



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**CRISIS Y CAMBIO INSTITUCIONAL.  
EL PAPEL DE LA CRISIS DE 1982 EN LA GESTACION  
DEL CAMBIO INSTITUCIONAL EN MEXICO.**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLITICA)**  
P R E S E N T A :  
**ISRAEL HOMERO GALAN BENITEZ**

281256

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F. JULIO DEL 2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres, por ser siempre mis maestros;

A mi hermana, por ayudarme a andar;

A mis sobrinos, Emilio y Mateo, porque

en ellos está el futuro;

y a Jessica,

por los momentos hermosos que seguiremos compartiendo.

## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero agradecer el apoyo y la paciencia del profesor Jorge Brenna; sus comentarios y su interés por la teoría me permitieron aprender más al escribir esta tesis. A la Dra. María Xelhuantzi por la cuidadosa lectura que hizo de este trabajo y por la enorme influencia que tuvieron sus cursos durante mi formación en la Licenciatura. A las profesoras Carmen Roqueñi y Karla Valverde, por el apoyo que me brindaron al leer esta tesis y por los comentarios que hicieron a la misma. Al Dr. Jorge G. Castañeda, por haber aceptado revisar este trabajo pese a tener una agenda apretada. A mis amigos, entre ellos Eduardo, David, Rodrigo, Luciano, Rogelio, Julieta, Juan Carlos y Cecilia por las múltiples charlas que hemos sostenido sobre el país y la política. A Ricardo Álvarez por la confianza y las responsabilidades que depositó en mí. A mis padres, Carmen e Israel, por su confianza y porque siempre me han impulsado para alcanzar mis metas. A mi hermana, por su presencia determinante en tantos momentos de mi vida. A Isidro por su serenidad y por su ejemplo. Y principalmente a Jessica, por su confianza y apoyo; por la lucidez que acompaña a sus comentarios; por su compañía; y por el largo camino que habremos de recorrer juntos.

El acertijo central de la historia humana es explicar las vías muy divergentes del cambio histórico. ¿Cómo fue que las sociedades divergieron? ¿Qué explica las características muy dispares de su desempeño?

**D. North. *Instituciones, Cambio Institucional*  
*Y Desempeño Económico***

## Índice

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>1. Instituciones y Cambio Institucional</b>	<b>9</b>
1.1 Ideas clásicas en el análisis institucional contemporáneo.	13
1.2 Viejo Institucionalismo, conductivismo y elección racional en la ciencia política.	24
1.3 Bases del Nuevo Institucionalismo en la ciencia política.	31
1.4 El Nuevo Institucionalismo en la ciencia política.	35
1.5 Viejo y Nuevo Institucionalismo en la economía.	40
1.6 Consideraciones en torno a la teoría de la elección y su impacto en la obra de North.	44
1.7 North, y el cambio institucional.	50
1.7.1 Las reglas del juego.	53
1.7.2 La racionalidad limitada. La incorporación de lo subjetivo.	58
1.7.3 El cambio institucional.	61

<b>2. Crisis internacional. La desarticulación del diseño institucional de la pos guerra.</b>	<b>64</b>
2.1 El modelo de Keynes y el Estado Interventor.	65
2.2 El agotamiento del modelo Keynesiano.	70
2.3 La oposición ideológica a Keynes: Hayek.	81
<b>3. El cambio institucional en México: el impacto de la crisis de 1982</b>	<b>87</b>
3.1 La crisis económica en México	90
3.2 La dimensión política de la crisis en México	99
3.3 La interpretación modernizadora del cambio político.	116
3.4 Las bases institucionales trastocadas.	121
<b>4. Conclusiones</b>	<b>123</b>
<b>5. Bibliografía</b>	<b>132</b>

## INTRODUCCIÓN

En la última década se han desarrollado una amplia gama de estudios *institucionalistas*, o para ser más precisos, *neoinstitucionalistas*, los cuales han abarcado a su vez una variedad también amplia de temas. Sin embargo, definir con precisión a qué se refiere esta perspectiva institucional no es en realidad una tarea sencilla. Esto en virtud de que no existe propiamente *una* definición sobre el paradigma institucionalista, como tampoco existe propiamente *una* teoría neoinstitucionalista. Por el contrario, el panorama que muestra el mundo del análisis institucional es vasto y se compone de enfoques que no necesariamente comparten la totalidad de sus premisas metodológicas. Aún así, existe un punto de identidad común, que tiene que ver con la apreciación de que las instituciones *importan*, y que por ello es necesario formular interpretaciones más ambiciosas respecto a la manera en que esta importancia cobra sentido. Como fue señalado por Thomas Kuhn<sup>1</sup>, los momentos de quiebre en las comunidades epistémicas no surgen desde cero, ni responden —cuando menos en forma exclusiva— al estado de la preocupaciones que guardan los miembros individuales de las comunidades epistémicas. Por el contrario, dichos quiebres en el conocimiento ocurren, en primera instancia, debido a la necesidad de

---

<sup>1</sup> Thomas Kuhn. *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

por ello es condición para formular interpretaciones respecto al rumbo que pueden tomar los acontecimientos. Es sobre estas premisas que me adentro a interpretar un pedazo pequeño, aunque intenso, de la historia política reciente del país.

México vive un proceso de cambio político intenso desde hace varios lustros. Las manifestaciones de este proceso son varias y de distinto tipo. Sin embargo, los alcances de este proceso no han sido aún definidos con precisión. Aparentemente esta dificultad se encuentra arraigada –cuando menos en gran medida- por la coexistencia de tendencias contrapuestas: por un lado se percibe una creciente complejización de la vida pública, ligada al surgimiento de nuevos actores sociales y a la articulación de nuevas dinámicas de demanda y conflicto social; y por el otro, permanecen –aparentemente- casi intactos algunos de los elementos característicos del sistema político que surgió de la revolución mexicana, lo cual se traduce como el factor más evidente que posterga el tan esperado momento de la transición a la democracia en México. La tensión que surge entre ambas realidades, como es de suponerse, constituye el *quid* del problema político en México, y constituye la base sobre la que se formulan algunas de las interrogantes que en la actualidad registra el debate público.

Las evidencias de que un cambio está ocurriendo no sólo han mostrado una gran consistencia en los últimos años, sino que, además, provocan una suerte de fascinación por lo novedoso de sus mecanismos.

Por ejemplo, es el caso de la incesante pérdida de hegemonía electoral del partido oficial. En efecto, aunque esta investigación no tiene el propósito de analizar lo ocurrido en el terreno de la participación electoral y el sistema de partidos, es innegable que las modificaciones que en ese terreno se observan son uno de los referentes más obvios –y contundentes- de que la manera en que se venía procesando el conflicto y la demanda sociales en el país ha sido trastocada. Lo es por diversas razones: primero, porque expone la emergencia política de las nuevas fuerzas, capaces de aglutinar una serie de intereses por sí mismas, y por ello, capaces también de convertirse en nuevos referentes para la acción colectiva; segundo, en consonancia con el punto anterior, el éxito electoral de los partidos de oposición muestra una creciente ineficacia de los mecanismos tradicionales de control político, mismos que se encuentran directamente ligados con la estructura partidaria oficialista; y tercero, se trata una tendencia cuyo efecto último, aunque no por ello menor, es precisamente la repartición de los espacios de poder.

Las transformaciones ocurridas son, en gran medida, consecuencia del agotamiento que ha sufrido el acuerdo social pos revolucionario así como del diseño institucional que le dio vida y lo sancionó. Este diseño institucional, empero, formalmente sigue vigente, lo cual sugiere un desfase cada vez más pronunciado entre el marco normativo que nos rige y la dinámica de cambio que prevalece en la sociedad; pero al mismo tiempo,

exhibe también la ausencia de una propuesta alternativa sobre la que se haya podido sentar las bases de un nuevo acuerdo social. El debilitamiento cada vez más pronunciado de la cohesión social que se construyó alrededor del proyecto histórico de la Revolución de 1910, no se ha convertido aún en algún diseño institucional alternativo claramente diseñado. Esto permite suponer que, en consecuencia, estamos a la espera de que se ventile en el país un debate amplio respecto de la forma institucional que puede surgir de la recomposición de fuerzas e intereses que actualmente ocurre.

En todo caso habrá que tomar en cuenta, también, que en la perspectiva de que las transformaciones que se están operando tienen que ver con el principio contractual que organiza a nuestra sociedad, la noción institucional que se maneja aquí requiere una cierta flexibilidad conceptual que permita incluir distintos aspectos para el análisis, en particular, la vinculación que surge de la interacción entre los procesos políticos y económicos. Por ello, el concepto de diseño institucional que aquí se maneja no puede ser constreñido a las manifestaciones formales que habitualmente se identifican con las instituciones, sino que incluye esquemas de análisis para aquellos aspectos de la vida social que, sin estar directamente integrados al mundo estatal, se convierten en normas y procedimientos que cumplen una función tanto o más significativas que las normas y procedimientos formales

## CAPÍTULO 1

### **Instituciones y cambio institucional**

El interés en las instituciones ha sido una constante en la historia de las ideas políticas. De hecho, la historia del pensamiento político tiene sus raíces en el estudio de las instituciones.<sup>2</sup> Sin embargo, este interés se ha expuesto de maneras distintas y sólo recientemente ha dado por resultado que se le denomine *Institucionalismo o teoría institucional*.

En efecto, el desarrollo teórico de las instituciones como corriente diferenciada dentro del pensamiento político data de no mucho tiempo atrás -en la visión más optimista serían menos de dos siglos<sup>3</sup>-, y difícilmente puede agruparse en un solo cuerpo; su evolución, más bien, debe rastrearse desde distintas fuentes. Por lo anterior, la definición en la actualidad de un programa institucional para el análisis político es una tarea inconclusa y al intentar realizarla es inevitable hacer una selección de entre los distintos enfoques que coexisten en su esfera.

Un aspecto central en esta problemática es que la teoría de las instituciones no se ha desarrollado exclusivamente desde el campo de la ciencia política. Aun cuando el término sugiere una vinculación prioritaria con los procesos políticos, su tratamiento ha sido un tema relevante también

---

<sup>2</sup> Guy Peters. *Institutional Theory in Political Science*, London and New York, Pinter, 1999.

<sup>3</sup> *Ibidem*. Capítulo 1.

para otras disciplinas, destacadamente para la economía y la sociología. Esto hace que en la actualidad el mundo del análisis institucional deba ser observado desde una dimensión multidisciplinaria. Las tensiones que esta situación provoca no son pocas, y principalmente se reflejan en la dificultad para asimilar la ciencia política en una perspectiva incluyente respecto a otras disciplinas; en ese sentido, no es raro que los politólogos señalen la necesidad de establecer su postura, por ejemplo, *frente* a la visión económica de las instituciones.

Esto, cómo veremos más adelante, esconde hasta cierto punto un falso debate. Aun sin una definición puramente politológica, la perspectiva que ofrece el estudio de las instituciones representa uno de los más sugerentes marcos para el análisis político en la actualidad. Por ello, las dudas que genera la utilización del análisis institucional deben ser subsanadas primordialmente a través de la explicación de la metodología escogida. Esa es una de las preocupaciones centrales de este capítulo.

Recientemente la teoría institucional se ha dividido, en sus líneas generales, en dos grandes grupos denominados el *Viejo Institucionalismo* - New Institutionalism- y el *Nuevo Institucionalismo* -Old Institutionalism- (Rutherford 1996, Peters 1999). La definición de cada uno de estos campos, sin embargo, pasa por una variedad de interpretaciones, mismas que están en función de la literatura que se tome en consideración. Por ejemplo, si se compara el desarrollo del tema en la ciencia política y en la economía se

obtiene un conjunto diferente –en lo general- de autores y obras, en virtud de que cada disciplina presenta trayectos de discusión propios, con énfasis en aspectos no necesariamente similares. En todo caso, la idea principal que surge de dicha partición, en cualquiera de las vertientes mencionadas (pues son esencialmente las que resultan de interés para esta investigación) sí representa un elemento común: señala un punto de inflexión a partir del cual se ha modificado sustancialmente el enfoque dado al estudio de las instituciones. Como veremos más adelante, esta modificación se tradujo en la aparición de definiciones más ambiciosas, con mayor alcance analítico, que renovaron la interpretación del papel que desempeñan las instituciones en los procesos sociales e históricos. Aun así, debe señalarse que la confluencia entre distintas disciplinas de las ciencias sociales (economía, ciencia política y sociología principalmente) dentro del análisis institucional también es producto de que algunos autores de gran relevancia si son considerados indistintamente en cada disciplina, lo que ha permitido la consolidación de algunos conceptos y metodologías comunes.

Aunado a lo anterior, la definición de los puntos de intersección entre los distintos enfoques del Viejo y el Nuevo Institucionalismo, también se presentan de maneras diversas; por ejemplo, mientras que Peters (1999) sitúa el impacto de James Buchanan en la ciencia política en un punto intermedio entre el Viejo y el Nuevo Institucionalismo –es decir, claramente diferenciado del Viejo pero sin pertenecer propiamente al Nuevo; para

Rutherford (1996), Buchanan es un claro exponente del Nuevo Institucionalismo. La razón de esta diferencia radica una vez más en la manera en que cada autor expone el desarrollo de la perspectiva institucional a partir del caso específico de su disciplina -Peters en la ciencia política y Rutherford en la economía-, más que en la existencia de una confrontación de fondo respecto a las implicaciones conceptuales de la obra de Buchanan. Sin embargo, la aparición de este tipo de matices es una constante cuando se explora la evolución de la teoría institucional.

El enfoque que ofrezco en las siguientes páginas está expresamente dirigido a abordar las implicaciones de la teoría desarrollada por uno de los principales exponentes del Nuevo Institucionalismo: Douglass C. North. No es, por tanto, una investigación sobre la formación de las tendencias institucionalistas en los campos de la economía, la ciencia política o la sociología a lo largo del tiempo. La mención de estas tendencias tiene un propósito más simple, aunque no por ello menos importante, que es el de ubicar la metodología de North dentro de un marco de referencia general, sin el cual difícilmente podría comprenderse correctamente la trascendencia de su obra.

El punto de partida sobre el que me sitúo para explicar la teoría de North es su contribución al desarrollo de una teoría institucional *para la ciencia política*. Para ello considero necesario utilizar, primordialmente, la versión politológica sobre el Viejo y el Nuevo Institucionalismo. Las versiones

económica y sociológica de esta división, no son igualmente relevantes para los fines de este estudio, y por lo tanto merecen una mención menor. Sin embargo, dada la naturaleza de la teoría de North, lo que sí resulta indispensable es conocer las premisas económicas de su pensamiento. Como veremos, la fuerza y la utilidad del paradigma de North se encuentra precisamente en la manera en que este autor combina las bases metodológicas de la teoría microeconómica con una visión claramente política sobre el impacto de las instituciones en los entramados sociales. Es a partir de esta base metodológica que North resuelve algunos de los retos más relevantes de la construcción de una teoría de las instituciones. Así pues, resultará inevitable hacer énfasis en algunos aspectos de la dimensión económica de esta discusión.

### **1.1 Ideas clásicas en el análisis institucional contemporáneo.**

Como se hizo mención al comienzo de este capítulo, el interés en las instituciones está en la raíz del problema de lo político. Platón y Aristóteles, desde la perspectiva de la filosofía política, señalaron de forma explícita su preocupación por el tema. En *La República*, Platón compara las diferentes formas de gobierno: timocracia, oligarquía, democracia, y tiranía. Continuando esa línea, en *Las Leyes* compara las constituciones de Esparta y Creta, y señala que el Estado es necesario no sólo para

defenderse contra los enemigos extranjeros, sino también para garantizar la paz interna y para promover la cultura cívica, a saber: la creación de buenas leyes que protejan a la sociedad del mal gobierno, lo cual sólo puede conseguirse a través de determinados arreglos institucionales. Por su parte, Aristóteles en *La Política* (libro IV) desarrolla una amplia reflexión sobre las instituciones cuestionándose sobre la forma ideal de gobierno, pero también sobre cuál será la mejor forma constitucional *en circunstancias no ideales*.<sup>4</sup> Siguiendo el argumento, Aristóteles señala la necesidad de contar con diferentes tipos de instituciones: deliberativas, ejecutivas y judiciales. Como señala Rothstein: “la discusión de Aristóteles, basada en la observación empírica, sobre las variaciones posibles en los objetivos específicos de estas instituciones muestra que la Antigua Grecia sirvió de alguna manera como un laboratorio para el estudio de los efectos de las variaciones en las instituciones políticas.”<sup>5</sup> Aún así, es de llamar la atención que en la visión aristotélica no exista una explicación sobre el tránsito de una forma institucional-estatal a otra, asumiendo dicho paso como un proceso natural<sup>6</sup>.

La trascendencia de lo planteado por Platón y Aristóteles forma parte de una discusión más amplia que involucra la naturaleza del comportamiento político del hombre; los puntos de interés desarrollados por estos autores

---

<sup>4</sup> Bo. Rothstein, “Political Institutions: An overview”, en *The New Hand Book of Political Science*, p. 133-167.

<sup>5</sup> Idem, traducción del autor.

<sup>6</sup> José Fernández Santillán. *Hobbes y Rousseau, entre la autocracia y la democracia*, México, FCE, 1988.

han sido, hasta nuestros días, la base sobre la que se alza la estructura general del pensamiento político. Así, por ejemplo, Aristóteles, sostiene que las personas al interactuar establecen relaciones de dominio y de mando<sup>7</sup>. Estas relaciones, además, serían la base sobre la que se organizaría la sociedad clásica griega. Como es sugerido por Peters, el tono normativo de las recomendaciones realizadas marcaría la evolución del pensamiento político y, en particular al surgimiento de la ciencia política.<sup>8</sup>

En síntesis, su contribución al debate sobre las instituciones debe enfatizarse, cuando menos, desde dos ángulos principales: por un lado, (a) en la observación de las estructuras de gobierno y la importancia del diseño formal del Estado; y por el otro, (b) en la identificación del problema del dominio y el mando en la relación entre individuos, y entre éstos y las estructuras de gobierno.

Otra fuente relevante para el desarrollo teórico de las instituciones surge del *Contractualismo* en la filosofía política. El modelo contractual supone la suscripción de un acuerdo constitucional, tácito o explícito, según el cual los individuos requieren acordar formas y mecanismos de autoridad que garanticen la seguridad y la armonía en la vida colectiva. El modelo de Hobbes, sin duda, es el más contundente en cuanto a sus implicaciones para una teoría de las instituciones. Según Hobbes,<sup>9</sup> previo a la suscripción

---

<sup>7</sup> Norberto Bobbio, et. al. *Origen y Fundamentos del Poder Político*, México, Ed. Grijalbo, 1984.

