pensamiento griego y que ahora comprende complejos marcos disciplinarios del derecho, la ciencia política, la economía y la ética, entre otros (Cordero y Aldunate, 2008).

El Estado junto con la propiedad son conceptos estrechamente entrelazados, dado que el ejercicio del derecho a la propiedad se estructura a través del Estado, encargado de instrumentalizarlo. A esta institución se le reconoce un poder distinto a los demás, el llamado poder soberano o por encima de todos,¹⁹ entre cuyas funciones está salvaguardar uno de los principios paradigmáticos del sistema capitalista: el inalienable derecho de los ciudadanos de acceder a un bien con exclusión de los demás. Como producto humano desarrollado a lo largo de la historia, los conceptos, principios y prácticas que los definen, se han ido transformando, construyendo y deconstruyendo, de acuerdo con contextos espacio-temporales diversos, por lo que los consensos en torno a la propiedad son resultado de procesos sociales amplios, situados, históricos y permanentemente dinámicos.

En esta virtud, una descripción del abigarrado entramado de expresiones sociales en torno al tema no es el objetivo aquí. Lo que intere-

19 En su etimología latina *superanus* “por encima de todos”. La suma potestas como elemento de la soberanía del Estado según el cual este no está sujeto a ningún otro poder para la adopción de sus decisiones (Diccionario de la RAE). compraventa. Con base en este mismo principio, el Estado está obligado a garantizar.

sa es establecer ciertas premisas que contextualicen el otorgamiento de títulos para acceder al agua en la Región Lagunera. La primera es que México está constituido como una República representativa, democrática, laica y federal (artículo 40 constitucional); y existe una división de poderes y tres niveles de gobierno. En segundo lugar, de acuerdo con el principio de propiedad nacional asentado en el artículo 27 constitucional, el derecho al agua tiene una instrumentación jurídica particular, en tanto que, a diferencia de la tierra, no se otorga en dominio pleno o propiedad plena, ya que se ejerce a través de la concesión y/o asignación (a particulares con diferentes usos y organismos operadores de uso urbano, respectivamente) y no puede ser sometida a su conservación y a hacer una distribución equitativa de la riqueza natural, entre otras obligaciones. Por su parte, la legislación secundaria encargada de la gestión del hídrico es la Ley de Aguas Nacionales (LAN), publicada en 1992, misma que fue reformulada de manera amplia en 2004. El organismo sectorial es la Comisión Nacional del Agua (Conagua), creada en 1989, que debe inscribir el acto jurídico de la concesión o asignación en el REPDA.

Este andamiaje institucional pareciera ser suficientemente sólido para garantizar que el agua es gestionada de acuerdo con el principio constitucional de garantizar una administración eficiente, racional, equitativa y segura. La realidad dista de estos loables propósitos. Acuíferos sobreexplotados, acaparamiento, desperdicio, contaminación, disponibilidad decreciente y una profunda desigualdad en el acceso, son algunos de los graves problemas que aquejan al país en materia de agua y que están siendo potenciados por los efectos del cambio climático.

Una de las razones que explican este panorama es que la política estatal privilegia el uso del agua en actividades rentables, como es el caso de las empresas cerveceras, lecheras, refresqueras, mineras, todas ellas grandes consumidoras de agua (Talledos et al., 2020), las cuales reciben concesiones cuyas actividades impactan severamente la disponibilidad, causan deterioro y no hay mecanismos institucionales o no se aplican, como es el caso de las leyes ambientales, que garanticen el resarcimiento de los daños al entorno natural o que compensen dicho deterioro, a fin de

que se garantice la disponibilidad de agua en calidad, accesibilidad y asequibilidad adecuadas.²⁰

En efecto, para los grandes usuarios el costo del uso del agua es prácticamente nulo, pues una concesión requiere sólo el pago de un derecho regulado por la Ley de Derechos Fiscales.²¹ El costo para 2021 asciende a \$4 338.62, de modo que no hay correspondencia entre el costo de la concesión y la renta obtenida por el uso del agua en actividades como las arriba citadas y menos aún con el costo del impacto causado al entorno natural. Tampoco se trata de hacer del agua un activo sometido al mercado, sino de garantizar el valor ambiental, social y económico en función de su calidad de bien común.

Como refieren estudios específicos, información oficial, periodística, poderosos actores económicos directa o indirectamente están siendo beneficiados a través de las concesiones otorgadas por el organismo sectorial, que de este modo omiten el cumplimiento del principio de propiedad nacional y el derecho humano al agua, que desde 2012 fue reconocido por la Constitución en su artículo 4º (Romero y Olvera, 2019; Talledos et al., 2020; Contralínea, 2020a, 2020b). Este pobre desempeño de los órganos del Estado para lograr una administración justa, ambientalmente racional y que asegure el acceso para futuras generaciones, tiene un marco de explicación amplio.

Uno de los abordajes que adquirió relevancia desde el inicio del presente siglo es la captura del Estado (Bagashka, 2014). Este ha permitido caracterizar comportamientos específicos de los agentes económicos para influir, acceder o controlar la implementación de políticas públicas. Para Dassah (2018, apud

20 Otra de las vías para acceder a las concesiones es la judicial. En efecto, en un reciente comunicado de Elena Burns, subdirectora de Administración del Agua de la Conagua, informó que la demanda judicial constituye un recurso habitual de los empresarios para obtener importantes volúmenes de agua a través de la concesión. De acuerdo con Burns, de 1992 a la fecha “se han otorgado 518 mil concesiones y se tiene un rezago de 174 mil [y] ha emergido una industria de abogados que obtienen concesiones para sus clientes, reclamando al organismo no haber cumplido con el otorgamiento de las concesiones en 60 días, como lo marca la ley actual”. Esta situación abre una nueva veta para analizar esta vía como un recurso más para concretar la captura del Estado, pues, de acuerdo con Burns, a los tribunales no les importa “si hay veda, no importa si hay daños a terceros o si no hay disponibilidad del líquido, la Conagua está obligada a otorgar permisos”, de modo que “En este momento, en toda la nación y en nuestras oficinas centrales, se están otorgando concesiones al mayoreo en acuíferos y cuencas sobreexplotadas” (Ballinas, 2021).

21 La Ley Federal de Derechos promulgada el 8 de diciembre de 2020, establece en su artículo 192: Por el estudio, trámite y, en su caso, autorización de la expedición o prórroga de títulos de asignación o concesión, o de permisos o autorizaciones de transmisión que se indican, incluyendo su posterior inscripción por parte de la Comisión Nacional del Agua en el Registro Público de Derechos de Agua, se pagará el derecho de servicios relacionados con el agua, conforme a las siguientes cuotas: I. Por cada título de asignación o concesión para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales incluyendo su registro \$4 338.62.

Helman et. al., 2000; Haggard, 1985, p. 509; Bardhan 2001, p. 255; Evans, 1985 y Srouji 2005, p. 15) la noción de captura del Estado o captura política fue un concepto acuñado por Hellman y Kaufman en el estudio del Banco Mundial (2000), empleado para definir “la propensión de las corporaciones para definir las reglas subyacentes del juego mediante la ‘compra’ de decretos, legislación e influencia, o los esfuerzos de las empresas de influir en las reglas subyacentes del juego (es decir, legislación, normas y decretos) a través de pagos privados a funcionarios públicos”. Asimismo, la captura del Estado es parte de un debate teórico e ideológico en el que se distinguen tres corrientes de pensamiento: el neoliberal, el neoinstitucionalismo económico y el marxista. Sus diferencias derivan de la perspectiva que cada uno tiene del Estado, de la economía, la política y la ideología. En una gruesa síntesis, para el enfoque neoliberal, la captura del Estado ocurre porque los hacedores de políticas son inherentemente corruptos y usan el poder de éste para la asignación de rentas y clientelas. En cambio, desde un enfoque neoinstitucionalista, la captura del Estado se produce cuando las instituciones son débiles, pues considera que la intervención de las instituciones estatales son un mecanismo que compensa las fallas del mercado, garantizan la eficiencia y contribuyen a reducir los costos de transacción. El enfoque marxista, por su parte, considera que el Estado capitalista obedece a los intereses de la clase dominante, lo que significa que está en un estado de captura permanente e instituciones como el congreso están orientadas a favorecer la acumulación capitalista.

En atención al carácter exploratorio de esta presentación, no se busca una demostración a partir de uno de estos enfoques, pero sí mostrar que al menos dos elementos están presentes en la forma de intervención de tres familias del sector lechero en el ámbito de la gestión del agua. El primero es la captura del Consejo de Cuenca Nazas-Aguanaval, órgano de concertación entre las autoridades y los usuarios, que desde su creación en 1998, ha tenido algún miembro de estas familias o sus cercanos, como representante del uso agrícola y pecuario. El segundo es el poder económico regional que les da ser dueños de algunas de las empresas más importantes a nivel nacional, tal es el caso de las familias Tricio y Valdez Berlanga, dueña y accionista de la empresa Lala, respectivamente, y la familia Martín, dueña de las tiendas Soriana y de empresas productoras de leche. Asimismo, forman parte de las cámaras empresariales nacionales y regionales, participan en cada espacio de construcción de políticas públicas

regionales, tienen acceso al lobbying de manera privilegiada respecto a otros actores sociales o económicos. La situación de La Laguna no se entiende sin el rol que desempeñan estas familias en la economía y en los espacios de toma de decisión respecto del agua (Romero y Olvera, 2019). Con base en los registros del REPDA, se documenta el notorio trato preferencial que reciben estas familias en el otorgamiento de concesiones, como se verá en el siguiente apartado.

La región y los empresarios lecheros

La Laguna se sitúa en una zona de transición climática en el centro norte de México. La integran 15 municipios, cinco del estado de Coahuila y 10 de Durango, que se articularon paulatinamente hasta conformar una región geoeconómica basada en el sector primario. Desde finales del siglo XIX se caracterizó por la producción algodонера, cotizada a nivel internacional, y desde los años sesenta del siglo XX empezó una reconversión productiva, tanto por el desplome de los precios de la fibra por la competencia con las artificiales, como por la degradación de los suelos por el uso de bioquímicos. Desde entonces, en el Estado se fomentó la creación de una cuenca lechera que en la actualidad produce alrededor de 10 millones de litros diarios de leche (Ganadería.com, 2019).

Cuadro 1.

Municipios y Población de la Región Lagunera

Francisco I. Madero	59035	Nazas	12894
Matamoros	118337	Simón Bolívar	10038
Torreón	720848	Lerdo	163313
Viesca	20305	San Juan de Guadalupe	5251
San Pedro de las Colonias	101141	San Luis del Cordero	2103
Gómez Palacio	372750	San Pedro del Gallo	1633
Mapimí	26932	Rodeo	12818
Tlahualilo	21143		1648541

Los efectos sobre la disponibilidad de agua es resultado de un patrón de consumo forrajero, principalmente la alfalfa, en un medio predominantemente árido, que ha traído consigo no solamente la baja disponibilidad, sino el deterioro por la alta concentración de sales arsenicales en las fuentes subterráneas. El acuífero Principal ha sido el que mayor impacto ha recibido, pues cubre la mayor parte de la extensión lagunera. Este acuífero se encuentra sobreexplotado. Se calcula que se extraen 647.53 hm³, mientras la recarga media anual es de 534.1 hm³. Cálculo al que hay que agregar que al menos un tercio del volumen extraído se hace de forma ilegal, reconocido por las propias autoridades (Acosta, 2019).

Históricamente, el reparto agrario de 1936, impulsado por Lázaro Cárdenas, consolidó a La Laguna como un Distrito de Riego (017), de modo que primero para la producción algodonera y ahora forrajera, el principal uso de las concesiones ha sido el agrícola, en tanto que las fuentes de agua han pasado de las corrientes del Nazas y el Aguanaval (otorgadas básicamente al sector ejidal), a privilegiar las fuentes subterráneas, destacando el acuífero Principal.

El año de 1992, constituye un parteaguas en el patrón de extracción del acuífero, en virtud de que el modelo económico se centró en la actividad empresarial destinada a la producción de lácteos, a pesar de que fue en este mismo contexto que se emitió el reglamento aún vigente que determinó que el volumen máximo autorizado de atracción del acuífero en la zona reglamentada sería de seiscientos millones de metros cúbicos por año (Diario Oficial de la Federación, 1991).

Sin embargo, una revisión del REPDA de 1994 a 2020, exhibe, justamente, que existe un sobreconcesionamiento y que de forma paulatina se ha ido favoreciendo a un reducido número de empresarios del sector de lácteos.

En cifras redondas, el total anual concesionado o asignado entre 1994 y 2020 asciende a 640 829 742 m³, distribuido en 3,604 usuarios. En las siguientes gráficas se pueden identificar tres momentos en los que las concesiones se incrementan de manera ostensible, que se pueden caracterizar de la siguiente forma:

1. 1994-1999 ascenso natural por corresponder al inicio de las inscripciones en el REPDA (Gráfica 1).

2. 2004-2010 notorios incrementos en el número de concesiones, que coincidieron con:

- a) Movilizaciones sociales en la región contra la construcción de presas y en demanda urgente para la atención del problema de disponibilidad y deterioro por arsénico en el agua de uso doméstico abastecida por los organismos operadores.
- b) Fuerte inestabilidad política nacional, marcadamente el proceso electoral de 2006.
- c) El anuncio de la grave sequía de 2011.

Si se observa el comportamiento histórico (1994-2020) del sector ejidal (Gráfica 2), es notoria la caída en el número de concesiones del año 2009, que nunca se recuperó. Por su parte, las asignaciones a las presidencias y organismos operadores presentan una relativa estabilidad, interrumpida brevemente en 2008, que tampoco volvió a ascender (Gráfica 3).

En contraste, tres familias productoras de lácteos: Tricio, Martín y Valdez Berlanga, lograron un súbito incremento en 2008 (Gráfica 4).

3. 2018-2020 primeros dos años de la actual administración presidencial, de nueva cuenta, las tres familias registraron un marcado incremento en el número de concesiones (Gráfica 4).

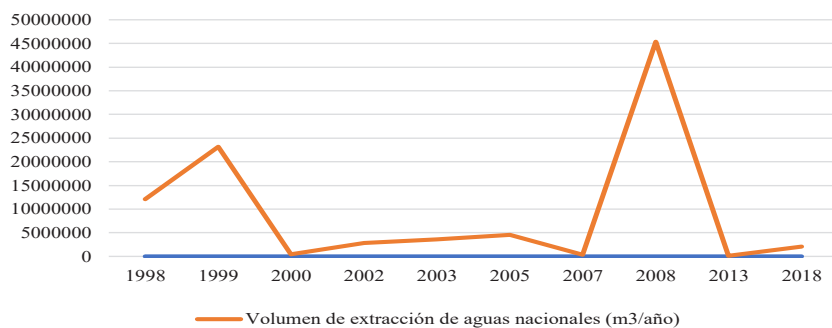
Estas familias han recibido entre 1996 a 2020, un volumen total de 59 329 263 m³/año, lo que significa alrededor del 27 % del total anual concesionado en el acuífero Principal, mientras que el sector ejidal y las presidencias municipales y organismos operadores, reciben el 30% y 42%, respectivamente (Gráfica 5).

Finalmente, durante la actual administración, específicamente de julio de 2018 a diciembre de 2020, se han otorgado 186 concesiones en total, cifra muy superior a las cinco tituladas en 2016 o a las once otorgadas en 2017. De ese total, 25 corresponden a las tres familias referidas, a las cuales les fue concesionado un volumen de 7 069 577 m³/año. Este hecho confirma la tendencia señalada que ha favorecido a un grupo reducido de empresarios lecheros. Asimismo, las variaciones permiten inferir que el número de con-

cesiones se incrementa en momentos de crisis o de riesgo de inestabilidad y ha sido en estas coyunturas cuando los grandes productores de lácteos han accedido a un mayor número de concesiones.

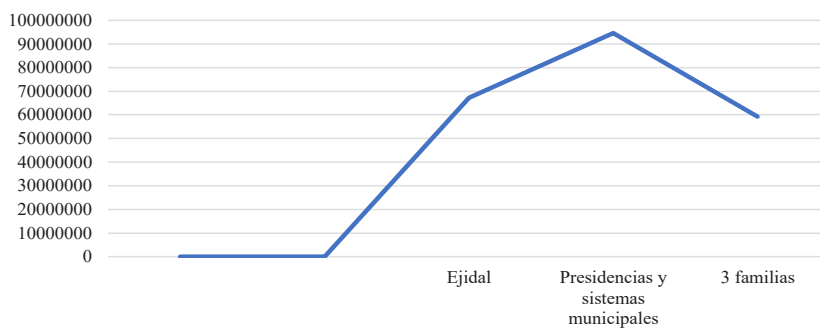


Gráfica 3. Asignaciones a Presidencias y Sistemas Municipales de Agua 1998-2018



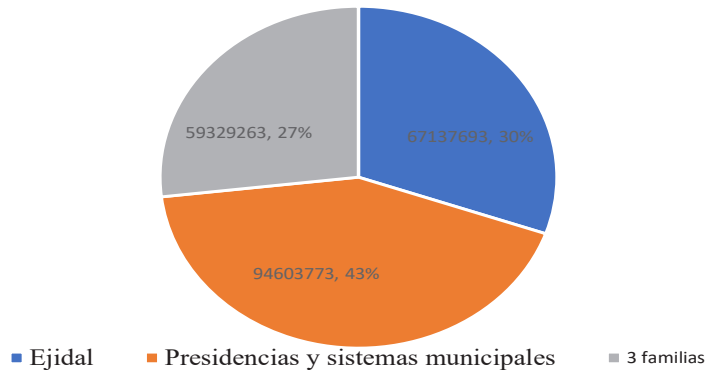
Fuente: Romero, 2022

Gráfica 4. Volumen concesionado Acuífero Principal
Principales usuarios 1994-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del REPDA, Consultado en 2020

Gráfica 5. Volumen concesionado Acuífero Principal
Principales usuarios 1994-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del REPDA, Consultado en 2020

Conclusión

En La Laguna convergen factores que han contribuido a la configuración de un escenario de grave deterioro de la calidad del agua y de baja disponibilidad, destacadamente, un patrón de cultivos forrajeros ineficiente e inadecuado para las características ambientales, la cría de ganado lechero y el trato preferencial en el otorgamiento de concesiones de agua dado al sector empresarial, específicamente a las familias Tricio, Valdez Berlanga y Martín, todo ello por intermediación de la acción gubernamental. En este sentido, es posible concluir que desde el espacio de las instituciones formales se propicia, por comisión u omisión, la captura política, la inequidad en el acceso al líquido vital y se favorece la crisis de disponibilidad y deterioro del agua.

Ante un escenario de creciente deterioro y abatimiento de la disponibilidad del recurso, La Laguna muestra que la acción gubernamental en sentido amplio presenta fuertes rezagos para la concreción del derecho humano al agua y al saneamiento, situación que, además, tiene frente a sí el impacto del cambio climático y la amenaza que significa la financiarización del agua, que ya se produce en diversas latitudes como en Estados Unidos, Australia y Francia, entre otros.

De ahí que el debate sobre las instituciones formales que administran el agua ha adquirido el rango de urgencia. En este debate el principio de propiedad nacional es un referente obligado, en virtud de que está vigente, regula la relación entre lo público y lo privado, obliga a promover el uso racional del agua e impide someter al agua al intercambio mercantil.

Referencias

Acosta Amaya, César (2019). Grave sobreexplotación de los mantos acuíferos. *El Sol de La Laguna*. 29 de marzo.

Bagashka, Tanya (2014). Unpacking Corruption: The efecto of Veto Player son State Capture and Bureaucratic Corruption. *Political Research Quarterly*, vol. 67 no. 1, pp. 165-180.

Ballinas, César (2021). Obligan a Conagua a masivas concesiones. *La Jornada*. 29 de junio.

Banco Mundial (2000). *Governance, Regulation and Finance Division, Europe and Central Asia Region Public Sector Group and European Bank of Reconstruction and Development*, Office of the Chief Economist. Washington.

Bardhan, Pranab (2001). The nature of institutional impediments to economic development, en Statu Kahkonen y Malcur Olson (eds.). *A new institutional approach to economic development*. New Delhi: Vistaar Publications, pp. 245-267.

Cámara de Diputados (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda. México.

Chipkinm Ivor y Mark Swilling (2001). *Shadow State*. Johannesburg. Wits University Press.

Cordero Quinzacara, Eduardo y Eduardo Aldunate Lizana (2008). “Evolución histórica del concepto de propiedad”, *Revista de estudios histórico-jurídicos*, vol. 30, pp. 345-385.

Conagua (2020). Actualización de la disponibilidad media anual de agua en el acuífero Principal-Región Lagunera (0523), Estado de Coahuila, México.

Contralínea (2020a). Los dueños del agua, transnacionales acaparan reservas, mientras México avanza al temido día cero. 6 de enero.

Contralínea (2020b). Grupos de poder del calderonismo y peñismo controlan el agua. 6 de septiembre.

Dassah, Maurice (2018). Theoretical analysis of state capture and its manifestation as a governance problem in South Africa. *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa*, vol. 14, no. 1, pp. 1817-4434.

Evans, Peter (1985). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press. Princeton, N.J.

Diario Oficial de la Federación (1991). Reglamento para el uso, explotación y aprovechamiento de las aguas del subsuelo en la zona conocida como Comarca Lagunera y que establece la reserva de agua potable respectiva. 13 de agosto.

Ganadería.com (2019). Ganadería de la Comarca produce 10 millones de litros de leche diarios. 14 de mayo. <https://www.ganaderia.com/destacado/Ganaderia-de-la-Comarca-Lagunera-produce-10-millones-de-litros-de-leche-diaros>

Haggard, Stephen (1985). The politics of adjustment: Lessons from the IMF's Extended Fund Facility, *International Organisations*, vol. 39, no. 3, pp. 505-534.

Helman, Joel, Jones, Geraint y Kaufmann, Daniel (2000). *Seize de State, Seize the Day. State capture, corruption and influence in transition*. Washington: World Bank.

Romero Navarrete, Lourdes y Olvera Molina, Mónica (2019). "Control del agua bajo el modelo de gestión por cuencas hidrológicas en México", *Revista Iztapalapa*, vol. 40, no. 86, pp. 125-158.

Romero Navarrete, Lourdes (2022). Estado, poder económico y movilización ciudadana en la construcción de territorios hidrosociales en La Laguna de Durango-Coahuila, México, en Castro, José Esteban (ed.), *Transgresiones público-privadas en la política hídrica de América Latina y sus impactos en los espacios, territorios y cuencas hidrosociales. Lecciones de Argentina, Brasil y México*. Newcastle University, UK. WATERLAT-GOBACIT. 9(2) 22-28.

Srouji, Samer (2005). *Capturing the state: A political economy of Lebanon's public debt crisis 1992-2004*. A research paper presented in partial fulfill-

ment of the requirements for obtaining the degree of Master of Arts in Development Studies in International Political Economy, Institute of Social Studies, La Haya, Holanda.

Talledos, Edgar, Hatch, Gonzalo, Rodríguez, Antonio y Álvarez, Berenice (2020). *Informe. Captura política, grandes concentraciones y control del agua en México*. Ciudad de México: UNAM.

La guerra de los formatos comerciales: ¿small is beautiful? - El análisis de estrategias empresariales del abasto básico desde la perspectiva de la economía institucionalista

Miguel Ángel Gómez Fonseca*

Introducción

Los llamados “formatos comerciales” han estado siendo referenciados cada vez con mayor frecuencia como los elementos determinantes de la evolución del comercio minorista. En lo referente al consumo básico, en la última década del siglo pasado, las grandes cadenas de supermercado se expandieron e internacionalizaron notoriamente en el marco de una profunda liberación comercial, financiera y urbana, difundiendo la lógica del formato comercial de grandes superficies, bajo el paradigma de la conveniencia para el consumidor de proveerse periódicamente de todos los artículos en una sola parada (*one stop*). (Durand y Wrigley, 2009)

El boom de las formatos pequeños

En los años recientes los formatos “pequeños” han ganado relevancia frente a los grandes formatos cuyo crecimiento ha venido perdiendo relativo dinamismo.²² Al respecto, numerosos estudios han definido como una tendencia casi universal el predominio hacia los formatos comerciales pequeños,

* Profesor investigador del Departamento de Economía, UAM Iztapalapa. Correo: magomezfonseca@yahoo.com

22 En lo referente al consumo suntuario o venta de “mercancías generales” se ha señalado la crisis (apocalíptica para algunos) del formato mall y “big boxes” en detrimento de nuevos tipos de centros comerciales. Pero en este texto me centraré en el análisis del consumo básico y el auge de los formatos pequeños.

23 La literatura es amplísima, sólo a manera de ejemplo vale referirse a CCRRC, 2018.

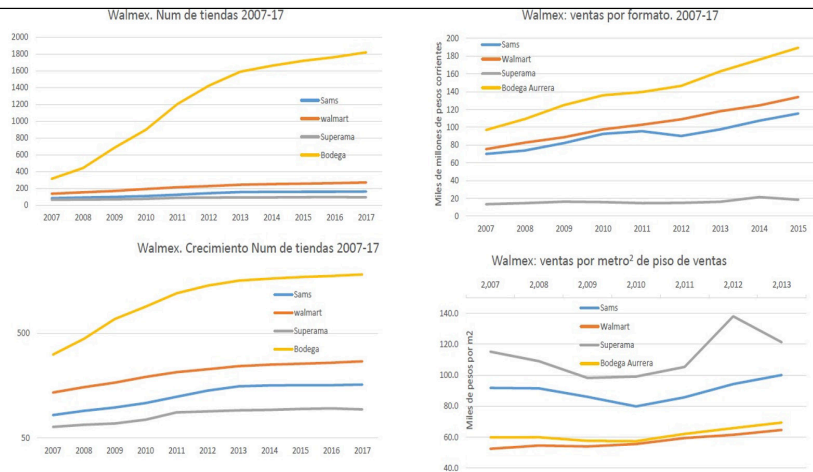
bajo el auspicio del concepto de conveniencia.²³ En lo particular, referente al abasto básico urbano en México, en un trabajo previo hemos destacado la manera como los pequeños formatos comerciales han tenido un fuerte desarrollo. El predominio comenzó en las grandes ciudades, extendiéndose a las medianas y pequeñas, y dentro de las ciudades en las zonas con mejores estratos socioeconómicos, pero difundiéndose hacia estratos de menor peso en su poder adquisitivo (Gómez Fonseca, 2018)

Si analizamos la participación de los pequeños formatos en las tres empresas públicas dedicadas al autoservicio más importantes en México (Walmart, Soriana y Chedraui), vemos como empiezan a cobrar relevancia en la mezcla de los formatos comerciales de cada una de ellas. La especificación precisa de cada formato se encuentra en los Cuadros 2, 3 y 4. En el caso de Walmart, el formato “nativo” de Bodega de Aurrerá ha sido la vía ampliamente predominante de crecimiento en la última década como se observa en las gráficas respectivas. Este formato está orientado a sectores de menores ingresos y considera superficies menores al formato estándar de Supercenter importado de Estados Unidos, que sin mayor problema se sobrepuso al formato base de los supermercados Aurrerá cuando quedaron integrados al consorcio norteamericano, cuando este absorbió el paquete accionario total del Grupo Cifra. Superama, otro de los formatos con crecimiento dinámico, representa una estrategia espejo en el sentido de abordar estratos económicos de mayores ingresos. Pero ambos coinciden en el desarrollo de formatos comerciales de menor tamaño. No obstante, en el caso de Bodega de Aurrerá, cabe destacar que en los últimos años ha sufrido una diversificación interna en tres subvariedades: Bodega, Mi Bodega y Bodega Express, que en los reportes anuales no se desagregan. Lo que explica el destacado crecimiento relativo del formato Bodega Aurrerá, pero oculta la tendencia a degradar este concepto por la aparición de formatos con superficie de ventas cada vez menor.

En el caso particular de Bodega Aurrera Express, en 2018 se abrió la tienda número 1 000 en México (Walmex, Informe Anual 2018). Al finalizar 2019, las Bodegas de Aurrera sumaron 2 015 unidades, pero considerando otras tiendas de descuento, la suma alcanza las 2 735 por lo que en los dos últimos dos años esta tendencia se siguió intensificando.

Gráfica 1

Walmart México. Desempeño Comparativo de los Diversos Formatos Comerciales



Fuente: Gómez Fonseca, 2018, con base en reportes anuales de Walmex

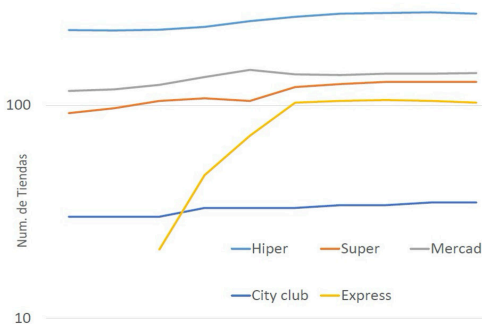
Soriana desarrolla el formato de Soriana Express a partir de 2010, el cual muy pronto logra un número importante de puntos de venta. A lo anterior hay que sumar 107 Super City que corresponden al concepto de tiendas de conveniencia.

Cuadro 1

Evolución de los Formatos de Soriana 2008-2017

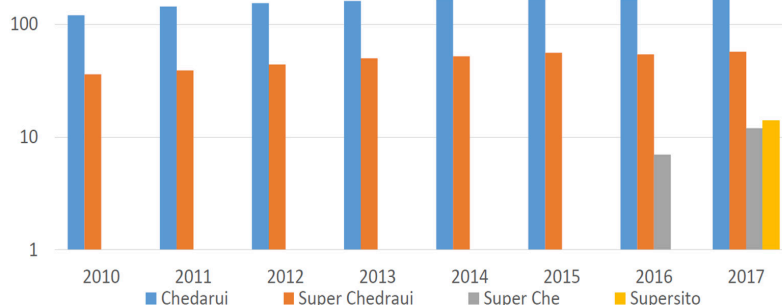
	Soriana Híper	Soriana Súper	Soriana Mercado	Soriana Express	City Club
2008	226	92	117		30
2009	225	97	119		30
2010	227	105	125	21	30
2011	234	108	136	47	33
2012	249	105	147	72	33
2013	261	122	140	103	33
2014	270	126	139	105	34
2015	272	129	141	106	34
2016	274	129	141	105	35
2017	270	129	142	103	35

Fuente: Soriana. Reportes anuales



En lo referente al Grupo Chedraui, la emergencia de los nuevos formatos pequeños Superche y Supersito es más reciente, pero igualmente notoria en cuanto al número de punto de venta. En los últimos dos años, los formatos pequeños se han incrementado a 15 Superche, y 33 Supersitos. (Chedraui, Reporte Anual 2020).

Gráfica 2
Evolución Formatos Chedraui.



Reflexiones sobre el Concepto de “Formato Comercial”

Respecto al sistema de abasto básico urbano, existe un creciente interés por considerar los formatos comerciales como factor clave del éxito de algunos actores económicos y, en consecuencia, como elemento relevante de la evolución del sistema de abasto.