<sup>8</sup> Peters, *Op. Cit.*

<sup>9</sup> Norberto Bobbio. *Thomas Hobbes*, México, FCE, 1995.

de un acuerdo, el hombre subsiste en un *Estado de Naturaleza*. Se trata de una situación de peligro permanente donde la convivencia entre los individuos tiende a ser imposible ya que prevalece entre ellos el instinto de sobrevivencia y el conflicto de intereses: "La igualdad de hecho [que es una característica de los individuos y es una premisa del modelo conceptual de Hobbes], unida a la escasez de los recursos y al *derecho sobre todo*, está destinada a generar un estado de competencia despiadada, que amenaza continuamente en convertirse en lucha violenta".<sup>10</sup> Ante ello Hobbes propone establecer un *Pacto de Unión*, es decir, " ...que los hombres acuerden instituir un Estado que haga posible una vida según la razón [diferente de la vida insegura del Estado de Naturaleza]. En este sentido, el Estado no es un hecho natural, sino un producto de la voluntad humana: es el hombre artificial".<sup>11</sup>

En este enfoque, el principio contractual contiene dos aspectos relevantes para el estudio de las sociedades políticas en general, y de las instituciones en particular: por un lado (a) supone la delegación de la autoridad en alguna instancia o cuerpo, cuya presencia se vuelve superior a cualquiera de los miembros individuales que suscriben el acuerdo; por otro, (b) establece un marco de acción a partir del cual los miembros individuales del acuerdo limitan su comportamiento y restringen su mosaico de elecciones. Sus implicaciones para el desarrollo del paradigma

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 44.

institucionalista son muy amplias. Pero deben resaltarse tres aspectos principales.<sup>12</sup>

**Primero**, el modelo contractual surge de la premisa de organizar la vida colectiva de manera que ésta resulte posible, que la haga viable. Las bases de dicha organización son la creación del Estado y la definición de ciertas normas a través de una Constitución. Como resultado de lo anterior los individuos asumen el compromiso de limitar su abanico de elecciones a aquellas que le sean permitidas por la estructura legal-estatal creada. Según Bobbio (refiriéndose con términos propios del modelo de Hobbes): "La obligación fundamental que los individuos contraen sobre la base de este acuerdo es la característica *del pactum subjectionis*, es decir, la obligación de obedecer todo aquello que ordene el detentador de poder".<sup>13</sup>

Como se dijo antes, en ausencia de dichas bases la vida en sociedad se vuelve improbable. Ahora bien, debe ponerse atención sobre lo siguiente: si el criterio fundamental es la regulación de la vida colectiva, la explicación y definición de dicho fenómeno debe incluir tanto el Pacto de Unión que suscriben los individuos (la Constitución) como la estructura estatal que surge para cumplimentar las cláusulas de dicho pacto (el Estado). Esto

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>12</sup> El punto es de gran importancia, pues llega más lejos: Hobbes puede ser considerado el primer teórico del racionalista del Institucionalismo. Aunque se trata de una definición demasiado pretenciosa, no deja de ser reveladora respecto al vanguardismo del modelo de Hobbes.

<sup>13</sup> Bobbio, *Thomas Hobbes, Op. Cit.* p.51. Podría señalarse que esta definición está fuertemente determinada por la definición hobbsiana del poder soberano (Leviatán), pero en el fondo hace

equivale a decir que del modelo contractual surge una definición institucional que comprende un mundo de normas, sin las cuales no puede entenderse la función del Estado, lo cual nos conduce al siguiente punto.

**Segundo**, el modelo contractual enfatiza la necesidad de construir un mundo *legal*. La suscripción de una Constitución supone no solamente la creación del Estado, sino la articulación de un sistema amplio de leyes surgidas en consonancia con la norma fundacional que representa la Constitución. El modelo tendría la siguiente forma:

### CONSTITUCIÓN – ESTADO - LEGALIDAD

Desde la óptica contractual el mundo institucional desarrolla una dinámica propia que le permite procesar conflictos e intereses a la vez que establece normas (legalidad). Si bien en el modelo contractual el interés se concentra en la dimensión formal de estas normas, su razonamiento tiene consecuencias también respecto a la creación de otro tipo de normas no necesariamente formales.

Como veremos más adelante los tres puntos aquí mencionados, que son (1) la premisa de organizar la vida colectiva, así como las nociones de (2) Estado y (3) Legalidad, son el lugar de origen de la siguiente definición, una de las más características del Nuevo Institucionalismo: Las instituciones son las reglas del juego, y son diseñadas para organizar la vida colectiva y

---

referencia al compromiso de acatamiento que establecen los ciudadanos al formalizar un Pacto, sea éste de tipo autocrático o democrático.

restringir la conducta individual.<sup>14</sup> Evidentemente entre el modelo contractual y el neoinstitucionalismo existen aún grandes diferencias, siendo una de las más notables que en el Nuevo Institucionalismo la noción de *las reglas del juego* no se limita al ámbito de lo formal; pero el desarrollo sofisticado que adquirió en el Nuevo Institucionalismo esta definición no puede comprenderse sin la base conceptual que surge del Contractualismo.

Tercero, los individuos dejan de tener, para usar la expresión de Bobbio, *derecho a todo*. Según Hobbes en el Estado de Naturaleza los individuos comparten una *igualdad natural*, que motiva a los individuos a disputarse permanentemente la disposición de los recursos.<sup>15</sup> En virtud de que, según Hobbes, una característica mayor del mundo real es precisamente que los individuos enfrentan, también, permanentemente un ambiente de recursos escasos, resulta imperativo que la disposición de estos sea normada: "La voluntad de dañarse recíprocamente deriva a su vez del hecho de que muchos hombres desean al mismo tiempo la misma cosa, pero la posesión se decide en la lucha, en la cual es impredecible saber quién resultará vencedor. Por consiguiente, no es posible hablar en estas circunstancias de lo *mío* y de lo *tuyo*."<sup>16</sup> En consecuencia surge la necesidad de crear un sistema de derechos sobre la propiedad, el cual será sancionado por la

---

<sup>14</sup> Douglass C. North, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México, FCE, 1993. Peters, *Op. Cit.*; J.G. Marsh y J.P. Olsen. *El Redescubrimiento de las Instituciones, La base organizativa de la política*, México, FCE, 1997.

<sup>15</sup> Fernández Santillán, *Op. Cit.*, p. 20.

<sup>16</sup> *Idem*.

esfera de la legalidad y será cumplimentado por la acción coercitiva del Estado. La creación de los derechos de propiedad constituye, desde este enfoque, uno de los pasos más importantes para garantizar el tránsito a un nuevo estado de cosas diferenciado de la anarquía que caracteriza la etapa que antecede el pacto.

La aparición de los derechos de propiedad, como veremos más adelante, es otro aspecto relevante de la vinculación que existe entre el modelo contractual y la visión institucionalista de North. La consistencia entre la visión contractualista del surgimiento del Estado y las premisas sobre conducta individual de la teoría económica neoclásica fortalecen este vínculo. Recordemos que la teoría económica neoclásica postula que el motor de la actividad económica es la *acción racional del individuo*, situado en un ambiente de recursos escasos, donde busca maximizar sus oportunidades de obtener rendimientos.

La literatura marxista, muchos años después, ofrece otro punto importante de reflexión sobre la evolución del tratamiento conceptual de las instituciones. En la estructura del pensamiento marxista las instituciones desempeñan un papel preponderante para mantener el orden de cosas en la sociedad capitalista (en este caso la dominación de una clase social sobre la otra). La principal institución, el Estado, es a la vez producto y garantía de la continuidad de la reproducción capitalista. La obra de Marx,

de hecho, encuentra su origen justamente en la crítica del Estado ideal de Hegel.<sup>17</sup> Para Marx la base jurídica que organiza al Estado racional defendido por Hegel es, en realidad, la materialización de una correlación de fuerzas favorable a los poseedores del capital. En consecuencia, su crítica señala que las instituciones son parte de una superestructura que se levanta sobre la base económica, y por ello resultan una función de las relaciones de producción.

La postura marxista se aleja un poco más de la perspectiva institucional: las instituciones, al ser una función de las relaciones de producción, son elementos secundarios en la definición la estructura social. Aunque reconoce que desempeñan un papel determinante en el funcionamiento y la continuidad de la sociedad capitalista, el marxismo marca su distancia de la perspectiva institucionalista pues no se adentra en buscar una explicación sobre la manera en que las instituciones aglutinan intereses y determinan resultados. Esta tendencia, con matices, permanecerá en la base del pensamiento marxista por mucho tiempo, tal es así que aún Poulantzas, por ejemplo, desde una perspectiva marxista renovada todavía en 1976 señala que las instituciones *ex hypothesi* no tienen una función causal independiente, pues sólo reflejan la estructura económica.<sup>18</sup> Al respecto, March y Olsen explican que en el marxismo, como en general en la teoría de grupos, las instituciones fueron vistas sobre todo como arenas para la

---

<sup>17</sup> Anthony Giddens. *El capitalismo y la Moderna Teoría Social*, Barcelona, Ed. Labor, 1977.

lucha política entre grupos con intereses definidos, pero la construcción de dichas arenas no se consideró una variable importante para determinar los resultados de la lucha.<sup>19</sup>

Pese a las limitantes – con respecto al análisis institucional - ya mencionadas, una aportación relevante del paradigma marxista en la discusión que nos ocupa es su crítica al Derecho y a la visión Hegeliana del Estado. Apoyado en las premisas materialistas de la filosofía de Feuerbach<sup>20</sup>, Marx rechazó la definición Hegeliana sobre el Estado al señalar que el sistema jurídico sobre el que éste se levanta no es resultado de un proceso racional, sino que es la formalización de una correlación de fuerzas definida entre los grupos sociales (clases) que coexisten en el seno del capitalismo. La relevancia de esta afirmación para la discusión de las instituciones puede no ser evidente en primera instancia. Sin embargo, ofrece una línea sólida para el estudio y la interpretación de la manera en que surgen los entramados institucionales. Como veremos más adelante, North retomará este planteamiento cuando analiza los mecanismos a partir de los cuales se genera el cambio institucional. Aunque las conclusiones generales de ambos autores distan mucho de ser similares,<sup>21</sup> North observa que la crítica marxista acertó al señalar que la distribución desigual de poder

---

<sup>18</sup> Nicos Poulantzas. *Political Power and Social Classes*. London: New Left Books.

<sup>19</sup> March, y Olsen, *The New Institutionalism: organizational factors in political life*. American Political Science Review, 78: 734-49, 1984.

<sup>20</sup> Isaiah Berlin. *Karl, Marx*. Oxford, Oxford University Press, 1978, p. 92.

<sup>21</sup> De hecho se trata de dos visiones que difícilmente encuentran algún otro punto de coincidencia.

entre los individuos, y entre los grupos, desempeña un papel determinante en la definición de las normas formales (la legalidad). Más aún, para North esa distribución desigual del poder es uno de los factores principales en los diseños institucionales y es una de las claves para entender el equilibrio alcanzado en cada diseño específico. Adicionalmente, North señala que la pretensión de modificar esa distribución de poder es una de las motivaciones más importantes de los actores, aunque no siempre con resultados muy efectivos, cuando buscan un cambio de los entramados institucionales vigentes.

Más adelante volveremos a esta discusión. Ahora deseo solamente resaltar que la crítica marxista, aunque escéptica en reconocer la autonomía de las instituciones como unidad analítica, sugiere pautas de discusión muy relevantes para el desarrollo del modelo, particularmente respecto a (a) el papel de la distribución del poder entre los actores participantes en la definición de los diseños institucionales, y (b) la discusión sobre la naturaleza de las normas formales (legalidad) dentro del diseño institucional general.

Hasta aquí he mencionado un grupo limitado de exponentes del pensamiento político cuya obra ofrece importantes puntos de referencia sobre la evolución del estudio de las instituciones. Es obvio que la selección que he realizado, además, hace referencia a ciertos aspectos cercanos a la obra de Douglass C. North, pues es este autor el motivo principal de este

capítulo. En todo caso, es notorio en cada caso mencionado que ninguno está vinculado a una escuela de pensamiento definida propiamente como institucionalista. Por ello la pregunta que surge es ¿qué es lo que define un estudio genuinamente institucionalista?

## **1.2 Viejo Institucionalismo, conductivismo y elección racional en la ciencia política**

La definición del término institucionalista en realidad se vincula con la consolidación de la ciencia política como disciplina. En efecto, Como señala Peters<sup>22</sup>, es en el siglo XIX cuando la ciencia política comienza a diferenciarse a sí misma como una disciplina académica: antes la ciencia política era más "un componente de la historia, o quizá de la filosofía moral, que reflejaba la importancia de las lecciones del pasado así como de los ideales normativos en la comprensión de los fenómenos políticos contemporáneos".<sup>23</sup> En la medida que la ciencia política avanzó, sus elementos sustantivos tendieron hacia sus aspectos institucionales y normativos, "la ciencia política trataría sobre los aspectos formales del gobierno, incluyendo la ley, y su atención se centraría en la maquinaria del sistema gubernamental. Más aún, muchos de sus objetivos fueron de tipo normativo – qué forma institucional funcionará mejor, según determinados

objetivos del sistema político- y la ciencia política estuvo en mucho al servicio del Estado<sup>24</sup>. Claro ejemplo de esta colaboración es el caso de Woodrow Wilson, quien fuera uno de los primeros presidentes de la Asociación Americana de Ciencia Política –y posteriormente Presidente de los Estados Unidos. Sus trabajos se centraron en el papel de las instituciones en los Estados Unidos, así como en algunos casos comparados.<sup>25</sup>

Esta vertiente inicial (que se extendería hasta casi mediados del siglo XX) de la ciencia política constituye, a su vez, la base del Viejo Institucionalismo. Según Peters, un aspecto notable de esta corriente sería, precisamente, "haber hecho teoría Institucional, sin saberlo". Sus características relevantes, según el mismo autor, serían:

- a) El énfasis en la legalidad. El Viejo Institucionalismo postula que la ley es un elemento central para explicar el ejercicio del gobierno, pues se le considera la principal forma en que el gobierno determina la conducta de los ciudadanos.
- b) El estructuralismo. Hay una asunción de que la estructura *importa*, y que la estructura determina el comportamiento (de los individuos y de los grupos). Desde la perspectiva estructuralista los individuos como

---

<sup>22</sup> Peters, *Op.Cit.*, p. 3.

<sup>23</sup> *Idem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>25</sup> Entre sus trabajos más notorios se encuentra: *The State, Elements of Historical and Practical Politics: A Sketch of Institutional History and Administration*, (1898)

tales prácticamente no cuentan, por lo que esta perspectiva se convertiría en el centro de los ataques de las corrientes conductivistas que dominarían la ciencia política posteriormente.

- c) Holismo. El Viejo Institucionalismo acusó una marcada tendencia por el estudio global de las estructuras. Esto sería especialmente evidente en la realización de estudios comparados, en los cuales los temas de interés serían el estudio de las estructuras generales, a diferencia de la tendencia actual que se interesa por aspectos particulares dentro de la estructura global, tales como la burocracia, el parlamento, etc.
- d) Historicismo. En este caso, se argumenta que para entender plenamente la manera en que se organiza y practica la política en un lugar determinado debe estudiarse el patrón de desarrollo a partir del cual se creó el sistema político que se esté abordando.
- e) Análisis Normativo. En consonancia con el origen normativo de la ciencia política, y del pensamiento político en general, los viejos institucionalistas desarrollaron permanentemente una marcada preocupación por el "buen gobierno". Este también fue una de los principales puntos objetados por las tendencias conductivistas que posteriormente caracterizaron a la ciencia política, las cuales

postularon la necesidad de una separación entre los hechos y los valores, y la prioridad de los segundos.<sup>26</sup>

Los puntos sobre los que centran su interés los Viejos Institucionalistas, de hecho, constituyen en gran medida la base sobre la que se habrá de articular posteriormente el Nuevo Institucionalismo. Sin embargo, siguiendo con Peters, la agenda del Nuevo Institucionalismo no se limitaría a continuar la trayectoria del Viejo. Por el contrario, la sustancia del Nuevo Institucionalismo consistirá en buscar superar las limitaciones conceptuales de los viejos Institucionalistas. Como ya se ha dicho, en virtud de que la trayectoria del Viejo Institucionalismo es en realidad paralela a la propia de la ciencia política, el Nuevo Institucionalismo vendrá a ser hasta cierto punto una respuesta al conjunto de retos que se presentarían en la disciplina.

En todo caso, el tránsito entre el Viejo y el Nuevo Institucionalismo no es automático. Para entender dicho tránsito, así como la naturaleza del Nuevo Institucionalismo, es necesario conocer el impacto en la ciencia política de la revolución conductivista y racional. Las críticas que estas nuevas perspectivas formularon sobre la manera en que se había venido desarrollando la ciencia política, marcaron la evolución de la ciencia política como disciplina, a la vez que determinaron la manera en que posteriormente los nuevos institucionalistas enfocaron su interés en las instituciones.

---

<sup>26</sup> Es evidente la determinación positivista de este argumento.

Aunque en algunos aspectos presentan importantes diferencias entre sí, Ambos movimientos, racional y conductivista, comparten otros puntos relevantes, los cuales se pueden sintetizar de la siguiente manera:<sup>27</sup>

- a) Preocupación por el desarrollo de la teoría y el método. Uno de los argumentos centrales del conductivismo fue que si la ciencia política deseaba consolidarse como una *verdadera* ciencia, debía ser capaz de desarrollar consistentemente su marco teórico. En la política comparada –que como ya se había mencionado fue uno de los aspectos que los conductivistas más fuertemente atacaron del Viejo Institucionalismo- el funcionalismo-estructural<sup>28</sup> propuso que todos los sistemas políticos requerían presentar determinadas características, mismas que serían la base para realizar comparaciones entre ellos.<sup>29</sup> Esta tendencia se fortalecería con el surgimiento y crecimiento del enfoque de la elección racional (*rational choice*) según el cual el comportamiento político resulta una función de las motivaciones y los cálculos de tipo económico, en virtud de que los individuos y los grupos son considerados actores racionales que buscan maximizar la utilidad de sus decisiones.

---

<sup>27</sup> Peters, *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>28</sup> G.Almond y J.Coleman, *The Politics of Developing Areas*, Princetone University Press, 1960; G. Almond y G. Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston: Little Brown, 1967.

<sup>29</sup> Según Almond y Powell (1967) estas condiciones serían: reclutamiento, articulación de intereses, agregación de intereses, mecanismo legislativo (*rule making*), mecanismo de gobierno (*rule application*), mecanismo judicial (*rule adjudication*), y comunicación política.

- b) Prejuicio *antinormativo*. Si la ciencia política debía dirigirse a convertirse en una verdadera ciencia, en consecuencia debían ser eliminados de su esfera de análisis todos aquellos elementos de tipo normativo. Es decir, la búsqueda del “buen” gobierno no debería ser más una premisa en el desarrollo de los estudios políticos.
- c) Individualismo metodológico. Según este postulado los únicos actores en las estructuras políticas son los individuos, y en consecuencia la preocupación fundamental recae en el estudio de la conducta de dichos individuos. Más adelante abundaremos en las implicaciones de este postulado, pues resulta de la mayor relevancia para la comprensión del modelo de North.
- d) “*Inputism*”. Los viejos institucionalistas centraron su atención en las instituciones formales de gobierno así como en las constituciones que les dieron vida. El conductivismo modificó esta visión centrando su atención en la manera en que la sociedad determina a través de “entradas” (*inputs*) al sistema político, cuya estructura formal de gobierno es vista como una caja negra.<sup>30</sup>

En síntesis, como señala Peters, “aún cuando puede decirse que el Viejo Institucionalismo excluyó muchos, e interesantes, aspectos de la conducta política de las masas, la revolución conductivista pasó al otro extremo. Su

tendencia fue la negación de la importancia de las instituciones formales para determinar los resultados del gobierno, aún cuando hasta cierto punto tuviera un interés en la conducta de los individuos dentro de esas instituciones.”<sup>31</sup> La teoría de la elección racional, por su parte, no presentó el mismo nivel de contraposición con respecto a la teoría institucional. Sus aplicaciones alcanzaron tanto a la conducta individual como a la toma de decisiones colectiva, asumiendo permanentemente que las instituciones consistían básicamente en mecanismos de agregación de las preferencias de los individuos. En este sentido, resulta de particular relevancia la aportación realizada por James Buchanan y Gordon Tullock en el *Cálculo del Consenso*<sup>32</sup>. Dicha obra es una interpretación de las constituciones, y en consecuencia, de la fundación de las instituciones. Para ellos “la elaboración de las constituciones es un asunto de diseño constitucional, así como un proceso que dará mejores resultados en la medida que considere dentro del cuerpo de la constitución el impacto de las reglas para la toma de decisiones sobre la agregación de las preferencias”.<sup>33</sup>

Rutherford, señala que “la preocupación principal de Buchanan se refiere al desarrollo de reglas constitucionales (particularmente leyes electorales) y el efecto que dichas reglas tendrán respecto al tamaño y la operación del

---

<sup>30</sup> David Easton, *The political System, An Inquiry of the State of Political Science*, 1953.

<sup>31</sup> Peters, *Op. Cit.* p 15.

<sup>32</sup> J. Buchanan y G.Tullock, *The Calculus of Consent, Logical foundation of Constitutional Theory*, University of Michigan Press, 1962.

<sup>33</sup> Peters, *Op. Cit.* p.49.

sector público".<sup>34</sup> En efecto, la obra de Buchanan estaría estrechamente ligada al debate sobre el Estado interventor en la economía y el desarrollo del pensamiento de la Nueva Derecha (*New Right*). Este vínculo mostró la novedosa utilización de los instrumentos metodológicos de la teoría microeconómica (individualismo metodológico) para la interpretación de los procesos políticos.<sup>35</sup>

### **1.3 Bases del Nuevo Institucionalismo en la ciencia política**

El surgimiento del Nuevo Institucionalismo es en parte una respuesta a los retos planteados por la revolución conductivista y de elección racional en la ciencia política. El Nuevo Institucionalismo, obvio es decirlo, recoge el interés en las instituciones que caracterizó a los viejos institucionalistas, pero lo hace en el contexto de un debate, en la ciencia política en particular y en las ciencias sociales en general, modificado por el conductivismo y la escuela de la elección racional.

El punto que marca el surgimiento del Nuevo Institucionalismo es la publicación del artículo de James March y Johan Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*<sup>36</sup>, y del libro

---

<sup>34</sup> Ruthenford, *Op. Cit.*, p.157.

<sup>35</sup> Como es sabido, Buchanan forma parte de la Nueva Derecha que fustigó abiertamente el Estado de Bienestar y las políticas keynesianas. Sin embargo, la trascendencia aquí señalada del autor no reside en la especificidad de sus posturas políticas, sino en el desarrollo de su base metodológica.

<sup>36</sup> *American Political Science Review* 78: 738-49.

*Rediscovering Institutions, the Organizational Basis of Politics* (1989). El argumento desarrollado por estos autores fue que en virtud de que la ciencia política se encontraba atrapada dentro de las fronteras que le habían sido impuestas por los enfoques conductivista y de elección racional existía una necesidad de retomar algunos aspectos del Viejo Institucionalismo. La crítica a estos enfoques estaría basada en la observación de las siguientes características:<sup>37</sup>

- a) El contextualismo. Se refiere al hecho de que la ciencia política “tendía a subordinar los fenómenos políticos a otros fenómenos contextuales, tales como el crecimiento económico, la estructura de clases, y condicionantes socioeconómicas.”<sup>38</sup>
- b) El reduccionismo. Señala la tendencia de los enfoques políticos conductivistas y de la elección racional a reducir la conducta colectiva a la dimensión de la conducta de los individuos.
- c) El utilitarismo. Tiene que ver con la tendencia a evaluar las decisiones en función de lo que éstas producen para el individuo, sin considerar que puedan contener algún tipo de valores intrínsecos que pongan en duda la “racionalidad maximizadora” en las decisiones de los individuos.
- d) El funcionalismo, el cual –señalan- es una crítica a la manera en que los enfoques conductivista y racionalista se enfrentaban al problema

---

<sup>37</sup> Peters, *Op. Cit.*, p. 15.

de la historia, asumiendo "que la historia es un proceso eficiente que se mueve hacia algún tipo de equilibrio. Por lo tanto, el funcionalismo estructural en la política comparada asume que las sociedades se mueven hacia formas superiores de organización política."<sup>39</sup>

e) Finalmente, el instrumentalismo en la ciencia política, que consiste en la "dominación de los resultados sobre el proceso, la identidad y otros importantes valores socio-políticos. En otras palabras, la vida política es analizada simplemente como la realización de cosas a través del sector público, en lugar de considerarla una compleja interacción de símbolos y valores, así como influenciada por los 'aspectos emotivos del proceso político."<sup>40</sup>

La crítica de March y Olsen fue una manera de restituir a la ciencia política muchos de sus contenidos originales, enfocando su interés en el estudio de las estructuras que organizan a la sociedad. Su propuesta de estudio, sin embargo no tuvo la forma de una restauración del análisis institucional en los términos en que se le conoció con el Viejo Institucionalismo; por el contrario, el enfoque ofrecido por March y Olsen no hizo caso omiso al hecho de que los enfoques conductivista y racionalista habían modificado las bases del análisis político. El Nuevo Institucionalismo

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p.16.

<sup>39</sup> *Idem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 17.

estaría dirigido, más bien, a desarrollar una concepción que situara a la acción colectiva en el centro del análisis, según la cual:

“...la relación de las colectividades políticas y su ambiente socioeconómico sería recíproca, donde la política tiene la oportunidad de moldear a la sociedad, tanto como ésta la tiene de moldear a la política [...] Sólo con una visión más institucional y multifacética de la política podría la ciencia política ser realmente capaz de explicar y entender la complejidad de los fenómenos de la materia.”<sup>41</sup>

Aunque esta propuesta se convertiría en la base para identificar la naturaleza del nuevo programa para el estudio de la vida política, la definición del programa del Nuevo Institucionalismo no se ciñe a la obra de estos autores, pues existen enfoques diferentes que no se ajustan enteramente al modelo propuesto. Existen otras tendencias que comparten el diagnóstico de estos autores, pero que se apoyan en metodologías diferentes y que enfatizan aspectos distintos de la vida política y de la sociedad. Como han dicho Hall y Taylor<sup>42</sup>: “Algunas de las ambigüedades que rodean al Nuevo Institucionalismo pueden disiparse [sólo] si reconocemos que no constituye un cuerpo unificado de pensamiento.”

---

<sup>41</sup> *Idem*

<sup>42</sup> Peter Hall, Rosemary Taylor. “*Political Science and the Three New Institutionalisms*”, en *Political Studies* (1996), XLIV, 936-957.

Antes de hacer mención a las tendencias más significativas que se identifican el Nuevo Institucionalismo, es conveniente presentar los cuatro puntos necesarios, según Peters, para identificar a un enfoque como 'Institucionalista'. Estos puntos son consistentes con la base presentada por March y Olsen, y sirven por lo tanto a manera de definición primaria de las instituciones según el Nuevo Institucionalismo:

1. Las instituciones deben ser vistas como la base estructural de la sociedad y/o la política. Esta estructura puede ser formal (marco jurídico, parlamento, burocracia, etc.) o informal (normas compartidas, una red de organizaciones que interactúan, etc.).
2. Debe existir una cierta estabilidad en el tiempo, un patrón de repetición y de rutina en las actividades de las instituciones.
3. Las instituciones afectan el comportamiento de los individuos, particularmente desde el punto de vista de limitarlos.
4. Debe haber algún grado de coincidencia en cuanto a los valores y la apreciación del mundo entre los actores que intervengan en una institución.

#### **1.4 El Nuevo Institucionalismo en la ciencia política**

Para Hall y Taylor, en la ciencia política el Nuevo Institucionalismo está compuesto de tres tendencias principales que cohabitan en su esfera,

aunque con una interacción limitada entre sí: *el institucionalismo histórico*, el *institucionalismo de la elección racional (rational choice institutionalism)*, y el *institucionalismo sociológico*. Las características principales de cada una de estas tendencias son enunciadas de la siguiente manera:

El *Institucionalismo Histórico* se desarrolló directamente en respuesta a la Teoría de Grupos de la política y el funcionalismo estructural, especialmente influyentes en la ciencia política durante los 60's y 70's. Su crítica estaría basada "...en una vieja tradición en la ciencia política que señaló la importancia de las instituciones políticas formales", sin embargo, los institucionalistas históricos "desarrollaron una concepción más abarcante respecto qué instituciones importan, y de qué manera importan." No obstante, "los institucionalistas históricos también se encontraban influenciados por la manera en que los funcionalistas estructurales veían a la política como todo un sistema de partes interactuantes. Aceptaron esta visión, pero rechazaron la tendencia de los funcionalistas estructurales de ver los rasgos culturales, sociales o psicológicos de los individuos como los parámetros que guían la operación del sistema. Más bien, vieron la organización institucional de la política, o la economía política, como el principal factor para estructurar la conducta colectiva y para la obtención diferente de resultados. Enfatizaron el 'estructuralismo' implícito en la política, en lugar del 'funcionalismo' presente en los enfoques previos que

veía los resultados políticos como una respuesta a las necesidades del sistema.”<sup>43</sup>

El *Institucionalismo de Elección Racional* originalmente estudió al Congreso de los Estados Unidos, en cuyo funcionamiento observó una paradoja: suponiendo que los postulados de la elección racional son correctos, resultaría muy difícil asegurar mayorías estables en el Congreso ya que los actores (en este caso congresistas) cuentan con una amplia gama de preferencias, y son múltiples los asuntos a tratarse. Sin embargo, la actividad del Congreso indicaba justamente lo contrario. La respuesta a esta paradoja se obtuvo en las instituciones. Se argumentó que la estabilidad en la formación de mayorías debía explicarse a partir de la creación de reglas y procedimientos en los comités del Congreso, los cuales estructurarían las opciones y la información disponible para sus miembros. En consecuencia, los costos de transacción necesarios para la llegada a *acuerdos* tenderían a decrecer, a la vez que se incentivaría el intercambio de información entre los legisladores. Así es como se explicaría la alta productividad legislativa. Este razonamiento sugiere que los institucionalistas racionales propugnaron por integrar ciertas herramientas analíticas de la ‘Nueva Economía de la Organización’ (*New Economics of Organization*) para enfatizar la importancia de los derechos de propiedad, la búsqueda de utilidades, y los costos de transacción como factores que

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 937.

explican el desarrollo de las instituciones. Las cuatro características de este enfoque serían: a) los actores tienen preferencias uniformes, se comportan en función de cómo maximizar sus oportunidades para materializar esas preferencias, y esto lo hacen a partir del ejercicio del cálculo; b) la política es vista como una serie de dilemas colectivos; c) la determinación de los resultados políticos es producto de la interacción estratégica entre los actores, cada uno de los cuales toma decisiones en función de las expectativas que tenga respecto a la conducta de los demás actores; finalmente, d) el enfoque se distingue por buscar una explicación sobre el origen de las instituciones, para ello enfatiza que el proceso de creación de las instituciones parte de un acuerdo voluntario entre los actores relevantes.<sup>44</sup>

El *Institucionalismo Sociológico* surge dentro de la teoría de la organización. Critica la tendencia imperante en los años 70's de distinguir entre quienes sostenían una racionalidad medios-fines para explicar el mundo social, con aquellos que pregonaban la existencia de prácticas determinadas por la cultura. Para el institucionalismo sociológico las formas y procedimientos que adquieren, y desarrollan, las instituciones

“...deben ser vistas cómo practicas culturalmente especificadas, acordes con los mitos y ceremonias ideadas por diferentes sociedades,

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 944-945.

y asimiladas en las organizaciones, no necesariamente para fortalecer su eficiencia medios-fines, sino como un resultado del tipo de proceso asociado con la transmisión de prácticas culturales generales.”<sup>45</sup>

En consecuencia, el “mundo institucional” observado por estos institucionalistas se basaría en las siguientes características:

a) Se rompe la división entre instituciones y cultura, las instituciones son definidas en un sentido mucho más amplio de lo que se hace en la ciencia política donde se restringe su análisis a las reglas formales, los procedimientos y las normas; en la perspectiva sociológica las instituciones incluyen “sistemas de símbolos, guías de conocimiento, y principios morales los cuales proveen los ‘marcos de entendimiento’ que guían la acción humana.”;<sup>46</sup>

b) La relación entre los individuos y las instituciones, se explica primordialmente, por la manera en que “las instituciones influyen en la conducta proveyendo guías de conocimiento, categorías y modelos que son indispensables para la acción, [...] porque sin ellos no puede interpretarse el mundo y la conducta de los demás.”<sup>47</sup>

Antes de entrar de lleno al planteamiento de la teoría de North, quisiera presentar dos puntos de referencia más, necesarios para la comprensión de su propuesta sobre el cambio institucional. Me refiero, en primer lugar, a la

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 946.

definición del Viejo y el Nuevo Institucionalismo en la economía; y en segundo lugar, a las limitantes que se vinculan al individualismo metodológico y en general al paradigma racionalista.

### **1.5 Viejo y Nuevo Institucionalismo en la economía**

La discusión económica sobre el institucionalismo centra su atención en aspectos distintos a los que caracterizan esta definición en la ciencia política. A primera vista puede resultar poco claro dónde radica la coincidencia entre ambas aproximaciones (economía y ciencia política), así como de la manera en que puedan ser asumidas dentro de un mismo tema de estudio. Sin embargo, es necesario esclarecer esta relación para poder comprender el sentido de la metodología de North, así como el origen de los conceptos que utiliza en su exposición sobre las instituciones. Esto es necesario, en virtud de que dichos conceptos no pueden rastrearse en el debate ocurrido en la ciencia política ya descrito, sino que responden a una trayectoria distinta de preocupaciones. Una vez más, hay que insistir en que la aportación de North a la teoría de las instituciones se explica por la manera en que integra aspectos diversos, provenientes tanto de la esfera de la economía como de la política para construir un modelo coherente y consistente.

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 947.

El Viejo Institucionalismo Económico (VIE) se identifica con dos programas principales de investigación: el primero está construido alrededor del concepto de una dicotomía 'fundamental' entre los negocios y los aspectos industriales de la economía'. Este programa "...focaliza su atención en la investigación de los efectos de la nueva tecnología en los esquemas institucionales, así como las maneras en que las convenciones sociales establecidas y los intereses creados se resisten a dicho cambio."<sup>48</sup> El segundo programa más relevante del Viejo Institucionalismo Económico (VIE) tiene sus raíces en el trabajo de John Commons. Este programa

"...se concentra en la ley, los derechos de propiedad y las organizaciones, su evolución en el impacto en los poderes legal y económico, las transacciones económicas, y la distribución del ingreso. Aquí, las instituciones son vistas como el resultado de un proceso formal e informal de resolución de conflictos..."<sup>49</sup>

Según Ruthenford, esta tendencia en hacer énfasis en las transacciones, los derechos de propiedad y las organizaciones, serán retomadas ampliamente por el Nuevo Institucionalismo Económico.

El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), por su parte, presenta diferentes tendencias en su interior. Una de ellas es la que (a) centra su

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 948.

<sup>48</sup> Ruthenford, *Op. Cit.*, p. 2.

trabajo en los derechos de propiedad y la ley; otra (b) se ocupa del proceso de elección pública, que incluye la perspectiva de la optimización de utilidades y las actividades de las 'coaliciones distributivas'. Otra tendencia (c) trabaja el tema de las organizaciones y los costos de transacción. Otras más utilizan la teoría de juegos.