Este sistema sufrió su primer impacto modernizador a mediados del siglo pasado con la emergencia de los supermercados (proceso que se dio en forma asincrónica y con diferentes ritmos en los diversos países). Este hecho provocó una clasificación ad hoc entre canales modernos y tradicionales, documentada por organismos privados constituidos por asociaciones de empresas comerciales que se dieron a la tarea de registrar el avance de este sector. En el caso de México, esta tarea la asumió la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD). A riesgo de generalizar, podemos afirmar que durante todo el siglo pasado la expansión desbocada de los supermercados fue el suceso más relevante en este sistema (industria o mercado, como también suele denominarse). Hasta ese momento, el desarrollo del llamado sector mo-

dermo en el abasto básico se limitaba a los formatos de grandes superficies, polarizando de facto a este sistema en un sector moderno constituido por grandes establecimientos (sujeto a posterior y continua diversificación) que parecía respetarle al sector tradicional el espacio del pequeño comercio.²⁴

El auge de los formatos pequeños, cuya expresión local ya hemos analizado y el surgimiento de un desglose cada vez mayor y una especificación más sofisticada de otros conceptos (*hard discounters*, *category killer*, *cash&carry*, etc.) sugieren la necesidad de problematizar el concepto de “formato comercial”. ¿Cuál es la naturaleza del concepto? ¿Qué estatus tiene? El formato comercial representa, ¿un estándar convencional?, ¿un rubro de la estrategia?, ¿un dispositivo para ayudar a tomar decisiones o forjar hábitos? ¿En qué sentido podría considerarse una convención social? Cabe anticipar que las diversas acepciones y significados corresponden a usos o tradiciones teóricas no necesariamente excluyentes. Como veremos, el auxilio de la economía institucional resultará crucial para un mejor entendimiento. Pero en este texto se proponen algunas ideas respecto a qué tratamiento teórico-debe dársele a estos conceptos, rescatándolos del uso normativo en el que suelen caer las consultorías: los actores que más recurren a su empleo.

Cuadro 2

OXXO. Num de tiendas 2002-2017			
	Tiendas	crecimiento anual	
		tiendas	%
2002	2216		
2003	2798	582	26%
2004	3466	668	24%
2005	4141	675	19%
2006	4847	706	17%
2007	5563	716	15%
2008	6374	811	15%
2009	7334	960	15%
2010	8426	1092	15%
2011	9561	1135	13%
2012	10601	1040	11%
2013	11721	1120	11%
2014	12853	1132	10%
2015	14601	1748	14%
2016	15225	624	4%
2017	16526	1301	9%

Fuente: Reportes anuales de FEMSA

Comparación de ingreso entre formatos de Walmex y Oxxo. 2017	
Formato	Ingresos
Oxxo	154.2
Bodega	189.6
Tienda Wal Mart	134.1
Sams	115.6
Superama	18.5
en miles de millones de pesos	

Fuente: Informe Anual de Walmex y Femsa 2017

Pero el caso emblemático del auge del formato pequeño es el vertiginoso crecimiento de la cadena Oxxo, con el establecimiento anual de varios centenares de puntos de venta durante más de 15 años.

El crecimiento de esta cadena le permitió rebasar las ventas equivalentes del supercenter, el formato más repuntado del coloso norteamericano y acercarse a las ventas de su formato más popular en México, la Bodega de Aurrerá, todo ello en menos de dos décadas.

24 En su artículo, Igami (2011) realiza un interesante análisis de la polarización argumentado que el reverso de la medalla del éxito de los hipermercados es el espacio de supervivencia del comercio minorista tradicional y que el siguiente paso de las empresas es disputárselo, generando pequeños formatos.

A diferencia de los economistas convencionales, los mercadólogos asignan a los hábitos un papel crucial en las estrategias de venta de los giros comerciales. Sus consideraciones ayudan a aproximarnos al proceso real del comportamiento de los compradores y consumidores de productos básicos. Sin embargo, la copiosa y altamente sugerente literatura proveniente de las consultorías en mercadotecnia acarrea algunos inconvenientes: un sesgo abiertamente normativo y un interés lucrativo, lo que se traduce en una metodología diversa (no hay interés en compartirla) y opaca (no hay la intención de develarla, pues se trata de un secreto comercial o una información que se vende). Por su inspiración empírica y la influencia en el discurso empresarial, resulta pertinente incorporar críticamente sus formulaciones a las distintas teorías de las ciencias sociales, particularmente a través de la economía institucional.

Si analizamos el tratamiento que las consultoras le dan al término de formato comercial, encontramos que, reflejando la evolución de la industria misma, ha venido enriqueciéndose. Inicialmente, el concepto se centraba en el tamaño, esto es la superficie de venta. Un segundo paso fue el de correlacionar el número de SKU que se maneja.²⁵

Un nivel salto cualitativo tiene lugar cuando se vincula al tamaño con parámetros de operación, tales como un horario más amplio, variedad de pago (aceptación del pago electrónico) y servicios complementarios (corresponsalías bancarias y pago de servicios diversos) y orientación especializada a niveles socioeconómicos.

En la literatura sajona-norteamericana se suele denominar ocasionalmente a los formatos como fórmulas. Esta resignificación resulta ilustrativa de esta evolución.²⁶ Mientras que para el Diccionario de la Real Academia española, forma es “la configuración externa de algo; formato es el “conjunto de características técnicas y de presentación de una publicación periódica o de un programa de televisión o radio”, significado bastante acertado para extender su aplicación al sector comercial.²⁷ Por su parte, los significados de fórmula abarcan: 1. Medio práctico propuesto para resolver un asunto controvertido o ejecutar algo difícil. 2. Manera fija de redactar algo. 3. Com-

25 SKU: contracción del término inglés Stock Keeping Unit, unidad de medida del número de artículos diferentes almacenados. No está de más insistir que, obviamente, aquí nos estamos refiriendo necesariamente al formato como una estrategia del canal moderno, pues los comercios tradicionales difícilmente planean o definen su operación con base en este tipo de parámetros.

26 En la literatura latinoamericana la denominación de fórmula es excepcional.

27 <https://dle.rae.es/forma?m=form>; <https://dle.rae.es/formato?m=form>

posición de una mezcla e instrucciones para su elaboración.²⁸ Este conjunto de acepciones describen con bastante precisión las funciones que cumple el concepto de formato (fórmula) comercial.

Con esas añadiduras, el concepto de formato pequeño quedó enriquecido y muy cercano al modelo de negocio de tienda de conveniencia, y a esta como subvariedad del “formato pequeño”.

Expresan un surgimiento e integración ascendente (bottom up), que luego pueden estar sujetos a fuerzas convergentes. Un aspecto que hay que destacar en la revisión del concepto de formato comercial es su falta de convergencia. Al igual que conceptos como sector moderno y tradicional, supermercados, malls, etc., el concepto de pequeño formato o de conveniencia se caracteriza por tener una gran divergencia internacional, los rubros a especificar pueden ser los mismos, pero los parámetros para definirlos diferencian de un comparativo de formatos de empresas de autoservicios en México, de un país a otro y de una consultoría a otra. Esto dificulta y relativiza los estudios comparativos, opacando eventualmente sus resultados. Las divergencias se expresan en el ámbito espacial y temporal, y son fruto de la evolución organizacional de las empresas: el formato es un concepto con contenido dinámico.

Cuadro 3

	Walmart	Soriana	Chedraui	Oxxo
Club de precios	Sam's 7 000 m ²	City Club 5000 SKU en 8 000 m ²		
Hipermercado	Wal Mart 7600 m ²	Soriana Híper 45 000 SKU en 7 000 m ²	Tienda Chedraui 99 000 SKU en 7 000 m ²	
Supermercado		Soriana Mercado 20 000 SKU en 4 500 m ²		
		Súper Soriana 15 000-20 000 SKU en 2 500 m ²	Súper Chedraui 35 000 SKU en 2 100 m ²	
Supermercado pequeño	Superama 1 600 m ²	Mercado Express 5 000 SKU en 1 500 m ²		
	Bod. Aurrerá 1 500 m ²		Súper Che 6 800 SKU en 900 m ²	
Conveniencia		Súper City 1 800 SKU en 100 m ²	Supercito 2 000 SKU en 250 m ²	Oxxo 3 150 SKU en 100 m ²

Fuente: Elaboración propia a partir de reportes anuales de Walmex, Soriana, Chedraui y FEMSA.

²⁸ <https://dle.rae.es/f%C3%B3rmula?m=form>

La evolución del concepto no es sólo reflejo cognitivo del desarrollo del sistema de abasto, y el desarrollo de las estrategias seguidas por los actores empresariales, toda vez que, en primera instancia, el formato comercial es un dispositivo cognitivo que permite la formulación de estrategias, y en este sentido —siguiendo a Hodgson— una institución.

Podemos identificar distintas aproximaciones al concepto de formato comercial que implican tanto la evolución del concepto mismo, como los distintos niveles de profundidad analítica y fundamento teórico.

El formato como convención técnica. Partiendo de lo más simple, se puede considerar al formato como una norma técnica (formal o informal) para clasificaciones de carácter estadístico, administrativo, legal, etcétera. Podría considerarse también como un instrumento heurístico para la elaboración de estudios comparativos internacionales. Sin embargo, cabe recalcar que no existe un proceso de convergencia en las tipologías desarrolladas empíricamente por las grandes empresas comerciales, por las consultorías o las autoridades urbanas y menos aún a nivel internacional. A manera de ejemplo, ya hemos mostramos las divergencias²⁹ que en el ámbito local nacional se evidencian en la aplicación que le dan los principales actores a las diversas formulaciones de formato.

El enfoque estructuralista. El formato como estructuras resultantes de estructuras que, de acuerdo con la teoría económica con la que se interpretan, resultan subóptimas, eficaces o pertinentes.

De acuerdo con este enfoque, el surgimiento de los “formatos comerciales” como estructuras resultantes (tipo variable dependiente) estaría determinado por una compleja articulación de estructuras sociales entre las que cabe destacar:

Las estructuras urbanas. La concentración de la población en ciudades y el crecimiento urbano crean una escasez relativa de suelo urbano, una presión

29 Tal vez menores, pero divergencias al fin. La falta de convergencia entre las diferentes empresas, consultoras o sistemas de abasto básico locales es consecuencia de las diferentes trayectorias institucionales. A manera de ejemplo, al adquirir numerosas sucursales de La Comercial, Soriana tuvo que hacer cierta reingeniería para homologar o hacer consistente el formato de todas sus tiendas. Asimismo, como ya señalamos, Walmex ha diversificado en la práctica su concepto de Bodega en tres subvariedades, las cuales no adquieren el estatus correspondiente en sus informes anuales. Chedraui mantiene rangos muy amplios para definir su formato Supersito, lo que sugiere que su definición resulta de un proceso de ensayo y error completamente empírico.

económica sobre el suelo disponible y, en consecuencia, altos precios. Como resultado de la expansión de la mancha urbana, la renta diferencial aumenta. La densidad urbana propicia la concentración de mercados y su disputa. Los problemas de movilidad limitan la disponibilidad de tiempo, promueven el uso del transporte público y limita el del automóvil, de manera que las grandes compras regulares en un único lugar no resultan tan ventajosas. Suele considerarse que la estructura urbana determina la configuración espacial del sistema de abasto, pero no es aventurado señalar que se desarrollan dialécticamente, como lo demuestra la interacción del abasto y la habitabilidad en los desarrollos habitacionales periféricos con un porcentaje alto de abandono.

Adicionalmente, el alto precio del suelo propicia viviendas pequeñas con cocinas y alacenas limitadas, acordes, además, con las nuevas tendencias sociodemográficas de familias reducidas y hogares unipersonales.

Estructura laboral. Extensas jornadas laborales combinadas con precarización del trabajo precario, temporal, contratación discontinua, irregular, tiempo parcial y niveles relativamente altos de desempleo. Todo lo anterior obstaculiza las compras periódicas y regulares (tipo *one stop*) en grandes supermercados.

Estructuras sociodemográficas. El bajo índice de formación de matrimonios, el incremento de los divorcios y nuevas tendencias en las pautas de reproducción han modificado las estructuras familiares y la composición de los hogares que ahora se caracterizan por un menor número de miembros.

Esta acepción ampliamente difundida y de fuerte influencia estructuralista no corresponde, en estricto sentido, a una interpretación institucionalista en la medida en que las estructuras no son instituciones (Hodgson, 2006); si bien esta perspectiva aporta elementos a la explicación institucional, aunque en una forma muy apropiada pues en ocasiones se interpretan como estructuras optimizadas por mecanismos (equilibrios) económicos que los hábitos simplemente refuerzan.

Esta acepción “estructuralista” suele estar viciada por aquella interpretación que supone que el contenido de los hábitos y rutinas son resultados de elecciones racionales utilitarias previas, que las interacciones fijan en hábitos y rutinas para conseguir eficacia y eficiencia. Este sería el caso cuando, por ejemplo, se apela a que el nuevo consumidor ya no calcula racionalmente únicamente sobre el precio del producto, sino sobre el costo total de adqui-

sición, incluyendo una valoración del tiempo dedicado. Pero el cálculo racional no es la única mediación ni podemos asumir que el comprador cuenta con esas capacidades, información y disponibilidad para ello.³⁰

La interpretación fetichista. La apología por lo pequeño conduce a derivar de las dimensiones de punto de venta el desempeño social. En la tradición marxista, se considera que el fetichismo surge de asignar atributos materiales (tamaño y localización del local comercial) fenómenos de naturaleza social. Este enfoque ejemplifica la banalización en la que suele caer el discurso de las empresas consultoras.

Esta acepción pareciera actualizar aquel paradigma de *small is beautiful* de Ernest Schumacher, inspiradora obra que no ha dejado de influir en la crítica a las tendencias del capitalismo a casi 50 años de su publicación. Así, Alana Semuels (2015) documenta cómo en las grandes ciudades las compras locales aumentan, lo que dialécticamente constituye una contratendencia al establecimiento de los grandes supermercados que en sus orígenes se basaron en las grandes urbes.

Como convención social. La fuerza de los formatos reside en la capacidad para convocar acuerdos sociales fundamentalmente entre comerciantes y compradores, en algún momento por autoridades y, adicionalmente, por productores y mayoristas, con base en los cuales se abrevia la obtención de información práctica, se generan mecanismos de elección, se propicia certidumbre y continuidad al proceso de reproducción social, se comunica la información y, por tanto, se modelan los comportamientos.

A diferencia del formato como dispositivo que facilita la toma de decisiones y la formulación de estrategias, el formato como convención social implica la construcción social mediante la interacción, lo cual determina doblemente su dinamismo y diversificación local, temporal y conceptual.

La reflexión sobre el formato comercial como institución. El éxito de un formato no radica en la pertinencia del tamaño preciso del formato, sino de la interrelación entre el comerciante y el comprador.³¹ El formato comer-

30 El argumento en extenso puede consultarse en Hodgson, 2006.

31 Por el lado del comprador hay corrientes que distinguen entre el cliente, el comprador y el consumidor. Por lo que detrás del comprador pueden estar los otros dos actores. Si se trata de negocios inmobiliarios mediante nuevas construcciones, detrás del comerciante se encuentra el desarrollador quien, en un momento anterior a la asignación en renta, ha considerado el formato.

cial no se limita a ser el sustento material de los hábitos. Es además base técnico-organizativa, pero asimismo un dispositivo social para coordinar el intercambio.

La relación comercial en el abasto básico aparece —al concretarse— como una transacción entre dos partes, pero involucra a muchos más actores. Desde el punto de vista del comprador (cliente, usuario, consumidor) los formatos permiten a los actores económicos contar con información relativamente cierta y simplificada, para tomar decisiones y abatir la incertidumbre.

Desde el punto de vista del comerciante. El diseño del formato y el modo de operar representan un mecanismo para fijar el monto de la inversión en un punto de venta, definir la dimensión de los inventarios³² y su calidad (*assortment*),³³ definir parámetros de operación y formular modelos de negocios, mitigando la incertidumbre.

La acepción como fórmula da una mejor idea de cómo el formato ayuda a la toma de decisiones. No abarca sólo el mecanismo contable³⁴ ni un diseño mercadotécnico, es la integración de varios conceptos para volver coherente varios ámbitos de la gestión empresarial en lo interno, con el contexto urbano y socioeconómico. Pero sobre todo con el consumidor, quien aporta el complemento que permite hablar de una convención.

Marca y formato comercial; similitudes y diferencias. En tanto convención social, una analogía del formato comercial con la marca comercial puede resultar apropiada en varios sentidos. En primer lugar, como estrategia de diferenciación del producto (caso de la marca o del servicio, tienda de conveniencia) como lo sostienen algunas consultorías. Pero más importante es la utilización de ambos como mecanismo para que el consumidor o cliente conozca las características del servicio/bien, lo que le ahorra costos de información.³⁵

32 La minimización de inventarios y el manejo eficiente de los mismos es resultado de la institución de mecanismos contables y de control mediante tecnologías de información, cuya incorporación generalizada y sistemática modera sus costos de implementación.

33 La mezcla de productos que integran el SKU. Con base en las evidencias de la rotación de inventarios posibilitada por las tecnologías de la información, este *assortment* puede ajustarse continuamente.

34 Una institución en sí mismo.

35 En el caso de cadenas de tiendas de conveniencia, tanto la marca como el formato operan en el mismo sentido de proporcionar información. In an increasingly complex world, individuals and businesses are faced with more and more choices, but seemingly have less and less time to make those choices. The ability of a strong brand to simplify consumer decision-making, reduce risk and set expectations is thus invaluable (Keller, 2016).

Una posible diferencia entre ambas convenciones es que la marca suele ser una construcción social inducida desde la empresa (productor o comerciante) en el consumidor, con una integración que correspondería al tipo *top down*;³⁶ mientras que en el caso del formato esta direccionalidad resulta menos clara, pues en los formatos exitosos, el comerciante suele ser cuidadoso en considerar las pautas del consumidor o comprador, por lo que la integración de esta institución entre lo ascendente y lo descendente resulta más dialéctica.

En la marca el comprador si acaso se resiste; en el formato, sus acciones son más participativas, las interacciones son mucho más intensas y recíprocas. El formato comercial como institución que explica la continuidad y el cambio. Las instituciones deben ser explicadas por su capacidad de reproducción, su continuidad, pero también en sus cambios. En su calidad de convención social, el formato tiene mayor potencialidad explicativa al considerar tanto los cambios en la conducta de los compradores en el análisis de fenómenos disruptivos como la decadencia de algunos formatos, la emergencia de múltiples formatos (muchos de los cuales no abarcamos en esta ponencia); la hibridación de algunos (fusión de farmacias y tiendas de conveniencia); el impacto de la omicanalidad, etcétera.

El abandono gradual, pero persistente del paradigma del comprador racional utilitario universal ha llevado a la consideración de perfiles de compradores y, por tanto, a la deshomologación del comprador. Lo anterior guarda correspondencia con la diversificación, complejización e hibridación de los formatos comerciales, lo cual es altamente revelador del carácter de convención social de los formatos derivada de la necesaria participación del comprador en su construcción.

Mientras que la perspectiva neoclásica no admite interacciones, el formato como convención social no limita la acción del comprador a la mera elección racional. Y es mediante ellas que los comerciantes (sean cadenas empresariales, minisuper, tiendas de barrio) adecuan a los compradores el *assortment* de sus tiendas, los horarios de servicios, las formas de pago y servicios com-

36 The power of a brand, however, resides in the minds of consumers. The value of a brand is ultimately derived in the marketplace from the words and actions of consumers. Consumers decide with their purchases, based on whatever factors they deem important, which brands are more valuable than others. Marketers, in turn, must build and manage their brands by creating the right brand knowledge structures (Keller, 2016).

plementarios. Los actores empresariales relevantes tienen en mente la posibilidad de construir hábitos (la llamada fidelización del cliente) y de manera secundaria, su papel de elector supuestamente maximizador entre opciones. El éxito del formato está ligado a la capacidad empresarial para convertir los formatos en una convención social, a su capacidad de leer debidamente los mensajes del mercado, a traducirlo en estrategias y en asegurar su implementación.³⁷ La participación del comprador es cada vez menos pasiva.

El bloque social de los compradores es diverso y complejo. Esto faculta la diversidad de formatos y la viabilidad para todos ellos. La competencia es intensa, pero desordenada, segmentada, heterogénea. Nunca es franca, abierta o transparente. Su opacidad alberga rentas monopólicas, barreras de entrada, proveedurías jerárquicas y prácticas clientelares. En la emergencia de un catálogo de formatos cada vez más diversificados (y nunca plenamente convergentes como ya lo hemos señalado) se conjuntan varios factores: un universo de consumidores más diversos y la globalización de las tendencias de consumo. Pero también de las prácticas comerciales, como, por ejemplo, la incorporación de tradiciones comerciales alemanas que propician la posibilidad de estrategias híbridas. No menos importantes son las estructuras urbanas cada vez más complejas y sofisticadas. Ante esas tendencias, no es de sorprender entonces que los sistemas de abasto básicos sean cada vez más complejos y requieran de un sistema de convenciones más diverso y elaborado. El hecho de que lo estemos limitando al consumo básico no lo hace más simple.

Hodgson (2006) incluye a las convenciones sociales dentro de las instituciones, considerándolas como instancias particulares de las reglas institucionales. En su opinión, la amplia definición de convención que utiliza la escuela francesa adopta una definición muy amplia de convención que resulta muy cercana a la noción de regla adoptada por él.

Reducir los formatos a reglas podría parecer extraño. Son artefactos generadores, simplificadores de reglas, facilitadores de hábitos, en cierto sentido símbolos, de ahí que valga la opción de asumirlos como subtipo especial de institución. De acuerdo con Théret (2000), para quien las instituciones

37 Otro ejemplo de formato como convención social es el del tianguis: el día o días escogidos resultan finalmente convenidos por costumbre para organizar la vida vecinal conforme la periodicidad que impone el tianguis.

median entre las estructuras sociales y los comportamientos individuales, existen diversas maneras de concebir las instituciones y las convenciones valen como tales: Se trata de objetos colectivos, exteriores a los agentes que en la economía de las convenciones sirven de punto de referencia para la coordinación y en la teoría regulacionista ayudan a soportar compromisos sociales que regulan los conflictos sin hacerlos desaparecer, es decir, formas históricas estabilizadas de relaciones de poder.

Conclusión

El auge de los formatos pequeños constituye tanto condición como resultado de múltiples y significativos cambios en la vida cotidiana. El sistema de abasto (o como se le quiera denominar) es en sí mismo un fenómeno evolutivo y podría representar per se, un objeto de estudio de una de las ramas más importantes de la economía institucional, la economía evolutiva. El path dependence de estos sistemas, sin duda, podría aportar importantes observaciones.

La explicación de porqué unos formatos empiezan a prevalecer, esta ineludiblemente ligada a resolver: ¿Cuál es la naturaleza del formato comercial? Las categorías de la economía institucional no derivan de una subdisciplina menor de la economía, sino del trabajo multidisciplinario en su mayor expresión. Visualizar al formato como una convención social tiene esta implicación.

El formato comercial comparte con la marca la posibilidad de ahorro de los tiempos y costos, lo que ayuda a tomar decisiones, pero su génesis es diferente. Puede postularse la hipótesis de su diferenciación por el predominio de la integración descendente en el caso de las marcas, mientras que los formatos comerciales tienden a construirse de manera bilateral. Al respecto a la similitud del papel jugado por la marca y el formato, podemos decir que la marca se vende, el formato se acopla (Keller, 2016). Si la imposición de una marca educa, de acuerdo con los nuevos cánones de la mercadotecnia y a la intensa competencia que priva en esta industria, el formato convoca.

El formato y la fórmula comercial constituyen una institución formal, explícita, legitimada, pero que no tiene uniformidad en sus contenidos. El conferirles el estatus de convención social potencializa su capacidad expli-

cativa respecto a la evolución reciente del abasto básico. En cuanto a mecanismo de organización económica, conforma recíprocamente a las partes que participan en el intercambio social.

Referencias

Coca-Cola Retailing Research Council, CCRRC. EMEA. (2018). Small is the new big. Understanding and leveraging the growth of small stores. www.crrc.org

Durand, C. y Wrigley, N. (2009). Institutional and Economic Determinants of Transnational Retailer Expansion and Performance: A Comparative Analysis of Wal-Mart and Carrefour. *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 41, no. 7, pp. 1534-1555. <https://pdfs.semanticscholar.org/d385/e4e-855f4685d3ea09e1e3fa5c7aeee798e68.pdf>. <https://doi.org/10.1068/a4137>

Gómez Fonseca, Miguel Ángel (2018). *Estrategias empresariales de las cadenas de supermercados y tiendas de conveniencia en México*. UAM. Coloquio de Administración. 2018. En prensa.

Hodgson, G. M. (2006). What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, 40, 1. Igami, M. (2011). Does Big Drive Out Small?: Entry, Exit, and Differentiation in the Supermarket Industry. *Review of Industrial Organization*, vol. 38, no. 1, pp. 1-21. <https://doi.org/10.1007/s11151-011-9278-8>

Keller, K. L. (2016). Brand. *The Palgrave Encyclopedia of Strategic Management*, pp. 1-5. https://doi.org/10.1057/978-1-349-94848-2_711-1

Rose, José (1990). Des conventions aux formes institutionnelles : éléments pour un débat. In: *Revue française d'économie*, vol. 5, no. 3, pp. 123-153; <https://doi.org/10.3406/rfeco.1990.1259>; https://www.persee.fr/doc/rfeco_0769-0479_1990_num_5_3_1259

Schumacher, Ernest Friedrich (1983). *Small is beautiful. Lo pequeño es hermoso*, traducción Oscar Margenet. Barcelona, Orbis.

Samuels, A. (2015). The Cities Where People Shop Small. *The Atlantic*, vol. 3.

Théret, B. (2000). Nueva economía institucional, economía de las convenciones y teoría de la regulación. ¿Hacia una síntesis institucionalista? *noticias de la regulación*, no. 35, pp. 1-6.

SEGUNDA PARTE



Los cambios en la metodología de marco lógico en el contexto de la nueva gestión pública en México durante el periodo 2013-2019

Omar Barragán Fernández*

Introducción

La administración del dinero que surge de las contribuciones se ha adaptado al siglo XXI, es decir, a la época actual, con una nueva geografía política,³⁸ así como herramientas que se renuevan y entornos económicos que rigen los actuales mercados locales, internacionales, regionales e incluso globales. En los últimos veinticinco años, la tendencia del gobierno en México ha sido la modernización de sus procesos y procedimientos a través de la Nueva Gestión Pública (NGP) y, posteriormente, es decir, a partir de 2007, la incorporación de la Metodología de Marco Lógico (MML) con sus esquemas aplicados a los programas federales.

Al igual que en los países industrializados o de mayor desarrollo, el gobierno federal en México ha tratado de integrar una nueva perspectiva de

* Profesor adscrito a la UNAM, posdoctorante en el Instituto Tecnológico de Tláhuac III. Correo electrónico: obf1996@gmail.com. Número de registro ORCID: <https://orcid.org/000-0002-4260-2080>

38 in Es la parte de la geografía humana que trata sobre la distribución y organización del planeta como hábitat del ser humano. Es un ámbito muy amplio, ya que su principal objeto de análisis son las instituciones políticas, que pueden ir desde un pequeño grupo de personas bien organizado y jerarquizado, hasta un gran bloque económico o político de carácter internacional y superar los límites fronterizos nacionales. Siendo complejo este concepto, la geografía política se interesa en todos los aspectos afines, como el proceso político, los sistemas de gobierno, la repercusión de las acciones políticas, etcétera. La geografía política concibe las fronteras como móviles por decisiones gubernamentales o en un nivel más alto, de Estado y así se comienza a hablar de la geopolítica, que es la rama que concibe como fin último la supervivencia de las naciones, puesto que el Estado es provisional o transitorio, pero la historia del ser humano es continua, por lo que la geopolítica pugna por asegurar la existencia del Estado como tal. El espacio geográfico (poblaciones, naciones, territorios, zonas, etc.) es otro objeto de interés para la geografía política, factor que la distingue de la ciencia política, ya que igualmente es un tema de estudio el medio en que se desarrollan las instituciones políticas.

gestión a la administración pública, buscando el mejoramiento de las finanzas locales y la incorporación de elementos que redunden en éxito dentro de una nueva forma de trabajo al interior tanto de dependencias como de entidades, fundamentalmente federales, aunque con pretensiones que bien pueden ser estatales, muchas de ellas todavía en proyecto, debido a que es aún novel la aplicación del marco lógico en un entorno de gestión pública moderna o más bien adaptada a los nuevos derroteros internacionales.

En esta investigación se busca analizar cómo una organización del sector público integra, vía cierta institucionalización respecto del empleo de recursos financieros, elementos de NGP y MML, con la idea de modernizar sus operaciones diarias, para ello es necesario un contexto que aborde interrogantes acerca de la NGP y la MML en las organizaciones públicas, considerando aspectos que involucren lo que ocurre con los recursos monetarios destinados a programas públicos a nivel federal, tomando en cuenta su manejo durante el periodo 2013-2019.

Se parte de preguntas como, ¿de qué manera se ha logrado incorporar la NGP en México?, ¿cuáles son las implicaciones de la MML en la NGP de México a nivel federal? y ¿son los recursos financieros determinantes en la introducción de nuevos procesos administrativos o de gestión? Estas dudas tratarían el asunto de una organización pública en su tránsito a la modernidad, con toma de decisiones en situaciones cambiantes y una ciudadanía cada vez más plural; un modelo que en su proceder conjunte técnicas, agentes y actores variados.

El título específico, es decir, “Cambios en la Metodología de Marco Lógico en el contexto de la Nueva Gestión Pública en México durante el periodo 2013-2019: implicaciones financieras”, nos indica la inclinación hacia el estudio institucional de organizaciones que, en la idea de modernizar su gestión, incorporan nuevas herramientas para la ejecución de los servicios públicos por medio del dinero destinado al efecto.

Históricamente, podríamos ubicar este estudio en términos referenciales a partir de un hecho político y económico que marcó el cambio en la historia reciente de México ocurrido hace 35 años, es decir, en 1986, cuando nuestro país ingresó formalmente al esquema de apertura externa con la incorporación al *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) o Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, antecesor de la Organización Mundial de Comercio (OMC), porque fue el inicio formal de la apertura externa de Méxi-

co, que abrió la puerta de un nuevo momento en la gestión pública capitalista de Estado orientada hacia una situación de mercado fuerte.

Este antecedente a su vez fue influido por una nueva demarcación política en el mundo y ha constituido una parte importante de la nueva gobernanza en México a partir de 1995, aunque esa transformación ocurrió con mayor profundidad desde 2007, cuando la Metodología de Marco Lógico fue implementada en nuestro país de maneras formal y real, cuando menos en algunos programas federales, dentro de los cuales hay programas sociales, especialmente aquellos sujetos a reglas de operación, que son los más acabados en términos de gestión de acuerdo con su formalidad operativa, dado que cuentan con una institucionalidad particular.

Las fronteras de este estudio estarán delimitadas por las dependencias específicas donde se suscitan los cambios, los programas a nivel federal que se evalúan y los actores que reciben estos nuevos procesos, pudiendo ser tanto empleados de instituciones públicas como ciudadanos, los primeros ejecutores de los programas, los segundos beneficiarios de los mismos como consecuencia de sus contribuciones fiscales reflejadas en resultados específicos, es decir, una institucionalidad entre gobierno y sociedad, estructurada a través de organizaciones ejecutoras.