En términos generales, como explica Ruthenford: "El VIE se identifica como descriptivista y anti formalista<sup>50</sup>, holista (en el sentido de abarcar la totalidad de las estructuras), conductivista y colectivista". El NIE, por otro lado, es "más formalista (particularmente en sus manifestaciones neoclásica y de Teoría de Juegos), individualista, reduccionista, orientado hacia los modelos de la elección racional y de economía, y generalmente antiintervencionista."<sup>51</sup> Las escuelas de pensamiento que más influyen en el NIE son la escuela neoclásica y la escuela austríaca. Siendo la primera la de mayor peso, y la segunda de alcance más limitado pero no por ello menos relevante.<sup>52</sup>

El VIE y el NIE coinciden en que los enfoques que cada uno aglutina son en lo fundamental complementarios en su interior (es decir, no entre VIE y NIE). No obstante, existen también algunas posturas que cuestionan la

---

<sup>49</sup> *Idem.*

<sup>50</sup> Esta distinción se refiere a la disyuntiva metodológica de optar en usar o no la aplicación de la matemática para la construcción de los modelos de análisis. El formalismo se refiere a la *formalización* de los fenómenos en expresiones algebraicas.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 5.

eficacia analítica de dichos enfoques, y pugnan por una comprensión diferente de los fenómenos. Ruthenford llama la atención que en la obra de North se encuentra un poco de estas dos situaciones: por un lado señala que un rasgo en North es que su 'historia económica institucional' combina casi todos los enfoques del NIE, pero al mismo tiempo, North, presenta una postura bastante crítica frente a la aparente armonía de los conceptos:

"(North) ...critica tanto a quienes analizan la actividad del gobierno desde un enfoque puramente maximizador, como aquellos que limitan su análisis a las alteraciones en los contratos *dentro* una estructura institucional. North también argumenta por un mayor reconocimiento de la importancia de las nociones de rectitud e ideología en el cambio institucional".<sup>53</sup>

La relevancia del punto radica en que señala un distanciamiento significativo entre la teoría de North y algunas definiciones tradicionales del paradigma Neoclásico. North propone la inclusión de una gama mayor de variables para la explicación del funcionamiento de la economía. Esta inclusión de nuevas variables se traduce en una nueva definición sobre la racionalidad económica, a través de la cual, sostiene, es posible aproximarse y explicar el papel que desempeñan las instituciones en la

---

<sup>52</sup> Entre los autores considerados en esta segunda categoría se encuentra Friederyk Von Hayek, uno de los más importantes críticos de la teoría económica de Keynes, y propulsor de la no intervención estatal en la economía.

sociedad a lo largo de tiempo. De esta manera la postura de North supone, también, una *aplicación* distinta del principio de racionalidad que se utiliza en el análisis de la conducta de los individuos y las organizaciones, a partir de una combinación entre los enfoques distintivos del VIE y el NIE.

### **1.6 Consideraciones en torno a la teoría de la elección y su impacto en la obra de North.**

El paradigma racionalista ha sido determinante en la evolución de la ciencia política de los últimos 50 años. En la ciencia política, particularmente en la segunda mitad de este siglo, han existido varios intentos para aproximar la racionalidad económica a la esfera de la toma de decisiones y el debate de los asuntos públicos y de gobierno.<sup>54</sup> Aun cuando se trate de sólo un enfoque dentro del espectro mayor de la ciencia política, es innegable que hasta hoy en día existe una enorme diversidad de investigaciones que basan su método en los postulados de racionalidad de la teoría microeconómica. No obstante, los resultados, aun teniendo importantes elementos de consistencia, han generado más controversia que

---

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>54</sup> La aproximación de la racionalidad económica al estudio de la política y los asuntos públicos, como es sabido data de mucho antes. Particularmente Condorcet hace dos siglos hizo importantes contribuciones al respecto.

acuerdos. La escuela de la *elección racional*, o *rational choice* es un ejemplo de ello.

El enfoque racionalista pretende explicar el comportamiento y las decisiones de los individuos, a partir de la asunción de que los fenómenos son una agregación de las voluntades y las decisiones individuales, como diría John Scott: "... es el principio estratégico clásico de *divide et vincit*, expresado en el postulado metodológico de 'separabilidad': la partición de los fenómenos sociales en componentes atómicos independientes, analíticamente aislables y empíricamente verificables."<sup>55</sup> En la Teoría de la Elección Racional los patrones habituales del análisis social se alteran con la adopción del individualismo metodológico, el cual es entendido como un proceso de elecciones individuales sujetas a restricciones.

Según su propia línea argumentativa, la aproximación que se pretende es factible ya que descansa en el supuesto de que el mundo está integrado por individuos egoístas que buscan maximizar los rendimientos y minimizar las pérdidas en cada una de sus decisiones, las cuales, en consecuencia, habrán de ser tomadas de una forma racional. El resultado global, nos indica la teoría, es que obtenemos una herramienta de análisis metodológico que permite identificar 'objetivamente' el sentido de la acción social.

---

<sup>55</sup> John Scott. "El análisis Económico de la Política: Métodos y Límites", en *Política y Gobierno* Vol. I, No.2, 2º semestre, México, CIDE, 1994, p. 277.

Sin embargo, como John Scott señala, es importante matizar los objetivos esperados de esta aplicación de la teoría neoclásica:

El papel metodológico del programa neoclásico en la economía ha sido tema de gran controversia y confusión a lo largo de la historia. Como los molinos que Don Quijote intentó derribar, tanto el modelo de elección racional como el modelo de mercados en competencia perfecta tienden a provocar ataques que sobrestiman y subestiman a la vez la tenacidad de sus metas. Se sobrestiman al ser interpretados como aproximaciones al mundo real. Se subestiman al ignorarse su función popperiana como *contraluz* estratégica.<sup>56</sup>

Scott agrega,

Más que como 'modelo' de la realidad el paradigma neoclásico es defendible como un poderoso instrumento de análisis 'negativo' para identificar los límites de la racionalidad que enfrenta la acción humana en situaciones sociales. En sus formas más generales, en las teorías axiomáticas de decisión, esto incluye una capacidad, rara en las ciencias sociales, de exponer sus propios límites (y direcciones relevantes de escape) a través de 'experimentos conceptuales' críticos

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, 278.

('paradojas'), en un ámbito en donde los experimentos empíricos son notoriamente imprácticos.<sup>57</sup>

Siguiendo esta línea, la utilización del paradigma neoclásico ofrece, primordialmente, un modelo que busca introducir a la racionalidad y la verificabilidad como elementos característicos del análisis social. En sus comentarios anteriores, Scott reconoce las limitantes metodológicas en la aplicación de las premisas racionales del modelo neoclásico, pero señala su utilidad cuando dicha teoría es puesta en contraposición a los fenómenos de la realidad.

La pertinencia del análisis racionalista es, en consecuencia, el punto principal a discutir. Pongamos atención en el primer párrafo citado. En éste, Scott menciona la controversia en torno a los principios de elección racional y de mercados en competencia perfecta. ¿En dónde radica esta controversia?

En términos de la discusión que se plantea en esta investigación es conveniente poner atención en dos aspectos, especialmente relevantes (los cuales son tema de polémica en el ámbito de la economía antes que en la ciencia política):

- a) el principio de elección racional establece que los individuos tienen preferencias *uniformes*. Según esta premisa cada individuo genera

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 279.

*expectativas* sobre su comportamiento y el de los demás. Estas expectativas son *racionales* en virtud de que cada actor cuenta con información suficiente sobre las *preferencias* de los demás actores. Según este principio, los actores determinan sus estrategias de interacción bajo el supuesto de que los demás actores lo hacen bajo el mismo esquema racional, lo que quiere decir que entre los actores existe un *supuesto de conocimiento común de la racionalidad*. Sin embargo, por el contrario, en el mundo real, los individuos moldean sus preferencias a través de una, más o menos, amplia variedad de elementos y factores (factor de *subjetividad*). Estos factores dan por resultado una composición heterogénea de las preferencias, de tal suerte que el principio de preferencias uniformes se rompe al no tener cada actor certidumbre acerca de la racionalidad de los demás actores en la toma de decisiones;

b) los mercados en competencia perfecta suponen *una transferencia de información* también perfecta, pues indican un escenario en el que no existen *costos de transacción*<sup>58</sup>. Precisamente, sostiene la teoría, al contar los actores con toda la información disponible, éstos pueden tomar decisiones racionales que maximicen sus utilidades. Este principio tampoco se cumple en la realidad. Lo característico de la

---

<sup>58</sup> Los *costos de transacción* se componen por: a) los costos de medición en la transacción, y b) los costos de proteger y hacer cumplir los acuerdos que dan forma al intercambio. La información, su manejo y procesamiento, constituye la clave para analizar los costos de transacción.

interacción humana es que la información es un bien escaso, el cual en determinadas circunstancias puede inclusive simplemente no "fluir". Este problema de obtención de información de los actores representa una de las principales fuentes del incremento en los costos de transacción. De este incremento se desprende que la competencia perfecta no existe.

Dos cuestiones importantes surgen para el análisis:

- a) El individualismo metodológico, según se ha expuesto, pretende introducir un modelo sobre lo que *puede* esperarse que suceda, según un determinado tipo de variables. Su pretensión de predecir la conducta y la acción colectiva se vincula con el uso del método matemático para *modelar* el comportamiento de los individuos y la toma de decisiones;
- b) En virtud que los supuestos racionales sobre los que se funda esta teoría no muestran congruencia con respecto a los acontecimientos reales, algunos autores sugieren la necesidad de flexibilizar los supuestos basados en la teoría de las preferencias racionales. North comparte esta opinión. Propone utilizar un marco teórico que incorpore más elementos y categorías de estudio relativos a la formación de las preferencias en los individuos y el intercambio de información. Aunque no se aleja por completo del método individualista, para North es necesario, más bien, una aproximación más cercana a la investigación empírica y la evidencia histórica.

## 1.7 North, y el cambio institucional

“El marco analítico es una modificación de la teoría neoclásica. Lo que mantiene es el principio fundamental respecto a la escasez y la competencia, así como las herramientas analíticas de la microeconomía. Lo que modifica es el principio de racionalidad. Lo que agrega es la dimensión del tiempo.”  
Douglass C. North. *Empirical Studies in Institutional Change*.

Douglass C. North, premio Nobel de Economía en 1993, ha formulado una importante propuesta sobre la manera en que se deben analizar e interpretar las instituciones. Su punto de partida surge del estudio económico, pero su impacto se ha hecho sentir en otros campos de las ciencias sociales.

La obra de North reúne características especiales dentro del campo neoinstitucionalista. Su método surge directamente del campo de la microeconomía, pero se aparta de algunas de sus premisas fundamentales. Por ello es conveniente tener presentes dos aspectos iniciales que ayudarán a situar su contribución dentro del espectro general del análisis institucional:

**Primero:** El marco teórico de North se basa en el individualismo metodológico y en el postulado de la “elección sujeta a restricciones” de la economía neoclásica. Sin embargo, su rasgo más notorio es que señala significativas limitaciones en los postulados racionalistas de la teoría y, ante ello, considera necesario dar una explicación a estas insuficiencias. Para

hacerlo, introduce al análisis la utilización de una serie de factores de tipo subjetivo, cuya aparición supone una alteración sustantiva el modelo neoclásico en su versión pura. Aún así, el marco teórico de North permanece situado dentro del paradigma neoclásico pues comparte la certeza de que la acción colectiva se basa en una serie de dilemas individuales, y que la agregación de estos dilemas permite explicar el sentido global de la acción. Sobre este mismo punto hay que resaltar que el vínculo que surge entre la versión neoclásica-heterodoxa de North y el Nuevo Institucionalismo es que son las instituciones, o mejor dicho el entramado institucional, quien determina qué tipo de decisiones toman tanto los individuos como los grupos.

**Segundo:** La obra de Douglass C. North ofrece una interpretación del *cambio institucional*. Su atractivo, y su utilidad, consiste en que sitúa el papel de las instituciones en el tiempo, y no solamente analiza su impacto en un contexto histórico definido. Para North -cuya formación académica se sitúa en el campo de la historia económica- el funcionamiento de las instituciones es la clave para entender el cambio histórico. Así, por ejemplo, para North una teoría del cambio Institucional es necesaria para explicar por qué las sociedades producen resultados distintos, a veces más exitosos, a veces menos. Para North, en la respuesta a esta pregunta se encuentra la respuesta a otros problemas más concretos, como por ejemplo, por qué las sociedades presentan niveles diferentes de desarrollo. Así, formula la

pregunta ¿Cómo poder explicar el desempeño radicalmente diferente de las economías a lo largo del tiempo?<sup>59</sup>, la respuesta, dice, está en la evolución institucional.

Dicho esto, adelanto que el análisis que propongo del modelo de North se basa en las siguientes tres ideas principales. Debo anotar que se hace mención a algunos conceptos cuya definición se hará un poco más adelante:

1. El modelo de North supone la organización de un mundo institucional a través del cual se establecen las *reglas del juego*. La explicación de estas reglas del juego es la clave para explicar de qué manera se *procesan* los conflictos, así como cuáles son los incentivos que tienen los actores para actuar y buscar ciertos objetivos en su interacción con otros actores, sean individuos y *organizaciones*.
2. El método de North se sitúa fundamentalmente en el marco de la teoría de la Elección Sujeta a Restricciones. No obstante, se caracteriza por discutir la efectividad analítica de esta teoría, en particular, por su lejanía respecto a la manera en que las decisiones son tomadas en el *mundo real*. En este sentido, North aparece como un crítico de la aplicación *pura* de la racionalidad en la explicación de la conducta de los individuos y los grupos. Esta crítica a la

---

<sup>59</sup> North, *Op. Cit.* p.18.

racionalidad vuelve a la teoría de North interesante y profunda, al reunir conceptos que no son fáciles de conciliar en un mismo cuerpo analítico, tales como mercado e ideología.

3. La contribución de North a la construcción de una teoría institucional recae en mucho en el énfasis que otorga a los procesos del cambio institucional. Su teoría busca descifrar el sentido del cambio histórico. Su propuesta es buscar en el pasado la llave para entender el futuro. El ejercicio del poder es, por ello, una clave para comprender el sentido general del proceso histórico.

A continuación analizo cada uno de estos puntos:

### **1.7.1 Las reglas del juego**

El paradigma racionalista-institucional de North tiene un vínculo natural con la visión hobbesiana del Estado, aunque sea en forma de contraposición. Tanto el primero como el segundo, coinciden en observar un mundo de recursos escasos donde los hombres compiten por dichos recursos. La cercanía entre ambos enfoques reside además en la apreciación de que la disputa sobre estos bienes escasos se determina por el impulso de los actores para obtener los máximos beneficios. El mundo institucional por tanto, tiene la función de restringir y ordenar el

comportamiento de los actores. Al respecto dice North: "En primer lugar, las instituciones tienen un peso. Son significativas en dos aspectos: como normas para la competencia y como códigos de penalización de las infracciones."<sup>60</sup>

Las instituciones las modalidades que tendrá que adquirir la vida social, así como los límites en el mosaico de elecciones que tendrá cada actor. Siguiendo el argumento:

"...Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan en el tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico."<sup>61</sup>

Las reglas, sin embargo, no se reducen al aspecto formal. El neoinstitucionalismo en North se afirma en su apreciación de que las reglas deben ser consideradas en sus dimensiones formales e informales:

"Las limitaciones institucionales que definen el conjunto de oportunidades al alcance de los individuos son un complejo de limitaciones formales e informales. Constituyen una red interconectada

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 43.

que mediante diversas combinaciones da forma a conjuntos de elección en varios contextos".<sup>62</sup>

Aunque será en el siguiente apartado cuando me refiera a la tensión entre la racionalidad, la subjetividad y el manejo de la información, es conveniente adelantar una de las conclusiones que a este respecto maneja North:

"Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de las definiciones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas. Estas limitaciones culturales no solamente conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que nos proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico".<sup>63</sup>

El enfoque que ofrece North sobre la interacción entre ambas dimensiones, formal e informal, supone que por definición el sentido de la acción colectiva, y por lo tanto de la historia, no es determinado en forma exclusiva por lo que establece el conjunto de las normas formales. En este

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 17.

sentido North relativiza el papel de la legalidad para explicar la manera en que se comportan los actores en el seno de una sociedad. No significa esto que dé poca importancia a la consolidación de los sistemas legales como ejes en la definición de los entramados instituciones, pero sostiene que la experiencia indica que el éxito en hacer de los sistemas legales la parte fundamental de la regulación de la vida colectiva no es la regla en la experiencia histórica, por lo cual si se trata de crear una teoría que explique de qué manera evolucionan estos entramados instituciones es necesario reconocer las cosas como suceden en el mundo real.

Aún así, hay que insistir, no es poca la importancia que atribuye a los diseños formales. Al respecto dice:

“Es importante observar, sin embargo, que la función de las reglas formales es promover ciertos tipos de intercambio, pero no todo el intercambio. De esta suerte, Madison, en el número 10 del *Federalista*, sostuvo que la estructura institucional fue ideada en 1787 no sólo para facilitar cierto tipo de intercambio sino también para elevar los costos de los tipos de intercambio que promueven los intereses de las facciones.”<sup>64</sup>

La preocupación de North, a final de cuentas, radica en que en ausencia de esas reglas que controlen el comportamiento de los hombres, se corre el riesgo de caer en el Estado de Naturaleza. Su preocupación se

vincula en dos sentidos con el paradigma Hobbesiano, ambos de tipo negativo. Primero, rechaza la anarquía que caracteriza al Estado de Naturaleza, sin embargo, se opone también a que este problema de *cooperación* tenga que resolverse a través del Estado autoritario. Por ello plantea que el problema teórico que subyace en la conceptualización de la formación de los diseños institucionales es el de la *cooperación*: "...se trata de saber en qué condiciones puede existir la cooperación voluntaria sin la solución hobbesiana de imposición de un Estado coercitivo para crear producciones cooperativas."<sup>65</sup> La definición de la lógica por la que se resuelve este problema, siguiendo a North, es una condición para explicar dinámica del cambio institucional. Ello exige discutir con más detalle el problema de la racionalidad en la toma de decisiones, así como el problema de la negociación entre los actores. Sin embargo, antes conviene puntualizar uno de los efectos más importantes de la interacción entre lo formal e informal. North sostiene que la solución que se dé al problema de la cooperación no necesariamente tiene que dar por resultado sistemas eficientes. Por sistemas eficientes se entiende que sean sistemas que permitan a los actores procesar a un bajo costo la información disponible, sea en la política o en la economía, y que con ello incentiven la innovación y el crecimiento. Sin embargo, apunta: "Las instituciones no son creadas por fuerza ni tampoco para ser eficientes socialmente, más bien estas

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 68.

instituciones, o cuando menos las reglas formales, son hechas para servir los intereses de quienes tiene el poder de negociación para idear nuevas formas.<sup>66</sup>

### 1.7.2 La racionalidad limitada. La incorporación de lo subjetivo.

El método de North se identifica en su parte fundamental con la adopción de los principios de racionalistas de la teoría neoclásica:

“Definir a las instituciones como las limitaciones que los humanos se imponen a sí mismos convierte esta definición en complementaria a la elección del enfoque teórico de la economía neoclásica. Edificar una teoría de las transiciones sobre el fundamento de elecciones individuales es un paso hacia la reconciliación de diferencias económicas y las otras ciencias sociales”.<sup>67</sup>

Sin embargo, la manera como propone realizar esta aproximación es lo que dota de mayor solidez a su modelo. North plantea que la aplicación de la racionalidad pura no puede llevarse a la práctica, si se trata de formular interpretaciones sobre la forma en que ocurren los procesos reales. Para ello, pone atención a la obra de Hebert Simon:

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 29.

"...Simon capta la esencia de por qué, en mi opinión, el procesamiento subjetivo e incompleto de la información desempeña u papel crítico en la toma de decisiones. Toma en cuenta la ideología, basada en percepciones subjetivas de la realidad, que desempeña un papel importante en las elecciones de los humanos. Pone en Juego la complejidad y lo incompleto y los esfuerzos casi a ciegas que hacemos por descifrarla. Se centra en la necesidad de crear pautas regularizadas de interacción humana a la luz de tales complejidades, y sugiere que estas interacciones regularizadas, que llamemos instituciones, puedan ser muy inadecuadas o que estén lejos de lo óptimo, cualquiera que sea el sentido del término."<sup>68</sup>

En efecto, para North resulta indispensable incorporar esa dimensión subjetiva al cuerpo del análisis. La clave para entender de qué manera se construyen los modelos subjetivos que intervienen en la toma de decisiones, dice North, está en la manera en que es distribuida y procesada la información. De esto dependerá también la disposición de los actores para negociar y llegar a acuerdos de cooperación.

Para entender mejor la preocupación de North sobre este punto conviene acercarnos a una de las interrogantes centrales a las que busca dar respuesta. Él se pregunta, ¿por qué unos países son pobres y otros son

---

<sup>67</sup> North, *Op. Cit.* p.16.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 39.

ricos? De qué manera se explica el desempeño económico diferenciado entre los distintos entramados institucionales. La pregunta, obvio es decirlo, contiene una crítica implícita a la utilidad del análisis económico convencional. Cómo explica F. Alexandro Villagómez<sup>69</sup>, un ejemplo del escepticismo de North se encuentra en el caso del modelo de Solow, el cual "ofrece una explicación sobre la relación que existe entre el nivel de ingreso per cápita en el estado estacionario y las tasas de ahorro y de crecimiento poblacional".<sup>70</sup> Según esta teoría entre mayor sea la tasa de ahorro, más rico será el país, mientras que entre más alta sea la tasa de crecimiento poblacional, será más pobre. North refuta la validez de este modelo (por lo menos para responder la interrogante que él plantea) al sostener que de ser válido, bastaría que los países pobres desarrollaran la prescripción derivada del modelo en cuanto a ahorro y crecimiento poblacional para que éstos pudieran alcanzar mayores niveles de ingreso. "Sin embargo, es claro que esto no es suficiente y que lo que persiste es una profunda desigualdad económica entre los países".<sup>71</sup> Por ello plantea que la respuesta debe buscarse en la estructura institucional, pues es ésta la que establece los incentivos que tienen los actores para comportarse de una determinada manera en cuanto a sus actividades económicas y políticas. Su argumento conduce a la conclusión de que los países pobres lo son porque su

---

<sup>69</sup> F.A. Villagómez, "Douglass North: su contribución hacia una teoría del cambio Institucional". en *Política y Gobierno*, México, CIDE, Vol. 1, Num. 2, 1994.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 393.

estructura institucional no estimula la actividad productiva, y peor aún, reproduce las causas de su estancamiento.

De manera que las instituciones, no obstante que no alcancen resultados eficientes, siguen cumpliendo su función:

"La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana".<sup>72</sup>

### 1.7.3 El cambio institucional

Para explicar el cambio institucional North recurre a una diferenciación entre quienes participan del mundo institucional: Instituciones, Organismos e Individuos. Al respecto explica:

"... Los organismos incluyen cuerpos políticos, económicos, sociales, y órganos educativos. Son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos... Qué organismos cobren vida y cómo evolucionen son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. A su vez, ellos influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional."<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> North, *Op.Cit.* p. 16.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 15.

Desde la perspectiva de North las relaciones que se generan al interior de los diseños institucionales no son unidireccionales, mucho menos de arriba-para-abajo. Por el contrario se trata de relaciones recíprocas que son sujetas de influencia mutua.

La lejanía de North con respecto a la utilización convencional del paradigma racionalista tiene otra explicación sustantiva. Su preocupación no se centra en explicar cómo hacer que los diseños institucionales funcionen mejor, más bien le preocupa explicar cómo se forman esos diseños:

“La teoría neoclásica es simplemente una herramienta inapropiada para analizar y prescribir políticas que induzcan al desarrollo. Se preocupa con la operación de los mercados pero no en determinar cómo es que los mercados se desarrollan. ¿Cómo es que se pueden prescribir políticas si uno no entiende cómo se desarrollan las economías?”.<sup>74</sup>

En consecuencia, la evolución institucional que plantea North surge de la premisa de que en toda sociedad existe algún tipo de reglas del juego que den forma a las relaciones de intercambio. Su teoría no busca establecer el carácter extraordinario del fenómeno del cambio institucional; por el contrario, señala que este fenómeno es una característica inherente

al proceso histórico y social. Por ello abre una perspectiva importante para entender la evolución política y económica aplicada en casos concretos. Siguiendo su propuesta, la clave para entender la evolución del caso mexicano estaría en los siguientes puntos: (1) las premisas que articularon el proceso de intercambio, (2) la modalidades de la negociación entre los actores relevantes, (3) el éxito mostrado en la consecución de una meta de desarrollo económico, (4) la viabilidad del diseño institucional en su conjunto entendido como una etapa histórica.

En los siguientes dos capítulos esbozaré las características del intercambio poniendo especial énfasis en los factores internacionales que presionaron hacia una modificación de las reglas del juego, así como en la crisis estructural de la economía mexicana. El análisis de estos hechos se basará en la premisa de que la crisis económica (en sus vertientes nacional e internacional) puso fin al equilibrio institucional sobre el que se venían articulando las reglas de intercambio.

---

<sup>74</sup> North, et. al., *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 342.

## CAPÍTULO 2

### Crisis internacional.

#### La desarticulación del diseño institucional de la pos guerra.

En este segundo capítulo explicaré las causas principales de la crisis económica surgida en los años 70's en el seno de las sociedades industrializadas. La profundidad y la magnitud de esta crisis marcó la pauta para el comienzo de una serie de modificaciones de enorme profundidad, cuyo impacto último sería la formación de una tendencia mundial sobre la reforma del Estado. La comprensión de estas modificaciones es necesaria pues fue sobre esta base que se articularon una serie de transformaciones en el diseño institucional mexicano, el cual veremos con más detalle en el siguiente capítulo.

En este capítulo, analizo dos aspectos que considero principales para la comprensión de los cambios vividos en el escenario internacional, sobre todo en términos de su impacto posterior para el caso mexicano. Estos son:

- El modelo económico Keynesiano En virtud de ser uno de los pilares sobre los que se alzó el primer diseño institucional global de la segunda posguerra, su caída marcó la pauta para la reestructuración de muchos modelos de desarrollo durante los años 80's. Por ende, fue un factor

importante, aunque no único, en el comienzo en la gestación del cambio del diseño institucional mexicano.

- El programa neoliberal y el surgimiento de la nueva derecha en los países desarrollados. Esto se vincula con la crítica al Estado Interventor, y al descontento político que acompañó a la crisis económica en los años 70 en Europa y Estados Unidos principalmente. Este descontento fue capitalizado por la derecha, y adquirió dimensión política a través de un programa de reformas institucionales, cuya premisa principal sería la disminución de la participación del Estado en la economía.

## **2.1 El modelo de Keynes y el Estado Interventor.**

Entender a Keynes y al modelo que surgió de su teoría económica, exige entender las características del mundo en el que este economista actuó. El momento histórico que rodeó a Keynes explica el sentido de sus preocupaciones. La teoría económica vigente en su época, principios del siglo XX, se mostraba incapaz de dar una explicación cabal a los fenómenos económicos que experimentaba la economía mundial. En particular, este problema era evidente en la Gran Bretaña, que era su país y era aún la principal potencia económica del orbe. La crisis económica que tuvo lugar después de la primera guerra mundial no mostraba signos de recuperación. En particular, la teoría del ciclo comercial (*Trade Cycle*

*Theory*) que había regido el análisis económico hasta entonces comenzaba a mostrar –diríase que agresivamente- sus limitaciones. Esta teoría sirvió para explicar los fenómenos económicos a lo largo del siglo 19. En ese siglo la economía capitalista se caracterizó por atravesar periodos, de mas o menos 10 años de duración cada uno, los cuales repetían una dinámica más o menos bastante exacta, consistente en desarrollar una primera etapa de expansión en la producción, empleo, salarios y ganancias –así como un alza de precios-<sup>75</sup>, seguida de una segunda etapa en la que la producción se desplomaba, llevando el desempleo a tasas de 8 ó 10%. ¿Qué impulsaba la recuperación repetitiva del ciclo comercial? Michel Stewart señala lo siguiente:

Cuales fueran las diferencias en énfasis, había un amplio acuerdo respecto al punto principal: lo que permitía el comienzo de la recuperación de una caída era el incremento de la inversión, y uno de los principales factores detrás del incremento de esa inversión era la caída en los salarios y en las tasas de interés que tenían lugar en la etapa final de la recesión.<sup>76</sup>

El supuesto principal de esa teoría era que el mercado, dejado a sus propias fuerzas, realizaría los ajustes necesarios en las tasas de interés y el

---

<sup>75</sup> Se consideraba etapas de pleno empleo, pues el desempleo alcanzaba sólo al 2 ó 3% de la población.

<sup>76</sup> Stewart, Michel. *Keynes and After*, London, Penguin, 1967, p. 38.

empleo. De lo anterior se desprendían dos características muy notables, en primer lugar, que en el largo plazo la economía crecería de cualquier manera, pues el crecimiento alcanzado en la etapa de expansión en un ciclo siempre resultaba superior al crecimiento alcanzado en la etapa de expansión del ciclo inmediato anterior, y, en segundo lugar, que los ciclos comerciales eran *inevitables*.

Sin embargo, después de la primera guerra mundial esta dinámica no se repetiría más. La recuperación fue breve, duró solo dos años (1918-1920), y posteriormente nada evitó el desplome de la actividad económica, y el incremento del desempleo. La teoría económica no acertó a explicar este nuevo estado de cosas, y no hubo política económica capaz de revertir la recesión en el transcurso de los siguientes años. El debate, pues, estaba abierto.

La teoría económica de Keynes por lo tanto, es en primer lugar una respuesta a la crisis de la economía capitalista, su interés era contribuir a la solución de un problema inmediato. Sin embargo, las transformaciones resultantes de su teoría económica un alcance grande y profundo precisamente por que en la búsqueda de esa solución, planteó la inevitable necesidad de modificar las bases organizativas del sistema capitalista en su conjunto. Con ello, trazó el camino hacia una recomposición de la correlación de fuerzas sociales y políticas que gravitaban en el seno de la sociedad capitalista, y por ende, creo las bases de un diseño institucional

sustancialmente modificado. Esto, en última instancia, sería la más trascendente de sus contribuciones.

Keynes sostuvo que la teoría económica se equivocaba en su apreciación de los fenómenos económicos. Su preocupación principal se enfocó a explicar qué factores determinan el nivel general del empleo.<sup>77</sup> Para comenzar rechazó la existencia de un mecanismo de auto-ajuste, cómo lo sostenía la teoría del ciclo comercial. El nivel de empleo, sostuvo, es algo determinado por factores causales.

Visto de una manera esquemática el panorama planteado por Keynes sería el siguiente. La clave para entender el nivel de empleo se encuentra en el nivel de producción, el cual a su vez depende de la demanda efectiva en la economía. La demanda efectiva se divide en dos componentes, el consumo y la inversión. Por lo tanto, la explicación al desempleo se encuentra en la manera en que se interrelacionan estos dos componentes. Keynes formalizó esta relación de la siguiente manera:  $C+I=Y$ , donde  $C$ =consumo,  $I$ =inversión, y  $Y$ =ingreso nacional. La parte fundamental de esta relación, continua la explicación, es que la inversión (y por lo tanto el empleo, y por lo tanto la demanda) es detonada por el consumo, de ahí que resulte totalmente contraproducente prolongar la caída de los salarios como se desprende de la teoría del ciclo comercial. La teoría de Keynes, en

---

<sup>77</sup> Keynes, en todo caso, ubicó su interés sólo considerando espacios de tiempo limitados. Le interesaba comprender el fenómeno en lo inmediato, lo que significaba, entre otras cosas, que las variables económicas principales no podrían variar demasiado.

consecuencia, analiza cómo manipular la relación  $C+I=Y$  de tal manera que el objetivo del pleno empleo sea conseguido.

Las medidas que propondría en consecuencia estarían enfocada hacia los siguientes tres aspectos:

- 1) Bajar las tasas de interés para incentivar la inversión.
- 2) Una política fiscal para mitigar los efectos de la distribución desigual de la riqueza y con ello aumentar la propensión al consumo.
- 3) El Estado debía emprender un gasto público de gran escala para acelerar el ritmo de la economía.

Keynes no desconoció las enormes consecuencias políticas de sus propuestas. Por el contrario, su reflexión sobre el comportamiento de la economía estaba fuertemente determinada por una sólida, aunque heterodoxa, convicción sobre el papel que el Estado debía desempeñar en la conducción de los procesos económicos. En *El Final del Laissez Faire* (1926) sostenía:

"El objetivo principal del gobierno no es hacer las cosas que los individuos ya realizan, y hacerlas un poco mejor o un poco peor; sino

hacer aquellas cosas que en la actualidad no son realizadas en lo absoluto".<sup>78</sup>

Para Keynes, la estabilidad y la continuidad del capitalismo dependería de su capacidad para transformarse en sintonía con las tendencias prevalecientes. Aún cuando en la *Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero* dejó entrever su simpatía con la desaparición en el largo plazo de la naturaleza rentista del capitalismo<sup>79</sup>, tuvo muy claro el motivo central de su preocupación, el cual estaría dirigido a resolver la crisis del momento:

"Defiendo (la ampliación de las funciones del gobierno)... como la única manera de evitar la destrucción de las actuales formas económicas en su totalidad, así como por ser la condición para el desempeño exitoso de la iniciativa individual."<sup>80</sup>

## 2.2 El agotamiento del modelo Keynesiano

El éxito en la aplicación de la estrategia económica propuesta por Keynes radicó en gran medida en que las transformaciones que detonó no

---

<sup>78</sup> J.M. Keynes. *Essays in Persuasion*, Cambridge, MacMillan, 1972, p. 291.

<sup>79</sup> Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Cambridge, MacMillan, 1973, p. 376.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 380.

se redujeron al ámbito económico. Como se mencionó anteriormente sus implicaciones abarcan al conjunto de las relaciones sociales que intervienen en la reproducción capitalista. Las bases de esta reestructuración serían la promoción sostenida del crecimiento económico, y la ampliación de las capacidades de participación política hacia un grupo anteriormente privado de ese derecho. Todo esto, obviamente, en el contexto exclusivo de las economías industrializadas. A este periodo, así como a la forma específica en que fueron aglutinados estos objetivos, se le denominó el *Estado de Bienestar*. Para Adam Przeworsky tres características destacaban en el Estado de Bienestar:

- 1) el Estado se encarga de aquellas industrias no rentables para las compañías privadas pero necesarias para la economía en su conjunto;
- 2) el Estado regula, sobretodo poniendo en práctica políticas anticíclicas, el funcionamiento del sector privado; y
- 3) el Estado mitiga, con medidas de bienestar social los efectos de la desigual distribución del funcionamiento del mercado.<sup>81</sup>

Claus Offe argumenta que el Estado de Bienestar implicó una "transformación completa y global de la fuerza laboral desposeída en fuerza asalariada activa, [la cual] ni fue ni es posible sin políticas estatales".<sup>82</sup>

Continúa Offe:

1. Se cubren necesidades de la clase trabajadora en vista de que éstas permiten la reproducción capitalista.
2. Las demandas que éstos hacen a los gobiernos sólo se conceden en la medida en que resultan coincidir los intereses del capital con los del trabajo. Son costos quizá gravosos a corto plazo, pero que traen grandes ventajas en el largo.<sup>83</sup>

En consecuencia, el Estado de Bienestar implicó una suerte de *convergencia* entre los factores de la producción: el capital y el trabajo. Los costos que ambos actores estratégicos pagaron por su participación en dicha convergencia, en términos de proyecto histórico, fueron grandes. Para el capital, significaba una pérdida en su tasa de utilidad bruta (o cuando menos existía un supuesto ideológico y político que así lo anunciaba); mientras que para el trabajo, representado por las grandes organizaciones sindicales de las sociedades industrializadas, implicó el abandono de la

---

<sup>81</sup> Adam Przeworsky. *Capitalismo y Socialdemocracia*, México, Alianza Universidad, 1990, p. 52.

<sup>82</sup> Offe, Claus, *Op. Cit.*, p. 80.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

pretensión histórica del movimiento obrero por subvertir el orden social y modificar el régimen de propiedad existente. Sin embargo, este entendimiento ofreció ganancias notables para ambos bandos: por un lado, se controlaron las crisis cíclicas del capital, permitiendo con ello la etapa más intensiva de expansión capitalista en la historia; y por el otro, se reconoció, como nunca antes había sucedido, el papel estratégico que el sector obrero organizado debía desempeñar en la conducción global del Estado, lo cual permitió una constante revalorización del trabajo, y con ello un proceso redistributivo sostenido.

La otra característica destacada de esta *convergencia* entre trabajo y capital sería el compromiso de que la disputa por el poder público se resolviera exclusivamente en un contexto de libertades democráticas. Esto es, el funcionamiento global de la economía estaría ligado a una estructura institucional que garantizara la participación democrática de los actores estratégicos ya mencionados a través de la competencia electoral. Ninguna de las partes podría vetar la participación de la otra en la disputa por el poder público y la distribución de espacios que de ella resultara. Esto se tradujo, notoriamente, en la participación dominante de los partidos de bases obreras en los gobiernos de Europa Occidental durante el periodo.