En el primer apartado, se aborda una discusión de la literatura, relacionada con la Nueva Gestión Pública y la Metodología de Marco Lógico, como ejes de análisis sobre su comportamiento durante el periodo 2013-2018. Se trata de un conjunto de aspectos teóricos relacionados con estos ámbitos, vistos por separado y, posteriormente en conjunto, a fin de debatir sobre su origen, desarrollo y aplicaciones en México, toda vez que se trata de dos aspectos que aún no se han trabajado del todo, al punto de que en vez de “gestión”, se habla de “gerencia” y el marco lógico se asume como herramienta, cuando es más que eso, ya que permite mejorar la gestión de los recursos provenientes de los ciudadanos a través de contribuciones fiscales.

Dentro del segundo apartado se habla sobre la situación de los recursos financieros en la Nueva Gestión Pública de México, es decir, el dinero que administra el gobierno para sus diferentes planes de desarrollo, programas sectoriales, así como los proyectos financiados parcialmente por parte de Organismos Financieros Internacionales (OFI), tales como el Banco Mundial

(BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a aspectos diversos, es decir, infraestructura, salud, educación, medio ambiente, campo, etcétera.

En el tercer apartado se trata sobre las implicaciones en la asignación de recursos financieros dentro de la NGP y la MML durante el periodo 2013-2019, ya en un momento específico, precisamente el del gobierno de aquel lapso de tiempo, encabezado por Enrique Peña Nieto y el inicio de la actual administración federal y que tuvo aspectos dignos de análisis, revisión crítica y reflexión sobre su desempeño en cuanto a los programas públicos federales, su gestión, su marco de operación, que se centra un tanto más en la parte evaluativa y, por último, los recursos monetarios destinados a todo ello, tanto internos, como externos.

Por último, hay reflexiones finales que buscan de manera particular redondear los aspectos relacionados con los programas gubernamentales en México dentro de la NGP mediante la MML, debido a que se trata de las aplicaciones de los recursos financieros, a partir de una metodología específica, describiendo la realidad del asunto monetario, su uso en las decisiones de política pública, la gestión, el marco lógico, los derroteros del periodo 2013-2018, los límites, los alcances, las posibilidades a futuro, así como el inicio de una corriente de pensamiento sobre estos temas, que son de primera importancia para cualquier país, no solamente para México.

Desarrollo

Discusión de la literatura: Nueva Gestión Pública y Metodología de Marco Lógico

A lo largo del presente apartado, se hace un análisis sobre las teorías más relevantes relacionadas con la NGP y la MML, considerando perspectivas, reflexiones, comparaciones y escenarios, con el fin de aproximar al público lector respecto de las expresiones que han determinado el comportamiento teórico y práctico de la gestión y del marco lógico, toda vez que son orígenes de lo que se aplica en México y fundamentan, por lo tanto, la presente investigación.

En el análisis de García (2007), se encuentran elementos interesantes sobre el sustento teórico de la gestión pública, mismos que conducen a un trabajo

de reflexión sobre esos planteamientos y complementan la relación con las teorías institucional y organizacional que guarda la NGP:

“La nueva filosofía de gestión pública, utilizando palabras de Hood (1991, pp. 5-6), es un matrimonio entre el Nuevo Institucionalismo y la gerencia profesional.

Lapsley y Oldfield (2001, p. 217) indican que frente a la teoría de la elección racional, donde se asume que las decisiones colectivas son meros agregados de los intereses individuales, el Nuevo Institucionalismo considera que las instituciones públicas son relevantes para entender y explicar las interacciones entre los individuos, pues están dotadas de una lógica propia que condiciona las preferencias individuales. Y es que como Serna (2001) indica, se define el concepto de institución como el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos, que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento”. (García, 2007, pp. 39).

García (2007) le confiere un marco teórico más sólido a las argumentaciones en relación con la teoría y su correspondiente análisis institucional, ya que se aborda el nuevo institucionalismo dentro de los referentes teóricos de la Nueva Gestión Pública, agregando la teoría de la gerencia profesional, que es parte de la teoría organizacional; en ese sentido, el nuevo institucionalismo supera a la teoría de la elección racional, propia del viejo institucionalismo, dando con ello un paso orientado a la concepción de los intereses colectivos, al darles un peso específico respecto de los individuales, para en todo caso tener un condicionamiento individual a partir de lo colectivo, no viceversa, como postula la elección racional, que es esencialmente individual.

Ramiro (2002) nos aporta aspectos muy destacados sobre la NGP, desde la perspectiva del Banco Mundial:

“... desde mediados de la década de 1980, trabajos como los de Jordi Borja (1987) ingresaban en el contexto latinoamericano acompañados de no pocos aportes vernáculos que, desde enfoques no precisamente convergentes, fue-

ron tomando cuerpo desde fines de dicha década, y a lo largo de toda la de 1990 (Boisier, 1990, 1992; Palma y Rufián, 1989; Coraggio, 1990, 1997; Restrepo, 1994). Ello estimuló un debate ciertamente muy próspero con relación a la descentralización estatal, fundamentalmente en lo referente a su papel estratégico en la construcción de las nuevas relaciones Estado-sociedad, debate del que surgieron poco disimuladas divergencias en las lecturas sobre su capacidad transformadora.

Mientras las resultantes de estas confrontaciones teóricas aún no habían quedado muy claras, y sus traducciones institucionales en el contexto latinoamericano eran muy débiles, resultó sorprendente la forma en que, fundamentalmente desde la década de 1990, el BM tomó esta categoría y le dio, tanto mediante sus informes anuales como a través de sus working papers, un extenso (y no menos heterogéneo) tratamiento, compatible con lo que se denominó el Consenso de Washington, es decir, el consenso generado fundamentalmente por este organismo y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en torno a la necesidad de llevar cabo en la región reformas estructurales destinadas a reponer en plenitud los mecanismos de mercado por medio de procesos generalizados de privatización y desregulación comercial y financiera (Williamson, 1990)." (Ramiro, 2002, pp. 58).

La cita de Ramiro (2002) retoma trabajos de diversos autores que abordan el tema de la descentralización estatal, en la cual se ubica la Nueva Gestión Pública, particularmente en la relación entre el Estado y la sociedad, en la cual la participación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional ha sido destacable, al plantear reformas estructurales, las cuales conducen a privatizar y con ello a buscar mecanismos de mercado para las otrora empresas públicas, disminuyendo con ello el tamaño del Estado y buscando una tendencia desreguladora.

Adicionalmente, Ramiro (2002) efectúa un trabajo de reflexión en torno de las reformas estructurales, derivadas del Consenso de Washington de 1989, año en el cual se inició el debilitamiento del socialismo real con el derrumbe del Muro de Berlín ese mismo año, que dio paso a la reunificación

alemana y la posterior desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), ocurrida a fines de 1991. A partir de ahí se intensificaron los procesos de privatización y desregulación iniciados en 1984, dentro de las cuales se ubica la NGP en diversos países, México no fue la excepción, ya que a partir de 1995 se dio el paso hacia esa tendencia con el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).

Los fundamentos teórico-conceptuales de la Metodología del Marco Lógico pueden rastrearse al punto común del desarrollo de enfoques novedosos y metodologías innovadoras en diversos ámbitos de la ciencia, que se produce con la formulación de la llamada Teoría General de Sistemas (TGS)³⁹ a principios de la década de 1950, propuesta por Ludwig von Bertalanffy, que es hasta cierto punto parte de la teoría organizacional, que gestó derivaciones teóricas como esa.

En particular, de la Teoría de la Motivación⁴⁰ se toma el concepto de que no todas las personas tienen igual conducta, sino que se dan diferencias de comportamiento entre ellas, basadas en las distintas motivaciones que

39 La teoría de sistemas o teoría general de los sistemas es el estudio interdisciplinario de los sistemas en general. Su propósito es estudiar los principios aplicables a los sistemas en cualquier nivel en todos los campos de la investigación. En 1950, el biólogo Austríaco Ludwig von Bertalanffy planteó la teoría general de sistemas propiamente dicha. Posteriormente, en la década de los setenta, Humberto Maturana desarrolló el concepto de Autopoiesis, el que da cuenta de la organización de los sistemas vivos como redes cerradas de autoproducción de los componentes que las constituyen. W. Ross Ashby y Norbert Wiener desarrollaron la teoría matemática de la comunicación y control de sistemas a través de la regulación de la retroalimentación (cibernética), que se encuentra estrechamente relacionada con la teoría de control. En la misma década, René Thom y E.C. Zeeman plantearon la teoría de las catástrofes, rama de las matemáticas de acuerdo con bifurcaciones en sistemas dinámicos que clasifica los fenómenos caracterizados por súbitos desplazamientos en su conducta (Arnold y Osorio, 1998). David Ruelle, Edward Lorenz, Mitchell Feigenbaum, Steve Smale y James A. Yorke describieron la teoría del caos, una teoría matemática de sistemas dinámicos no lineales que describe bifurcaciones, extrañas atracciones y movimientos caóticos. John H. Holland, Murray Gell-Mann, Harold Morowitz, W. Brian Arthur y otros 90 plantean el Sistema Adaptativo Complejo (CAS, por sus siglas en inglés, que significan Complex Adaptive System), una nueva ciencia de la complejidad que describe surgimiento, adaptación y autoorganización. Fue establecida fundamentalmente por investigadores del Instituto de Santa Fe (Estados Unidos) y está basada en simulaciones informáticas. Incluye sistemas de multiagente que han llegado a ser una herramienta importante en el estudio de los sistemas sociales y complejos. Todavía es un campo de investigación activo. Como ciencia emergente, plantea paradigmas diferentes de los de la ciencia clásica. La ciencia de sistemas observa totalidades, fenómenos, isomorfismos, causalidades circulares y se basa en principios como la subsidiariedad, multicausalidad, determinismo, complementariedad, y de acuerdo con las leyes encontradas en otras disciplinas y mediante el isomorfismo, plantea el entendimiento de la realidad como un complejo, con lo que logra su transdisciplinariedad y multidisciplinariedad (Arnold y Osorio, 1998).

40 La década de 1950 fue un periodo conveniente en el desarrollo de los conceptos de la motivación, ya que en esta época surgieron tres teorías, que si bien fueron aceptadas y cuestionadas, hoy se pone en tela de juicio su validez. Se trata de la teoría de la jerarquía de las necesidades de Abraham Maslow, la teoría de los factores de Herzberg y la teoría X e Y de Douglas McGregor (Naranjo, 2009).

tienen en un momento determinado. Lo que motiva el comportamiento de una persona es la búsqueda de satisfacer una necesidad básica insuficientemente atendida.

La aplicación práctica de las metodologías basadas en estas teorías tendió a ratificar las expectativas que se habían formado sobre la capacidad de la motivación para mejorar la gestión y subir la productividad de las organizaciones. La innovación y desarrollo (I+D) se convirtió en poderoso motor de la productividad en el sector privado, a todo nivel. Esto último es importante, ya que la creatividad de las personas no depende de variables asociadas con la riqueza, como la educación superior, sino que se da en forma muy equitativa en una sociedad.

El marco lógico recoge lo propuesto por la escuela conductual, es decir, fijar resultados y dejar actuar, lo combina además con otro aporte de la visión sistémica: el desglose analítico de objetivos. Este desglose analítico es un modelo sistémico de las cadenas de causa-efecto que explican la dinámica de una transformación, como ocurre con esquemas como el de Ishikawa, de acuerdo con Romero y Díaz (2010). Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros.⁴¹ Su forma más conocida es el llamado Árbol de problemas, que se ocupa ampliamente en la Metodología del Marco Lógico.

El cambio organizacional, visto desde perspectivas administrativas, sociológicas, económicas, antropológicas, etc., tuvo una configuración como una nueva forma de organizar lo burocrático, en tendencia hacia procesos de transformación sugerentemente de mejora, ahí reside un punto importante, las reglas del juego, es decir, la institucionalidad dada al interior de las organizaciones:⁴²

“...lo que para Weber constituía un modelo ideal (o ‘tipo

41 El diagrama de Ishikawa, también llamado diagrama de espina de pescado, diagrama de causa-efecto, diagrama de Grandal o diagrama causal, se trata de un diagrama que consiste en una representación gráfica sencilla en la que puede verse de manera relacional una especie de espina central, que es una línea en el plano horizontal, representando el problema a analizar, que se escribe a su derecha. Es una de las diversas herramientas surgidas a lo largo del siglo XX en ámbitos de la industria y posteriormente en el de los servicios, para facilitar el análisis de problemas y sus soluciones en esferas como lo son: calidad de los procesos, los productos y servicios. Fue concebido en 1943 por el licenciado en química de origen japonés Kaoru Ishikawa (1915-1989). Este diagrama causal es la representación gráfica de las relaciones múltiples de causa-efecto entre las diversas variables que intervienen en un proceso. En teoría general de sistemas, un diagrama causal es un tipo de diagrama que muestra gráficamente las entradas o inputs, el proceso y las salidas o outputs de un sistema (causa-efecto), con su respectiva retroalimentación (feedback) para el subsistema de control (Romero y Díaz, 2010).

puro de funcionario burocrático', como él lo llamaba), fue más tarde 'idealizado' por autores neoweberianos, que convirtieron al modelo en un conjunto de prescripciones, más que en el resultado de un proceso histórico-estructural acerca de las relaciones entre sistemas de dominación y estilos de gobierno encarnados en formas institucionales. Seguramente sin merecerlo, el modelo burocrático de Weber fue visto, con el paso del tiempo, como 'demasiado rígido' frente a los nuevos desafíos de la gestión pública, en un mundo que se tornaba cada vez más complejo y en el cual la incertidumbre contextual y las crecientes demandas de intervención estatal, parecían exigir mayor flexibilidad en la acción del Estado.

Particularmente, en la utilización y asignación de sus recursos humanos en los procesos de gestión. Por ejemplo, comenzó a señalarse que la profesionalización de la función pública, bajo el modelo burocrático legal-racional, condujo al establecimiento de estructuras de cargos muy rígidas, dentro de las cuales los funcionarios públicos asumen tareas casi inmodificables, siendo intransferibles entre puestos, lo cual genera desequilibrios en los procesos de trabajo de la organización pública y una virtual imposibilidad de redistribuir al personal según las necesidades cambiantes del servicio público". (Oszlak, 2003, pp. 2-3)

Lo que Oszlak (2003) propone es retomar a Weber en el sentido de no caer en la alteración del sentido burocrático que le daba al funcionario público, de ahí que su planteamiento fuera muy rígido a la luz de la Nueva Gestión Pública, toda vez que no se corresponde con derroteros gerenciales de la

42 "Entre los temas y corrientes más influyentes, pueden citarse la optimización de los tiempos de trabajo en la relación del trabajador con su tarea (Administración Científica); la influencia del medio de trabajo sobre el rendimiento (Relaciones Humanas); el impacto de la cultura e institucionalidad dominantes sobre el desempeño (Administración Comparada); las implicaciones de la racionalidad acotada de los decisores sobre el comportamiento administrativo (conductismo); la posibilidad de conciliar los objetivos institucionales con los objetivos y valores de los individuos que integran la organización (New Public Administration) o el rol de los costos de transacción y los incentivos para los empleados y agencias públicas a partir del establecimiento de metas de desempeño (Nueva Gerencia Pública o New Public Management)". (Oszlak, 2003, p. 2).

gestión pública, dado que se trata en la NGP de reestructurar el papel del Estado y darle un peso específico mayor a la Iniciativa Privada (IP).

El esquema sindical en los puestos de más baja jerarquía, así como la rigidez funcional en posiciones de confianza, condujeron a la inamovilidad de funciones dentro del sector público, que lo hizo en principio inoperante en el contexto de nuevas formas de gestión, que buscan desburocratizar en términos de exceso de trámites, aunque quizás en el tema de la dignificación del personal público, el mantenimiento en vigencia de las ideas de Weber sea todavía más relevante que en el modelo de gestión anterior, que fue más ligado con actos de corrupción.

Chávez y Torres (2013) permiten iniciar la discusión en relación con el contexto y la situación de la evaluación de impacto de los programas:

“En México hay un amplio espacio de oportunidad para mejorar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para diseñar, implementar, monitorear y evaluar —de manera más efectiva y rigurosa— sus programas. La mayoría de las organizaciones tiene algún sistema o proceso en marcha para monitorear indicadores de insumos, productos o resultados intermedios, tales como registros de la cantidad de dinero que destinan a sus programas, del número de bienes o servicios que ofrecen o del número de beneficiarios directos que atienden. Algunas gastan considerables esfuerzos y recursos en recolectar datos y hacer evaluaciones de diversos aspectos de sus programas. Otras tienen instrumentos o procesos muy incipientes, lo que en ocasiones les dificulta saber cuánto gastan, en qué o a cuánta gente benefician.

En general, podemos concebir que las organizaciones se localizan en diferentes niveles de un continuo de capacidad de evaluación: desde aquéllas que generan muy poca información sobre la operación e impactos de sus programas, hasta aquellas que generan información rigurosa, evalúan su impacto y utilizan esos resultados para informar la toma de decisiones sobre su programa”. (Chávez y Torres, 2013, pp. 354-355)

La cita muestra que, si bien las organizaciones de la sociedad civil tienen más capacidades para mejorar sus programas en comparación quizás con años anteriores, los autores dejan ver las posibilidades organizacionales en general para monitorear indicadores por medio de recolección de datos y evaluaciones sobre los programas, aunque algunas están en fases iniciales respecto de sus presupuestos.

Las organizaciones tienen capacidad de evaluación muy heterogénea, es decir, a partir de niveles bajos a altos de evaluación, con base en información que va de simple a rigurosa en función de la toma de decisiones, esto implica que la homogeneidad organizacional es algo relativamente común en cuanto al tema de la posibilidad de pasar a un nivel social respecto del público en cuanto a organizaciones capaces de monitorear y evaluar programas.

Situación de los recursos financieros en la Nueva Gestión Pública de México

Los recursos financieros en el contexto de la NGP son inicialmente fiscales, es decir, por medio de la recaudación tributaria, esto ocurre por medio del Servicio de Administración Tributaria (SAT), surgido en 1997 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el marco de la NGP, separando las contribuciones respecto de la Tesorería de la Federación (TESOFE). Esta situación no implicó necesariamente una reforma fiscal de fondo, sino más bien la creación de un organismo responsable de la mayor recaudación y de las aduanas mexicanas.

La base de contribuyentes no se vio incrementada como consecuencia de la creación del SAT, la base gravable sufrió un incremento en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 10 a 15%, esto plantea un problema, porque es más adecuado actuar sobre el número de personas que pagan impuestos, que sobre la carga tributaria, porque quienes no están dados de alta ante el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) siguen en tal condición, cargando más porcentaje sobre una misma cantidad de pagadores de impuestos.

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, la Ley de Ingresos (LI) debe prever una mejor forma de ampliación del número de contribuyentes, por-

que se tiene un sesgo importante en ese sentido dentro del país, a fin de que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) sea más sano, es decir, sin la recurrencia a préstamos⁴³ y créditos⁴⁴ de parte de los Organismos Financieros Internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros (Cisneros, 2023).

Aun cuando los créditos internacionales llevan más de 70 años aplicándose a México, específicamente desde que comenzaron los financiamientos en el país, fundamentalmente de parte del Banco Mundial en 1949 y el Banco Interamericano de Desarrollo en 1961, hasta los últimos años;⁴⁵ por tal motivo, la MML ha estado en fase piloto dentro de la Administración Pública Federal (APF),⁴⁶ en la cual se pueden establecer cuatro programas federales que han sido sometidos a evaluaciones de consistencia y resultados, así como específica de desempeño, iniciadas en 2007, hasta ahora las únicas que se han publicado en el portal de internet correspondiente al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal.

Dichas evaluaciones se ubican dentro de la Gestión Para Resultados (GPR), el Presupuesto Basado en Resultados (PBR), la Metodología de Marco Lógico, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la Administración Pública

43 Un préstamo es una operación financiera por la cual una persona (prestamista) otorga mediante un contrato o acuerdo entre las partes, un activo (normalmente una cantidad de dinero) a otra persona (prestatario), a cambio de la obtención de un interés (precio del dinero).

44 Es una operación financiera en la que una persona o entidad (acreedor) presta una cantidad determinada de dinero a otra persona (deudor). El deudor deberá devolver el dinero tras el tiempo pactado, además de una serie de intereses que son las ganancias del acreedor. Se trata esencialmente de lo mismo en ambos casos, la diferencia fundamental está en que el crédito se otorga sobre una cantidad total, en tanto el préstamo complementa sobre una cantidad que ya se tiene.

45 El número de proyectos totales del Banco Mundial en México en el periodo de 1949 a enero de 2021 ha sido de 335 (Banco Mundial, 2021). El número de proyectos totales del Banco Interamericano de Desarrollo en México de 1961 a enero de 2021 ha sido de 974 (BID, 2021).

46 Corresponde al Poder Ejecutivo Federal, el cual opera a través del Presidente de la República, así como su Gabinete Legal y Ampliado, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como fundamentos legales.

47 En el caso de las exportaciones, por mencionar un ejemplo, el Programa Sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 es el denominado “Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 de la Secretaría de Economía”.

Federal, que a su vez tiene programas sectoriales por dependencia y entidad que conforman el gobierno federal (Payán 2019).⁴⁷

A partir de la escuela de pensamiento en materia económico-financiera de Keynes (2006) es posible establecer la estructura de intervención del Estado en la economía, fundamento de la operación del Banco Mundial a partir de 1945 y una derivación surgida hasta 1959, es decir, el Banco Interamericano de Desarrollo a través de proyectos en países en desarrollo como México, con base en el escenario diseñado en la localidad de Bretton Woods, en el estado de New Hampshire, Estados Unidos de América, entre el 1 y el 22 de julio de 1944, a punto de culminar la Segunda Guerra Mundial (SGM).

La intensificación de los proyectos se dio a partir de 1976, como resultado de la reestructura estadounidense lograda en buena medida por las importantes aportaciones de Friedman, retomadas por Ravier (2016); esta última corriente, opuesta en alto grado a la teoría keynesiana, postula el libre comercio apoyado por un esquema de tipo de cambio libre esencialmente monetarista, ello pudo correlacionarse con la tasa de interés moderada y una convertibilidad promedio mensual y/o anual para determinar créditos internacionales en un esquema generador de desarrollo a partir de la necesidad de los países producto de crisis en los sistemas de pagos a partir de 1973.

Los recursos financieros de parte de organismos internacionales son elevados, porque representan formas de Inversión Extranjera Directa (IED), ya que se trata de apoyos destacados y altamente operados, con entre 6 y 9% de interés anual, en amortizaciones a 25 años a partir de que pasa el periodo de gracia en proyectos de entre 5 y 10 años, ese periodo dura tres años. En ese sentido, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo operan en México a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro del gobierno federal, que participa en una situación de garante respecto del 40% gubernamental y prestatario en la parte de 60% del recurso del BM, dado que México usualmente no recibe más porcentaje de parte de los Organismos Financieros Internacionales, por su condición de ser un país de renta media.

Tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo tienen una forma operativa muy semejante, puesto que su lógica de funcionamiento se sustenta en los mismos principios de ayuda para el desarrollo en los países carentes del mismo; de acuerdo con información obtenida por Nacional Finan-

ciera, S.N.C. (NAFIN), el papel del agente financiero dentro de la operación internacional es a través de los siguientes tipos de operaciones de recursos aportados para países en desarrollo en función de programas sociales relacionados con el mejoramiento situacional de las naciones:

- Programas de Crédito
- Proyectos de Inversión
- Programas de Ajuste
- Donaciones

Los Organismos Financieros Internacionales, es decir, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo admiten el empleo de estructuras genéricas, de ahí que la metodología esperada debe ser sobre un marco lógico institucional básico, que sirva como referencia para lograr operaciones eficientes y eficaces dentro de los proyectos sociales, por ello, su desarrollo depende de la aceptación de parte de los OFI de incorporaciones metodológicas que no necesariamente se adaptan a las realidades y necesidades de países prestatarios, sea México el deudor o cualquiera otra nación.

Implicaciones en la asignación de recursos financieros dentro de la Nueva Gestión Pública y la Metodología de Marco Lógico, durante el periodo 2013-2019

El gobierno federal mexicano creó en 2013, como parte de sus esquemas planteados para el sexenio 2012-2018, la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCh), encabezada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como el gran programa social del gobierno anterior, el cual tuvo entre sus principales objetivos erradicar la pobreza alimentaria, relacionada con la carencia de una dieta adecuada que aporte los nutrientes necesarios, para ello se

48 Los Planes Nacionales de Desarrollo se han planteado desde el primer plan sexenal en 1934, pero no eran una obligación legal y cada gobierno diseñaba el plan de la mano del partido único gobernante, en el caso de México, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Fue hasta 1978 que se ensayó un Plan Global de Desarrollo y, a partir de 1983, inició formalmente la costumbre de poner a disposición del público un PND, de tal manera que durante el periodo 2013-2018, se tuvo el sexto PND consecutivo, que estuvo ligado en muchos sentidos con una Nueva Gestión Pública (NGP), en forma más bien gerencial entre 1983 y 1994, para pasar a una NGP a partir de 1995. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), surgió en 1992, como prelude de una NGP, toda vez que el Programa Nacional de Solidaridad 1989-1994 fue el primer gran programa social de la historia de México, porque antes los programas era más bien decisiones no necesariamente establecidas de antemano oficialmente por parte del gobierno en turno.

puso en marca al inicio del periodo, antes de contar con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Bizberg, 2020).⁴⁸

La población objetivo de la CNCh en Baja California, hasta 2014 era de 71 371 personas, aunque la expectativa sexenal era resolver la necesidad alimenticia de 7 millones de personas. Al tiempo en el cual se crearon mecanismos institucionales para combatir la pobreza alimentaria de México, surgió la necesidad de evaluar los alcances de las acciones gubernamentales, como parte de la existencia de una metodología aprobada para nuestro país desde 2007, es decir, la Metodología de Marco Lógico, con base en experiencias de otras naciones, entró a México oficialmente el último día de marzo de 2007, dentro de los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales en la Administración Pública Federal.

La evaluación se ha dado en el sentido de la emisión de un juicio acerca de una política que se lleva mediante procedimientos sistemáticos de recolección de información suficiente y relevante, y análisis e interpretación de la información a través de comparaciones respecto a parámetros definidos (Padrón, 1995, p. 173; Matos, 2005, p. 365; Di Virgilio y Solano, 2012, p. 39). Las evaluaciones se hacían antes de 2007, pero de formas más dispersas, incipientes y poco profundas, la llegada de la MML en el marco de la Nueva Gestión Pública dio un impulso inusitado a esa parte, a fin de generar una cultura de evaluación.

Hay cuatro tipos diferentes, la Evaluación de Diseño, para programas nuevos, la Evaluación de Consistencia y Resultados, la Evaluación Específica de Desempeño, estas dos son las más comunes que se levantan periódicamente por encargo hacia las empresas de consultoría y la Evaluación de Impacto, la más completa de todas, que se programa cada dos años y se encarga a universidades e institutos de investigación, es también la más cara de todas, pero es la que permite mejores revisiones y alcances de los programas gubernamentales.

En México y en el mundo existe un debate sobre cómo hacer que el gasto gubernamental sea más profesional, eficiente, eficaz, transparente y sometido a rendición de cuentas, a fin de enfrentar los problemas y/o conflictos sociales, que se toman como asunto público. Tomando tendencias, principalmente anglosajonas (Reino Unido, Estados Unidos, Australia y Nueva Ze-

landa fundamentalmente), se planteó una nueva forma de administración pública, parecida a lo que hacen las organizaciones privadas (Arellano, 2004, p. 13). Este es un debate entre la gestión y la gerencia, porque el primer concepto alude a asuntos más sociales que privados, en tanto el segundo plantea escenarios corporativos.

La lógica de la Nueva Gestión Pública (Aguilar, 2006), como cuerpo teórico-práctico, propone mejores prácticas para hacer gobiernos más eficaces, eficientes y abiertos a la participación de los ciudadanos, en un marco de eficiencia presupuestaria y control del endeudamiento externo. Frente a esta nueva visión, Barzelay (2003) expone el peligro que se tiene de tomar esta NGP como una tendencia, ya que su aceptación estimula la formulación de políticas por imitación, antes que la resolución de problemas, porque no se genera un modelo nacional, sino que se toman experiencias de otras latitudes sin una adecuada adaptación al contexto mexicano. (Vera et al., 2016).

En otro sector de aplicación, el sistema de salud mexicano está experimentando una importante transformación desde inicios de la década de 1980. Las reformas requieren nuevos modelos de gestión de los asuntos del sector salud en sus diferentes niveles, desde sus políticas y funciones, pasando por las dinámicas organizacionales de los servicios, hasta las prácticas de atención, por ello, el sistema de salud es una tarea permanente, a la cual no se le ve el final todavía, además del tema de canalización de recursos, porque el sistema se ubica en la Secretaría de Salud (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Seguro Popular (García-Junco, 2012).⁴⁹

Se ha propuesto que el enfoque de la NGP es el adecuado para acompañar este tránsito y avanzar en la modernización administrativa, lo cual es relativamente cierto, porque no basta con ello, sino con un conjunto de reformas en el sentido de mejorar el desempeño del personal, una reforma fiscal integral y un mejor manejo de las finanzas públicas, en el contexto de financiamientos internacionales, muchos de ellos en el sector salud. Sin embargo, es preciso reconocer que este enfoque —al igual que otros modelos de gestión— no representa sólo una evolución técnica, sino que responde a la transformación del rol del Estado respecto del sistema de salud.

49 Sustituido por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y posteriormente por el IMSS Bienestar.

El gasto público se refiere al conjunto de erogaciones que efectúan los Poderes de la Unión y las entidades gubernamentales (el Ejecutivo, considerando el gobierno federal, los estatales y municipales y los poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos autónomos y el sector paraestatal) en el ejercicio de sus funciones. La acepción más generalizada es la que hace referencia al gasto del sector público federal y es la que se vincula directamente con la política de gasto público.

El diseño del Presupuesto Basado en Resultados, que se empezó a desarrollar desde 2007, con la implementación de la Metodología de Marco Lógico, presenta un componente que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario y las actividades de planeación, así como el tendido de puentes con las de ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas, es el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Conforme al diseño difundido por la Secretaría de Hacienda y Crédito, el enfoque del SED está basado en la Gestión para Resultados, que es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Tiene interés en cómo se realizan las cosas, aunque cobra mayor relevancia en qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población, de ahí que se busca que la inversión en evaluaciones de impacto sea obtenida, a fin de levantarlas con mayor frecuencia.

El Presupuesto Base Cero (PBC) es una modalidad de la presupuestación programática implementada en México casi a la mitad del periodo 2013-2018, es decir, a partir de 2015, que consiste en que cada ejercicio presupuestal debe considerarse como si fuese el año cero, el año de inicio de todos los proyectos, sin aceptar por inercia lo erogado en el año anterior como algo necesario, sino analizando y justificando todos los recursos solicitados como si la tarea fuese totalmente nueva.

En el marco de lo que ha sido la elaboración de la propuesta de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la aplicación del PBC implica la revisión de los programas federales, de sus objetivos de política pública, de las necesidades a atender y de las prioridades de atención definidas por las máximas autoridades del gobierno federal, en el caso de México, la Pre-

sidencia de la República, la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP), por mencionar las más destacadas.

En el inicio del actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), el 2019 fue un año inaugural de administración con varias dificultades, por principio de cuentas, ocurrió un proceso de austeridad presupuestaria, que ha afectado al órgano responsable de la evaluación de programas, es decir, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, porque el nuevo gobierno asume que hay corrupción, es decir, manejos poco claros en relación con la evaluación de programas públicos federales, una especie de contubernio con los gobiernos anteriores, por ello la evaluación y los recursos para la misma han sido recortados de manera importante.

El gobierno actual tiene como uno de sus objetivos más importantes, combatir las prácticas consideradas inapropiadas por parte de los gobiernos anteriores, por medio de recortes presupuestales dentro de instancias públicas, la idea es lograr un nuevo planteamiento tanto financiero como operativo, en el cual los programas no tengan que ser evaluados con la derrama de recursos de antaño. No obstante estos puntos, la inclinación de la actual administración en relación con la Inversión Extranjera Directa es algo que no ha menguado, es decir, se siguen firmando contratos con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para proyectos de desarrollo en diferentes temas y sectores de aplicación.

Conclusión

La tendencia privatizadora de las soluciones en términos de una mayor participación de los particulares y un Estado en principio más eficiente dada su gerencialización, así como la alianza entre diferentes actores, muestran una situación interesante, al ser condiciones esenciales en el diseño de programas sociales guiados por principios flexibles que incluyan diversas situaciones con componentes políticos, económicos y sociales. Bajo esta perspectiva, no todo depende del Estado, no obstante ello, es su responsabilidad e interés procurar la evaluación de los procesos que se desencadenan y los resultados que se obtienen en cuanto a productos, efectos e impactos y también respecto de sus costos monetarios y no monetarios.

Mejorar la eficiencia y eficacia tanto de los procesos como de los procedimientos implica efectuar acciones que proporcionen, a tomadores de decisión, información al respecto de cuestiones teóricas y metodológicas, entre otras, que impliquen el análisis de involucrados, la cooperación interinstitucional y con la iniciativa privada; así como detalle de las actividades operativas realizadas, porque es en esos aspectos en los cuales se deben focalizar los programas sociales y en general todos los programas públicos federales.

Los actores que participan dentro de las decisiones sobre evaluación son altos funcionarios o en un sentido gerencial, directivos de la dependencia responsable y autoridades de los niveles de gobierno, es decir, federal, estatal y municipal, quedando en una menor escala los beneficiarios (o ciudadanos) y los operadores de las intervenciones, así como los profesionales de evaluación, que de suyo debería ser invariablemente externa en aras de una mayor objetividad de criterio. El conjunto de actores requiere participar simultáneamente de un espacio político, organizacional, institucional y metodológico de gestión, tanto teórico como práctico, con la intención de mejorar la capacidad de aprendizaje que deriva de los trabajos evaluativos, ya que ellos dan pautas muy concretas de acción.

Un buen Sistema de Evaluación del Desempeño contribuye al federalismo, que sea a su vez un hilo conductor de esquemas de rediseño institucional, es decir, revisando permanentemente las reglas de operación de los programas, en una tendencia de mejoramiento de la MML como herramienta fundamental dentro de la NGP en México, para ello las evaluaciones deben contemplar el impacto, no solamente el desempeño o la consistencia y los resultados, ya que dichas evaluaciones no contemplan con el detalle suficiente aspectos analíticos aportados por académicos de universidades o institutos de investigación, que son muy acuciosos en sus trabajos de revisión.

La Metodología de Marco Lógico es útil para orientar, controlar y evaluar los programas sociales, siendo estos una representación de la acción pública, cuyo fin es generar cambios positivos en los atributos y las condiciones de vida de las personas dentro de los países en los cuales se implementa esta metodología dentro de esquemas de gestión pública innovadores. Como una de las herramientas respecto de los presupuestos basados en resultados, pone énfasis en la generación de productos y en la búsqueda tanto

de eficiencia como de eficacia dentro del quehacer gubernamental, esto a través de una estructura causal y un lenguaje lógico, es decir, estructurado y comprensible para los ciudadanos.

En 2007, la Administración Pública Federal adoptó la MML; su aplicación consistió en la construcción directa de matrices de indicadores con base en las Reglas de Operación (ROP), ello nos permite señalar que existió una adecuación de los elementos de diseño de programas a una estructura causal, para la cual se alinearon las actividades y productos a los objetivos, aunque la selección de estos no corresponde precisamente con las causas del problema, en ese sentido, la causalidad de los problemas no es revisada a profundidad al retomar las ROP como principal fuente de información sobre el diseño y al no contar con suficiente apoyo técnico ni conceptual debido a la ausencia de diagnósticos y estudios sobre los problemas abordados.

A partir de 2013, los cambios en la gestión presupuestal, aunados a fallas de Estado en programas alimenticios y de salud, han marcado una situación un tanto detenida por parte de los mecanismos de trabajo público, en el marco de la Nueva Gestión Pública, con el empleo de la Metodología de Marco Lógico, lo cual motivó la conformación de un Presupuesto Base Cero con el referente del Presupuesto Basado en Resultados, ubicado dentro del SED, como parte de la MML y de la Matriz de Indicadores para Resultados. La idea fue fortalecer ese esquema, sin embargo, la petición de apoyos financieros al Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo no ha menguado.

La salud financiera de México ha mostrado que el endeudamiento no puede ser cubierto con la recaudación tributaria, lo cual implica una dualidad dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, que sugiere una situación no adecuada para el desempeño del gasto público, toda vez que la eficiencia de los programas gubernamentales no basta para el pago de las deudas internacionales y la NGP, además de la MML, resultan ser aspectos de aplicación sugeridos por parte de Organismos Financieros Internacionales.

El actual gobierno parece alejarse de los planteamientos anteriores, buscando corregir los errores detectados en el pasado, especialmente en gobiernos del llamado “Periodo Neoliberal” 1982-2018, es decir, seis sexenios, los de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quesa-

da (2000-2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018). Dichos periodos gubernamentales promovieron procesos de privatización que condujeron a una Nueva Gerencia Pública, en parte contrapuesta con la NGP, porque no se trataba necesariamente de eficientar el gobierno, sino de reducirlo y dejar todo al arbitrio de las empresas privadas, en cantidad creciente.

Las finanzas públicas y los recursos provenientes del exterior en el gobierno actual (2018-2024), muestran una realidad combinada o mixta, en la cual conviven la recaudación tributaria, los créditos y préstamos de parte de Organismos Financieros Internacionales, es decir, dos fuentes de dinero, desde el punto de vista público tanto local, como extranjero, lo cual pone a debate la forma en la cual la Nueva Gestión Pública y la Metodología de Marco Lógico son financiadas por las fuentes y los procesos de recuperación de inversión, a fin de evitar el endeudamiento externo.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, México
- Arnold, M y Osorio, F. (1998). Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas, en *Cinta moebio*, vol. 3, pp. 40-49, consultado en <https://www.moebio.uchile.cl/03/frprinci.html>
- Barzelay, M. (2003). La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita, *Gestión y Política Pública*, vol. XII, no. 2, II semestre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México.
- Bizberg, I. (2020). “El fracaso de la continuidad. La economía política del sexenio de Enrique Peña Nieto”, en *Foro Internacional (FI)*, LX, 2020, núm. 2, cuad. 240, pp. 629-682.
- Boisier, S. (1990). La descentralización. Un tema difuso y confuso, en *Revista Interamericana de Planificación*, no. 90, SIAP.
- Boisier, S. (1992). Las relaciones entre descentralización y equidad, en *Revista de la CEPAL*, no. 46, abril.
- Borja, J. (1987). *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*, FLACSO-ICI-CLACSO. Santiago de Chile.

Chávez, E. y Torres, B. (2013). Innovations for Poverty Action en México: Una experiencia para fortalecer la capacidad en organizaciones civiles para evaluar el impacto de sus programas de manera rigurosa, en Maldonado, C. y Galíndez, C. *Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados. Aprendizaje y Cooperación Sur-Sur para la Innovación: El Papel de los Actores Subnacionales*, CI-DE-Centro CLEAR para América Latina, 1ª Edición, pp. 353-370.

Cisneros, D. S. (2023). “Determinantes del crédito bancario otorgado al sector industrial mexicano, 2008-2018”, en *Análisis económico*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, vol. XXXVIII, núm. 98, Mayo-Agosto, pp. 113-127.

Coraggio, J. (1990) La propuesta de la descentralización: en busca de un sentido popular, en Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (compiladores), *Descentralización del Estado. Requerimientos y política en la crisis*, Fundación Friedrich Ebert-Ediciones CEUR.

Coraggio, J. (1997), *Descentralización, el día después*, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Di Virgilio, M. y R. Solano (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC.

Di Virgilio, M. y R. Solano (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC.

García-Junco, D. (2012). “La transformación del sistema de salud y el Seguro Popular”, en *Gaceta Médica de México*, pp. 518-524.

García Sánchez, I. M. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*, en *Presupuesto y Gasto Público*, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 37-64.

Hood, Christopher (1991) A Public Management for all Seasons, in *Public Administration*, vol. 69, spring, pp. 3-19.

Keynes, J. M. (2006). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica, México, Primera reimpresión de la Cuarta edición, p. 413.

- Lapsley, I. y Oldfield, R. (2001). Transforming the Public Sector: Management Consultants as Agents of Change, *The European Accounting Review*, vol. 10, no. 3, pp. 523-543.
- Matos, R. (2005). “Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo”, en *Revista de Ciencias Sociales* v.11 n.2 Marcaibo, mayo.
- Naranjo, M.L. (2009). “Motivación: perspectivas teóricas y algunas consideraciones de su importancia en el ámbito educativo”, en *Revista Educación*, 33(2), 153-170
- Oriol, J. (2007). Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 9, no. 16, Primer Semestre, pp. 121-148.
- Oszlak (2003). Profesionalización de la función pública en el marco de la Nueva Gestión Pública, Trabajo presentado en la IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, República Dominicana, Junio 27-28, 2002. Publicado en Arellano, David, et. al. (2003): *Retos de la profesionalización de la función pública*, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Venezuela.
- Palma, E. y D. Rufián (1989). *Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina*, ILPES. Santiago de Chile.
- Padrón, Carlos Eduardo (1995), “La Evaluación de programas sociales”, *Revista venezolana de Análisis de Coyuntura*, núm. 1, julio-diciembre, 173-183. En línea: <http://www.sicht.ucv.ve:8080/bvirtual/doc/analisis%20de%20coyuntura/contenido/volumenes/1995/pag173.pdf>.
- Payán, K. F. (2019). “El Presupuesto basado en Resultados en México”, en *Trascender, Contabilidad y Gestión*, Universidad de Sonora. Departamento de Contabilidad, Núm. 10, enero-abril, pp. 36-49.
- Ramiro Fernández, V. (2002). Transformación del Estado y procesos de descentralización. La propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas-intereses en el capitalismo global, en *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 33, no. 128, México, IIEc-UNAM, enero-marzo, pp. 55-93.

Ravier, A. (2016). El pensamiento de Milton Friedman en el marco de la Escuela de Chicago, en *Estudios Económicos*, no. 66, enero-junio, pp. 121-148

Restrepo, D. (1994). Aspectos espaciales de la reestructuración: descentralización y apertura, en *EURE*, vol. XX, no. 59, Santiago de Chile.

Romero, Erika y Díaz, Jacqueline (2010). El uso del diagrama causa-efecto en el análisis de casos, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), vol. XL, no. 3-4, pp. 127-142, Centro de Estudios Educativos, A.C. Distrito Federal, México.

Vera Martínez, M., Rocha Romero, D. y Jaramillo Cardona, M. (2016). Medir a ciegas. Evaluación de desempeño en la Cruzada Nacional contra el Hambre, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, no. 16, julio-diciembre, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España.

Acción colectiva y combate a la corrupción: Análisis estratégico de la participación no institucional

José Luis Hernández Mota*

Introducción

Convencionalmente se asume que la corrupción es un fenómeno social en cuya lógica de acción prevalecen los intereses particulares de los involucrados sobre los de la sociedad. No obstante, el fenómeno de la corrupción puede entenderse de mejor manera si se analiza el comportamiento social en dicha circunstancia. Esto significa que el análisis debe permitir la identificación de regularidades, sincronías y diferencias en la interacción de los diferentes actores que confluyen en las relaciones sociales sistemáticas que dan lugar a procesos de corrupción.

Sin embargo, dado que el fenómeno encuentra un origen y visibilidad mayor en los vericuetos burocráticos, las reformas propuestas para combatirlo han propiciado o han fortalecido los cimientos sobre los cuales la corrupción se ha convertido en una problemática persistente. Así, resulta común la aceptación de que el problema de la corrupción da lugar no únicamente al desvío de recursos públicos, sino también de recursos privados. Por tanto, ello resulta en la organización, de estructuras institucionales, formales e informales, que se utilizan como herramientas para conseguir beneficios económicos extraordinarios. De esta manera, el fenómeno se reproduce sistemáticamente tanto en la cotidianeidad burocrática como en los casos específicos de corrupción a gran escala, públicos y privados.

En consecuencia, el origen de la motivación del análisis sobre la corrupción se presenta como un problema social trascendental que requiere de la

* Profesor-Investigador del Departamento de Economía de la UAM Azcapotzalco. Correo electrónico: jlhm@azc.uam.mx

creación de estrategias sociales participativas que puedan afrontarlo eficazmente. Esto significa que la premisa de la que se parte es que se considera que la corrupción puede entenderse de mejor manera si se analiza el comportamiento social en dicha circunstancia, posibilitando una respuesta al cuestionamiento respecto a, ¿cuál es el comportamiento de los participantes en los actos de corrupción cuando estos la reconocen y aceptan? Como hipótesis se plantea que la acción colectiva, entendida como las acciones directas a cargo de grupos sociales organizados que enfrentan un determinado problema común, no solucionado, constituye un instrumento eficaz para su combate o disminución.

Fenomenología de la corrupción

Inicialmente, para la comprensión y construcción teórica de la economía de la corrupción, se tomó como base el planteamiento de Becker (1968) en torno al análisis de la utilidad esperada en el comportamiento de los individuos que generan los incentivos respecto a si cometen o no un delito. De esta manera, Rose-Ackerman (1975) mostró que existe una relación entre la estructura de mercado y la incidencia de las prácticas de corrupción gubernamentales determinada por las preferencias e incentivos de la burocracia para obtener beneficios extraordinarios derivados de los procedimientos contractuales gubernamentales.

Sin embargo, dado que los problemas de corrupción se derivan de la eficacia de los controles y de las personas encargadas de su aplicación, ello permite concebir a la corrupción como un asunto de burocracias y administradores. Por tanto, en el ámbito de la literatura económica sobre la corrupción, esta se ha definido como el abuso de poder del sector público para beneficio privado, con costos sociales que se internalizan, pero que no generan afectaciones en la estructura de los derechos de propiedad (Aidt, 2003).

Esta concepción de la “corrupción económica”, aunque ha permitido determinar la modelación y medición del fenómeno (Jain, 2001), también ha llevado a su encuadramiento a la percepción de la corrupción ligada a la prestación de los servicios públicos y, sobre todo, a la actuación de los funcionarios responsables y de los actores ligados a ellos. Bajo estos términos, el elemento común para la medición de los efectos de la corrupción ha

sido relacionar los índices económicos con los de percepción o estimación de la cuantificación de los actos de corrupción. Así, diversos estudios han destacado el impacto negativo que la corrupción genera en la asignación y eficiencia de los recursos disponibles y utilizados sobre la inversión pública (Tanzi y Davoodi, 1997 y 2000), sobre la reducción de la inversión privada y el crecimiento económico (Mauro, 1995 y 1997) y sobre el aumento de la brecha en la distribución de la riqueza (Bardhan, 1997; Gray y Kaufmann, 1998).

No obstante, la utilización de la percepción de la corrupción implica centrar la atención en el ámbito de la actuación pública y, en especial, en su encuadramiento al nivel operativo donde se dan lugar los trámites para la prestación de bienes y servicios públicos, sin considerar que las estructuras institucionales establecidas son capaces de inhibir o fomentar el problema. En este sentido, La Porta *et al.* (1999) y Loayza *et al.* (2001), al vincular el fenómeno de la corrupción con la relación entre el comportamiento de los agentes sujetos a actos de corrupción y la calidad institucional prevaleciente, plantean que la debilidad de las instituciones (en especial las jurídicas y fiscalizadoras), producto de la ausencia o exceso de leyes o su ausencia de aplicación estricta, o a modo, resultan en un alto índice de impunidad. Esta situación permite que la corrupción florezca y madure por el enlazamiento entre el poder y el dinero, cuyo resultado son decisiones públicas que favorecen la obtención de beneficios extraordinarios propios, de grupos o individuos particulares.

Aunque lo anterior implicó un cambio en la atención del fenómeno de la corrupción en todos los niveles, y no sólo en su encuadramiento al nivel operativo, la percepción de la corrupción resulta diferenciada. Por ejemplo, cuando los países cuentan con estructuras institucionales débiles y con carencias sociales, la percepción de la corrupción se encuentra ligada a la prestación de los servicios públicos y, sobre todo, a la actuación de los funcionarios responsables y de los actores ligados a ellos. En cambio, en los países que cuentan con estructuras institucionales sólidas, la percepción está ligada a las actuaciones sistémicas derivadas de las decisiones de los cargos de designación, dada la existencia de controles que, teóricamente, garantizan su legalidad desde la normatividad vigente (Elliot, 2000). De esta manera, una estructura institucional que se caracterice por la ausencia de mecanismos de control regulatorio y por la construcción y el fortalecimiento

to del abuso de poder de las personas encargadas de su aplicación, sean o no funcionarios públicos, constituye la fuente principal para la corrupción.⁵⁰

Por consiguiente, dado que las causas de la corrupción pueden encontrarse por la ausencia de instituciones garantes de un Estado de Derecho, para la concepción institucional, no resulta aventurado afirmar que la corrupción se ha convertido en uno de los obstáculos percibidos más trascendentes para el buen funcionamiento institucional de los gobiernos, donde la ausencia de regulación es primordial para la construcción del abuso de poder y como variable principal de este problema social. Esto implica la aceptación de que los actos de corrupción son realizados por funcionarios públicos, en beneficio directo o indirecto, a través de mecanismos como el uso discrecional para otorgar exenciones, bienes o servicios públicos, el determinar a favor o en contra de la aplicación de leyes y reglamentos, o por el cohecho, soborno o aportaciones, originado por un comportamiento extorsionador de un empleado público o por un comportamiento sobornador de un particular producto de la imposición intencional de distorsiones en la implementación normativa respecto a los trámites y regulaciones para obtener pagos o incentivos ilícitos y/o no transparentes (Gray y Kaufman, 1998; The World Bank, 2000).

Ahora bien, dado que en la lógica de acción de la corrupción prevalecen los intereses particulares de los involucrados sobre los de la sociedad, el fenómeno puede manifestarse con conductas y en contextos diferentes. Esto significa que puede prevalecer tanto en países ricos como pobres, en sociedades estructuradas o desestructuradas, en el sector público o privado, donde su recurrencia forma una paradoja institucional de carácter estructural: los actos se realizan con secrecía, pero se tiene un reconocimiento generalizado de ellos y, aunque constituyen los delitos más comunes, son los

50 De acuerdo con Transparencia Internacional (TI), la corrupción caracterizada por el favoritismo (o conflicto de interés) es la forma que prevalece en países con mayor nivel de desarrollo y que puede definirse como el abuso de poder para favores a amigos y partidarios, cuya base es el intercambio de favores y la reciprocidad, sin que necesariamente medie el soborno. Esta práctica, en cambio, en los países con menor nivel de desarrollo no se considera como corrupción, de ahí que no se tenga en el imaginario social de la corrupción (Zalpa et al., 2014). No obstante, aunque se reconoce la existencia de diferencias en la calidad institucional de los países, es importante destacar que la visión empírica predominante sobre la medición de la corrupción sólo considera la definición ortodoxa de organismos internacionales como TI o Banco Mundial (BM), basada en la percepción de la corrupción conforme la participación o experiencia de la población en acciones de extorsión por acceso a bienes y servicios públicos.

menos reportados. Por ejemplo, Campos y Giovannoni (2006) señalan que la práctica de corrupción socialmente aceptada en los países avanzados se ejerce por la influencia privada en las decisiones públicas siendo una práctica legal denominada cabildeo y sólo se sanciona cuando es indebido (i.e. cuando no se cumplen las reglas establecidas).

En la misma línea, Kaufman y Vicente (2005) señalan que el cabildeo, la seducción o la presión de los grupos de interés son formas de corrupción legal, no punitivas, que se generan cuando se establecen barreras legales que protegen y ocultan los actos corruptos y minan las capacidades legales de la población afectada al promover leyes o disposiciones públicas que benefician a determinados grupos de interés en perjuicio de otros y se esgrimen en aras de un interés nacional. Pero como el fin último es el generar o mantener beneficios extraordinarios, esto significa que el sostén de la corrupción legal es económico y ello permite no penalizarla, moral o éticamente y, por el contrario, es una actividad institucional valorada y aceptada que se ha extendido a los países pobres.

En tal caso, la corrupción que emerge se ampara por la ceguera de la ley y por los intereses que la sostienen, denominándose “corrupción legal o institucional”. Este tipo de corrupción se manifiesta claramente por medio del fenómeno conocido como “puerta giratoria”.⁵¹ Esto obliga a la necesidad de entender también a la corrupción institucional como un conjunto de eventos cotidianos que favorecen la captura de Instituciones del Estado por poderes fácticos expresados por un líder o por grupos de presión (Hellman et al., 2001), donde predominan los conflictos de interés que conllevan a la opacidad, secrecía y derroche de recursos públicos (De Graaf, 2007). Cuando ello ocurre, la captura del Estado es de facto y genera costos económicos por ineficiencia, socializando los costos y privatizando los beneficios de las decisiones públicas.⁵²

De esta manera, dado que la corrupción no sólo se determina por el robo, el fraude, el cohecho, la extorsión o “mordida” y las trabas burocráticas, eje-

51 El fenómeno conocido como “puerta giratoria” consiste en el favorecer a individuos, grupos o entidades específicas sin que medie contraprestación monetaria, sólo la promesa o esperanza, no escrita, de una opción futura con garantía de ingresos en el largo plazo.

52 De acuerdo con Merino (2013), la captura va desde la designación en los cargos principales hasta el uso abusivo del presupuesto pasando por el uso discrecional de la gestión pública. Por lo tanto, puede afirmarse que la corrupción institucional es el resultado de las formas específicas de captura, donde el beneficio de los miembros de grupo de poder es la constante.

cutados desde el área administrativa del sector público, sino también en el tráfico de influencias (conflictos de interés) y el abuso del poder económico o político (captura institucional o discriminación) de poderes fácticos dentro y fuera del sector público, entonces la corrupción puede definirse como cualquier conducta que sirve a intereses particulares y políticos, resultando ilegítima para la población. Debido a ello, podemos conceptualizar a la Corrupción Institucional como una situación donde los poderes fácticos (ya sean líderes o grupos de presión) tienen el poder de crear y operar a las instituciones y a las normas para beneficiar a los intereses particulares de ciertos actores, aunque en términos legales no se considere como corrupción (Morris, 2016).

Por su parte, Hodgson y Jiang (2008) muestran que la corrupción también está presente en el sector privado y no compete únicamente al sector público además de que no necesariamente se obtienen beneficios privados. Cuando esto se hace presente en las sociedades, se genera una corrupción organizacional caracterizada por la tolerancia a la violación de las normas establecidas, cuyos costos sociales no pueden ser internalizados debido a que terminan afectando la estructura de los derechos de propiedad.

Sin embargo, a pesar de que las conceptualizaciones de la corrupción institucional y organizacional permiten una amplia delimitación sistemática de los actos de corrupción que pueden definirse como actos de intercambio ilícitos en las decisiones públicas y privadas que dan lugar a la delincuencia económica. Dadas las implicaciones políticas, sociales, culturales y morales de la corrupción, el fenómeno continúa focalizándose en el abuso de los cargos públicos para la obtención de beneficios privados, que se pueden realizar con sobornos o sin sobornos y a favor o en contra de alguien.

Pero cuando la práctica diversa y generalizada de la corrupción debilita la estructura institucional, a grado tal que no se reconozcan los actos de corrupción como tales, el ejercicio del Estado de Derecho resulta insuficiente para impedir los actos de corrupción normalizando la denominada “cultura de la corrupción” (Fisman y Miguel, 2006). El reconocimiento de la cultura de la corrupción muestra que las modalidades de corrupción no son fijas ni únicas, sino, por el contrario, son cambiantes y de diversas manifestaciones entre las diferentes sociedades.

Asimismo, si, de manera global y estructurada, se adaptan, transforman o se crean modalidades institucionales funcionales a los intereses privados⁵³, entonces los márgenes de los actos de corrupción pueden considerarse de carácter estructural. Cuando la corrupción adquiere el rasgo estructural, el riesgo esperado del acto de corrupción, medido por la sanción social, legal y/o administrativa, es mínimo comparado con el beneficio económico y/o político calculado.

De esta manera, la impunidad se constituye en el motor de la corrupción y la primera, opera cuando se da una continuidad a la complicidad y al chantaje y se mantiene el silencio del problema, institucionalizándose las prácticas perniciosas que corroen y debilitan la confianza en las instituciones y en el Estado de Derecho. Esto sugiere que quién decide cometer actos de corrupción, en su análisis costo-beneficio contempla el grado de captura institucional⁵⁴ presente, el cual permite la imposibilidad del cumplimiento de acuerdos establecidos, donde los funcionarios abusan de los particulares y viceversa. De esta manera, el cabildeo, el tráfico de influencias, el soborno, la extorsión, las aportaciones encubiertas por el engaño, la mala fe y, en general, la deshonestidad lleva a un comportamiento, aunque rechazado socialmente es aceptado individualmente, de simulación en el cumplimiento de las leyes, normas y acuerdos, públicos y privados, que fundamenta la convivencia cotidiana y fortalece la persistencia de la corrupción (Husted, 1999).

Resulta obvio deducir que cuando las reglas o acuerdos no se cumplen o se tratan de evitar, la forma socorrida es corrompiendo las relaciones. Entonces, la corrupción se presenta independientemente de la estructura económica institucional⁵⁵ que se trate, estableciendo la competencia y carencia para los menos beneficiados, pero privilegios y abundancia para los más beneficiados. Por lo contrario, si las leyes y normas en general resultan de acuerdos, consensos e ideas compartidas socialmente ello puede llevar a

53 El interés privado no es limitante al beneficio obtenido por un individuo, sino también al de un grupo, familia o colectivo que constituye una parte de la sociedad en general, tanto en ámbito del mercado como en el de la regulación del Estado.

54 Convencionalmente se concibe a la captura institucional como la manipulación de las reglas y de las instituciones del Estado en beneficio de unos cuantos y la negación de lo público a través de un cuerpo legal que afecta la gobernanza y la calidad institucional (Kaufman, 2011).

55 La estructura institucional de una economía puede ser considerada como un conglomerado de instituciones, formales e informales, que permiten incentivar, positiva o negativamente, las actividades económicas.

plasmar en ellas ideas cohesivas y proyectos comunes no discrecionales. Esto reduce los incentivos para extraer rentas y generar descontentos.

Lo anterior significa que las prácticas de corrupción no son exclusivas de una economía o individuos en particular, sino que, al ser parte de los comportamientos de los agentes en general, resultan arraigadas masivamente y son independientes de los niveles de ingreso. Esto justifica la persistencia de la corrupción, cuyo marco de actuación ocurre en un mercado de información no reconocido y, por tanto, no regulado que conlleva a la extracción de rentas y a la generación de ganancias privadas. Por esta razón, se promueven incentivos para continuarla o para generar descontentos sociales, si parte de los beneficios extraordinarios no se reparten socialmente (Klein, 2011). De acuerdo con Mynt (2000), ambos casos son un síntoma de debilidad de la estructura institucional, cuyos rasgos generales es que prevalece una estructura legal compleja, opaca y discrecional, acompañada de la ausencia de mecanismos y arreglos institucionales efectivos, que restringe la actividad económica y promueve los conflictos sociales latentes.

Esta situación es la menos deseable, pues cuando la población ha adoptado la cultura de la corrupción, caracterizada por el comportamiento deshonesto y fomentada por la implementación de normativas inaplicables y discrecionales, el resultado son la conformación de estructuras no inclusivas y no dinámicas. Este tipo de sociedades se caracterizan por la prevalencia de ideas y proyectos excluyentes plasmados en normativas que, si bien pueden favorecer a ciertos grupos sociales, son incapaces de generar capital social.

Acción colectiva y combate a la corrupción

Aunque desde la década de 1990 el diseño de las políticas anticorrupción se ha colocado en la agenda de las políticas públicas, los esfuerzos han estado diversificados y la multiplicidad de las soluciones generadas han dependido del enfoque utilizado para entender el concepto y causas de la corrupción. Esta situación ha generado medidas anticorrupción sesgadas e ineficaces que han provocado una situación de vinculación y retroalimentación entre la corrupción y la debilidad institucional (Bukovanski, 2006).

Dentro de la literatura, las medidas anticorrupción tienen su fundamento teórico en el trabajo seminal de Becker y Stigler (1974). Ellos señalaron

que el combate a la corrupción requiere del aumento de controles y de procurar salarios públicos elevados para inhibir los incentivos a las prácticas corruptas. Posteriormente, basándose en el análisis de Becker (1968), Rose-Ackerman (1975) mostró que las medidas anticorrupción deben contemplar sanciones que inhiban los incentivos, reformar los procedimientos contractuales llevados a cabo por el sector público y establecer la reorganización de las estructuras de mercado.

No obstante, es a partir de los análisis económico-legales sobre la corrupción, cuando el consenso, en la práctica, ha llevado a implementar, en general, políticas de creación de instituciones fiscalizadoras y de reforma en las ya establecidas, para el fortalecimiento del Estado de Derecho y mejora de la calidad institucional. Así, se han desarrollado estructuras institucionales que tienen como finalidad castigar el fraude, la malversación de fondos, el cohecho, el soborno o el tráfico de influencia a través de la imposición de reformas que buscan aumentar o reducir los mecanismos de control de forma burocrática (Tanzi, 1998).

Así, bajo la premisa de que la corrupción es un síntoma de debilidad de la estructura institucional, el análisis económico-legal o institucionalista establece que, para combatirla, es fundamental promover el diseño de mecanismos institucionales que contribuyan a la satisfacción de las preferencias sociales en términos de reciprocidad y equidad para todos los participantes. Sin embargo, su efectividad queda limitada debido a que el diseño de su construcción, implantación y evaluación se establece dentro de la estructura formal de las propias instituciones y se omite el hecho de que las medidas más efectivas para corregirla es atacar sus causas, no sus síntomas (Mynt, 2000).

Adicionalmente, los resultados poco afortunados se profundizan en los países en desarrollo al contar con un Estado de Derecho débil y con amplios sectores informales que a menudo conduce a una situación de arraigo de altos niveles de corrupción. Esto conlleva al planteamiento de estrategias anticorrupción como esfuerzos políticos independientes, desintegrados y descoordinados de los marcos e instituciones amplios, sin que cuenten con la participación de los actores que trabajan para combatir la corrupción, promover la transparencia y la rendición de cuentas. El resultado es un oportunismo político, caracterizado por la manipulación de acciones guber-

namentales vinculadas con prácticas de corrupción, y la generación de una “industria anticorrupción”, Campos y Giovannoni (2006).