De ahí que el Estado de Bienestar sea, a su vez, reconocido como un estado Socialdemócrata.<sup>84</sup>

De conformidad con lo anterior, los elementos principales de la reorganización del estado capitalista fueron, como un conjunto: (a) la puesta en práctica de estrategias anticíclicas para la prevención de las crisis, (b) la articulación desde el Estado de una convergencia entre los factores de la producción, y (c) la organización democrática de la vida política y la disputa por poder público.

Los alcances de este modelo, sin embargo, no tardaron mucho en llegar a su límite. Esto sucedería particularmente bajo la forma de una crisis económica, pero terminaría convirtiéndose en una crisis global del modelo del Estado de Bienestar.

Para inicios de los años setenta la economía internacional comenzó a dar señales de estancamiento. Las economías avanzadas, particularmente Estados Unidos y Europa Occidental, que en el periodo 1960-1970 habían alcanzado una tasa promedio de crecimiento del PIB del 5%, para el periodo 1970-1980, registraron un crecimiento de tan sólo 3.1%. Al mismo tiempo, la inflación registró, en el periodo 1970-1980, una tasa de dos dígitos, mientras que en la década anterior su promedio había sido de 4.2%.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Una definición útil para identificar en qué consiste esta mecánica de participación es la definición ofrecida por Robert Dahl bajo el término de *Poliarquía*. Esta visión, si bien se caracteriza por su visión minimalista de la democracia, habría de convertirse además en un referente posterior sobre los alcances de los procesos de democratización.

<sup>85</sup> Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, D.C. 1980 p. 119.

	Inflación Anual (Promedio)	Crecimiento PIB (Promedio)
1960-1970	4.2%	5%
1970-1980	16.1%	3.1%

El final de las altas tasas de crecimiento y una fuera de control de la política económica modificaron sustancialmente los supuestos en los que se organizó el mundo en la segunda posguerra. El modelo keynesiano, basado en la demanda y el pleno empleo, se mostró incapaz de dar respuesta a la nueva situación. Ello provocó el surgimiento de un intenso debate en torno al creciente déficit fiscal que enfrentaban los Estados. Dicho déficit, que en alguna medida era una consecuencia natural de la estrategia keynesiana, para inicios de los años setenta no permitía evadir un problema que se manifestaba de manera creciente: los gastos del sector público superaban permanentemente sus ingresos. Ciertamente el déficit no era una noticia nueva, sin embargo, lo que sí era novedoso es que al mismo tiempo la economía mostrara signos de estancamiento.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Una interesante interpretación del origen del déficit en el Estado de Bienestar está en Offe, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, México, Conaculta, 1996 donde se afirma que el aparato del Estado de Bienestar impone una carga fiscal y normativa al capital que equivale a un desincentivo para la inversión y por tanto, para la generación de los impuestos suficientes, que garanticen el mantenimiento posterior del sistema.

<b>Keynesianismo</b>	Inflación moderada	Crecimiento sostenido	Déficit bajo control
<b>Post Keynesianismo</b>	Inflación creciente	Estancamiento	Déficit creciente

La reaparición de un fenómeno de crisis en el seno de las economías capitalistas, en consecuencia, se tradujo en una presión para modificar las bases institucionales hasta ese momento vigentes. Los nuevos índices de inflación y la ausencia de crecimiento económico se volvieron condiciones ideales para cuestionar la validez del modelo. La lectura que se dio desde las escuelas de pensamiento críticas del modelo keynesiano identificó esos problemas con el déficit fiscal y las políticas de expansión del Estado. La continua expansión del Estado y su activa presencia en las decisiones económicas, argumentarían los críticos, habría roto el equilibrio natural del mercado y con ello habría generado un mecanismo permanente de distorsión sobre la *información* que los actores requieren en los procesos económicos. Ante ello, el desorden (y el desequilibrio) generalizado de la economía se habría hecho inevitable. Villarreal sintetiza en los siguientes términos esta visión crítica, según la cual:

"... el Estado [Keynesiano] es la causa de todos los males; la *estanflación* [combinación de estancamiento económico e inflación] y el estancamiento en la productividad son el resultado del exceso de oferta monetaria, de impuestos y de regulaciones del mercado."<sup>87</sup>

Este argumento tendría, como es de suponerse, ondas implicaciones ideológicas. El común denominador era la crítica de la estructura del Estado de Bienestar, y sus consecuencias políticas se expresaban bajo el concepto de la *crisis fiscal del Estado*. El origen de la crisis, en consecuencia, se ubicaba en la participación democrática característica del Estado de Bienestar. En su reporte sobre la gobernabilidad de las democracias Crozier, Huntington y Watanaky señalaban en 1975 que:

"... la expansión democrática de la participación y compromiso políticos ha creado una 'sobrecarga' y una expansión desordenada de las actividades del gobierno, exacerbando las tendencias inflacionarias de la economía."<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> René Villareal. *La Contrarevolución Monetarista. Teoría, Política Económica e Ideología del Neoliberalismo*, México, Océano, 1983, p. 41.

<sup>88</sup> Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuky. *The Crisis of Democracy. Report on the governability of democracies to the trilateral comission*, New York, New York University Press, 1975, p. 161.

El argumento era que la expansión de las libertades democráticas, así como la creciente participación de los actores políticos (en particular las organizaciones obreras) en el debate sobre la asignación de los recursos públicos se tradujo en la generación de una demanda social creciente e irracional en términos económicos. La preocupación central consistía en que para poder satisfacer esa demanda, el Estado keynesiano habría incurrido en un excesivo déficit, que a la postre se volvería imposible de ser financiado. El equilibrio entre demanda social y la respuesta estatal habría sido roto. Ante ello sobrevino inevitablemente la crisis fiscal del Estado, y con ello la crisis de las instituciones, hasta llegar a "un proceso en el que se pone en cuestión la estructura del sistema"<sup>89</sup>. Se trataba, por tanto, de una crisis de la democracia. Más adelante retomaremos este punto, pues cómo veremos el argumento conservador en mención habría de tener consecuencias directas en la formulación y aplicación de políticas en nuestro país. Ahora deseo sólo enfatizar la relación causal que se estableció en el debate de la época entre la crisis económica y la estructura institucional vigente.

De esta manera, la crisis iniciada en los años setenta en el escenario mundial, se compuso, destacadamente, de los siguientes puntos:

---

<sup>89</sup> Offe, *Op. Cit.*, p. 60.

1. La modificación de las reglas y las instituciones económicas surgidas de la segunda guerra mundial.<sup>90</sup>
2. La desaceleración económica, la inflación creciente, y el agotamiento del paradigma económico keynesiano.<sup>91</sup>
3. El redimensionamiento del Estado, particularmente en materia económica. Su premisa sería la reducción de su intervención en la vida pública, así como el replanteamiento de las relaciones de poder en su seno.<sup>92</sup>

Evidentemente existen otra serie de factores importantes para explicar la evolución que tendrían en los años posteriores las distintas arenas políticas de cada nación. Por ejemplo, los cambios en el peso político y en la manera en que enfrentaron estos escenarios las organizaciones obreras deben ser explicados también a partir de las modificaciones que experimentaron los procesos productivos, tendientes a incentivar la competencia y la productividad.<sup>93</sup> Eso indudablemente corresponde a una explicación más completa del fenómeno, pero aquí lo que deseo poner de relieve es, más

---

<sup>90</sup> Un momento culminante de ello se da en 1971 cuando los Estados Unidos abandonan el patrón oro del sistema monetario internacional, y con ello, simbólicamente, comienza el fin de los acuerdos de Bretton Woods con los se organizó la economía internacional en la segunda posguerra.

<sup>91</sup> Dicho modelo, basado en la demanda y la utilización de los instrumentos de política fiscal, sería sustituido por otro de tipo ortodoxo-neoclásico, sustentado en la oferta y en un nuevo énfasis en la utilización de los instrumentos de política monetaria;

<sup>92</sup> Si se considera que el Estado de Bienestar había sido, entre otras cosas, un escenario planeado para procesar y dar cauce al conflicto social, su desmantelamiento sugería una dinamización del conflicto.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

bien, el aspecto político institucional de la problemática. En ese sentido, es de llamar la atención la exitosa incursión que tuvo la crítica keynesiana en el debate político. En efecto, la puesta en marcha de las reformas económicas que de ella se desprendieron fue posible porque por la aceptación generalizada por parte de los electores hacia tales medidas (una vez más, recordemos que hablamos del contexto de las sociedades industrializadas). La crisis fue exitosamente inducida como un factor de descontento hacia el conjunto del modelo económico y sus instituciones. Las contradicciones del modelo de Bienestar afloraron y se convirtieron en combustible para su propia reestructuración. Offe señala, por ejemplo, que: "... el Estado, al apoyar la producción mercantil capitalista no puede evitar apoyar fuerzas de acumulación que desembocan en lo contrario del pleno empleo, esto es, en la irreversible 'marginación' de partes crecientes del trabajo y el capital."<sup>94</sup> Así, los propios ciudadanos, en su función de electores, sancionaron la instrumentación de un conjunto de reformas tendientes a recuperar el crecimiento perdido sin reparar que de esa manera abrían la puerta para una modificación más profunda de lo estrictamente económico. Apoyaron a partidos e ideologías que propusieron diseños, o alternativas de política, orientados al mercado y ajenos a la dinámica de intervención estatal.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Lo cual nos coloca, de hecho, en la antesala de la discusión sobre los efectos que en un plazo mayor habrían de ser identificados como la globalización.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 137.

### 2.3 La oposición ideológica a Keynes: Hayek.

El diagnóstico sobre la crisis, en todo caso, no era novedoso. Estaba enraizado en una sólida crítica al keynesianismo desarrollada desde muchos años atrás. El principal artífice de esta visión alternativa de los procesos económicos fue Friedrich Hayek, quien, visto desde una perspectiva de largo plazo, fue certero en señalar la inviabilidad económica de la expansión capitalista propuesta por la doctrina keynesiana. Pero más aún, la obra de Hayek sirvió de base para formular una visión integral alternativa, respecto al Estado y a la Democracia. Esta visión se convertiría en el referente ideológico principal de los movimientos conservadores que tomarían el poder a partir de la crisis de Estado keynesiano.

La obra de Hayek brinda importantes elementos para comprender la magnitud de la transformación planteada con el surgimiento de las corrientes neoliberales. Su fuerza radicó en haber sabido combinar sus elementos para convertirse a la vez en una crítica económica, en una postura ideológica, y en un programa político.

Desde la década de los 30 Hayek fustigó las conclusiones de la teoría keynesiana y señaló con vehemencia que ésta sería la fuente del fracaso de la economía capitalista. Visto en retrospectiva, tal parece que dicho fracaso nunca llegó a ser tan estrepitoso como Hayek llegó a plantearlo, pues en

---

<sup>95</sup> Offe, *Op. Cit.*

realidad la economía capitalista no volvió a enfrentar una situación de peligro de la magnitud de la que ocurrió en el periodo entre guerras. Sin embargo, sus conclusiones sobre los efectos negativos que en el largo plazo acarrearía la doctrina keynesiana fueron corroborados en el tiempo, y de hecho, en un tiempo no muy largo.

La importancia de la obra de Hayek, sobretodo, debe buscarse en la dimensión integral de su crítica. Esta amplitud le permitió con el tiempo extender sus comentarios hasta señalar el peligro que la economía keynesiana representaba para el conjunto de la civilización occidental.

Para Hayek, la crisis del periodo entre guerras debía ser entendida desde una perspectiva completamente diferente a la utilizada por Keynes. Hayek planteó un análisis basado en premisas distintas. La suya provenía de la *escuela austriaca*. La visión que esta escuela dio sobre la aparición de las crisis tenía mucho en común con aquella que Keynes criticó, se basaba en la teoría de los ciclos económicos (*business cycle*), según la cual la razón de los altibajos de la economía se encontraba en la operación del sistema crediticio:

"Si el dinero se mantuviera estrictamente neutral, entonces los cambios en la demanda del consumo coincidirían con los cambios en la producción, así el equilibrio entre el consumo y la inversión -bienes actuales y futuros en la terminología de la escuela austriaca- se

mantendría a través de la tasa de interés. Pero la expedición de crédito a través del sistema bancario significa que existe una tendencia a que la tasa de interés refleje los cambios de las condiciones monetarias y no las preferencias de los consumidores. Esto envía señales equivocadas a los productores y crea un desajuste entre las preferencias de los consumidores y la estructura de la producción. Para hacer que ambos vuelvan a estar en sintonía, resulta inevitable una reducción en la oferta de dinero y un cambio en la estructura de los costos a través de la reducción de precios. (...) La teoría de Hayek por lo tanto sugiere que el requisito fundamental para restablecer la rentabilidad de la economía, así como para recrear las condiciones para la expansión económica es la reducción de los costos por medio de una reducción de los precios.<sup>96</sup>

En consecuencia, para Hayek las medidas económicas propuestas por Keynes se situaban justamente del lado contrario a lo que la lógica económica demandaba. Su postura era que ante la gran crisis de los años 30, la única solución era llevar a cabo una drástica deflación de la economía que regresara los precios relativos a la realidad.

Su crítica, por lo tanto, buscaba demoler frontalmente los postulados metodológicos utilizados por Keynes. Hayek se oponía a un análisis económico basado en las agregaciones de los indicadores macroeconómicos. Desde su punto de vista la teoría keynesiana se equivocaba al utilizar en su análisis un indicador general, por ejemplo, para

---

<sup>96</sup> Andrew Gamble. *Hayek, The iron cage of liberty*, Oxford, Polity Press, 1996, p. 161.

medir el consumo o los salarios, subestimando que éstos más bien se componen de un conjunto de comportamientos microeconómicos diferenciados, al respecto señaló:

"Sus conclusiones descansan enteramente en la creencia de que existen relaciones funcionales relativamente simples y constantes entre esas agregaciones "medibles" como demanda total, inversión o producción, y que establecer empíricamente valores para esas supuestas "constantes" nos permitiría hacer predicciones válidas. (...) A mi me parece, sin embargo, que no sólo no existen razones para asumir que esas funciones permanecerán constantes, sino que creo que la micro-teoría ha demostrado con anterioridad a Keynes que no pueden ser constantes sino que cambian en el tiempo tanto cuantitativamente como en su dirección."<sup>97</sup>

En el largo plazo, señaló Hayek, estas distorsiones en la comprensión de los fenómenos económicos darían lugar a un proceso inflacionario endémico que haría inviable la continuidad de la actividad económica. El peligro mayor que veía en ello, era que en lugar de actuar en pos de solucionar los desequilibrios estructurales de la economía, cómo lo sugería la teoría el ciclo económico, se habría optado por la postergación de las soluciones.

---

<sup>97</sup> F. Hayek. *New studies*, London, Routhford, 1977, p. 285.

Aún más grave sería que ese camino conllevaría la pérdida de la esencia liberal de la sociedad capitalista. El crecimiento de la participación gubernamental en la economía, vendría aparejado de la consolidación de una estructura de relaciones sociales que suplantaría la libertad individual como motor del desarrollo, ya que la intervención en la economía llevaría a que ésta fuera regida por la acción de los grupos de presión, como los sindicatos. En suma, se trataba de un sistema que distorsionaba en su sentido más amplio el camino de la civilización occidental.

La crítica de Hayek no fue compartida, cuando menos ampliamente, durante las décadas siguientes. La percepción generalizada fue que la teoría keynesiana había mostrado en el terreno de los hechos su validez. En particular después de la publicación de *la Teoría General del Empleo, el Interés, y el Dinero* en 1936, Hayek se alejó del debate sobre los aspectos técnicos de la economía, y se concentró en la discusión política y social de la fase a la que había entrado el Estado y la sociedad capitalista. Sin embargo, sobresale que aún sin contar con la aceptación a sus ideas económicas, su postura se consolidó en el transcurso de años siguientes como el referente más sólido para criticar del modelo keynesiano. Esto explica la fuerza con que su teoría emergió en el debate público cuando la economía capitalista comenzó a mostrar signos de inflación y estancamiento. El tiempo pareció dar la razón a Hayek. La escuela formada bajo su liderazgo no dudó en señalar con rudeza su tino en predecir los

problemas que vendrían. Esto dio la pauta para que recorriera al mundo una poderosa tendencia que ratificaba la convicción de que los desequilibrios económicos señalados habían representado también una traición al espíritu liberal-democrático del capitalismo. Por ejemplo James Buchanan y Richard Warner, seguidores de la escuela forjada bajo la tutela de Keynes, sacaron conclusiones inmediatas al respecto:

“La eliminación de la regla del presupuesto equilibrado como resultado del advenimiento de la Revolución keynesiana alteró las restricciones institucionales a través de las cuales debe ser instrumentada la democracia política.”<sup>98</sup>

### CAPÍTULO 3

#### El cambio institucional en México: el impacto de la crisis de 1982

Este capítulo se propone caracterizar la crisis mexicana e identificar sus implicaciones en términos de la evolución institucional de México. La premisa sobre la que se articula mi argumentación parte del reconocimiento de que el diseño institucional mexicano en este siglo estuvo fundamentalmente determinado por la combinación del ejercicio autoritario del poder político, y una estrategia relativamente eficaz para generar el crecimiento económico del país. Por ello, sostengo que al desaparecer la estabilidad y el crecimiento que caracterizó al régimen revolucionario<sup>98</sup>, las bases de este diseño institucional fueron sacudidas. Una de las líneas argumentativas de este capítulo es que, una vez roto el equilibrio entre la demanda social y la capacidad estatal de dar respuesta a esa demanda (cuya temporalidad aquí se fija en 1982), el país entró en una etapa de ajuste sobre el conjunto de sus relaciones de intercambio. Hasta el momento, las costumbres y las inercias del anterior diseño institucional permanecen con relativa vigencia, no han sido sustituidas aún por otro entramado institucional capaz de desarrollar una efectividad equiparable

---

<sup>98</sup> Buchanan, *The Economic Consequences of Mr. Keynes*, London, Institute of Economic Affairs, 1976, p. 20.

<sup>99</sup> Me refiero en específico al periodo que comprende de 1940 hasta finales de los años setenta.

(aunque sus compromisos sean diferentes) a la que en su momento caracterizó al viejo sistema.