Esto explica por qué las medidas anticorrupción se centran exclusivamente en cambiar la percepción sobre la corrupción sin la implementación de reglas claras y sencillas de aplicar, con participación de los diferentes actores sociales, para la acotación, sanción e inhibición de las prácticas de corrupción. El fundamento de esta práctica se encuentra en que, en cualquier condición, la autoridad gubernamental querrá manejar la percepción sobre la corrupción para imponer la suya conforme sus motivos, sobre todo cuando las prácticas de corrupción aparecen o son visibles y buena parte de la población se preocupa y alarma. Pero a partir de que se replican y extienden los actos de corrupción, afectados o no, directos o indirectos, la acción gubernamental tiende a minimizarlos o negarlos. La finalidad de dicho actuar es que la sociedad se “acostumbre” y tienda a verlos de forma normal para que pierda preocupación y alarma fortaleciendo la cultura de la corrupción, por medio de un proceso de adormecimiento psicológico como el señalado por Slovic y Västfjäll (2015).

En cambio, para entender y encontrar salida al fenómeno de la corrupción, debe analizarse el comportamiento social en dicha circunstancia, permitiendo la identificación de regularidades, sincronías y diferencias en la interacción de los diferentes actores que confluyen en las relaciones sociales sistemáticas que dan lugar a procesos de corrupción. Por consiguiente, la literatura reciente enfoca la problemática a partir del trabajo de Groenendijk (1997) que, al establecer la corrupción como un problema agente-principal, permitió analizar las diferentes dinámicas, características e implicaciones para el diseño de políticas anticorrupción que consideren la pertinencia de la acción colectiva, entendida como las acciones directas a cargo de grupos sociales organizados que enfrentan un determinado problema común no solucionado.⁵⁶

⁵⁶ El problema agente-principal propuesto por Ross (1973) asume que el agente tiene más información y poder de decisión que el principal. Debido a esta asimetría de información, el principal no puede monitorear perfectamente las acciones del agente. Esto significa que el agente tiene el potencial de perseguir sus propios intereses, si los intereses de los dos divergen. La corrupción se conceptualiza de la siguiente manera: los votantes (ciudadanos) se consideran el principal, mientras que los funcionarios públicos (burócratas o políticos) se clasifican como los agentes, quienes pueden abusar de su cargo y discreción sobre los servicios públicos para asegurar las rentas del público, mientras que el público (los principales) no puede monitorear perfectamente o hacer que los funcionarios públicos rindan cuentas. Las soluciones al problema suelen incluir mecanismos de supervisión para informar al principal y sanciones para incentivar a los agentes.

El análisis agente-principal permite asumir que existe un puente entre la corrupción y la acción colectiva, sobre todo cuando se considera esta como la decisión o capacidad de agenciamiento, reconocimiento o capacidad de autodeterminación que tienen o pueden desarrollar los grupos sociales frente a los procesos de corrupción, lo que implica su rechazo como una forma natural o cultural (normalización). De esta manera, socialmente puede emerger la elección de la responsabilidad social y ética como instrumento de combate a la corrupción, con y aun en contra de la estructura institucional, Bendor y Mookherjee (1987). Esto incluiría nuevos instrumentos de supervisión dirigidos por una variedad de actores sociales y políticos y mecanismos anticorrupción que funcionen de manera integral, descartándose la idea de que la corrupción persiste porque funciona como una forma de hacer las cosas.

Aun cuando en la actualidad las investigaciones sobre corrupción y las intervenciones anticorrupción han venido utilizado el enfoque principal-agente para el diseño de las reformas anticorrupción de última generación.⁵⁷ Sin embargo, Rothstein (2011) y Marquette y Peiffer (2015b) señalan que la teoría principal-agente no describe suficientemente la corrupción. Por lo tanto, las soluciones basadas únicamente en esta teoría se quedan cortas. La explicación de por qué la mayoría de los esfuerzos anticorrupción son ineficaces es que el principal puede no existir en la realidad o pueden participar también en comportamientos corruptos. Esto significa que unas cuantas partes están interesadas y dispuestas a hacer cumplir las leyes y políticas anticorrupción debido a que hay una aceptación generalizada del comportamiento corrupto. Esto hace que la aplicación de una política anticorrupción sea costosa para las partes interesadas y, por tanto, prevalecen entornos altamente corruptos, donde el supuesto principal está ausente, o elude constantemente sus responsabilidades para cambiar el comportamiento de los agentes, generándose un proceso de corrupción sistemática porque todos participan en la corrupción, ya que nadie puede confiar en que otros no harán lo mismo. Los que se abstengan de la corrupción saldrían perdiendo, siendo esto lo que explica por qué fracasan los esfuerzos anti-

57 Por ejemplo, Ugur y Dasgupta (2011), en su análisis de 115 estudios de corrupción, muestran la prevalencia del enfoque principal-agente en el entendimiento de la corrupción. Por tanto, el diseño de las reformas e intervenciones de políticas anticorrupción se ha fundamentado en resolver el problema agente-principal de la corrupción.

corrupción, por lo que el conocimiento de ello puede, por tanto, mejorar el impacto de las estrategias anticorrupción.

Asimismo, aun cuando convencionalmente se ha asumido que la acción colectiva y el combate a la corrupción son dos esferas ajenas una de otra,⁵⁸ Mungiu-Pippidi (2013), Persson et al. (2013), Marquette y Peiffer (2015a), entre otros, retomando el trabajo pionero de Olson (1965) respecto a la importancia de la acción colectiva para modificar estructuras institucionales que impiden el desarrollo social, analizan las estructuras, tejidos, e incentivos que permiten el florecimiento de la corrupción, considerando las características estructurales que la soportan, bajo el planteamiento de un problema de acción colectiva⁵⁹ de quienes se preocupan y combaten la corrupción, a pesar de que el estado de las cosas se torne alarmante e inestable.

Sin embargo, el estado de cosas sólo puede cambiar favorablemente si la amenaza de combate a la corrupción resulta creíble. Esto implica que tanto las políticas públicas como las promesas de actuaciones deben ser consistentes a lo largo del tiempo, pues cuando en el imaginario social el

58 Sobre todo, si a la acción colectiva se le concibe como parte de la acción y movilización social generada fuera de la representatividad del ámbito de la estructura institucional del Estado y, por tanto, fuera los asuntos públicos. En este sentido, la estructura institucional está referida a las “reglas del juego” bajo las cuales operan las relaciones entre gobernantes y gobernados, donde el conjunto de “reglas” se conforma por Instituciones formales e informales. Las primeras lo constituyen las leyes, normas, organizaciones, contratos y acuerdos que regulan el funcionamiento social, económico y político y la conducta de sus participantes. En tanto las segundas, se conforman por los mecanismos, códigos de conducta y sistema de valores imperantes en las Instituciones formales. De esta manera, el núcleo de las Instituciones formales es el marco organizacional mientras para las informales es el grado de cumplimiento de las normas y acuerdos, el sesgo de los responsables de aplicar las normas y las irregularidades en conductas de ciudadanos, políticos y servidores públicos.

59 El problema de la acción colectiva asume un deseo u objetivo común sostenido por un grupo de individuos. Se asocia más con la política medioambiental a través de la denominada “tragedia de los comunes”, respecto al gobierno de los recursos naturales utilizados por muchas personas (Ostrom 2015). El objetivo común es un bien no exclusivo y no rival del que, si se alcanza, todos los individuos se beneficiarán por igual. Sin embargo, la acción individual para lograr este objetivo es costosa y la naturaleza no exclusiva del bien significa que las personas que no contribuyen se beneficiarán más. Por lo tanto, los individuos no contribuyen completamente o en absoluto, lo que significa que el objetivo común no se realiza por completo y la inacción o la conducción libre se convierte en el comportamiento esperado de todos. En términos de la corrupción, el problema enfatiza la naturaleza colectiva sobre la individualidad de los actos de corrupción y reconoce la naturaleza sistemática del fenómeno. Identifica las normas, el comportamiento y el nivel de la confianza en la sociedad como los principales desafíos a los que se enfrentan los esfuerzos anticorrupción. El enfoque de acción colectiva permite comprender la corrupción sistemática e influir, por tanto, en un diseño distintivo de estrategias anticorrupción que enfatiza la participación comunitaria inclusiva orientada a generar confianza e integridad (Marquette y Peiffer 2015b).

fenómeno de la corrupción está presente, resulta que la percepción cambia conforme la evolución de cada sociedad. De esta manera, la acción colectiva no sólo debe acompañar a la política pública de combate a la corrupción, sino que también debe actuar en el imaginario social para cambiar la percepción de la normalidad en la cultura de la corrupción por la normalidad en su combate. De no hacerlo, un resultado posible es la “moralización exagerada” de la corrupción, que únicamente genera una “retórica vacía”, cuya finalidad es establecer una percepción de combate a la corrupción, pero sin resultados (Coronado, 2008). Esto significa que el combate a la corrupción constituye una quimera si no se acompaña de una evaluación y rediseño de mecanismos institucionales que, de manera anticipada, eleven los costos y disminuyan los incentivos procorrupción (Rose-Ackerman, 2009).

Persson *et al.* (2013) y Marquette y Peiffer (2015) argumentan que un entorno libre de corrupción se convierte en el objetivo y el comportamiento de aprovechamiento indebido tiene como motivación el comportamiento de un individuo que antepone sus intereses a los del grupo y la corrupción hace que todos sufran el agotamiento de los recursos tangibles. Por consiguiente, las medidas anticorrupción requieren relacionar las estructuras de incentivos y los comportamientos sociales a través del cambio social profundo. Para su consecución, se requiere llevar a cabo una reforma integral y una amplia gama de instituciones, actores e iniciativas para restaurar o mejorar la integridad.

Evidentemente, esto contrasta con las estrategias anticorrupción comunes que, por más estrictas que sean, sólo contemplan la sanción de incentivos a cargo de la voluntad política de unos pocos funcionarios gubernamentales selectos y/o de cambiar los niveles salariales en el sector público como parte de un paquete para reformar el comportamiento de quienes dirigen el sistema, como la policía, los políticos y los funcionarios públicos, y frenar los incentivos para aceptar sobornos.

Por consiguiente, el establecimiento de un estado de bienestar que limite las carencias de la población vulnerable y genere mecanismos de participación colectiva, puede contribuir a romper las raíces del comportamiento corrupto. Por ejemplo, Alam (1995) destaca que la presencia de una educación cívica y ética sólida entre los núcleos poblacionales pueden limitar o disminuir a los actos de corrupción al ser determinantes de un comportamiento

individual honesto que, en el agregado, conlleva a una confianza social en el cumplimiento de acuerdos, formales e informales. Adicionalmente, es necesario un aumento del ingreso que permita el mejoramiento de la calidad de la educación y de las condiciones de vida como la urbanización, el uso intensivo de telecomunicaciones, tecnología y gestión que permita la ampliación de núcleos de clases medias, empresariales y laborales sólidamente formadas que lleve a la cohesión social.

Sin embargo, lo anterior queda en duda en tanto que la acción colectiva devenga de la participación política a partir de la interacción entre ciudadanos y autoridades políticas, por mediación o no de las Instituciones establecidas (Nie y Verba, 1975). En este sentido es importante recalcar que, en un marco democrático, es de esperar que los ciudadanos traten de influir en las decisiones políticas por medio de “acciones directas” diferentes a la electoral, mismas que denotan “comportamientos que no se corresponden a las normas legales y costumbres que regulan la participación política en un régimen determinado” (Kaase y March, 1979, p. 41), sobre todo cuando el desenvolvimiento de las irregularidades en las conductas de ciudadanos, políticos y servidores públicos, expresados en actos de corrupción, condicionan las dinámicas de la acción colectiva.

Conclusión

Después de múltiples esfuerzos por entender la corrupción y generar las políticas anticorrupción respectivas, los resultados no han sido satisfactorios. A efecto de continuar dilucidando el problema, la literatura sobre la corrupción reciente muestra las limitaciones en torno a la comprensión teórica de la corrupción. El desarrollo de los nuevos argumentos muestra que las estrategias anticorrupción no sólo deben verse como un problema de sanciones, incentivos o fortalecimiento institucional, sino que también debe incluirse otras variables sobre las que debe incidirse como la falta de voluntad política y cambios culturales. Esto significa que la corrupción es también un problema de acción colectiva que afecta y es incidido por el desarrollo.

El abordar nuevos enfoques, como el problema agente-principal y la acción colectiva, además de contribuir a comprender el fenómeno de la corrupción, permite diseñar políticas de combate a la corrupción que abor-

den y superen los fracasos de las reformas previas. Analizar la corrupción desde la perspectiva de la acción colectiva, ha llevado al planteamiento de nuevas estrategias anticorrupción que apuntan a cambiar las normas y los comportamientos sociales e individuales, así como a establecer la necesidad de involucrar a coaliciones más amplias de actores e instituciones para mejorar la integridad en la sociedad por medio del desarrollo económico y social. Esto significa que la continuación en la búsqueda de una mejor comprensión teórica sobre la corrupción y su persistencia puede conducir a estrategias anticorrupción más efectivas.

Referencias

- Aidt, T.S. (2003). Economic analysis of corruption: a survey. *Economic Journal*, vol. 113, no. 8, pp. F632-F652.
- Alam, M. S. (1995). A Theory of limits on corruption and some applications. *Kyklos*, vol. 48, pp. 419-435.
- Bardhan, P. (1997). Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, 35(3) vol. 35, no. 3, pp. 1320-46.
- Becker, G. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, vol. 76, no. 2, pp.169-217. <https://doi.org/10.1086/259394>
- Becker, G. y Stigler, G. (1974). Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. *Journal of Legal Studies*, vol. 3 no.1, pp. 1-18.
- Bendor, J. y Mookherjee, D. (1987). Institucional Structure and the Logic of Ongoing Collective Action. *The American Political Science Review*, vol. 81, no.1, pp. 129-154. <https://doi.org/10.2307/1960782>
- Bukovanski, M. (2006). The hollowness of anticorruption discourse. *Review of International Political Economy*, vol. 13, no.2, pp. 181-209.
- Campos, N. y Giovannoni, F. (2006). Lobbying, Corruption and Political Influence, Discussion Paper 2313. Institute for the Study of Labor (IZA).
- Coronado, G. (2008). Discourses of Anti-corruption in Mexico: Culture of Corruption or Corruption of Culture?. *Portal Journal of Multidisciplinary International Studies*, vol 5, no. 1. <https://doi.org/10.5130/portal.v5i1.479>

De Graaf, G. (2007). Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, vol. 31, no.1, pp. 39-86.

Elliot, K.A. (2000). *La Corrupción en la Economía Global*. México: Limusa/Noriega Editores.

Fisman, R. y Miguel, E. (2006). Cultures of Corruption: evidence from diplomatic parking tickets, Working Paper. Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

Gray, C. y Kaufman, D. (1998). Corruption and Development. *Finance & Development*, vol. 35, no.1, pp. 7-10.

Groenendijk, N. (1997). A principal-agent model of corruption. *Crime, Law & Social Change*, no. 27, pp. 207-229.

Hellman, J., Jones, G. y Kaufman, D. (2001). Capture al Estado, capture el día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, no. 21, pp. 35-62.

Hodgson, G. y Jiang, S. (2008). *La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista*. *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, no. 18, pp. 55-80. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/67>

Husted, B. W. (1999). Wealth, culture, and corruption. *Journal of International Business Studies*. vol. 30, no. 2, pp. 339-360. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8490073>

Jain, A.K. (2001). Corruption: a review. *Journal of Economic Surveys*, vol. 15, no.1, pp. 71-12

Johnston, M. (2005). Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la Reforma?". *Revista Mexicana de Sociología*, 67(2) vol. 67, no.2, pp. 357-377.

Kaase, M. y March, A. (1979). Distribution of Political Action, en Barnes, S. H. & Kaase, M. (eds.). *Political Action*. Beverly Hills: Sage.

Kaufman, D. (2011). *Governance and the Arab World Transition: Reflection, Experiences and Implications for the International Community*. Washington: Brookings Institution Briefs.

- Kaufman, D. y Vicente, P.C. (2005). *Legal Corruption*. Washington: The World Bank.
- Klein, M. (2011). *Enrichment with growth*. Working Paper Series 172. Frankfurt School of Finance & Management/Bankademle.
- La Porta, R., López de Silanes, F., Shleifer, A. y Vishny, R. (1999). *The quality of government*. *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 15, no.1, pp. 222-279.
- Loayza, N., Lederman, D. y Reis Soares, R. (2001). *Accountability and Corruption: Political Institutions Matter*, Working Paper N. 2708. Washington: The World Bank.
- Marquette, H. y Peiffer, C. (2015a). *Corruption and Collective Action*, DLP Research Paper 32. Birmingham: University of Birmingham.
- Marquette, H. y Peiffer, C. (2015b). *Collective action and systemic corruption*. Paper presented at the European Consortium for Political Research Joint Sessions Workshop, Warsaw: University of Warsaw.
- Mauro, P. (1995). *Corruption and Growth*. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, no. 3, pp. 681-712.
- Mauro, P. (1997). Los Efectos de la Corrupción sobre el Crecimiento, la Inversión y el Gasto Público: Análisis Comparativo de Varios Países. En Kimberly Ann Elliot (ed.), *Corrupción en la Economía Global*. Washington: The Institute for International Economics
- Merino, M. (2013). La Captura de los puestos públicos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 58, no. 219, pp. 135-156.
- Morris, S. D. (2016). La corrupción en México a través de los años: continuidad y cambio. *Revista Este País*. 306. <https://anterior.estepais.com/articulo.php?id=723&t=la-corrupcion-en-mexico-a-traves-de-los-anos-continuidad-y-cambio-primera-de-dos-partes>

Mungiu-Pippidi, A. (2013). Controlling Corruption Through Collective Action. *Journal of Democracy*, vol. 24, no.1, pp. 101-115. <http://doi.org/10.1353/jod.2013.0020>

Mynt, U. (2000). Corruption: causes, consequences and cures. *Asia-Pacific Development Journal*, vol. 7, no.2, pp. 33-58. <https://www.unescap.org/sites/default/files/apdj-7-2-2-Myint.pdf>

Nie, N. H. y Verba, S. (1975). *Political Participation*. En Greenstein, F. & Polsdy, M. (eds.). *Handbook of Political Science*, vol. 4. USA: Addison-Wesley.

Persson, A., Rothstein, B. & Teorell, J. (2013). Why anti-corruption reforms fail: systemic corruption as a collective action problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26, no. 3, pp. 449-471. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>

OECD (2020), *Global Lessons on Collective Action Against Corruption - The Case of Morocco*, OECD Publishing, Paris.

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Edición en español: *La Lógica de la Acción Colectiva*. México: Limusa-Noriega Editores. 1992.

Ostrom, E. (2015). *Governing the Commons: The evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rose-Ackerman, S. (1975). The Economics of Corruption. *Journal of Public Economics*, vol. 4, pp. 187-203.

Rose-Ackerman, S. (2009). *Economía Política de las Raíces de la Corrupción: Investigación y Políticas Públicas*. En Sandoval, I.E. (Coord.). *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México: Siglo XXI/IIS-UNAM.

Ross, S. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *American Economic Review*, vol. 63, no.2, pp. 134-139

Rothstein, B. (2011). Anti-corruption: The Indirect "big bang" Approach. *Review of International Political Economy*, vol. 18, no. 2, pp. 228-250.

Slovic, P. y Västfjäll, D. (2015). The more who die, the less we care: psychic numbing and genocide. En Kaul, S. y Kim, D. (Eds.). *Imagining Hu-*

man Rights. Berlin, München, Boston: De Gruyter, pp. 55-68. <https://doi.org/10.1515/9783110376616-005>

Tanzi, V. (1998). Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures. Working Paper WP/98/63, International Monetary Fund Fiscal Affairs Department.

Tanzi, V. y Davoodi, H. (1997). Corruption, Public Investment, and Growth. Working Paper WP/97/139, International Monetary Fund Fiscal Affairs Department.

Tanzi, V. y Davoodi, H. (2000). Corruption, Growth and Public Finances. Working Paper WP/00/182, International Monetary Fund Fiscal Affairs Department.

The World Bank, (2000). Anticorruption in Transition: A contribution to the policy debate. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Ugur, M. & Dasgupta, N. (2011). Evidence on the economic growth impacts of corruption in low-income countries and beyond: a systematic review. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a-b3e5274a27b2000709/Corruption_impact_2011_Ugur_report.pdf

Zalpa, G., Tapia, E. y Reyes, J. (2014). El que a buen árbol se arrima... Intercambio de Favores y Corrupción, Cultura y Representaciones Sociales, vol. 9, no. 17, pp. 148-176. <http://www.culturayrs.unam.mx/index.php/CRS/article/view/371>

Importancia de los Derechos de Propiedad y Costos de Transacción en la Competitividad y el Desarrollo Económico

Ignacio Marcelino López Sandoval*

Introducción

El desarrollo se entiende como el crecimiento económico sostenido en el largo plazo que permite crear riqueza en una sociedad promoviendo la prosperidad y bienestar económico, social, político y cultural de los habitantes de un país o región. Este fenómeno económico genera cambios significativos en las condiciones de vida de la población, que se reflejan en mejores niveles de alimentación, salud, educación, vivienda, servicios e infraestructura, entre otros.

Estas mejoras en el bienestar social contribuyen de manera significativa en el aumento de la eficiencia y competitividad de empresas e industrias que a su vez pueden mantener el crecimiento económico sostenido en el largo plazo. La productividad y eficiencia de trabajadores y empresas es un elemento importante que se refleja en los costos unitarios y precios, haciendo a estas últimas más competitivas.

La teoría neoclásica resalta que uno de los factores más importantes en “el crecimiento económico a largo plazo depende casi por completo de un solo factor: una productividad creciente” (Krugman y Wells, 2007, p. 191). Productividad que se transcribe en bajos costos y precios que fomentan la competitividad y el crecimiento de empresas y países. En el enfoque neoclásico existen tres factores que afectan el crecimiento de la productividad: capital físico, capital humano y progreso tecnológico.

* Profesor Investigador del Departamento de Estudios Institucionales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Cuajimalpa. Correo: ignaciolsmx@yahoo.com.mx

Según Aoki, Kim y Okuno-Fujiwara (2000, p. 66): “En términos generales se identifican tres fuentes del crecimiento de una economía: i) incrementos de insumos tangibles, como el capital, la mano de obra y el capital humano; ii) incremento de la eficiencia técnica y de asignación y iii) incremento de insumos intangibles, como el capital de investigación y desarrollo (ID), la adopción de nuevos métodos gerenciales o de modos organizacionales de la producción”.

Sin embargo, los institucionalistas económicos como North resaltan la importancia de los costos de transacción y las instituciones para explicar las diferencias en el crecimiento económico entre países. El objetivo de este trabajo es identificar cómo los costos de transacción y los derechos de propiedad influyen en los niveles de competitividad y desarrollo en las economías.

Este trabajo está estructurado en dos apartados. En el primero, se desarrollan algunas ideas acerca del desarrollo económico desde la visión de la teoría neoclásica, que permite establecer su relación con la productividad, la eficiencia y la competitividad de una empresa o un país.

En el segundo apartado se presenta la explicación del desarrollo a partir de la teoría del institucionalismo económico. Se resalta la importancia de los conceptos de costos de transacción, derechos de propiedad e instituciones. Sobre todo, cómo estos influyen en la competitividad, el crecimiento y el desarrollo económico.

Competitividad, Crecimiento y Desarrollo Económico

El desarrollo económico es considerado como el crecimiento sostenido en el largo plazo que permite mejorar el bienestar económico y social de manera cuantitativa y cualitativa de una región o país. Un requisito importante para lograr el crecimiento sostenido es que todos los sectores productivos y las regiones de un país crezcan de forma casi homogénea, permitiendo mejorar las condiciones de vida de una población en términos económicos, sociales, culturales y políticos.

Entre las principales teorías del crecimiento destaca la teoría neoclásica, la cual, mediante uno de sus primeros modelos Solow-Swan, establece que el nivel de producción en una economía se determina por el stock de capital,

el trabajo y la tecnología. Una de las principales variables del modelo es la fluctuación del capital per cápita, lo cual determinará el nivel productividad de la mano de obra, salarios y la renta por persona.

En condiciones de mercado y libre movilidad de factores, el modelo establece que el trabajo se puede desplazar de regiones con bajo crecimiento a otras de mayor nivel y actividad económica —en la realidad esto depende de las reglas o normas migratorias entre países, aun en economías integradas en el proceso de globalización—. Por su parte, el capital se mueve en sentido contrario, pasando de las regiones de elevado crecimiento a otras de menor actividad. Logrando así que la acumulación del capital en un punto tenderá a igualarse en las dos regiones y lo mismo sucederá —después de cierto tiempo— con la renta per cápita (Gutiérrez, 2007 y Cuadrado, 1995).

En este modelo, la tecnología juega un papel importante ya que es la clave que logra la convergencia, dando la pauta para que las economías menos favorecidas puedan imitar o adoptar los procesos productivos y tecnologías —que desarrollan las economías avanzadas— a un menor costo (Iturribarría, 2000). Sin embargo, el proceso no es automático, en general depende de las normas, políticas y reglas tanto de empresas como de países en términos de las transferencias de tecnología, vinculados a patentes, ciclos de los productos y la especialización de los países y de sus cadenas productivas en el contexto de globalización.

La teoría neoclásica resalta que “el crecimiento económico a largo plazo depende casi por completo de un solo factor: una productividad creciente” (Krugman y Wells, 2007, p. 191). La productividad es un indicador que refleja que tan bien se usan los recursos en una economía para la producción de bienes y servicios. Esta se puede definir como la relación entre los recursos utilizados y los productos obtenidos, denotando la eficiencia con la que son usados los recursos humanos, capital, tierra etc., en la producción de dichos bienes y servicios.

Es común medir la productividad de dos formas: por un lado, se encuentran las mediciones parciales que relacionan la producción con el insumo (trabajo o capital, a partir del producto medio) y por el otro, las mediciones multifactoriales que relacionan la producción con un índice ponderado de los distintos insumos utilizados (Felsinger y Runza, 2002).

La productividad refleja el uso eficiente o no de los recursos que utilizan las empresas, las industrias, los sectores productivos y la economía. Es un elemento que permite aumentar o retardar la capacidad productiva de un país, por ello, es importante contextualizarla, mediarla y evaluarla. Además, se considera como fuente de crecimiento de un país (Prescott 1997, citado en Bonilla, 2012, p.159) puesto que el comportamiento de la productividad explica el 80% del crecimiento económico de los países desarrollados y casi el 40% de las economías del tercer mundo (Reyes 2010, citado en Bonilla, 2012, p. 160).

La productividad se transcribe en bajos costos unitarios y precios que determinan la competitividad de una empresa y que se podría reflejar en la competitividad de un país. La competitividad en términos macroeconómicos se define como la capacidad que tiene un país o una región de generar mayores tasas de crecimiento y empleo de forma sostenible. Sus principales determinantes son —desde el punto de vista de la economía del desarrollo— el gasto en capital humano, investigación y desarrollo e incentivos a la innovación (Medeiros et al., 2019), variables que influyen en determinar el nivel de productividad.

Las variables —productividad y competitividad— están asociadas a “la capacidad de crear un entorno que favorezca el crecimiento sostenido de la productividad y que se refleje en niveles de vida más elevados de la población. Esto incorpora niveles macro, meso y microeconómicos en un marco de integración de la economía global” (Romo y Andel 2005, citados en Bonilla 2012, p. 59).

La competitividad también se genera en las empresas como resultado de la combinación de sus fortalezas y del entorno en el que operan. Es por ello que posee dos dimensiones, la del ámbito interno y la del entorno en donde se desarrollan. En la primera, las compañías compiten en función de los servicios y productos que ofrecen en el mercado y cuyo éxito depende de la eficiencia en sus procesos productivos, esto incluye la tecnología, capital humano, capital, calidad y precio de los productos —situación que implica reglas, normas y rutinas internas de empresarios, empresas y trabajadores, por ejemplo—. En la segunda dimensión se encuentra el entorno macroeconómico, el marco institucional y en general las actividades del gobierno, los cuales contribuyen de manera indirecta en la competitividad intrínseca de las empresas.

La estabilidad macroeconómica, las regulaciones, el marco jurídico en general —elementos institucionales por excelencia—, que dependen del gobierno, fomentan o desincentivan la inversión de las compañías; las ventas o los contratos entre personas y entre empresas. Además, el gobierno, determina la disponibilidad de la infraestructura y de energía, que también afectan la competitividad. Las acciones del gobierno son importantes para el buen funcionamiento de las compañías, las medidas y políticas públicas que se tomen influirán sobre los niveles de productividad de la economía (Rubio y Baz, 2004).

Aoki et al. (2000, p. 66) determinan que existen “tres fuentes de crecimiento en una economía: i) incrementos de insumos tangibles, como el capital, la mano de obra y el capital humano; ii) incremento de la eficiencia técnica y de asignación y iii) incremento de insumos intangibles, como el capital de investigación y desarrollo (I+D), la adopción de nuevos métodos gerenciales o de modos organizacionales de la producción”.

En resumen, las economías que generan elevadas tasas de crecimiento económico son las que aumentan —individualmente o de manera conjunta— la inversión, el capital humano y los avances tecnológicos—. Sin embargo, en la asignación de recursos productivos se presenta el dilema de quién podría asignar de manera más eficiente los factores de producción y coordinar el proceso de desarrollo —el mercado, el gobierno o ambos— y en qué medida será la participación óptima de cada uno.

La relación entre gobierno y mercado en la asignación de recursos que permita potenciar el crecimiento de largo plazo depende de un marco institucional que fomente la cooperación y coordinación entre actores y empresas en diferentes niveles.

La coordinación y cooperación entre los agentes económicos —que impulsa el desarrollo económico— se basa en una estructura de incentivos que permita sincronizar la participación de los actores dentro de las empresas, industrias y sectores productivos, de tal forma que se fomente la eficiencia y productividad.

La coordinación y cooperación en los diferentes niveles productivos es un factor que impulsa la competitividad de las economías, con base en instituciones y reglas que articulen los incentivos necesarios. Por medio de la integración de cadenas productivas que van desde el abastecimiento de in-

sumos y factores productivos hasta la comercialización del producto final, eliminando problemas de oportunismo y supervisión. O bien, por la articulación intrasectorial que fomenta la coordinación entre empresas del mismo sector para la compra de insumos a gran escala, la creación de infraestructura, el compartir y homogenizar técnicas administrativas, el generar investigación y desarrollo de manera conjunta, entre otros, que permitan reducir los costos de producción, a través de economías de escala y externalidades positivas entre empresas de la misma industria.

Los problemas de coordinación y cooperación entre agentes, empresas, industrias, sectores, que fomenten el crecimiento económico dependen de las instituciones, es decir, de las reglas del juego bajo las cuales interactúen los distintos agentes económicos. Estas instituciones deben estructurar los incentivos —positivos o negativos— necesarios para mantener la cooperación y coordinación en el largo plazo.

Instituciones, derechos de propiedad y costos de transacción en la competitividad y el desarrollo económico

La teoría del institucionalismo económico destaca el papel que las instituciones desempeñan en el crecimiento a largo plazo de regiones y países. Para North (1993, pp. 13-14) “las instituciones son las reglas del juego de una sociedad, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”.

Estas instituciones pueden ser de dos tipos: informales como las costumbres, tradiciones, códigos de conducta, normas sociales, etc., o bien, formales como las leyes constitucionales y reglamentos aplicables en cualquier ámbito (North, 1993).