Para explicar la magnitud del dilema planteado por esta alteración en el equilibrio institucional mexicano en las siguientes páginas me apoyaré particularmente en tres enfoques que revisan la coyuntura que vivió el país a comienzos de los años ochenta. Villarreal (1983) por un lado, y Cordera y Tello (1981) por el otro, coinciden en señalar, desde ángulos diferentes, el impacto en el entorno nacional de la acelerada transformación de las condiciones internacionales. Su lectura de los acontecimientos, en particular de la crisis de la economía internacional, del agotamiento de la política económica Keynesiana y de las inconsistencias que mostraba el modelo de desarrollo en lo interior, señala como inminente una modificación de las *reglas del juego*, una transformación de las relaciones de intercambio en nuestra sociedad. Por su parte, Middlebrook (O'Donnell, et. al., 1986) analiza la evolución del proceso político que acompañó a este periodo de transformaciones. El análisis de Middlebrook pone especial atención en la capacidad estatal para administrar el ritmo de la liberalización política de México sin tener que realizar concesiones sustanciales a los opositores al régimen.

Finalmente para explicar los factores que contribuyen a la aparición de una crisis política discutiré algunos aspectos de la teoría de la modernización y la institucionalización política de Huntington (1969). El

enfoque estructuralista de esta teoría concibe al fenómeno de la institucionalización política de una manera distinta a como lo hacen las teorías institucionalistas<sup>100</sup>. Mi idea es que, no obstante las limitaciones que presenta, el enfoque estructuralista ofrece una base interesante para comprender algunos de los factores que contribuyen a la gestación del cambio político. La mención a esta contribución de Huntington, es también una oportunidad para ponderar algunos posibles puntos de vinculación entre un enfoque institucionalista y otro de tipo estructuralista.

En las siguientes páginas me propongo dar una explicación a los siguientes puntos:

- La crisis de la deuda en México. Esta crisis se vincula particularmente con dos procesos diferentes, uno externo y otro interno: el externo se refiere a las consecuencias financieras que tuvo la aplicación de las medidas de política económica destinadas a detener los procesos inflacionarios de los países desarrollados. En México, esto se acentuaría por los cambios en el mercado petrolero mundial y el impacto que tuvo la depreciación del energético en las finanzas públicas y privadas; el interno se refiere al agotamiento del modelo de desarrollo en México, los

---

<sup>100</sup> En efecto, la utilización de una variable institucional es práctica común en el análisis político, sin embargo, en el caso particular del estructuralismo, se identifica al mundo institucional como una función de la evolución socioeconómica. Por el contrario los enfoques institucionalistas conciben la relación instituciones-desarrollo socioeconómico de una manera más dinámica, otorgando a cualquiera de las partes la posibilidad de influirse mutuamente.

desequilibrios estructurales de la economía que no sólo nunca se corrigieron, sino que se acentuaron. Estos desequilibrios hicieron que el impacto de la crisis financiera fuera aún mayor.

- La relación entre estabilidad política y el funcionamiento de la economía se vio fuertemente presionada como consecuencia de la crisis de los años 80. Aquí explicaré que las consecuencias políticas de la crisis de la deuda se tradujeron en el debilitamiento del entramado institucional y el rompimiento del equilibrio economía-sistema político.
- La crisis política del régimen, sin embargo, parece exigir una explicación más amplia. Los cambios de tipo político tuvieron lugar a un ritmo distinto que los de tipo económico. En primera instancia, parecería que el sistema político mexicano no mostró signos de resquebrajamiento sino hasta varios años después a que tuviera lugar el inicio de la crisis económica. Sin embargo, la amenaza para el sistema político estaría ya presente. La crisis económica entrelazó los procesos políticos y económicos.

### **3.1 La crisis económica en México**

En agosto de 1982, el gobierno mexicano suspendió el servicio de su deuda externa. La bancarrota del Estado mexicano se tornó inevitable en medio de un ambiente internacional hostil: la combinación del incremento de

las tasas de interés registrado en la economía internacional en el curso de los últimos años anteriores a 1982 motivó un incremento abrupto del flujo de capital al exterior y desquició el manejo de la economía. La suspensión de pagos del gobierno de México pronto dejaría sentir sus efectos en la escena internacional, y abriría las puertas a un proceso que terminaría siendo conocido como la crisis mundial de la deuda.

Este acontecimiento marcó, aunque sea de una manera simbólica, el fin de una época en la historia de nuestro país —la del Estado de la Revolución— y el inicio de otra fuertemente determinada por los acelerados cambios del escenario internacional.

¿Qué factores determinantes intervinieron en la construcción de este escenario? Evidentemente el origen de este orden de cosas no reside en la crisis de la deuda en sí misma. La crisis del 82 más bien, es tan sólo la manifestación culminante de un proceso que se fue gestando en el curso de la década anterior. La reestructuración de las economías avanzadas (cap. 2) y la incapacidad del modelo de desarrollo mexicano para continuar generando crecimiento económico, combinadas, gestaron las condiciones para una modificación en el diseño institucional mexicano.

Para inicios de la década de los años setenta, el modelo de desarrollo comenzaba a dar señales de agotamiento. Si bien el Estado mexicano del siglo XX no llegó a presentar las características del Estado de Bienestar en los países del capitalismo avanzado, el despegue económico de México

entre los años 40 y 70 había permitido una intensa expansión de la participación estatal en la actividad económica.

Córdova (1973) argumenta que la construcción del capitalismo ha sido un proyecto compartido por el Estado mexicano a lo largo de sus diferentes etapas. Suponiendo que esto sea cierto, la etapa más reciente del Estado mexicano podría ser caracterizada por el énfasis en la rectoría estatal de la economía; y la consolidación de proyecto industrializador. La crisis de la economía capitalista en los años setentas tuvo, por lo tanto, serias implicaciones para la continuidad y estabilidad de las rutinas vinculadas con ambos principios. No se trataba exclusivamente de un problema de carácter económico; sino de una alteración de las premisas que daban cohesión y continuidad al diseño institucional del país.

La evaluación de la estrategia que fue puesta en práctica para cumplimentar esas directrices arroja ciertos datos que ponen de relieve las inconsistencias que condujeron al agotamiento económico. Siguiendo el argumento de Villarreal (1983), el desarrollo de la planta industrial del país presentaba en los años sesenta significativos avances, la estrategia conocida como *desarrollo estabilizador* se caracterizó por un crecimiento constante del producto y por la consolidación de un ambiente estable para las inversiones. Durante el periodo la economía creció a un ritmo promedio anual cercano al 8%, la población del país se transformó de

mayoritariamente rural a mayoritariamente urbana, y la infraestructura también se incrementó notablemente.<sup>101</sup>

Sin embargo, la apariencia de éxito escondía otros aspectos en los que los resultados no eran tan positivos. En particular el campo mexicano experimentaba las consecuencias de una política que había apostado todo a la industrialización. El financiamiento al proceso industrializador fue obtenido, en buena medida, de la extracción de capital en el sector agropecuario, sin que hubiera una retribución suficiente a dicho sector. El resultado, después de varios años, era una creciente pauperización del campo mexicano, la cual se traduciría en la pérdida de la autosuficiencia alimentaria del país a inicios de la década de los setenta.

Los objetivos del programa de industrialización, de cualquier manera, tampoco habían sido plenamente alcanzados. Dicho plan, que descansaba fundamentalmente en la estrategia de sustitución de importaciones, había cumplido satisfactoriamente una primera etapa dirigida a sustituir las importaciones de bienes de consumo. En 1958 la participación de las importaciones en la oferta total de bienes de consumo era de tan sólo 6%,<sup>102</sup> sin embargo, una segunda etapa dirigida a la sustitución de bienes de consumo intermedios y de bienes de capital no había conseguido

---

<sup>101</sup> Para mayor abundamiento respecto a este periodo ver Ortiz Mena, Antonio "Desarrollo Estabilizador, Una Década de Estrategia Económica en México" en *El Trimestre Económico*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, p. 417-447.

<sup>102</sup> Villarreal, *Op. Cit.*, p. 399.

mostrar el mismo éxito. En ese mismo año las importaciones de estos productos constituían el 40% y 70% de la oferta total respectiva.<sup>103</sup>

1958	Bienes de consumo.	Bienes de consumo intermedio.	Bienes de capital.
Porcentaje de Importaciones en la oferta total.	6%	40%	70%

Si siguiendo estas cifras, el proceso industrializador registraba sólo avances parciales, mientras que las inconsistencias se hacían crecientemente más evidentes. La planta productiva era ineficiente y tenía una reducida capacidad exportadora, además, la economía en su conjunto mostraba una fuerte dependencia externa. En efecto, Villareal define a este proceso como el desequilibrio crónico del sector externo. De acuerdo a esta interpretación, la primera etapa de la industrialización había sido financiada a través de una extracción constante de recursos del sector agropecuario; una vez iniciada la crisis de este sector, daría comienzo una segunda etapa cuyo financiamiento fue obtenido a través del endeudamiento externo.

<sup>103</sup> *Idem.*

tendencia que se haría particularmente evidente después de 1970.<sup>104</sup> Las consecuencias que en largo plazo acarrearía el desequilibrio crónico del sector externo, explica Villarreal, se manifestarían como una incapacidad para evitar los déficits comerciales en periodos de crecimiento y expansión de la demanda. Así sucedió, por ejemplo, en el periodo 1977-1981 en el que las importaciones de mercancías alcanzaron un nivel acumulado de 70 mil millones de dólares y las exportaciones sólo de 54 mil, arrojando un déficit de 16 mil millones de dólares para el periodo.<sup>105</sup>

### **BOOM PETROLERO<sup>106</sup>**

<b>Importaciones</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Déficit Comercial</b>
<b>1977-1981</b>	<b>1977-1981</b>	<b>1977-1981</b>
70,000 millones Dlls.	54,000 millones Dlls.	16, 000 millones Dlls.

Los importantes descubrimientos de yacimientos petrolíferos en el sureste del país y los altos precios internacionales del petróleo que se

<sup>104</sup> *Idem.*

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 440-446.

<sup>106</sup> Villarreal sugiere una interpretación interesante sobre el fenómeno del déficit externo, dice que mientras "la teoría monetarista formula en esencia que todo déficit externo tiene una causa monetaria...el verdadero déficit de los países en desarrollo se encuentra en la balanza de cuenta corriente, el cual financia con endeudamiento externo e inversión extranjera" (p. 256) sin lograr entonces el fomento e inversión a los capitales nacionales.

registraron en los últimos años de la década de los 70s poco sirvieron para prevenir las difíciles circunstancias que se habrían de presentar en la década siguiente. Los cuantiosos recursos obtenidos durante esos años de bonanza petrolera sirvieron como respaldo para la contratación de deuda en los mercados internacionales. Si bien la estrategia de extracción intensiva de petróleo constituía una medida razonable por ser una fuente real y abundante de divisas en el plazo más inmediato, llama la atención la ausencia de claridad para percibir los cambios bruscos que se venían operando en el ámbito internacional. La obtención de recursos frescos y divisas por vía de las exportaciones petroleras, en lugar de servir para financiar eventuales transformaciones de la planta productiva del país, fueron utilizados para profundizar los desequilibrios estructurales del modelo. La negativa de México a incorporarse al Acuerdo General de Aranceles y Comercio en 1979 es un claro ejemplo de la inconsistencia del debate público sobre las alternativas que se presentaban hacia el futuro. En efecto, la estrategia adoptada se tradujo en un acelerado endeudamiento externo que sería dirigido fundamentalmente a financiar el crecimiento de la infraestructura de extracción de petróleo.

Como es sabido, las previsiones no se cumplieron. En 1981 el precio del petróleo comenzó a desplomarse y la economía internacional permaneció estancada. Los países industrializados, empeñados en aplicar políticas de control de la inflación, elevaron sus tasas de interés, de manera que el

servicio de la deuda externa mexicana, como la de todos los países, también se incrementó sensiblemente. Villarreal describe así el panorama creado como consecuencia de esta estrategia:

"...la estrategia basada en el modelo petrolero exportador como el principal instrumento de crecimiento y de ajuste al desequilibrio externo, llevó a la *desustitución* de importaciones y a la petrodependencia externa que junto a un sistema de libre cambio dolarizado y con grandes fugas de capitales llevaron finalmente a las devaluaciones y crisis de 1982".<sup>107</sup>

En particular, el fenómeno que Villarreal denomina como la *desustitución* de importaciones es un indicador que permite visualizar el grave retroceso que experimentó el país como resultado de la obstinación con el modelo de desarrollo vigente: durante el periodo del *boom* no sólo no se diversificó la planta productiva del país, sino que ésta se achicó, lo cual acentuó el déficit provocado por el crecimiento de la demanda interna y la inyección de divisas petroleras en la economía.<sup>108</sup>

Lo que revelan estas cifras es que la crisis que comenzó en 1982 en mucho debe ser atribuida a la agudización de las contradicciones internas del modelo de desarrollo, la cual tendría necesariamente un impacto

---

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 446.

<sup>108</sup> Villarreal, *Op.Cit*, p. 446.

definitivo sobre la estabilidad de las normas y costumbres acuñadas durante los años del Estado interventor en México.

En términos del ejercicio del poder, las implicaciones de esta crisis respecto a la legitimidad del diseño institucional serían hondas. La causalidad entre las formas del crecimiento económico y las formas del control político es una de las caras de este fenómeno. Políticamente este vínculo puede ser definido en los términos de Middlebrook:

"La 'coalición revolucionaria' gobernante es un agrupamiento heterogéneo de actores sociopolíticos e intereses competitivos que, a pesar de una considerable rivalidad interna y frecuentes conflictos acerca de cuestiones de política, se ha mantenido vinculado durante un periodo relativamente prolongado gracias a una cúpula con consenso en torno de amplias normas concernientes a la acción política, y a la meta compartida del desarrollo económico nacional".<sup>109</sup>

La crisis económica resquebrajó las bases sobre las que debía alcanzarse la "meta compartida del desarrollo económico nacional". Para el sistema político la emergencia económica se tradujo en un incremento de las presiones que habría de contener. Los daños a su estabilidad y a su

---

<sup>109</sup> Kervin Middlebrook, "La Liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en O'Donnel y Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona, Paidós, 1986, p. 187-223.

legitimidad se manifestarían —aunque fuera en un plazo mediano o largo— según la magnitud del descalabro económico.

Sin embargo, la mención a una crisis política tardaría en darse. La crisis económica, al menos en el corto plazo, no fue interpretada como la antesala a una serie de transformaciones de orden diferente al económico. Las repercusiones políticas de estos eventos no se dieron al mismo ritmo de la crisis económica. Por el contrario, algunos de los rasgos principales en el ejercicio del control social político se acentuaron como consecuencia de la instrumentación de las medidas económicas para salir de la crisis. Entender el impacto de la crisis de 1982 en el diseño institucional del país, por lo tanto, exige realizar un análisis más detallado en la manera en que se articulan los procesos de cambio político y económico; sólo así será posible establecer las características más específicas que envuelven el cambio institucional mexicano.

### **3.2 La dimensión política de la crisis en México**

El Estado mexicano es habitualmente identificado como un sistema de tipo autoritario. Sus rasgos generales, vistos aunque sea de forma superflua, así lo indican: "... la caracterización del sistema mexicano como un régimen autoritario subraya la importancia de la intervención activa del Estado para regular y limitar el pluralismo sociopolítico, la movilización

política de masas, y la articulación de los reclamos socioeconómicos y políticos."<sup>110</sup>

Las modalidades que tomó la intervención estatal en la vida pública del país fueron, en primer lugar, una consecuencia del pacto social y político que siguió a la Revolución Mexicana. Dicho pacto contenía, entre otros, dos rasgos muy relevantes: por un lado la emergencia de las masas en la vida pública del país y su incorporación al proceso político a través de un esquema corporativo de participación y control social;<sup>111</sup> y por el otro, la articulación del conjunto de intereses y actores relevantes —que por supuesto no se restringen a los grupos corporativizados— alrededor del compromiso mayor de promover el desarrollo nacional y el crecimiento económico. Un tercer rasgo determinante fue el establecimiento de una Presidencia fuerte, encargada de conducir el proceso político y resolver la distribución de cuotas de poder para todos los actores políticos y económicos relevantes.

La legitimidad, no se basó en el procesamiento democrático de la demanda y la participación social; en su lugar se consolidó un sistema clientelar de tipo corporativo destinado a procesar, según el cual la demanda generada tendría respuesta —no siempre de manera exitosa—

---

<sup>110</sup> *Idem.*

<sup>111</sup> Al respecto se puede consultar Arnaldo Córdova. *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Ed. Era, 1973

mientras se condujera dentro de los cauces institucionales correspondientes.

El funcionamiento de este mecanismo de control y conducción político-social fue determinado por una combinación compleja de incentivos formales e informales. El Estado de la Revolución construyó su sistema de intercambio de manera que no actuara solamente en función de las reglas formales de repartición y ejercicio del poder (por ejemplo, normas consagradas en las disposiciones legales), sino por una gama más amplia de conductas, procedimientos y mecanismos que no fueron sancionados siempre en la esfera de la legalidad. Esto no significa que los procedimientos formales fueran desatendidos por completo, sino que en muchas ocasiones su papel resultó accesorio frente a los procedimientos reales por medio de los cuales han sido tomadas las decisiones.<sup>112</sup> El procesamiento de la demanda social se caracterizó porque la fuente primordial de legitimidad radicó en la inclusión corporativa de vastos grupos sociales dentro del modelo económico y la repartición de espacios políticos, generando con ello una derrama de recursos, oportunidades y/o paliativos que, visto en retrospectiva, tuvo un gran éxito en la consecución de sus metas de estabilidad y crecimiento a lo largo de muchas décadas.

---

<sup>112</sup> Middlebrook señala: "Las elecciones (en este periodo) desempeñan un papel legítimamente significativo, en tanto validaciones formales del consentimiento popular, y como medios para la movilización periódica de apoyo público para las actividades del gobierno, al sistema de partidos y a los candidatos 'oficiales'". Middlebrook. *Op. Cit.*, p.190.

Un indicador de la efectividad de este esquema de ejercicio del poder puede verse en la relativamente poco frecuente necesidad de la utilización de la violencia en la instrumentación de las decisiones, al respecto Middlebrook señala que: "El nivel comparativamente bajo de la represión en México se debe en gran medida a la eficacia del control que el régimen ejerce sobre actores masivos como lo son los sindicatos y las organizaciones campesinas, mediante una combinación de controles administrativos estatales sobre la participación política de las masas..."<sup>113</sup>

Desde la perspectiva de sus implicaciones económicas, tres rasgos sobresalen en el sistema político mexicano:

1. La rectoría económica del Estado;
2. Un sistema corporativo mediante el cual el Estado ejerce un control sobre los sectores más relevantes de la producción: campesinos, obreros, y los empresarios, aunque en el caso de estos últimos se trató de una relación con un mayor margen de flexibilidad y en ocasiones incluso de autonomía; y,
3. Un sistema político monolítico, unipartidista, determinado más que por las reglas escritas de la "legalidad", por las reglas no escritas de la "discrecionalidad".<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> *Ibidem*, p.191.