Los mercados requieren de instituciones porque no se crean, regulan, estabilizan ni se legitiman a sí mismos. Las reglas estipulan el comportamiento económico de los individuos, de las organizaciones y de la sociedad en general. Estas reglas o instituciones formales e informales disminuyen el comportamiento egoísta y oportunista de los agentes económicos y políticos, disminuyendo los costos por supervisión, monitoreo y por hacer cumplir los contratos y acuerdos, que integran los costos de transacción (North, 1993).

El papel de las instituciones es fundamental en el crecimiento sostenido en el largo plazo, porque al disminuir los costos de transacción, disminuyen los costos de las empresas y aumentan los beneficios de las mismas. Las instituciones influyen en el comportamiento de los agentes económicos, incentivando o desincentivando el intercambio y dando certidumbre a la toma de decisiones y a las relaciones que se producen entre ellos (Escalera, 2001).

De igual forma, las instituciones definen y delimitan las elecciones de los individuos, reducen la incertidumbre porque proporcionan una estructura a la vida diaria mediante reglas formales e informales.

Estas reglas forman parte del primer nivel del análisis institucional, el cual, se acompaña de normas básicas, valores y convenciones mismas de un grupo social, que son las propiedades esenciales de las instituciones que perduran puesto que son persistentes al cambio. Es decir, toda actividad humana está regulada y organizada por normas y sistemas de reglas; además, por medio de estas se determina si un comportamiento social es democrático, justo o igualitario. Porque las instituciones restringen, hacen predecibles los ambientes reduciendo la incertidumbre y riesgo, y brindan la información necesaria para la solución de conflictos y problemas complejos en el contexto en que se desenvuelven (Hollingsworth, s.f.).

Las instituciones responden a las fallas de mercado como lo es la información asimétrica que se origina cuando una de las partes de la transacción tiene más información que otra y, a los costos de transacción, costos generados por la interacción en la economía. Estos costos van más allá de los precios de los factores productivos y se generan por el cumplimiento de contratos o acuerdos entre los diferentes entes que se involucran en un intercambio. Coase (1937) menciona que existen distintos costos involucrados al realizar una transacción, por ejemplo, el costo por la búsqueda de información, el costo de las negociaciones, supervisión, renegociación y cumplimiento de contratos.

Por su parte, Williamson (1985) determinó aquellos factores que influyen en los costos de transacción:

- El oportunismo. Se presenta cuando los individuos buscan sus propios intereses de manera ventajosa o engañosa afectando a la contraparte de la transacción.

- Racionalidad limitada. Es la capacidad que tienen los agentes económicos para solucionar problemas y tomar las mejores decisiones. Sin embargo, la toma de decisiones es limitada por la capacidad de adquirir, almacenar y procesar información importante.
- Especificidad de activos. Si los activos productivos fueran sustitutos perfectos entre ellos se podrían mover en diferentes usos sin perder valor de mercado. Sin embargo, algunos activos son muy especializados y específicos para una transacción.

Estos costos incrementan el precio de venta de los bienes y servicios, lo cual disminuye su nivel de competitividad. Es decir, a mayores costos de transacción menores niveles de competitividad, lo que se refleja en una reducción en los beneficios de las empresas. Situación que de persistir en un periodo considerable de tiempo puede influir en desaparición de empresas y negocios, disminuyendo el crecimiento de una región o país.

Para reducir los costos de transacción es necesario implementar instituciones —reglas bien definidas— que regulen los intercambios de los individuos racionales, egoístas y oportunistas que buscan maximizar sus beneficios individuales. Reglas que los obliguen a respetar y cumplir los acuerdos pactados, eliminando el comportamiento oportunista.

El que un país sea competitivo, o no, se explica por las instituciones inclusivas y extractivas. “Las instituciones económicas inclusivas, posibilitan y fomentan la participación de la gran mayoría de las personas en actividades económicas que aprovechan mejor su talento y sus habilidades y permiten que cada individuo pueda elegir lo que desea” (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 96). Este tipo de instituciones generan las condiciones para que los mercados permitan el crecimiento y éste se distribuya entre todos los miembros de la sociedad. Cuando todos se ven beneficiados, según su participación y esfuerzo, se logra la coordinación y cooperación entre agentes económicos y sectores productivos.

Por otro lado, “las instituciones económicas extractivas tienen como objetivo extraer rentas y riqueza de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a otro grupo distinto de la misma” (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 102). Estas instituciones crean un nivel muy bajo de coordinación y crecimiento económico en las naciones que las implementan, generando un ambiente oportunista y de desconfianza para los agentes económicos, logrando así un

aumento en los costos de transacción, lo que a su vez reduce la competitividad y limita el crecimiento económico a largo plazo.

Con respecto al segundo nivel del análisis, la sociedad tiene la necesidad de crear arreglos institucionales —gobernanza—⁶⁰ para coordinar a los diferentes entes económicos, que a su vez ayudan a la solución de problemas reales, mediante mercados, redes, jerarquías o la participación del Estado (Hollingsworth, s.f.). Este último, juega un rol muy importante, ya que castiga y hace cumplir las reglas con respecto a los demás mecanismos de coordinación, además, brinda la seguridad a los derechos de propiedad e influye directamente en la creación del sistema de incentivos que permita regular a los miembros de una sociedad.

Una de las instituciones más importantes en un sistema económico son los derechos de propiedad, ya que se consideran como el motor de crecimiento económico (Lewer y Sáenz, 2005). Para North un derecho de propiedad “es la autoridad exclusiva que determina el uso de un recurso [...], la sociedad aprueba ese uso por medio de una fuerza administrada por el gobierno o bien por otras normas sociales e informales” (Hernández y Villagómez, 2013, p. 86). Este posee tres elementos que lo caracterizan: el primero es la exclusividad de elegir la utilización de su posesión, el segundo es la explotación exclusiva de los derechos que brinda ese recurso y el tercer elemento es el derecho exclusivo de intercambiarlo bajo términos establecidos (Hernández y Villagómez, 2013).

Coase (1937) menciona que el primer tema que tiene que ser tomando en cuenta por un sistema legal es la titularidad de los derechos, es por ello, que señala que la correcta delimitación inicial de los derechos legales tiene efecto directo, ya sea en la eficiencia o ineficiencia con la que opera un sistema económico (Velasco, 2011). En este sentido tendrá un efecto importante en la competitividad y en el desarrollo.

La protección de estos derechos de propiedad es un prerequisite para el desarrollo económico, el crecimiento y la prosperidad de un país (Grupo Banco Mundial, 2016), en principio por estar asociada con la certeza que se

60 Entendida como la forma de gobierno que se basa en una interrelación equilibrada de la sociedad, el Estado y el mercado con el fin de lograr un desarrollo económico, social e institucional.

otorga a los inversionistas; que a través de la compra de bienes de capital pueden aumentar la eficiencia y productividad.

Algunos especialistas proponen que los derechos de propiedad deben tener los siguientes elementos (Hernández y Villagómez, 2013, p. 86):

1. Registros eficientes de la propiedad que especifiquen claramente este derecho.
2. Existencia de un buen andamiaje legal que establezca las reglas para normar y regular los derechos de propiedad.
3. Un buen aparato que determine si el derecho de propiedad se trasgrede por alguien más.
4. Un aparato ejecutor (coercitivo) para hacer valer la decisión del punto 3.

Esta necesidad de definir y proteger los derechos de propiedad, ya sea colectiva o individualmente, es primordial para que las empresas tengan incentivos para invertir en investigación y desarrollo, lo que generará nuevas innovaciones que ayuden a reducir los costos unitarios por el aumento de la productividad y eficiencia, lo que se traduce en mayores beneficios para las empresas. Las instituciones facilitan o limitan que un país sea innovador, pues brindan cierto grado de desventajas o ventajas competitivas para los actores económicos o empresas en el desarrollo tecnológico, dependiendo la sociedad en la que se encuentre. Ya que el actuar de los entes económicos se ve permeado por su cultura, por sus valores y en ocasiones también por comportamientos oportunistas o individualistas (San Román, 2004 y Bandeira, 2009).

En el desarrollo económico es importante un Estado activo y fuerte que produzca, coordinación entre los agentes económicos, políticas distributivas y de inversión pública. Que proteja y regule sin distinción alguna los derechos de propiedad de toda la población. Sin embargo, en algunos casos implica el aumento en el tamaño del Estado, que sólo se justifica si se corrigen las fallas de mercado existente mediante algún tipo de intervención o regulación. No obstante, el carácter monopólico del poder estatal, puede reflejar una ausencia de un tercero que reclame la rendición de cuentas y exija responsabilidad a los funcionarios políticos por los resultados presentados. Como consecuencia de esto, el Estado puede diseñar malas regulacio-

nes económicas o bien, promulgar unas excelentes leyes, pero no ejercer su cumplimiento (Bandeira, 2009).

La ejecución de estas malas regulaciones puede provocar que la economía se sumerja en un estancamiento ineficiente, que perdure históricamente a causa de lo que denomina North como *path dependence*⁶¹ y sumado a que los individuos y organizaciones negociadoras puedan perpetuar el sistema como consecuencia del marco institucional implementado (North 1993, citado en Molteni, 2006).

Es importante considerar que los derechos de propiedad incentivan la inversión y con ello la eficiencia y productividad de las empresas, reduciendo los costos de transacción. En buena medida, los derechos de propiedad pueden disminuir el oportunismo y garantizar la propiedad de los bienes de capital. Siempre y cuando se haga efectivo el cumplimiento de los derechos de propiedad, que en última instancia dependerán de una participación activa y eficaz del gobierno.

El aumento de la productividad y la disminución de los costos de transacción —producto de un adecuado y eficiente sistema de derechos de propiedad— permitirá la reducción de los costos unitarios y disminución de precios que harán más rentables y competitivas a las empresas y países.

El crecimiento económico sostenido en el largo plazo de un país o región depende de la rentabilidad constante que tenga sus empresas e industrias. Que normalmente se asocia a una elevada productividad, la coordinación y cooperación de los agentes económicos, un adecuado marco institucional y un ambiente macroeconómico y empresarial que pueda potenciar el crecimiento de dichas empresas.

A pesar de que la productividad es una pieza clave para el crecimiento económico, las instituciones inclusivas -que integran los derechos de propiedad-, son importantes para generar coordinación y cooperación entre los agentes económicos. Situación que aumentará el crecimiento y a su vez, el desarrollo económico de los países.

Conclusión

61 Dependencia de la trayectoria.

El crecimiento económico en un país está vinculado a la productividad, que depende de tres fuentes: aumento en los insumos tangibles como es el capital, la mano de obra y el capital humano, el incremento en la eficiencia técnica y de asignación, y al aumento en los insumos intangibles como el capital de investigación y desarrollo, la implementación de nuevos métodos gerenciales o modos de producción, entre otros.

Este crecimiento económico implica que existan mejoras tecnológicas para que los factores de producción eleven su productividad y con ello la competitividad ya sea de la empresa o de un país, con el fin de generar crecimiento y desarrollo. Esto se logrará únicamente si se establecen los mecanismos adecuados de coordinación y cooperación entre los agentes económicos.

Es por ello que el institucionalismo económico ha destacado la importancia de las instituciones —reglas de interacción económica y política entre los miembros de una sociedad— que permiten disminuir los costos de transacción y con ello los costos unitarios, elevando los niveles de competitividad de los países. Para esto, es necesario apoyarse en el diseño de reglas inclusivas que distribuya el crecimiento entre todos los miembros de la sociedad; dependiendo de su participación y esfuerzo en los procesos productivos.

La certidumbre que genera la implementación de instituciones bien definidas reduce los costos de transacción y el oportunismo que afecta directamente al crecimiento y desarrollo de los países. Esto da como resultado un mejor desempeño, coordinación y cooperación, eficiencia, productividad y mayores niveles de competitividad y beneficios que permitirán un crecimiento económico sostenido en el largo plazo.

En resumen, el aumento de la productividad y la disminución de los costos de transacción —producto de un adecuado y eficiente sistema de derechos de propiedad— permitirá la reducción de los costos unitarios y la disminución de precios, que harán más rentables y competitivas a las empresas y países.

El crecimiento económico sostenido en el largo plazo de un país o región depende de la rentabilidad constante que tengan sus empresas e industrias. Normalmente se asocia a una elevada productividad, la coordinación y cooperación de los agentes económicos, un adecuado marco institucional

y un ambiente macroeconómico y empresarial que pueda potenciar el crecimiento de dichas empresas.

Aun cuando la productividad es una condición necesaria para el crecimiento económico, la estructura institucional inclusiva —incluyendo los derechos de propiedad—, serán la condición suficiente para generar cooperación y coordinación, que aumente el crecimiento y con ello el desarrollo económico.

Sin embargo, la gran pregunta que surge es: ¿Cómo saber qué “reglas del juego”, qué normas y qué tipo de arreglos institucionales son los pertinentes para alcanzar los incentivos ideales, que estén a la par de los beneficios de todos los actores económicos? El diseño institucional, que estructure los incentivos necesarios para generar desarrollo, implica un gran reto sobre todo para países como México, que requieren instituciones transparentes, que incentiven el cumplimiento de leyes y la inversión en capital humano, que den la oportunidad de generar estándares de producción y de tecnología; que promuevan la competencia entre los entes económicos y, a la vez, fomenten cambios institucionales que fortalezcan la economía.

Referencias

- Acemoglu, Daron y Robinson, James (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Traducido por Marta García Madera. Ediciones Deusto, Colombia.
- Bandeira, Pablo (2009). Instituciones y desarrollo económico. Un marco conceptual. *Revista de Economía Institucional*, vol. 11, no. 20, pp. 355-373. Recuperado de: <https://www.economiainstitucional.com>
- Bonilla, Esperanza (2012). *La importancia de la productividad como componente de la competitividad*. Universidad América. Fundación Universidad de América, pp. 158-163. Recuperado de: <https://repository.uamerica.edu.com>
- Bour, Enrique (2004). Traducción de Instituciones por Douglass C. North. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5. Recuperado de: <http://gedeon.org.gt/es/blog/wp-content/uploads/2015/09/Douglass-North-Las-Instituciones-Importan.pdf>

Buendia, Edgar (2014). Las instituciones y el cambio institucional en México. *Tiempo Económico*, vol. IX, no. 27, pp. 27-40. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Recuperado de: <http://tiempoeconomico.azc.uam.mx>

Aoki, Masahiko, Kim, Hyung-Ki y Okuno-Fujiwara, Masahiro (Compiladores) (2000). El papel del Gobierno en el desarrollo económico del Asia Oriental. Análisis institucional comparado. *El Trimestre Económico*. México.

Coase, Ronald (1937). The Nature of the Firm, en *Economica NS*, vol. 4, pp. 386-405, reprinted as chapter 2 in O. E Williamson and S. G. Winter (eds) (1993), *The Nature of the Firm*, Oxford. Oxford University Press.

Cuadrado, Juan (1995). Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas. *Revista EURE*, vol. XXI, no. 63, pp. 5-32. Universidad de Alcalá, Madrid.

Escalera, Claudia (2001). *Las instituciones como factor del desempeño económico. Desempeño del Sistema Bancario mexicano desde la perspectiva Neoinstitucionalista 1990-1998*. Tesis. Facultad de Economía UNAM. Recuperado de: <http://www.economia.unam.mx/>

Felsinger, Erica y Runza, Pablo (2002). *Productividad: Un estudio de caso en un departamento de siniestros*. Tesis de maestría para obtener el grado de Maestro en Dirección de Empresas. Universidad del CEMA, Argentina. Recuperado de: <https://ucema.edu.ar>

Francke, Pedro (2011). Dani Rodrik y la economía del desarrollo. Pontificia Universidad Católica del Perú. *Economía*, vol. XXXIV, no. 68, pp. 195-202. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/>

Grupo Banco Mundial. (2016). *Doing Business en México 2016. Midiendo la calidad y la eficiencia de la regulación*. 6ta edición. Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo.

Gutiérrez, Esthela (2007). De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un enfoque multidisciplinario. *Trayectorias*, vol. IX, no. 25, septiembre-diciembre, pp. 45-60. Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Recuperado de <https://www.redalyc.org>

Hernández, Fausto y Villagómez, Alejandro (2013). *El enigmático Sistema Bancario. México Contemporáneo*. México: CEEY Editorial. Recuperado de: <https://ceey.org.mx/>

Hollingsworth, Rogers (s.f.). *Análisis institucional en la práctica: implicaciones para el estudio de las innovaciones*. Universidad de Wisconsin: Estados Unidos.

Iturribarría, Héctor (2000). *Desarrollo regional. Consideraciones teóricas, perspectiva histórica, situación actual y elementos para una agenda de trabajo*. Maestría en Economía y Negocios. Universidad Anáhuac, Ciudad de México.

Krugman, Paul y Wells, Robin (2007). *Introducción a la Economía. Macroeconomía*. Editorial Reverte. España.

Lewer, Joshua y Sáenz, Mariana (2005). Los derechos de propiedad y el crecimiento económico. *Bancomext. Comercio Exterior*, vol. 55. no. 11. pp. 948-953. Recuperado de: http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/74/9/REVISTA_COMPLETA.pdf

Medeiros, Victor; Gonçalves, Lucas y Camargos, Evandro (2019). La competitividad y sus factores determinantes: un análisis sistémico para países en desarrollo. *Revista de la CEPAL*, no. 129, diciembre 2019. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org>

Molteni, Gabriel (2006). Principales aportes de la Nueva Economía Institucional (NEI) y sus críticos. *Revista Valores de la Sociedad Industrial*, año XXIV, no. 67, pp. 8-19. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es>

North, Douglass (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.

Rubio, Luis y Baz, Verónica (2004). *El poder de la competitividad*. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. CIDAC. Recuperado de: <http://www.cidac.org>

San Román, María (2004). *Teoría Institucionalista y Desarrollo Económico*. Pontificia Universidad Católica Argentina. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/514728141/Teoria-institucionalista-y-desarrollo-economico-Maria-San-Roman>

Hibridación en la Variedad Mexicana de Capitalismo

Bruno Gendlgruber*

Introducción

El desempeño de la economía mexicana en las últimas décadas ha sido errático en comparación con varias de las economías emergentes asiáticas y también con los objetivos que se habían fijado al inicio del periodo de las reformas modernizadoras en los años ochenta, que iniciaron un largo proceso de liberalización, desregulación y apertura de grandes partes de la economía nacional (Ros, 2008). En vez de generar nuevas dinámicas de crecimiento, basadas en la inversión privada nacional y extranjera y en aumentos sostenidos de competitividad en las diversas arenas de mercado reestructuradas, la transformación neoliberal ha sido marcada por el estancamiento del nivel de la producción, de la productividad y del ingreso familiar. Para la mayoría de los mexicanos no existen caminos factibles para mejorar su situación precaria en términos de ingreso y en términos de seguridad social (Levy, 2008). Generación tras generación se reproducen los mismos esquemas de sobrevivencia basados en empleos mal remunerados, en la fragilidad de la economía informal, en los caminos sinuosos de la migración a Estados Unidos o incluso en el desastre de la economía ilegal y la delincuencia del capitalismo gore (Triana, 2012). Las brechas históricas de desigualdad se han mantenido o incluso se han agravado en comparación con el modelo de desarrollo estabilizador posrevolucionario.

Existen diversos intentos para explicar las causas del estancamiento colectivo. Algunos autores y corrientes de análisis económico consideran que el modelo neoliberal y el sistema global de mercados liberales, promovido por el capital financiero internacional (sistema mundial, Wallerstein, 2005) es la causa de los problemas sociales y económicos. Otros responsabilizan

* Departamento de Estudios Institucionales, UAM Cuajimalpa. Correo electrónico: bgendl@cua.uam.mx

los sesgos políticos en la aplicación del modelo, relacionados con la defensa de los intereses particulares de grupos de poder y la estabilidad de instituciones extractivas (Acemoglu et al., 2008), que habrían llevado el modelo a una especie de capitalismo de compadrazgos (crony capitalism, Haber, 2013) con estructuras rígidas de coordinación y niveles altos y persistentes de corrupción y búsqueda de rentas, lo que inhibe un crecimiento más dinámico.

En este trabajo nos insertamos en la corriente específica de la política económica comparativa que da énfasis en el análisis de las instituciones y del cambio institucional de los modelos económicos, para arrojar luz al proceso de transformación de largo plazo de la economía mexicana y para realizar una caracterización específica de la variedad de capitalismo mexicano. En particular, recurrimos al enfoque de las llamadas variedades de capitalismo (varieties of capitalism, aquí variedades de capitalismo, abreviado VdC), en la tradición de Robert Hall y David Soskice (2001), pero incluimos una serie de ampliaciones e innovaciones teóricas generadas en los últimos años a este enfoque, sobre todo para dar cuenta de las formas específicas del capitalismo que se han generado en los países del sur global, en particular en América Latina.

En la teoría económica neoclásica, como el enfoque dominante de la ciencia económica en las últimas décadas, existen varios elementos para explicar las tendencias y las velocidades de convergencia entre economías. Siguiendo el modelo de crecimiento básico de la economía neoclásica, en un escenario de economías abiertas e integradas que participan en los mismos mercados de bienes y servicios, las diferencias en las tasas de rentabilidad y en las estructuras de costos y los flujos de capitales que estas diferencias generan, dinámicas de convergencia llevan paulatinamente a condiciones homogéneas de productividad e ingreso. Pero esta predicción general de la teoría neoclásica no coincide con las observaciones empíricas del comportamiento de largo plazo de muchas economías a nivel global. Las brechas que han existido desde los inicios del capitalismo hace 200 años se han ampliado en muchos casos.

Existen diferentes explicaciones para este fenómeno que sostienen, sobre todo, que el proceso de integración de marcos de instituciones como reglas homogéneas o al menos compatibles, no se ha dado. Este argumento se ha debilitado en los hechos a raíz de la caída del muro de Berlín y el fin

del socialismo “real”, que ha llevado a que algunos autores hablaran incluso de la existencia de un solo modelo social y económico liberal como “el fin de la historia” (Fukuyama, 1989). La propuesta de las VdC genera una serie de explicaciones en este contexto que permiten sostener que la no-convergencia es una consecuencia de diferencias persistentes en las estructuras de gobernanza de los países, donde prevalece sobre todo un dualismo estable entre dos tipos de capitalismo.

El texto se estructura de la siguiente manera: iniciamos con una breve revisión de los antecedentes de VdC, para introducir en seguida la propuesta original de las variedades de capitalismo presentada por Hall y Soskice. El tercer apartado comenta las principales críticas y algunos elementos adicionales como respuestas de los autores y otros defensores del esquema. En la cuarta parte del artículo revisamos los avances realizados para la construcción de un enfoque ampliado de VdC en América Latina, que recoge varias propuestas alternativas para analizar las economías del sur global en la misma línea de investigación. En la quinta parte del texto esbozamos una propuesta para aplicar esta perspectiva al proceso de transformación de la economía mexicana.

Variedades de capitalismo - antecedentes

La propuesta de las VdC de Hall y Soskice se inserta en una serie de propuestas específicas de comparación de diversas formas nacionales de capitalismo. Esta línea de análisis se relaciona con la revisión de las tendencias de homogenización (convergencia) o de heterogeneización (divergencia). Se manifiesta un interés específico en la revisión de estos procesos históricos de difusión de formas institucionales generales y de las causas de este tipo de dinámicas.

Hall y Soskice hacen referencias a tres autores y líneas de investigación como antecedentes directos: el trabajo de Andrew Shonfield sobre la modernización del capitalismo que sostiene que la influencia gubernamental sobre la economía es la contribución clave del desarrollo en la posguerra (“¿Qué fue lo que hizo que el capitalismo pasara de ser el fracaso catastrófico en los años treinta a ser el gran motor de la prosperidad del mundo occidental de posguerra?”, Shonfield, 1967), las contribuciones de la corriente política-económica del neocorporativismo (Scharpf, 1987), así como la de los

sistemas empresariales de producción (business systems) (Hollingsworth, 1998; Whitley, 1999).

Otro precursor inmediato es el libro *Capitalismo contra capitalismo*, que el autor francés Michel Albert publicó a principios de los años noventa (Albert, 1993) y que anticipa algunos rasgos del esquema analítico de las VdC. Albert compara el capitalismo anglosajón o “neoamericano” con el capitalismo “renano” de Alemania, Francia y Japón, en los principales ámbitos de comparación del sistema de recaudación de impuestos, el sistema financiero, los seguros, la gobernanza de las empresas, la conexión entre educación y trabajo, la desigualdad, la seguridad social, la regulación pública y la migración. Albert critica la creciente influencia del modelo anglosajón a nivel global en los noventa, al que califica como inferior al modelo renano, no sólo en términos de justicia social, sino también en términos de eficiencia económica de largo plazo. Para él, la inminente configuración institucional de la Unión Europea como mercado único, y no como comunidad social y política (siguiendo el plan Delors) es una consecuencia de esta influencia negativa en el capitalismo global.

También se puede constatar una influencia directa del trabajo de Bruno Amable sobre los sistemas sociales de innovación (Amable et al., 1997). Desde la perspectiva de la economía de la regulación, Amable propuso una comparación del modelo basado en el mercado (angloamericano), un modelo meso-corporativista (Japón), un modelo socialdemócrata (Escandinavia) y un modelo europeo (Europa Central). Las diferencias de los modelos se explican con base en las diferencias institucionales en el sector financiero, las relaciones laborales, el sector educativo, la especialización tecnológica, científica e industrial.

Variedades de capitalismo – ejes de la propuesta original de Hall y Soskice

Una de las principales referencias para el análisis actual de los modelos nacionales de capitalismo es la propuesta de las variedades de capitalismo de Hall y Soskice (2001). Su trabajo seminal que se inserta en el enfoque de la política económica comparativa presenta un marco de análisis para revisar las similitudes y diferencias institucionales entre un grupo de países indus-

trializados seleccionados. La tesis central del libro es que a pesar de la creciente integración de la economía mundial en los tiempos de globalización acelerada al final del siglo XX, no se cumple la predicción de la economía neoclásica de una convergencia entre modelos y resultados a causa de los flujos de capital y de las presiones políticas de homogeneización. Se explica por qué las economías nacionales mantienen en términos generales trayectorias de desarrollo específicas que son una consecuencia de las estructuras institucionales de cada país y de las formas de coordinación institucional que han generado a lo largo del tiempo. Al mismo tiempo, las variedades que se han generado en el grupo de países industrializados revisados encuentran semejanzas entre grupos de economías, que se pueden explicar con procesos de integración política y complementariedades externas (por ejemplo, en el contexto de la Unión Europea).

Al reconocer diferencias significativas entre los arreglos institucionales económicos y políticos nacionales, el enfoque teórico basado en la economía política comparativa cuestiona la hipótesis de la convergencia económica en el entorno del mercado global, con la existencia estable de dos modelos distintos de capitalismo. La dependencia de la trayectoria en cada modelo cimienta la estabilidad interna de los factores institucionales a pesar de las presiones globales de adaptación. Este esquema de carácter dual (parecido al antecedente de Albert) introduce una variedad de capitalismo “liberal” y otra de capitalismo “coordinado”.

Las instituciones como sistemas de reglas sociales juegan un papel importante en el esquema de las VdC (North, 1993), aplicando varios elementos específicos de análisis institucional en su construcción. Las instituciones entendidas como sistemas de reglas guían la interacción, estructuran incentivos y constituyen formas particulares de coordinación en el ámbito educativo, financiero o laboral. Las instituciones facilitan el intercambio de información, el monitoreo del comportamiento y la aplicación de sanciones por incumplimiento. Sistemas de reglas se aglutinan en arreglos organizacionales e institucionales como asociaciones de empleadores, sindicatos y formas cruzadas. Para comprender la estabilidad de cada uno de los modelos económicos y las tendencias prevalecientes de no-convergencia que se plantean en las VdC, es fundamental la difusión y la interdependencia de arreglos institucionales entre diferentes ámbitos de coordinación, que

se vinculan con el concepto de las complementariedades institucionales: “La presencia (o eficiencia) de un arreglo institucional incrementa los resultados de otro” (Aoki, 1994). Interacciones estratégicas entre los actores en el contexto de marcos institucionales nacionales específicos generan trayectorias históricas de equilibrios estables. Estas interacciones basadas en instituciones formales e informales reflejan una incrustación estable en entornos y redes sociales (Granovetter, 1985).

La comparación de los modelos se centra en la coordinación de procesos productivos con un papel central para las empresas y las formas en las que se asignan los recursos que ocupan. Prevalece una concepción relacional de las empresas, como actores que buscan desarrollar y explotar competencias cruciales y capacidades dinámicas (Teece et al., 1997). En diferentes ámbitos las empresas generan relaciones con otros actores interesados (stakeholders), que se caracterizan por problemas de coordinación dadas las diversas imperfecciones de las transacciones en comparación con los modelos de competencia perfecta (contratos incompletos, costos de transacción, agencia, etc.). Se dibujan diferentes tipos de la gobernanza, incluyendo las intervenciones políticas de los gobiernos en este proceso. En particular se analizan cinco esferas básicas de influencia y coordinación: las relaciones industriales (negociación de salarios y condiciones de trabajo con la fuerza organizada de trabajo), la educación y formación profesional (formación de habilidades de la fuerza laboral y toma de decisiones sobre los perfiles de formación), la gobernanza corporativa (acceso a diferentes formas de financiamiento de los proyectos de inversión y la asignación de los retornos de la inversión), las relaciones interempresariales (relaciones con proveedores, acceso a tecnologías nuevas, investigación y desarrollo) y las relaciones con los empleados (uso compartido de los acervos de información y conocimiento especializado).

Al comparar las formas de coordinación en los cinco ámbitos se cristalizan dos variantes (tipos ideales) básicos del modelo capitalista, con diferencias en los principales arreglos institucionales que coordinan las actividades económicas con base en formas cooperativas o competitivas de comportamiento: economía de mercado liberal y la economía de mercado coordinada. Las economías de mercado liberales de los países anglosajones (Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Australia) se fundamenta en rela-

ciones de mercado con base en el intercambio directo de todo tipo de bienes en forma privada, respondiendo a señales de precios libres en un contexto de competencia y contratación formal. La coordinación de las empresas con sus diferentes entornos se inserta en la disyuntiva de integración vertical en jerarquías por un lado y la administración de contratos como parte de los arreglos de mercado por el otro lado (Williamson, 2009). El modelo liberal se sostiene en elementos institucionales básicos para el funcionamiento de los mercados, como una definición consistente de los derechos de propiedad (privados), una influencia limitada de las formas colectivas de coordinación y del papel del Estado, así como en mercados desregulados como ámbitos básicos de coordinación. Prevalece la organización privada de todas las formas de producción (incluidos los bienes públicos) y una asignación densa y flexible en los mercados financieros, particularmente el mercado accionario.⁶² Donde aparecen formas colectivas de organización e intermediación (sindicatos), se caracterizan por una organización pluralista y descentralizada. La preferencia por altos niveles de flexibilidad abarca también al mercado de trabajo (filosofía flexible de contratar y despedir [*hire and fire*]), que muestra además una gran dispersión de salarios e ingresos.

La economía de mercado coordinada (Alemania, Europa Continental, Japón), en cambio, es un tipo de capitalismo que se caracteriza por una combinación de diferentes tipos de relaciones mercado y no-mercado para desarrollar capacidades colectivas y esquemas de coordinación con una alta densidad y participación de asociaciones empresariales, sindicatos y otras organizaciones. Se detecta una importancia alta de esquemas de asignación contractual directa de recursos financieros, con relaciones estables entre bancos y empresas, que aseguran una perspectiva de inversión a largo plazo. En el modelo de la economía de mercado coordinada existe una oferta amplia de bienes públicos generados por el Estado (educación, I+D, infraestructuras de transporte, etc.). Dada la orientación de largo plazo con menos opciones de acceso a capital de riesgo, las bases tecnológicas para los procesos de innovación y los ciclos alargados de financiamiento permiten desarrollar productos de alta calidad a largo plazo, pero esta dinámica “incrementalista” favorece tecnologías de madurez media (*medium-tech*) y

62 Por lo que la variedad liberal en ocasiones también se ha llamado capitalismo de accionistas o shareholder capitalism.

en menor medida de alta tecnología. La negociación colectiva de contratos laborales y las políticas sociales redistributivas garantizan una baja dispersión de los salarios y las rentas.

En resumen, Hall y Soskice muestran con base en su esquema comparativo e interdisciplinario la estabilidad de diferentes tipos de capitalismo (la no-convergencia) y la competitividad de los regímenes “continentales” frente a los modelos liberales, sobre todo en términos de bienestar y cohesión social, que en su perspectiva también generan ventajas competitivas. Los autores defienden así, igual que Albert anteriormente, la superioridad del modelo socialdemócrata de Europa Central, a pesar de ciertos rezagos en las tasas de crecimiento en comparación con el modelo liberal, en particular la variante estadounidense, sugiriendo que las “variedades coordinadas” superan a las liberales por su capacidad de promover procesos de “innovación incremental” (Reale, 2019) y socialmente sostenible. Esta posición tiene también implicaciones importantes para las reformas económicas en México y el Sur Global en su búsqueda de nuevos modelos para cerrar las brechas de desarrollo (*catching-up*) y lograr un escalamiento productivo (*upgrading*).

Variedades de capitalismo – críticas y respuestas

A pesar de la gran aceptación que ha tenido el modelo de las VdC en la literatura económica (el texto original alcanzó en 2023 ya más de 18 mil citas de acuerdo con Google Académico), se han cuestionado algunos aspectos del modelo analítico y de los resultados de la versión original de VdC. Varios autores han criticado la concepción estática del análisis comparativo, al carecer de elementos específicos de cambio institucional que podrían explicar con más claridad la generación histórica de los dos modelos y tendencias de su desarrollo futuro, incluyendo elementos de influencia mutua entre ellos (Crouch, 2005). Otro cuestionamiento se relaciona con la relevancia relativa o limitada del nivel nacional en una economía globalizada (nacionalismo metodológico) con sistemas productivos que se configuran por un lado en el interior de cadenas de valor globales y por el otro lado en aglomeraciones regionales que generan arreglos institucionales supra y subnacionales importantes (Callaghan y Höpner, 2005). También se ha cuestionado el carácter “funcionalista” del esquema (Streeck y Thelen, 2005), al extender elementos

de la base del marco analítico neoclásico con criterios exclusivos de eficiencia y competitividad, en lugar de avanzar en la construcción de perspectivas teóricas interdisciplinarias alternativas, con más argumentos sobre la mayor legitimidad política y la sustentabilidad social y ecológica de los modelos continentales. Para Streeck y Thelen, este funcionalismo dificulta además visualizar los rasgos de inestabilidad y de exclusión que marcan los modelos de capitalismo en la actualidad. El cuarto punto de crítica se relaciona con la selección exclusiva de países de la OCDE con un ingreso alto.

Hall y Soskice y otros autores afines han agregado algunos elementos a su modelo, contestando a las críticas y ampliando y profundizando el análisis de las VdC. Amable, por ejemplo, contribuyó con una aplicación novedosa del concepto de las complementariedades institucionales para agregar una dimensión intertemporal al esquema comparativo (Amable 2016). En la misma tendencia se planteó la vinculación de aspectos de la dependencia de las trayectorias (Kay 2005). La consideración de aspectos dinámicos y de interdependencia incluye una ampliación de los aspectos de cambio institucional y la introducción del concepto de hibridación (Hall y Thelen, 2009), incluyendo la formación de instituciones por capas (*institutional layering*) como la formación informal de instituciones en paralelo con instituciones existentes, que genera efectos transformativos de las instituciones establecidas (Streeck y Thelen, 2005, p. 104s). Destaca también la más reciente propuesta de fortalecer la relación entre las VdC y la teoría macroeconómica de crecimiento (Hope y Soskice, 2016, Baccaro y Pontusson, 2016).

Un impulso importante para el análisis comparativo de los modelos de capitalismo surgió por los esfuerzos de muchos autores de aplicar las VdC a otras economías con estructuras institucionales y trayectorias de desarrollo distintas a las economías industrializadas que habían seleccionado Hall y Soskice. Nölke, por ejemplo, generó un esquema específico para explicar los procesos de transformación en Europa del Este (en particular la República Checa, Hungría, Polonia y la República Eslovaca), hacia un modelo de capitalismo que llamó economía de mercado emergente o economía de mercado dependiente, basado en ventajas comparativas como resultado de la complementariedad institucional entre la mano de obra calificada de bajo costo, la transferencia de innovaciones tecnológicas de las empresas transnacionales y la aportación de capital a través de la inversión extranjera directa

(Nölke y Vliegenthart, 2009). También Drahokoupil (2015) se ha referido a los procesos de transformación en Europa del Este, cuando acuñó el término de un capitalismo en transición para temas específicos relacionados con la configuración de modelos nacionales ante las disyuntivas entre una integración regional y la búsqueda de resiliencia ante las crisis económicas globales (Drahokoupil y Myant, 2015).

Variantes regionales de las VdC o capitalismos regionales, han proliferado en Asia, con temas específicos como las características generales del marco institucional local, las implicaciones de la falta de coherencia institucional (en particular el caso del modelo económico chino) y las trayectorias exitosas de cambio institucional de Japón y Corea (Storz et al., 2013). Se ha explorado por otro lado la posibilidad de fusionar el enfoque de las VdC con el de los sistemas de negocio creado por Whitley y otros en una comparación de 13 economías asiáticas (Witt y Redding, 2013), concluyendo que la dualidad del modelo de Hall y Soskice no se puede aplicar a las economías en Asia y que incluso existen formas de coordinación que no se pueden visualizar desde una perspectiva occidental. Como alternativa se propone introducir cinco variedades de sistemas de negocio.

En otro plano, extensiones del esquema de las VdC han subrayado características específicas de diferentes variedades del capitalismo en el Sur Global. Una variedad ampliamente documentada es la del capitalismo de Estado como una variedad que reconoce un papel fundamental del Estado en la asignación de capital y otros recursos a las empresas por medio de la banca de desarrollo, fondos de inversión públicos o el control de empresas públicas (Musacchio y Lazzarini, 2012). En particular, Brink y otros han usado el término de capitalismo de estado para clasificar el tipo de capitalismo que se ha construido en China, como resultado de las reformas de mercado aplicadas en las últimas décadas. (Brink, 2011). En su estudio ha encontrado formas de coordinación entre el Estado y los actores económicos basadas en la interacción vertical y horizontal. Se observa una combinación de mecanismos de control con espacios de decisión para las empresas privadas, sin haber creado derechos de propiedad al estilo occidental. La estrategia llamada “ponerse el sombrero rojo” ilustra el proceso informal de creación de empresas privadas que inició en los años ochenta, con formas de control y gobernanza mixtas entre las empresas privadas, el partido y el Estado

(Brink, 2011, p. 9). Sobre todo a nivel subnacional se observa que arreglos público-privados acompañan la transferencia de los derechos de propiedad al sector privado. Se trata de una “incrustación densa” de los actores en el proceso de liberalización (*thickly embedded capitalists*, Brink, 2011, p. 11). También en el ámbito de las relaciones laborales la implementación de normas legales ha sido inconsistente con una flexibilización del empleo marcada por salarios de base bajos y horarios largos, que ha llevado a grandes disparidades y una segmentación del mercado (Brink, 2011, p. 5), pero con un aumento sostenido de los niveles de ingreso de los trabajadores en general. Brink enfatiza el carácter emergente de los procesos graduales de cambio institucional, que es marcado por estructuras de gobernanza multinivel con combinaciones de poder centralizado y descentralizado. El gobierno central ha abierto espacios para la exploración, aplicando los mejores arreglos en el siguiente ciclo de planeación a nivel nacional.

Variedades de capitalismo en América Latina

Entre las variedades de capitalismo regional también se encuentran diferentes propuestas para adecuar las VdC al análisis del capitalismo latinoamericano. Estas variantes de los capitalismos regionales han buscado plasmar características de las formas de coordinación y los marcos institucionales para crear tipos específicos de modelos de capitalismo como el capitalismo jerárquico (Schneider, 2009). El capitalismo jerárquico sostiene que las formas de coordinación de los sectores productivos en América Latina están ampliamente marcadas por la concentración de grupos de negocio diversificados, con esquemas de gobernanza basados en el control familiar, en combinación con un entorno de costos laborales bajos y relaciones laborales atomizadas (Schneider, 2009). Este tipo de jerarquías empresariales y de redes extractivas son cruciales para la organización del capital, el trabajo y la tecnología en la región. Los conglomerados locales mantienen accesos privilegiados a recursos críticos de capital, tecnología y trabajo en diferentes sectores estratégicos. Igual que las empresas multinacionales, que dominan diversos segmentos de la industria de la exportación, los grupos de negocio aprovechan la desregulación del mercado laboral con salarios bajos y pocas posibilidades de formación y escalamiento profesional (Schneider, 2009, p. 569). Estas estructuras de coordinación se han formado en un contexto de

poca competencia de las empresas medianas y pequeñas, dada la falta de capacidades empresariales y de una cultura empresarial más difundida y de las capacidades limitadas del Estado para promover el desarrollo.

Otros autores han criticado el planteamiento del capitalismo jerárquico por descuidar los fuertes contrastes entre Brasil, Chile y México en su enfoque de la internacionalización, la política social y la redistribución, a pesar de algunos rasgos comunes en la aplicación de las reformas de liberalización desde los años ochenta (Bizberg, 2014). Recurriendo a la teoría de la regulación y al pensamiento estructuralista latinoamericano (Cardoso et al. 1979, Faijnzyblber 1979) Bizberg plantea que la combinación específica de las trayectorias de integración a la economía mundial, del modo de acumulación y de las relaciones específicas entre los actores y el Estado en cada uno de los países define un tipo de capitalismo particular. La diversidad de las configuraciones institucionales explica en esta perspectiva los recientes patrones de desarrollo económico en Argentina, Brasil, Chile y México. Un elemento central para la caracterización de los tipos de capitalismo son las coaliciones sociopolíticas dominantes en los países de la región (Bizberg, 2019), con diferencias importantes en los grados de autonomía del Estado y las fuerzas organizadoras de los sindicatos y de los empresarios. Los cambios de régimen corresponden así a cambios de coaliciones o cambios en la relación de fuerzas dentro de las coaliciones establecidas. Como consecuencia, no existe una ruta única de reformas. Las intervenciones del Estado pueden ser favorables para el proyecto de desarrollo o no. En la perspectiva de Bizberg, la transformación de las coaliciones políticas influye también directamente en las relaciones laborales. En México se combina una protección fuerte de la mano de obra en los sectores más organizados con una fuerte representación sindical, con una total inseguridad en la gran mayoría de los demás lugares de trabajo. Mientras los trabajadores de las grandes empresas, en particular las empresas públicas (PEMEX, CFE), están muy protegidos, con un control burocrático y corporativo excesivo, que constituye un freno a la modernización.

Para otros autores que han ido sumando al análisis comparativo de los modelos de mercado en América Latina, el capitalismo periférico latinoamericano tiene como elemento común una baja integración social del conjunto de la población a la economía, con un acceso limitado e informal al

trabajo asalariado y la seguridad social generalizada. De esta manera, no se logra erradicar, sino se regula la desigualdad para mantener los modelos productivos que promueven la exportación con base en costos laborales bajos (Ebenau, 2012).

Hacia un análisis de la variedad mexicana de capitalismo

El esquema de las VdC puede contribuir a una mejor comprensión de las reformas de liberalización y modernización realizadas en México desde los años ochenta y de los resultados contrastantes de estas reformas, tomando en cuenta la incorporación de los diferentes elementos adicionales revisados en los párrafos anteriores, para llegar a un modelo “aumentado” o “mejorado” de variedades de capitalismo, particularmente en el contexto latinoamericano. Este enfoque busca también tomar en cuenta rasgos específicos del desarrollo institucional histórico de la región, como la persistencia de instituciones extractivas (Acemoglu y Robinson, 2008), pero también elementos metodológicos que han fortalecido la propuesta original, como el análisis de la hibridación o trayectorias de liberalización (Thelen, 2012).

Considerando que la aplicación de las reformas económicas neoliberales desde 1982 es equivalente a una “segunda revolución inconclusa” (Haber, et al., 2008), podemos hablar de la formación de un modelo híbrido o heterárquico como una variante específica del capitalismo regional. A pesar de que las políticas de liberalización y modernización siguieron ampliamente los cánones del desarrollo neoliberal globales, la privatización de las empresas e infraestructuras públicas, la desregulación de varias áreas de la actividad económica y la integración en los mercados mundiales a través de las IED y los acuerdos comerciales no han creado una economía de mercado liberal al estilo angloamericano. A pesar de los rasgos corporativistas que tenía, el modelo de desarrollo estabilizador previo tampoco era un modelo de economía de mercado coordinado al estilo europeo, porque tenía un carácter muy vertical en la configuración de las coaliciones sociales y los procesos de toma de decisiones (Bizberg, 2019).

La aplicación de los procesos de liberalización desde los años ochenta generó procesos de hibridación específicos que creó un capitalismo hete-

rárquico. Este proceso protegió a los grupos de negocio locales (Schneider, 2009), y a la vez creó espacios amplios para que las multinacionales extranjeras controlen muchos sectores y cadenas de valor importantes (manufactura, bancos, turismo), sin generar efectos de escalamiento y de innovación estructural amplios. En parte esto se explica también con la implosión inicial de la política industrial en muchos sectores. Los modelos productivos basados en esquemas de gobernanza corporativo jerárquicos y herméticos en grupos empresariales familiares muestran diversas brechas de absorción con las demás empresas, en particular con las pymes. Los grupos de negocio dominan las empresas locales por el acceso privilegiado a recursos estratégicos y los procesos de creación y graduación de las empresas, así como su acceso al capital financiero, son muy débiles.

La movilidad social es limitada como consecuencia de una escasa capacidad de redistribución e inversiones estratégicas, bajos impuestos de sociedades y contribución fiscal global, el debilitamiento de la producción de bienes públicos y los mercados laborales segmentados conducen a la exclusión y la informalidad. En este contexto también se tienen que considerar una serie de fallas institucionales o de una calidad institucional baja en los procesos de liberalización, desde la definición y aplicación de los derechos de propiedad básicos (por ejemplo, la propiedad de la tierra) y derechos cívicos. Se puede constatar una falta de sistemas coordinados para enfrentar los problemas de un sector educativo subfinanciado y desequilibrado, sistemas de seguridad social incompletos y una incapacidad general del sector público para redistribuir los recursos (OCDE).

Conclusiones

El punto de partida de este capítulo es la importancia de comprender mejor el proceso de liberalización y apertura de la economía mexicana desde los años ochenta del siglo pasado, y las razones por las que no ha generado mayores dinámicas de crecimiento de ingreso, empleo y productividad, sino más bien una trayectoria de estancamiento en todos estos rubros. Desde la perspectiva de la política económica comparada surge la pregunta por el tipo o la variedad de capitalismo que este proceso de transición creado. Como consecuencia de la inserción de México en una cooperación

amplia con los vecinos norteamericanos (en el marco del TLCAN) y la consiguiente aplicación amplia de políticas de desregulación, privatización y globalización de una parte significativa del sistema productivo, muchos estudios caracterizan la economía mexicana como una economía ampliamente neoliberal. Sin embargo, persiste una serie de contradicciones entre zonas de la economía que han seguido estos esquemas de creación de mercados y de reducción de la influencia del Estado, pero también hay indicios que la forma de organización de muchos mercados muestra una heterogeneidad en los mecanismos y las reglas de asignación de recursos, que dificultan el acceso para nuevos actores que se enfrentan a la rigidez de la organización de los sistemas productivos y que al mismo tiempo carecen de apoyos básicos para crear las capacidades necesarias (cancelación de la política industrial).

Como consecuencia es necesario encontrar una caracterización más clara del tipo de economía de mercado o capitalismo se ha formado en México, para un análisis más detallado y la definición de correcciones específicas. Para lograr este objetivo recurrimos aquí al enfoque de las variedades de capitalismo (VdC), introducido por Hall y Soskice en 2001, con énfasis en su carácter institucional. Introducimos algunos elementos básicos de esta propuesta, como las cinco esferas de coordinación de las actividades empresariales y las dos variedades básicas de la economía de mercado liberal (países angloamericanos) y la economía de mercado coordinada (Europa Central y Japón). Después presentamos algunas críticas a las VdC originales, como su carácter estático y el problema del nacionalismo metodológico. Después explicamos cómo la ampliación del enfoque en los países industrializados de la OCDE hacia los países del Sur Global, en particular en América Latina, ha contribuido al desarrollo de nuevos elementos y variedades diferentes de capitalismo, como el capitalismo jerárquico o el capitalismo de compadrazgo. Finalmente se usan algunas de las contribuciones más recientes de las VdC para introducir un concepto novedoso del capitalismo mexicano como un capitalismo heterárquico que reúne elementos de una liberalización acelerada con elementos de protección y defensa de privilegios de intereses establecidos de largo plazo.

Referencias

Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2008). Persistence of power, elites, and institutions. *American Economic Review*, vol. 98, no. 1, pp. 267-93.

Albert, M. (1993). *Capitalism vs. capitalism: How America's obsession with individual achievement and short-term profit has led it to the brink of collapse*. New York: Four Walls Eight Windows.

Amable, B., Barré, R. y Boyer, R. (1997). *Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalisation* (pp. 401-p). Economica.

Amable, B. (2016). Institutional Complementarities in the Dynamic Comparative Analysis of Capitalism. *Journal of Institutional Economics*, vol. 12, no. 1, pp. 79-103.

Aoki, M. (1994). The Contingent Governance of Teams: Analysis of Institutional Complementarity. *International Economic Review*, vol. 35, no. 3, pp. 657-676.

Baccaro, L. y Pontusson, J. (2016). Rethinking comparative political economy: the growth model perspective. *Politics & Society*, vol. 44, no. 2, pp. 175-207.

Bizberg, I. (ed.) (2014). *Variedades del Capitalismo en América Latina: Los Casos De México, Brasil, Argentina y Chile*. Colegio de México. Ciudad de México.

Bizberg, I. (2019). *Diversity of Capitalisms in Latin America*. Londres: Palgrave Macmillan.

Boyer, R. y Uemura, H. (2018). *Evolving Diversity and Interdependence of Capitalisms*. Tokyo: Springer.

Brink, ten, T. (2011). *Institutional Change in Market-Liberal State Capitalism: An Integrative Perspective on the Development of the Private Business Sector in China*. MPIfG paper

Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1979) *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.

Callaghan, H., Höpner, M. (2005). European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization. *Comparative European Politics*, vol. 3, no. 3, pp. 307-332.

Crouch, C. (2005). *Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. OUP Oxford.

- Drahokoupil, J. y Myant, M. (2015). Putting Comparative Capitalisms Research in its Place: Varieties of Capitalism In Transition Economies. In *New Directions in Comparative Capitalisms Research* (pp. 155-171). Palgrave Macmillan, London.
- Ebenau, M. (2012). Varieties of Capitalism or Dependency? A Critique of the VoC Approach for Latin America. *Competition & Change*, vol. 16, no. 3, pp. 206-223.
- Fajnzylber, F. (1979). Sobre la restructuración del capitalismo y sus repercusiones en la América Latina. *El Trimestre Económico*, 46(184 (4), 889-914.
- Fukuyama, F. (1989). The End of History? *The National Interest*, vol. 16, pp. 3-18.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, vol. 91, no. 3, pp. 481-510.
- Haber, S. (2013). *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*. Hoover Institution Press.
- Haber, S. H., Klein, H. S., Maurer, N., y Middlebrook, K. J. (2008). *Mexico since 1980*. Cambridge University Press.
- Hall, P. A. y Soskice, D. (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. A., y Thelen, K. (2009). Institutional Change in Varieties of Capitalism. *Socio-Economic Review*, vol. 7, no. 1, pp. 7-34.
- Hollingsworth, J. R. (1998). New perspectives on the spatial dimensions of economic coordination: tensions between globalization and social systems of production. *Review of International Political Economy*, vol. 5, no. 3, pp. 482-507.
- Hope, D., Soskice, D. (2016). Growth models, varieties of capitalism, and macroeconomics. *Politics & Society*, vol. 44, no. 2, pp. 209-226.
- Kay, A. (2005). A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies. *Public Administration*, vol. 83, no. 3, pp. 553-571.
- Iversen, T. y Soskice, D. (2019). *Democracy and Prosperity*. Princeton University Press.
- Levy, S. (2008) *Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico en México*. Washington, Brookings.

Musacchio, A. y Lazzarini, S. G. (2012). *Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and their Implications for Economic Performance*. Available at SSRN 2070942.

Nölke, A. y Vliegenthart, A. (2009). Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe. *World politics*, vol. 61, no. 4, pp. 670-702.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

Paraskevopoulos, C. J. (2017). *Varieties of Capitalism, Quality of Government, and Policy Conditionality in Southern Europe: Greece and Portugal in Comparative Perspective*. LSE Working Paper Series.

Reale, F. (2019). Comparative Institutional Advantage: an obituary. *Journal of Institutional Economics*, vol. 15, no. 4, pp. 569-578.

Ros, J. (2008). La desaceleración del crecimiento económico en México desde 1982. *El trimestre económico*, vol. 75, no. 299, pp. 537-560.

Scharpf, F. W. (1987). *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa: Das "Modell Deutschland" im Vergleich*. Campus Verlag.

Schneider, B. R. (2009). Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, vol. 41, no. 3, pp. 553-575.

Shonfield, A. (1967). *El capitalismo moderno: el cambio de equilibrio de los poderes público y privado*. Fondo de Cultura Económica.

Storz, C.; Amable, B.; Casper, S. y Lechevalier, S. (2013). Bringing Asia into the Comparative Capitalism Perspective. *Socio-Economic Review*, vol. 11, no.2, pp. 217-232.

Streeck, W. y Thelen, K. (Eds.). (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.

Streeck, W. (2012). How to Study Contemporary Capitalism? *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, vol. 53, no. 1, pp. 1-28.

Teece, D. J.; Pisano, G. y Shuen, A. (1997). Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic management journal*, 18(7), 509-533.

- Thelen, K. (2012). Varieties of capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity. *Annual Review of Political Science*, vol. 15, pp. 137-159.
- Triana, S. V. (2012). Capitalismo Gore y necropolítica en México contemporáneo. *Relaciones internacionales*, no. 19, pp. 83-102.
- Wallerstein, I. M. (2005). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. Siglo XXI. Ciudad de México.
- Williamson, O. E. (2009). *Las instituciones económicas del capitalismo* (No. E70-94). Fondo de Cultura Económica.
- Witt, M. A. y Redding, G. (2013). Asian Business Systems: Institutional Comparison, Clusters and Implications for Varieties of Capitalism and Business Systems Theory. *Socio-Economic Review*, 11(2), 265-300.
- Whitley, R. (1999). *Divergent Capitalisms: The Social Structuring and Change of Business Systems*. OUP Oxford.

Construcción institucional de futuros: un análisis bibliométrico de coincidencias y divergencias

Marco Aurelio Jaso Sánchez*

Introducción

La teoría institucional en sus distintas vertientes ha presentado una amplia oferta de enfoques, conceptos y modelos para el diseño de políticas. Sin embargo, la concepción de políticas de largo plazo, apoyada por metodologías prospectivas, no siempre ha logrado rescatar la riqueza del bagaje institucional para la descripción de senderos posibles de cambio social o para el diseño de escenarios de futuro. Por otro lado, los estudios de futuros, principalmente preocupados por la integración operativa de metodologías para lidiar con la incertidumbre y reducir la complejidad, sólo en ocasiones, han logrado compaginar de forma sistemática la integración de categorías analíticas que evalúen los procesos de largo plazo para la deconstrucción y construcción de reglas e incentivos.

Es en el encuentro de los estudios sobre cambio institucional con la investigación de políticas para el mediano y largo plazo (estos últimos basados en metodologías prospectivas), que encontramos una fértil área de oportunidad para: a) ampliar la mirada de los estudios institucionales de su tradicional enfoque del pasado y del presente hacia el largo plazo, b) capitalizar el trabajo existente en aras de comprender mejor los procesos de coevolución entre sistemas económicos, socio-técnicos y políticos en escalas más globales y c) reflexionar y actuar desde nuestro presente en favor del ensayo de futuros deseables.

* Departamento de Estudios Institucionales, Universidad Autónoma Metropolitana. Correo electrónico: mjaso@cua.uam.mx; <https://orcid.org/0000-0002-0537-1690>. El autor agradece la discusión y retroalimentación sostenida con el doctor Bruno Gandlgruber a lo largo del desarrollo del presente trabajo.

En este contexto, este trabajo se fija como objetivo que ocupan los conceptos de futuro, anticipación y planeación de largo plazo en la literatura sobre cambio institucional. Como punto de partida nos ha interesado realizar una revisión bibliográfica sistemática de la literatura internacional sobre el cambio institucional, clasificando sus estrategias de análisis, y explorando los puentes vigentes y posibles con los métodos prospectivos que buscan anticipar y modelar el comportamiento futuro de actores y agentes. Como se observa a continuación, se ha encontrado una comunidad dispersa; sin embargo, en ella identificamos un interés por el empleo de enfoques institucionales para estudiar transiciones ambientales y energéticas, como uno de los temas de convergencia inicial.

Metodología

La clasificación se sustenta en un estudio bibliométrico de artículos académicos publicados entre los años 2000 y 2020, indizados en Web of Science (WoS). A partir de la identificación de coincidencias y divergencias se reflexiona sobre las áreas de oportunidad para vincular el análisis del cambio institucional con los enfoques y metodologías que contribuyan a analizar la construcción de reglas e incentivos dentro de escenarios de futuro (Saritas y Burmaoglu, 2015; Teraji, 2018).

En el diseño de la sintaxis de búsqueda (query) se ensayaron las combinaciones de dos categorías de términos: las que aludieran a los procesos de cambio institucional y organizacional, por un lado; y los que aludieran a los procesos de planeación para el futuro.

Para la primera categoría se ensayó la siguiente combinación de términos Institutional Change, Institutional Dynamics, Institutional Planning, Institutional Transitions. Por inspección de títulos de revistas y áreas de investigación se encontró que el término Institutional Change ofrecía el mayor número de resultados relevantes para el objetivo de nuestro trabajo.

Para la segunda categoría se ensayó la búsqueda de diversos términos relacionados con el área estudio de futuros. Los que reflejaron con mayor representatividad nuestro objeto de estudio fueron: Anticipation, Prospective, Foresight, Future, Scenarios y Long-term.

De esta manera, se redactó la siguiente sintaxis de búsqueda definitiva: Institutional Change y (Anticipation o Prospective o Foresight o Future o Scenarios o Long-term), la cual fue insertada en el campo Topic, de manera que se pudiera rastrear esta conjunción de términos en el título, abstract y palabras clave.

Para delimitar el periodo de búsqueda se identificó que en el año 2000 se incrementó de manera sostenida el volumen de publicaciones, de manera que nuestra observación se remite al periodo 2000-2020. En las dos décadas previas sólo se publicaron 24 artículos de acuerdo con esta misma sintaxis de búsqueda.

Bajo estos criterios se obtuvieron 451 documentos con distintos formatos editoriales. Dado nuestro interés en identificar el desarrollo de una agenda de investigación descartamos formatos como reseñas y libros, para obtener una muestra de 409 artículos de investigación arbitrados.

Sobre esta muestra se hizo un mapeo general que diera cuenta de la evolución temporal del tema, su distribución por área de conocimiento, autoría, organización de adscripción, nacionalidad de los autores, revista y área de conocimiento entre los principales criterios, con la finalidad de observar convergencias o divergencias, concentración o dispersión. Estos resultados se presentan en la sección “Mapeo general”.

En un segundo momento se procedió a identificar aquellos artículos más relevantes para el objetivo de nuestro estudio. Es decir, aquellos que compartiesen un interés por emplear o explorar el uso de conceptos de teoría institucional para el diseño de procesos y senderos de cambio de largo plazo, escenarios o generación de recomendaciones de política de largo aliento. De esta manera seleccionamos 35 artículos.

En una tercera etapa se revisaron nuevamente el nombre de la revista, títulos, resúmenes y palabras clave (y, en la medida de lo posible, el texto completo, 30%) para explorar los criterios de clasificación más relevantes. Durante esta clasificación se identificaron autores relevantes sobre los que se buscaron publicaciones adicionales fuera de Web of Science que nos permitieran documentar su enfoque. De esta manera, la base de documentos de nuestro análisis cualitativo en profundidad creció a 52 documentos.

Resultados

Mapeo general

El siguiente mapeo se realizó sobre una base de 409 artículos de investigación publicados entre los años 2000 y 2020.

Interés temporal. Dentro de nuestro periodo de observación de 20 años, las publicaciones reflejan el creciente interés del estudio del cambio institucional por incorporar conceptos y herramientas para el estudio del futuro a partir del 2006 y más notoriamente a partir del 2015. En estos últimos cinco años se concentró el 50.8% del total de publicaciones.

Nacionalidad de los autores. Al identificar la nacionalidad de los autores se detectó una procedencia de 71 países. Sobresale la participación de investigadores estadounidenses, ya que uno de cada tres autores tiene esta nacionalidad (133). El segundo grupo más importante está compuesto por autores originarios de Inglaterra, Alemania, Países Bajos, China, Canadá, Australia, Suecia, Finlandia y Francia (301), mostrando una ligera concentración en los dos primeros.

Financiamiento de los proyectos. Se detectó la participación de 266 agencias de financiamiento. No obstante que la mayor parte de los autores es estadounidense, la mayor cantidad de agencias de financiamiento es de origen europeo. Entre las 10 principales identificamos que cinco son europeas, tres estadounidenses, una china y una australiana.

Organizaciones de adscripción. Se registró un total de 587 organizaciones de adscripción y una gran dispersión de investigadores a lo largo de las mismas, sin que ninguna representara un porcentaje significativo. En todo caso, las dos universidades con mayor número de investigadores fueron la University of London (16 ocurrencias) y el University of California System (15 ocurrencias). Después de ellas, las siguientes ocho en orden de importancia son: La Humboldt University of Berlin, la Lund University, la Wageningen University Research, la Arizona State University, la Arizona State University Tempe, la University of Oxford, la Vrije Universiteit Amsterdam y la Max Planck Society (Tabla 1).

Tabla 1.
Diez Principales Organizaciones de Adscripción

Núm.	Organización	Número de ocurrencias	%
1	UNIVERSITY OF LONDON	16	3.912
2	UNIVERSITY OF CALIFORNIA SYSTEM	15	3.667
3	HUMBOLDT UNIVERSITY OF BERLIN	9	2.2
4	LUND UNIVERSITY	9	2.2
5	WAGENINGEN UNIVERSITY RESEARCH	9	2.2
6	ARIZONA STATE UNIVERSITY	8	1.956
7	ARIZONA STATE UNIVERSITY TEMPE	8	1.956
8	UNIVERSITY OF OXFORD	8	1.956
9	VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM	8	1.956
10	MAX PLANCK SOCIETY	7	1.711

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Web of Science (consultados el 21 abril 2021).

Principales autores. Se observa una gran dispersión. Destacan dos autores con tres artículos cada uno y 32 autores con un par de artículos, el resto cuenta solamente con una publicación.

Entre los dos principales se encuentran Ulan Kasymov, de la Humboldt University of Berlin y del Technische Universität Dresden. Cuenta en total con 13 publicaciones en Web of Science y entre sus temas principales se encuentra el de la gobernanza de recursos de uso común.

El otro autor con tres publicaciones es Tobias Kuemmerle, quien también está adscrito a la Humboldt University of Berlin, quien aparece como primer autor de 23 publicaciones (de un total de 196) en la base de Web of Science. Su área general de investigación se relaciona con la conservación de recursos forestales y se ha vinculado con nuestro tema de interés a través de sus publicaciones sobre el análisis de los impactos de cambios en sistemas socio-económicos sobre áreas naturales.

Revistas. Con respecto a las revistas, también se registró una amplia dispersión, dado que en las 274 fuentes identificadas no se observó concentración significativa en algún grupo o revista en particular. Sin embargo, hay un pequeño grupo de 21 revistas que se destacan por presentar cierta concentración relativa. En ellas, dos publicaron ocho artículos cada una, se trata de *Global Environmental Change Human and Policy Dimensions*, y de *Land Use Policy*. Tres revistas publicaron seis artículos cada una (*Ecology and Society*, *Environmental Science Policy* y *Sustainability*). Mientras que siete revistas publicaron cinco artículos cada una, sus temas abordan las políticas públicas y el desarrollo. En tanto que nueve revistas publicaron cuatro artículos cada una en los temas de economía, ecológica, gestión y producción sustentable.

Categorías de las revistas. Las 274 revistas de nuestra base pertenecen a un total de 72 categorías del sistema de Web of Science. Aquí observamos una concentración mayor que en los rubros anteriores. Las primeras 20 parecieran agrupar a una cantidad representativa de las revistas de nuestra base. En este subgrupo se destacan las categorías relacionadas con temas ambientales, en primer lugar con temas interdisciplinarios de ciencias sociales y espaciales en segundo; y con temas económico-administrativos en tercero.

Dentro de las temáticas ambientales, las seis categorías con mayor participación son: estudios ambientales, ciencias ambientales, ecología, ciencia y tecnología verde y sustentable, salud ocupacional pública y ambiente e ingeniería ambiental (Tabla 2).

Tabla 2.

No.	Categoría WoS	Revistas	%
1	ENVIRONMENTAL STUDIES	82	20.049
2	POLITICAL SCIENCE	64	15.648
3	ECONOMICS	56	13.692
4	MANAGEMENT	50	12.225
5	ENVIRONMENTAL SCIENCES	45	11.002
6	BUSINESS	39	9.535
7	GEOGRAPHY	31	7.579
8	PUBLIC ADMINISTRATION	28	6.846
9	REGIONAL URBAN PLANNING	25	6.112
10	DEVELOPMENT STUDIES	22	5.379

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Web of Science (consultados el 21 abril 2021).

Áreas de investigación de los artículos. Los temas de investigación de los artículos quedaron agrupados en un total de 52 áreas de investigación del sistema de Web of Science. En este caso destacan las áreas de economía y negocios con 52 revistas (29%), ecología y ciencias ambientales con 109 revistas (26%), leyes y gobierno con 70 revistas (17%).

Observaciones

No encontramos que nuestro tema de interés se haya cultivado de forma sistemática en algún grupo de revistas en particular, organizaciones o grupo de autores. Se observa, sin embargo, un interés reciente y en aumento sobre este tema, pero disperso en una amplia lista de revistas y por un amplio grupo de autores pertenecientes a muy diversas universidades. Este grupo no parece estar trabajando en coautoría o citándose entre sí.

Categorías metodológicas para una clasificación

Una vez que se concluyó el mapeo general de nuestra base con 409 artículos y que se identificó la preferencia por las temáticas de sustentabilidad, políticas públicas, estudios económicos, administrativos y espaciales nos dimos cuenta de que sólo una fracción de los artículos (35) compartían nuestra agenda de investigación sobre el empleo de conceptos institucionales para apoyar la planeación de largo plazo, mediante el diseño de trayectos de trayectorias o escenarios prospectivos. El resto de artículos tenía otra preocupación central, frecuentemente relacionada con el estudio del cambio institucional de largo plazo en contextos históricos y lo aprovechaba para discurrir en torno a problemas del presente; de forma que sólo compartían, de manera secundaria, un interés por las implicaciones hacia el futuro.

Sobre esta nueva base más acotada, se procedió a realizar una revisión cuidadosa de los abstracts y contenidos de los artículos con la finalidad de responder a las siguientes preguntas:

- a) ¿El abordaje del problema parte de la teoría institucional o de los estudios de futuros?
- b) ¿Cuál es su objeto de estudio?
- c) ¿Se adscribe a algún enfoque teórico particular?
- d) ¿Propone nuevos conceptos?
- e) ¿Presenta alguna propuesta metodológica?
- f) ¿Realiza recomendaciones de política?

En esta etapa de la investigación, la respuesta a estas preguntas se ha dado a través de codificaciones gruesas, que serán afinadas de manera iterativa conforme se continúe procesando la información:

- a) Punto de partida. Los abordajes que provienen de los estudios institucionales constituyeron la categoría más numerosa; dentro de ellos predominan las políticas públicas que utilizan conceptos de alguna escuela institucionalista; particularmente, se inscriben en lo que denominan “políticas para la transición ambiental” (aprox. 50 %). Un segundo grupo mostró un interés equilibrado entre las preocupaciones por la generación de metodologías de análisis institucional y la maduración de metodologías prospectivas (aprox. 30%). Un tercer grupo aborda sus objetos de estudio desde la economía institucional, frecuentemente dentro de lo que denominan “economía ambiental” o “economía de la energía” (aprox. 30%).
- b) Objeto de estudio. Se identificaron tres grandes categorías: los que fundamentan su trabajo en una base empírica sectorial para la cual desean generar recomendaciones; los que ponen el acento en conceptos y métodos de análisis y los que abordan alguna función o institución social. En el primer caso predominaron sectores relacionados con la explotación de recursos naturales (pastizales, forestales, acuícolas, energéticos); en el segundo caso, cobraron relevancia los que enriquecen los métodos para el análisis y diseño de escenarios socio-técnicos que contribuyan a afinar políticas para la transición sustentable. En el tercer caso cobró notoriedad el análisis de funciones sociales o instituciones como la protección de la privacidad o bien la regulación del hábito de fumar.
- c) Escuela teórica. El institucionalismo histórico constituye una base común para un sector amplio de artículos, frecuentemente complementado con el enfoque de la gobernanza ambiental. En segundo lugar, emergen conceptos de la economía evolutiva, vinculados con estudios sociales de ciencia y la tecnología. Buena parte de los artículos que comparten esta influencia dialogan con autores que se enmarcan en la corriente de las transiciones socio-técnicas. Otro grupo se inserta en la corriente del institucionalismo discursivo o ideacio-

nal; en tanto que otro grupo de artículos se enmarcó en la corriente de costos de transacción y la modelación de recursos de uso común propia de la economía neoinstitucional.

- d) Aportes conceptuales. Solamente en uno de los casos se ha encontrado hasta el momento un constructo. Se trata de “Anticipatory Institutionalism”, desarrollado en años recientes por el finlandés Matti Minkkinen. Este autor toma conceptos institucionales para analizar y emplear narrativas en el diseño de trayectorias y escenarios de corto a mediano plazo. En la mayoría de los casos, los justifican y argumentan sobre la necesidad de complementar enfoques cuantitativos y cualitativos para el análisis institucional de futuros.
- e) Aportes metodológicos. Se destacan los llamados por aterrizar conceptos de los niveles macro y meso, del análisis económico y social a elementos micro que faciliten el ajuste y corrección de políticas mientras se implementan. En este sentido se propone una mayor evaluación de los efectos de las políticas sobre las organizaciones en territorios o geografías institucionales específicas. Han sido interesantes las propuestas para profundizar el estudio de la “gobernanza proyectalista” para complementar las interacciones entre los proyectos y otros niveles institucionales. Las propuestas para incorporar el análisis del discurso dentro de enfoques y corrientes que han sido predominantemente cuantitativas también fueron identificadas.
- f) Propuestas de política. Aproximadamente la mitad de los artículos identificaron un interlocutor en la esfera de la toma de decisiones, además de sus pares académicos; mientras que la otra mitad parece únicamente generar recomendaciones de carácter teórico o metodológico.

Dos propuestas relevantes

Sobresalen dos enfoques originales novedosos que constituyen promisorias líneas de investigación para profundizar las complementariedades entre los estudios institucionales y los estudios del futuro.

El primero es la propuesta de Matti Minkkinen (2015, 2019, 2020) alrededor del constructo de “Anticipatory Institutionalism”, el cual resulta de la

integración de Institucionalismo histórico con institucionalismo discursivo. En este caso, se analiza la construcción de redes y coaliciones en torno de narrativas específicas (storylines) sobre las consecuencias futuras de determinadas políticas y regulaciones. La evidencia proviene de la regulación del uso de datos personales y la construcción institucional de la figura de protección a la privacidad (Minkkinen, 2020, p. 68).

En términos metodológicos, Minkkinen realiza una original propuesta para analizar la construcción institucional de discursos a través de una tipología propia de cinco niveles de conciencia del futuro (Ahvenharju et al., 2018). Para ello, el autor rescató tradiciones académicas de abordaje de estudios del futuro entre las que se encuentran la orientación al futuro, la actitud prospectiva, la anticipación, la prospección, la proyectividad y la literalidad de futuros, y las interpretó a la luz de las clasificaciones desarrolladas por Sande (1972) y Lombardo (2006, 2007, 2008, 2011, 2014, 2016, 2017) sobre las dimensiones de la conciencia sobre el futuro, logrando sintetizar cinco dimensiones genéricas que ha logrado operacionalizar: perspectiva temporal, creencias del agente, apertura a alternativas, percepción de sistemas y preocupación por otros (Minkkinen, 2020, p. 69).

El segundo enfoque es el de Johan af Rosenschold, en torno a los proyectos de corto plazo, como ente organizacional y en última instancia institucional. Su interés se enmarca en la política ambiental y en sus metas de largo plazo y se vale del enfoque de la gobernanza para analizar el fomento de proyectos como una interfase que vincula los intereses de diversos actores. El autor parte del cuestionamiento a las políticas que fijan metas ambientales de largo plazo y que delegan en distintas agencias su consecución a partir del financiamiento a proyectos diversos, pero que se olvidan de evaluar los impactos de un conjunto muy amplio de proyectos atomizados sobre las organizaciones y otros niveles de la estructura institucional.

El autor propone desarrollar métodos y tipologías para evaluar la influencia de amplios conjuntos de proyectos heterogéneos sobre organizaciones más estables y sobre el proceso de cambio institucional. En una primera etapa, el autor logra desarrollar una tipología de tres tipos de proyectos: mecanicistas, orgánicos y adaptativos (Rosenschold, 2019).

Esta investigación en curso continúa identificando aportes originales y explorando ejes conceptuales para mapear los acercamientos entre la teoría institucional y la concepción de futuros deseables.

Conclusión

Esta primera exploración nos permitió identificar las siguientes tendencias:

El interés por el futuro al interior de los estudios sobre el cambio institucional se inicia a finales de la década de 1990 y se acelera notablemente en los últimos cinco años, a partir del 2015.

La comunidad interesada en el tema se encuentra dispersa en un amplio número de países, en donde comienzan a destacar Estados Unidos, Inglaterra y Alemania. Los investigadores se encuentran adscritos a un muy amplio abanico de universidades, en donde apenas sobresalen la Universidad de Londres y la de California; y publican una lista bastante dispersa de revistas. Dentro de dicha dispersión, sin embargo, emerge un claro interés por el empleo de enfoques institucionales para el estudio de las transiciones ambientales y energéticas, como uno de los principales temas.

Predominan conceptos provenientes del institucionalismo histórico, el discursivo, la economía evolutiva y el nuevo institucionalismo económico. En su mayor parte han sido empleados para abordar problemas de política pública y gobernanza sectorial. Mientras que sólo unos pocos logran hacer propuestas de conceptos o metodologías, la mayoría ensaya la articulación de conceptos institucionales para el diseño de escenarios de futuro o hace llamados para complementar ambos enfoques.

Estamos conscientes que esta primera exploración se ha enfocado en una metodología en particular (con sus alcances y limitaciones) y en una base de datos que concentra revistas de alto nivel académico y por lo tanto hemos podido observar sólo la punta del iceberg de lo que seguramente es un esfuerzo más amplio de interconexión entre nuestras dos áreas de interés.

El trabajo nos abre la puerta para seguir explorando bajo nuevos términos y profundizando en enfoques y autores más allá de las palabras clave con las que hemos iniciado nuestro mapeo.

Reflexiones

Esta primera exploración sobre las aplicaciones de teoría institucional para la concepción de senderos y escenarios del futuro ha estado motivada en la aspiración por contar con conceptos y modelos heurísticos que ayuden a diversos actores a transformar estructuras institucionales en aras de futuros deseables contruidos colectivamente.

Los procesos de tránsito hacia nuevos regímenes institucionales no sólo requieren reconocer las complementariedades entre órdenes económicos, políticos, tecnológicos y sociales ni tampoco es suficiente con observar las interacciones entre las reglas formales e informales, el cambio gradual o el discontinuo, por nombrar sólo algunas de las principales categorías de nuestro campo de estudio, requieren, en nuestro entender, de conceptos, modelos y metodologías que nos ayuden a clarificar y simplificar lo que hemos tendido a denominar problemas complejos.

En este proceso es necesario, por ejemplo, modelar para distintos agentes o actores, el vector de comportamiento resultante de la interacción de diferentes sistemas de incentivos de sistemas de reglas que permanecen en el imaginario de lo plausible. Consideramos que el trabajo acumulado hasta el momento entre ambas esferas de conocimiento (estudios institucionales y de futuro) tiene ya una serie de conceptos y métodos susceptibles de combinarse para plantear una agenda académica sobre la construcción institucional de futuros, sean estos deseables o bien motivo de preocupación.

Surgen preguntas sobre la posibilidad de anticipar el cambio institucional y en qué horizontes y a qué escalas. Es posible diseñar instituciones para ayudar a la conducción de futuros deseables.

Si bien el mapeo realizado hasta el momento ha revelado dispersión y falta de conectividad en general, hemos encontrado unos pocos documentos seminales que están haciendo frente al reto de proponer herramientas conceptuales para lidiar con la transición de sistemas, y dan cuenta del nacimiento de una agenda integrativa de investigación para la construcción institucional de futuros.

Referencias

- Ahvenharju, S. Minkkinen, M. y Lalot, F. (2018). *The Five Dimensions of Futures Consciousness*, *Futures*. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2018.06.010>
- Blyth, M. (2009). Coping with the Black Swan: The Unsettling World of Nassim Taleb. *Critical Review*, vol. 21, no.4, pp. 447-465. <https://doi.org/10.1080/08913810903441385>
- Campeanu, C. N. y Fazey, I. (2014). *Adaptation and Pathways of Change and Response: A Case Study from Eastern Europe*. *Global Environmental Change-Human and Policy Dimensions*, vol. 28, pp. 351-367. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.04.010>
- Carey, G., Nevile, A., Kay, A. y Malbon, E. (2020). Managing Staged Policy Implementation: Balancing short-term needs and long-term goals. *Social Policy & Administration*, vol. 54, no. 1, pp. 148-162. <https://doi.org/10.1111/spol.12530>
- Davies, K., Fisher, K., Foley, M., Greenaway, A., Hewitt, J., Le Heron, R., Mikae-re, H., Ratana, K., Spiers, R. y Lundquist, C. (2018). Navigating Collaborative Networks and Cumulative Effects for Sustainable Seas. *Environmental Science & Policy*, vol. 83, pp. 22-32. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.01.013>
- Dimitrakopoulos, D. (2008). Norms, Strategies and Political Change: Explaining the Establishment of the Convention on the Future of Europe. *European Journal of International Relations*, vol. 14, no. 2, pp. 319-341. <https://doi.org/10.1177/1354066108089245>
- Dolata, U. (2008). Technological Innovations and Sectoral Change - Transformative Capacity, Adaptability, Patterns of Change: An Analytical Framework. *Zeitschrift Fur Soziologie*, vol. 37, no.1, pp. 42-59.
- Dzebo, A. y Nykvist, B. (2017). A New Regime and then What? Cracks and Tensions in the Socio-Technical Regime of the Swedish Heat Energy System. *Energy Research & Social Science*, vol. 29, pp. 113-122. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.05.018>
- Erk, J. y Koning, E. (2010). New Structuralism and Institutional Change: Federalism Between Centralization and Decentralization. *Comparative Political Studies*, vol. 43, no. 3, pp. 353-378. <https://doi.org/10.1177/0010414009332143>

- Foster, J. (2015). Joseph Schumpeter and Simon Kuznets: Comparing their Evolutionary Economic Approaches to Business Cycles and Economic Growth. *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 25, no. 1, pp. 163-172. <https://doi.org/10.1007/s00191-014-0356-6>
- Ghoshray, A. y Johnson, B. (2010). Trends in World Energy Prices. *Energy Economics*, vol. 32, no. 5, pp. 1147-1156. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2010.01.009>
- Gui, E. M. y MacGill, I. (2018). Typology of Future Clean Energy Communities: An Exploratory Structure, Opportunities, and Challenges. *Energy Research & Social Science*, vol. 35, pp. 94-107. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.10.019>
- Guy, E. (2013). Representations and Policy Change: Evidence from the Canadian-Flag Shipping Industry. *Environment and Planning a-Economy and Space*, vol. 45, no. 5, pp. 1184-1198. <https://doi.org/10.1068/a44602>
- Haikio, L. (2014). Institutionalization of Sustainable Development in Decision-Making and Everyday Life Practices: A Critical View on the Finnish Case. *Sustainability*, vol. 6, no. 9, pp. 5639-5654. <https://doi.org/10.3390/su6095639>
- Harlow, J., Johnston, E., Hekler, E. y Yeh, Z. (2018). Fostering Sustainability Transitions by Designing for the Convergence of Policy Windows and Transition Arenas. *Sustainability*, vol. 10, no. 9, article 2975. <https://doi.org/10.3390/su10092975>
- Hofman, P. S. y Elzen, B. (2010). Exploring System Innovation in the Electricity System Through Sociotechnical Scenarios. *Technology Analysis & Strategic Management*, vol. 22, no. 6, pp. 653-670, article Pii 924424648. <https://doi.org/10.1080/09537325.2010.496282>
- Kim, A. M. (2011). Unimaginable Change Future Directions in Planning Practice and Research About Institutional Reform. *Journal of the American Planning Association*, vol. 77, no. 4, pp. 328-337. <https://doi.org/10.1080/01944363.2011.619462>
- Koning, E. A. (2016). The Three Institutionalisms and Institutional Dynamics: Understanding Endogenous and Exogenous Change. *Journal of Public Policy*, vol. 36, no. 4, pp. 639-664. <https://doi.org/10.1017/s0143814x15000240>

Lagunoff, R. (2009). Dynamic Stability and Reform of Political Institutions. *Games and Economic Behavior*, vol. 67, no. 2, pp. 569-583. <https://doi.org/10.1016/j.geb.2009.02.002>

Levidow, L. y Papaioannou, T. (2014). UK Biofuel Policy: Envisaging Sustainable Biofuels, Shaping Institutions and Futures. *Environment and Planning a-Economy and Space*, vol. 46, no. 2, pp. 280-298. <https://doi.org/10.1068/a45711>

Lieberman, J. (2006). The Future of Tobacco Regulation: A Response to a Proposal for Fundamental Institutional Change. *Tobacco Control*, vol. 15, no. 4, article 333. <https://doi.org/10.1136/tc.2006.016014>

Lin, B. C. A. (2020). Sustainable Growth: A Circular Economy Perspective. *Journal of Economic Issues*, vol. 54, no. 2, pp. 465-471. <https://doi.org/10.1080/00213624.2020.1752542>

Llamosas, C., Upham, P. y Blanco, G. (2018). Multiple Streams, Resistance and Energy Policy Change in Paraguay (2004-2014). *Energy Research & Social Science*, vol. 42, pp. 226-236. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.03.011>

Lombardo, T. (2006). Thinking Ahead: The Value of Future Consciousness. *The Futurist*, vol. 40, no. 1, pp. 45-46; 48-50.

Lombardo, T. (2007). The Evolution and Psychology of Future Consciousness. *Journal of Futures Studies*, vol. 12, no. 1, pp. 1-24.

Lombardo, T. (2008). *The Evolution of Future Consciousness: The Nature and Historical Development of the Human Capacity to Think about the Future*. Bloomington, Ind.: AuthorHouse. Recuperado de: https://www.academia.edu/713635/The_Evolution_of_Future_Consciousness_and_Contemporary_Futurist_Thought_Book_Review_by_Marcus_Anthony

Lombardo, T. (2011). Creativity, Wisdom, and our Evolutionary Future. *Journal of Futures Studies*, vol. 16, no. 1, pp. 19-46.

Lombardo, T. (2014). The Future Evolution of Consciousness. *World Future Review*, vol. 6, no. 3, pp. 322-335. <https://doi.org/10.1177/1946756714552135>

Lombardo, T. (2016). Future Consciousness: The Path to Purposeful Evolution-An Introduction. *World Futures Review*, vol. 8, no. 3, pp. 116-140. <https://doi.org/10.1177/1946756716673636>

- Lombardo, T. (2017). *Future Consciousness: The Path to Purposeful Evolution*. Changemakers Books.
- Lombardo, T. y Cornish, E. (2010). Wisdom Facing Forward: What It Means to Have Heightened Future Consciousness. *The Futurist*; Washington, vol. 44, no. 5, pp. 34-42.
- Matinheikki, J., Rajala, R. y Peltokorpi, A. (2017). From the Profit of One Toward Benefitting Many - Crafting a Vision of Shared Value Creation. *Journal of Cleaner Production*, vol. 162, pp. S83-S93. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.09.081>
- Minkkinen, M. (2015). Futures of Privacy Protection: A Framework for Creating Scenarios of Institutional Change. *Futures*, vol. 73, pp. 48-60. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2015.07.006>
- Minkkinen, M. (2019). Making the Future by Using the Future: A Study on Influencing Privacy Protection Rules Through Anticipatory Storylines. *New Media & Society*, vol. 21, no. 4, pp. 984-1005. <https://doi.org/10.1177/1461444818817519>
- Minkkinen, M. (2020). *A Breathless Race for a Breathing Space. Critical-Analytical Future Studies and The Contested Co-Evolution of Privacy Imaginaries and Institutions*. Tesis doctoral. Universidad de Turku. Finlandia.
- Mongruel, R., Prou, J., Balle-Beganton, J., Lample, M., Vanhoutte-Brunier, A., Rethoret, H., Agundez, J. A. P., Vernier, F., Bordenave, P., & Bacher, C. (2011). Modeling Soft Institutional Change and the Improvement of Freshwater Governance in the Coastal Zone. *Ecology and Society*, vol. 16, no. 4, article 15. <https://doi.org/10.5751/es-04294-160415>
- Niedzialkowski, K. y Beunen, R. (2019). The Risky Business of Planning Reform - The Evolution of Local Spatial Planning in Poland. *Land Use Policy*, vol. 85, pp. 11-20. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.03.041>
- Nilsson, M., Nilsson, L. J., Hildingsson, R., Strippel, J. y Eikeland, P. O. (2011). The Missing Link: Bringing Institutions and Politics into Energy Future Studies. *Futures*, vol. 43, no. 19, pp. 1117-1128. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2011.07.010>
- Novalia, W. y Malekpour, S. (2020). Theorising the Role of Crisis for Transformative Adaptation. *Environmental Science & Policy*, vol. 112, pp. 361-370. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.07.009>

Painter, C. (2005). Operating Codes in the Emerging System of Local Governance: From 'Top-Down State' To 'Disciplined Pluralism'? *Public Money & Management*, vol. 25, no. 2, pp. 89-98. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00458.x>

Patterson, J., Schulz, K., Vervoort, J., van der Hel, S., Widerberg, O., Adler, C., Hurlbert, M., Anderton, K., Sethi, M. y Barau, A. (2017). Exploring the Governance and Politics of Transformations Towards Sustainability. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol. 24, pp. 1-16. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2016.09.001>

Pukaluk, A. y Ryniewicz, A. M. (2016). Regeneration of Knee Joint Menisci - Methods Review. *Bio-Algorithms and Med-Systems*, vol. 12, no. 2, pp. 45-52. <https://doi.org/10.1515/bams-2016-0002>

Purtik, H. y Arenas, D. (2019). Embedding Social Innovation: Shaping Societal Norms and Behaviors Throughout the Innovation Process. *Business & Society*, vol. 58, no. 5, pp. 963-1002. <https://doi.org/10.1177/0007650317726523>

Quaas, M. F., Reusch, T. B. H., Schmidt, J. O., Tahvonen, O. y Voss, R. (2016). It is the Economy, Stupid! Projecting the Fate of Fish Populations Using Ecological-Economic Modeling. *Global Change Biology*, vol. 22, no. 1, pp. 264-270. <https://doi.org/10.1111/gcb.13060>

Rosenschold af, J. M. (2019). Inducing Institutional Change Through Projects? Three Models of Projectified Governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 21, no. 4, pp. 333-344. <https://doi.org/10.1080/1523908x.2019.1606702>

Ruggiero, S., Varho, V. y Rikkonen, P. (2015). Transition to Distributed Energy Generation in Finland: Prospects and Barriers. *Energy Policy*, vol. 86, pp. 433-443. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2015.07.024>

Ruser, A. (2015). Sociological Quasi-Labs: The Case for Deductive Scenario Development. *Current Sociology*, vol. 63, no. 2, pp. 170-181. <https://doi.org/10.1177/0011392114556581>

Sande, Ö. (1972). Future Consciousness. *Journal of Peace Research*, vol. 9, pp. 271-278. <https://doi.org/10.1177/002234337200900307>

Sarasvathy, S. D. y Ramesh, A. (2019). An Effectual Model of Collective Action for Addressing Sustainability Challenges. *Academy of Management Perspectives*, vol. 33, no. 4, pp. 405-424. <https://doi.org/10.5465/amp.2017.0090>

- Saritas, O. y Burmaoglu, S. (2015). The Evolution of Foresight Methods: A Scientometric Analysis of Global FTA Research Output. *Scientometrics*, vol. 105, pp. 497-508. DOI 10.1007_s11192-015-1671-x
- Schroder, P., Vergragt, P., Brown, H. S., Dendler, L., Gorenflo, N., Matus, K., Quist, J., Rupperecht, C. D. D., Tukker, A. y Wennersten, R. (2019). Advancing Sustainable Consumption and Production in Cities - A Transdisciplinary Research and Stakeholder Engagement Framework to Address Consumption-Based Emissions and Impacts. *Journal of Cleaner Production*, vol. 213, pp. 114-125. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.12.050>
- Shughart, W. F., Thomas, D. W. y Thomas, M. D. (2020). Institutional Change and the Importance of Understanding Shared Mental Models. *Kyklos*, vol. 73, no. 3, pp. 371-391. <https://doi.org/10.1111/kykl.12245>
- Soderholm, P., Hildingsson, R., Johansson, B., Khan, J. y Wilhelmsson, F. (2011). Governing the Transition to Low-Carbon Futures: A Critical Survey of Energy Scenarios for 2050. *Futures*, vol 43, no. 10, pp. 1105-1116. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2011.07.009>
- Strambach, S. (2017). Combining Knowledge Bases in Transnational Sustainability Innovation: Microdynamics and Institutional Change. *Economic Geography*, vol. 93, no. 5, pp. 500-526. <https://doi.org/10.1080/00130095.2017.1366268>
- Strambach, S. y Pflitsch, G. (2020). Transition Topology: Capturing Institutional Dynamics in Regional Development Paths to Sustainability. *Research Policy*, vol. 49, no. 7, article 104006. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2020.104006>
- Teraji, S. (2018). *The Cognitive Basis of Institutions. A Synthesis of Behavioral and Institutional Economics*. Elsevier & Academic Press.
- Teschner, N., McDonald, A., Foxon, T. J. y Paavola, J. (2012). Integrated Transitions Toward Sustainability: The Case of Water and Energy Policies in Israel. *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 79, no. 3, pp. 457-468. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2011.08.013>
- Thompson, N. A. (2018). Biofuels are (Not) the Future! Legitimation Strategies of Sustainable Ventures in Complex Institutional Environments. *Sustainability*, vol. 10, no. 5, article 1382. <https://doi.org/10.3390/su10051382>

Wartmann, F. M., Haller, T. y Backhaus, N. (2016). "Institutional Shopping" for Natural Resource Management in a Protected Area and Indigenous Territory in the Bolivian Amazon. *Human Organization*, vol. 75, no. 3, pp. 218-229. <https://doi.org/10.17730/1938-3525-75.3.218>

Whitmarsh, L., Turnpenny, J. y Nykvist, B. (2009). Beyond the Regime: Can Integrated Sustainability Assessment Address the Barriers to Effective Sustainable Passenger Mobility Policy? *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 52, no. 8, pp. 973-991, article Pii 916999473. <https://doi.org/10.1080/09640560903327286>

Widmark, C. y Sandstrom, C. (2012). Transaction Costs of Institutional Change in Multiple-Use Commons: The Case of Consultations Between Forestry and Reindeer Husbandry in Northern Sweden. *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 14, no. 4, pp. 428-449. <https://doi.org/10.1080/1523908x.2012.739298>

Wijethilake, C., Munir, R. y Appuhami, R. (2017). Strategic Responses to Institutional Pressures for Sustainability the Role of Management Control Systems. *Accounting Auditing & Accountability Journal*, vol. 30, no. 8, pp. 1677-1710. <https://doi.org/10.1108/aaaj-07-2015-2144>

Yoffe, S., Wolf, A. T. y Giordano, M. (2003). Conflict and Cooperation Over International Freshwater Resources: Indicators of Basins At Risk. *Journal of the American Water Resources Association*, vol. 39, no. 5, pp. 1109-1126. <https://doi.org/10.1111/j.1752-1688.2003.tb03696.x>

Zhang, Q., Wang, G. Y., Mi, F., Zhang, X. C., Xu, L. Z., Zhang, Y. F. y Jiang, X. L. (2019). Evaluation and Scenario Simulation for Forest Ecological Security in China. *Journal of Forestry Research*, vol. 30, no. 5, pp. 1651-1666. <https://doi.org/10.1007/s11676-018-0773-8>

ISBN 978-607-28-3105-6



9 786072 831056 >



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

Av. Ferrocarril San Rafael Atlixco, Núm. 186,
Col. Leyes de Reforma 1a. Sección, Alcaldía Iztapalapa,
C.P. 09310, Ciudad de México