<sup>114</sup> Arnaldo Córdova. *La política de masas del cardenismo y La formación del poder político en México*, México, Editorial Era, 1974.

Las bases para la expansión de la economía estuvieron indisolublemente ligadas, desde el origen del periodo postrevolucionario a la construcción del pacto político. El desarrollo económico del país no puede entenderse sin la construcción paralela de un conjunto de mecanismos e instrumentos de control social a través de los cuales el Estado da sustento a su legitimidad. Este pacto, por tanto, legitimó al Estado y fue la base para la organización de las actividades económicas.

El modelo económico compatibilizó sus intereses con los del sistema político. Es por ello, que el desequilibrio planteado por la crisis económica que aparece en 1982 afectó inevitablemente la estabilidad y la correlación de fuerzas que habían caracterizado al sistema político en su conjunto<sup>115</sup>. La crisis económica, y la imposibilidad de generar más desarrollo, cuestionó inevitablemente el pacto social y político prevaleciente. Como ha señalado Przeworsky, el sistema político mexicano es parte de aquellos regímenes que fácilmente encuentran su *talón de Aquiles* en la disminución de la actividad económica:

“.. [en] los regímenes basados en el intercambio tácito de prosperidad material por aquiescencia pasiva —el “comunismo de *gulash*” de Kadar e

---

<sup>115</sup> El libro de Jorge G. Castañeda, *La Herencia* (1999), es una aproximación interesante para identificar la manera en que se transformó la correlación de fuerzas en el seno de la clase gobernante del país durante dicho periodo, y cuál es su vínculo con la crisis económica. *La Herencia, Arqueología de la Sucesión Presidencial en México*, México, Ed. Alfaguara, 1999.

Hungría, el periodo de Gierek en Polonia o el régimen del PRI en México antes de 1982- son vulnerables sobre todo a las crisis económicas."<sup>116</sup>

Sin embargo, la pregunta inmediata que surge es ¿si no existe un paralelismo (absoluto) en los ritmos y características que presentan los procesos del cambio económico y de cambio político, cómo definir la relación y la causalidad entre ambos procesos?

La ausencia de consecuencias inmediatas sobre los mecanismos de acceso y ejercicio del poder sugiere que, al menos teóricamente, no existe una correlación automática entre legitimidad y alternancia. Como ha sugerido A. Przeworsky, el cuadro detonante del cambio político no estaría aún completo:

"... la amenaza para los regimenes autoritarios no procede del desmoronamiento de su legitimidad, sino de la organización de una contra hegemonía, de que existan proyectos alternativos para un futuro colectivo."<sup>117</sup>

En México, la organización de una contrahegemonía puede rastrearse principalmente en la aparición de distintos movimientos sociales cuyas protestas no pudieron ser absorbidas dentro de los cauces institucionales

---

<sup>116</sup> Adam Przeworsky. *Democracia y Mercado*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 100.

que desarrolló el régimen revolucionario. El Movimiento Estudiantil de 1968 es un ejemplo notorio de esta tensión entre el conflicto social y las vías institucionales que fueron diseñadas para procesarlo y darle cauce. En 1968 se puso de manifiesto la creciente separación entre la clase gobernante y un importante segmento de la población urbana. Con sus protestas los estudiantes hicieron ver el vacío que se había gestado entre un importante sector de la juventud respecto al imaginario colectivo que acompañó al régimen revolucionario desde su surgimiento. Middlebrook sostiene que:

"La crisis de 1968 afectó significativamente las percepciones públicas de las credenciales revolucionarias del régimen establecido, y reveló la existencia de amplias presiones sociopolíticas tendientes al cambio. Y, lo que es más importante, la crisis demostró que la clase media urbana, que estaba en rápido crecimiento, no podía ser fácilmente incorporada por los medios tradicionales, al sistema político existente."<sup>118</sup>

Estos eventos prefiguraron el escenario que el país experimentaría en los años siguientes: por un lado los instrumentos y mecanismos de control político y social en apariencia mantenían su solidez, cuando menos en forma suficiente para que la estabilidad política no fuera un tema urgente en

---

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>118</sup> Middlebrook, *Op. Cit.*, p. 192.

la agenda del país; y por el otro, fueron repitiéndose (aunque a un ritmo lento) una serie de manifestaciones políticas y sociales que no pudieron ser institucionalizadas dentro del equilibrio tradicional sobre el que se había construido el Estado post-revolucionario. Middlebrook argumenta que:

“En vista de los diversos problemas políticos que enfrentó el régimen mexicano a fines de la década de 1960 y principios de la 1970, cabría preguntar por qué la administración Echeverría (1970-1976) no emprendió una más amplia reforma electoral y de los partidos políticos. La aptitud de la élite gobernante para diferir una liberalización política más amplia provenía en gran medida de la sostenida fuerza general del régimen establecido. Las presiones acumuladas tendientes al cambio de régimen seguían siendo difusas; no constituían una amenaza inmediata a su estabilidad. Aunque resultaba claro que se necesitaba alguna respuesta para reducir tensiones existentes, la élite política conservó la capacidad de controlar y dirigir el proceso de liberalización”.<sup>119</sup>

Esta “aptitud de la élite gobernante para diferir una liberalización más amplia”<sup>120</sup>, por ejemplo, se tradujo a finales de los años setenta en una reforma política que buscó ampliar las bases del consenso y, con ello,

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 197. Además en apoyo a esta idea puede consultarse lo señalado por Samuel P. Huntington: “La oposición estudiantil al gobierno representa el síndrome extremo de la oposición de la clase media, debido a que es constante. Puede ser influida sólo en forma marginal por reformas o por acciones gubernamentales destinadas a introducir algunas mejoras.”; en *El orden político en las sociedades en cambio*, Argentina, Ed. Paidós, 1992.

refrescar el arreglo institucional vigente. Con la reforma política de 1977 se buscó atender la necesidad de incorporar dentro de los márgenes de la legalidad a un conjunto de fuerzas opositoras que, con su participación en el proceso político institucional, dieron cierto oxígeno al anacrónico sistema de partidos hasta entonces existente.<sup>121</sup>

La naturaleza de este proceso siguió estando determinada por la convicción gubernamental de que la ampliación de las bases del consenso no debía alcanzar las rutinas y normas principales que regían la vida política en el entramado institucional mexicano: ni el sistema político debía abandonar sus prácticas autoritarias, ni los intereses y compromisos fundamentales que el modelo de desarrollo aglutinaba desde sus orígenes debía ser modificados. Middlebrooke sostiene que:

“El proceso de liberalización iniciado por la reforma política mexicana de 1977 ha seguido estando bajo el estrecho control gubernamental... la administración López Portillo emprendió la reforma desde una posición de fuerza. La debilidad relativa de la oposición política y el carácter difuso de las presiones tendientes al cambio de régimen contribuyeron a que el

---

<sup>120</sup> Sin ánimos de adelantar conclusiones conviene llamar la atención desde ahora en que uno de los aspectos más relevantes que observar en este período que nos ocupa es precisamente la dificultad para construir acuerdos que posibiliten algún tipo de transición pactada.

<sup>121</sup> En ese momento el sistema de partidos en México se componía por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) -el cual acaparaba hasta 1979 el 81% de las curules en la Cámara de Diputados-, el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

ejecutivo federal pudiera determinar el ritmo, la estructura y la velocidad del proceso de reforma.<sup>122</sup>

Aunque las elecciones federales de 1979 permitieron que una nueva constelación de partidos opositores contaran con representación parlamentaria, y pese a que esto implicó que el peso relativo de las oposiciones en su conjunto respecto a la integración total de la Cámara de Diputados se incrementara en forma significativa,<sup>123</sup> no hubo modificaciones sustantivas en la conducción política del país. Los usos y costumbres que daban forma al ejercicio del poder no fueron tocados; por el contrario, fueron todavía muchos los años en que los actores tradicionales del sistema político priista siguieron actuando bajo exactamente las mismas premisas de siempre. En todo caso, más allá de su alcance, es evidente que la intención primordial de la reforma propuesta a finales de los setenta buscó permanentemente revitalizar el control político a través de la ampliación de las bases del consenso.

De lo anterior puede desprenderse un argumento en los siguientes términos: La articulación de los procesos de cambio político y económico no exige que ambos procesos se manifiesten paralelamente. Przeworsky por ello sugiere que el riesgo para los regímenes autoritarios no proviene de su

---

<sup>122</sup> Middlebrot, *Op. Cit.*, p. 216.

pérdida de legitimidad sino de la organización de una contrahegemonía y de la creación de proyectos alternativos. Las dinámicas de cambio político y económico en nuestro país desde 1982 pueden ser observadas como variables que tienen el común denominador de una crisis estructural de la economía, pero que reaccionan de manera distinta frente a la ruptura del equilibrio del entramado institucional vigente.

Dicho de otro modo, el cambio institucional que se desencadena como consecuencia de la crisis mundial y nacional que aquí se han explicado, es un fenómeno que aglutina las transformaciones que se desencadenan en distintas esferas del entramado institucional (sean de tipo económico, político, social o cultural) pero no sugiere que la manifestación en cada una de estas esferas tenga lugar de manera paralela. Aún cuando en México la dimensión política de esta crisis no se manifestó con la misma intensidad que mostró la emergencia económica, el resquebrajamiento que sufrió el equilibrio institucional vigente sentó las bases para que tuviera lugar una efectiva pérdida de legitimidad. Teóricamente hablando, aunque la pérdida de esta legitimidad no se tradujo automáticamente en el aniquilamiento de los regímenes autoritarios (y con ello del entramado institucional en su conjunto), sí resultó el comienzo de la organización de la contrahegemonía y, sobre todo, la articulación de proyectos alternativos.

---

<sup>123</sup> En el periodo 1976-1979 las oposiciones ocupaban el 17.4% de las bancas en la Cámara de Diputados, en el periodo 1979-1982 —el primero de la reforma política— las oposiciones ocuparon el 26% de las bancas. Middlebrook, *Op. Cit.*, p. 212.

Si se observa estos procesos en sus trazos largos -siguiendo la pauta trazada por North- puede señalarse que la clave para entender el cambio político radica en la disposición que tengan los actores más relevantes del entramado institucional para replantear las reglas del juego, y con ello reestructurar y/o cancelar la gama de incentivos que caracterizan el marco institucional vigente. Esta disposición para replantear las reglas del juego es lo que permite, por ejemplo, el tránsito desde una dinámica de manifestaciones de inconformidad hasta la construcción de una contrahegemonía. En el caso de México, el agotamiento del modelo económico modificó las premisas sobre las cuales individuos y organizaciones (llámense empresarios, sindicatos, trabajadores, ciudadanos, partidos políticos, etc.) venían organizando y jerarquizando sus relaciones de intercambio. Se trata de un proceso muy similar a lo que North describe como una transformación en las expectativas racionales de todos los actores. La estabilidad de los entramados institucionales -como el surgido de la Revolución Mexicana- consiste en la repetición de una serie, más o menos definida, de rutinas y normas a través de las cuales es procesado el conflicto social. El debilitamiento de estas rutinas y normas es una de las expresiones más evidentes de esta modificación de las expectativas. El cambio institucional abre sus puertas cuando se plantea o

---

se impulsa una nueva gama de rutinas y normas para restaurar la certidumbre de los actores.

La premisa es encontrar un equilibrio entre las expresiones del conflicto social y la capacidad estatal para procesar las demandas planteadas. El desequilibrio institucional se percibe más claramente cuando los actores con mayores recursos de negociación deciden presionar hacia una recomposición en las rutinas y en las normas, es decir en las reglas del juego. Sin embargo, la percepción sobre el declive de un entramado institucional y su transformación efectiva en una nueva forma institucional no necesariamente son procesos coincidentes. En el caso mexicano una de las razones que puede esgrimirse para cuestionar la pertinencia de tomar 1982 como un punto de quiebre en la evolución institucional del país es que existe un periodo relativamente grande posterior a 1982 en el cual las bases del control político permanecieron casi intactas, y más aún, ese control político siguió siendo determinante para implementar las reformas económicas instrumentadas en respuesta a la emergencia económica. De hecho, en el transcurso de los últimos años la naturaleza autoritaria del mundo institucional mexicano encontró un motivo de impulso con la puesta en marcha de dichas medidas económicas.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> La contención salarial es probablemente uno de los ejemplos más ilustrativos que pueden encontrarse a este respecto. No obstante las reformas económicas dependieron considerablemente en la disminución del poder adquisitivo del salario, el control oficial del sector obrero se tradujo en una gran capacidad para asegurar el acatamiento de dichas medidas por parte de la base trabajadora. La paradoja no puede ser más evidente: una de las rutinas fundamentales que

Cordera y Tello (1981) formularon una versión adelantada de la transformación que habría de enfrentar al país en la década de los ochenta. Aún cuando los elementos contemplados en su estudio anteceden al comienzo de la crisis de 1982, su diagnóstico sobre el estado de las relaciones sociales del país perfila con claridad su preocupación por la inminencia de un intenso periodo de ajuste en los años por venir. Los factores determinantes que presionaban este ajuste, desde su perspectiva, serían la transformación en marcha en la escena mundial y la crisis económica nacional. Sobre el primer punto señalan:

"Ahora, como nunca, el futuro del país está vinculado con el de la sociedad internacional.[...] Todo parece indicar que esta situación será permanente, aún cuando no se hayan perfilado del todo las modalidades específicas, tanto económicas como institucionales, de la integración activa y compleja de México al circuito capitalista internacional. Se puede afirmar que en los próximos años los eventos mundiales serán parte indisoluble, aunque en el fondo diferenciada y diferenciable, del acontecer cotidiano en la política y la economía mexicanas."<sup>125</sup>

En el ámbito nacional, su preocupación se centra en la agudización de la desigualdad social del país. La incapacidad histórica para revertir esa

---

caracterizaron al mundo institucional mexicano (el control corporativo de los trabajadores) sería usada para trastocar las bases de la estabilidad del entramado institucional.

tendencia representa, aseguran los autores, el principal factor de incertidumbre que pende sobre el futuro económico e institucional del país:

“... el rezago que hoy se observa en la disponibilidad de bienes y servicios para el bienestar social de numerosos sectores de la población —en forma alguna compatible con el nivel de ingreso medio per cápita que el país tiene, pero sí compatible y explicable a partir de la concentración de la propiedad— hace que los extremos de riqueza y pobreza que en el país prevalecen sean inusitados, visibles y amenacen no sólo el crecimiento mismo de la economía mexicana sino también la posibilidad de combinar, como hasta la fecha, el crecimiento con la estabilidad social.”<sup>126</sup>

Cordera y Tello proponen los puntos de una discusión que en efecto habrá de ser dominante hasta nuestros días. La *disputa por la nación*, presentada como una consecuencia inevitable de las presiones tendientes a la reforma económica y —en menor medida— al cambio político, conllevará —siguiendo su argumento— a la formación de dos grandes bloques: por un lado, los grupos oligárquicos impulsados por el crecimiento de la ola neoliberal que recorría desde finales de los años setenta el mundo, y por el otro, una coalición nacionalista, encabezada por los sectores obreros, comprometida con la defensa de un proyecto nacional. Si bien la

---

<sup>125</sup> Rolando Cordera, et., al. *México, la Disputa por la Nación, perspectivas y opciones del desarrollo*. México, Siglo XXI, 1991, p. 15.

<sup>126</sup> *Ibíd.*, p. 22.

polarización que sugieren los autores no se materializó de la manera en que fue planteada (oligarquía-sectores obreros), el planteamiento de Cordera y Tello es visionario en cuanto percibe la magnitud del impacto que tendría la transformación de la economía internacional en las relaciones políticas y sociales del país. En particular, su una visión reconoce una dimensión política fundamental en este proceso internacional: el programa neoliberal no sólo estaría dirigido dar respuesta a las insuficiencias que mostraba el comportamiento económico internacional; más aún, buscaba una transformación completa del diseño institucional que dio vida al Estado de Bienestar.<sup>127</sup>

La argumento de Cordera y Tello, además, presenta otro aspecto relevante: concibe la modificación de las reglas del juego como una oportunidad para encarar los problemas que impiden la consolidación de una sociedad moderna en el país. Argumentan que la desigualdad social del país plantea no sólo un problema de política pública: se trata de una definición toral en la búsqueda de un proyecto nacional moderno e incluyente. Por ello -continúan- resulta imperativo ventilar y clarificar el contenido de las propuestas y alternativas a las que habría de enfrentarse en un futuro la sociedad y el mundo institucional mexicano.

La disputa planteada por Cordera y Tello en el curso de los siguientes años señaló un aparente triunfo de los grupos favorables a la reforma

---

<sup>127</sup> Una revisión más detallada de este proceso se brinda en el capítulo anterior.

estructural de la economía; una reforma basada fundamentalmente en las premisas políticas, económicas e ideológicas enmarcadas por la corriente internacional del neoliberalismo. Tal como Lorenzo Meyer ha sugerido, la instrumentación de este programa de reformas no buscó atacar las bases reales de la crisis<sup>128</sup>. Por el contrario, la reforma del Estado necesitó desde su inicio el ejercicio del control político autoritario del control político. Políticamente el neoliberalismo, entendido como corriente ideológica y como grupo de poder, ha sido un factor que obstaculiza la apertura política.

Finalmente, considero necesario poner a consideración algunos puntos relativos a la teoría de la modernización de Huntington (1969), lo hago en virtud una razón principal: porque se trata de una aproximación interesante sobre las condiciones que favorecen la aparición de una crisis política. Situar con precisión los factores que dan origen una crisis política es una base de enorme importancia para entender la dinámica del cambio político. Si bien el enfoque estructuralista de la modernización tiene la debilidad de someter sus conclusiones a la premisa teórica de que todo sucede en función del desarrollo socioeconómico, ofrece al mismo tiempo una ventana para evaluar el impacto que puede tener una modificación de las características socioeconómicas sobre la estabilidad de los diseños institucionales. Es decir, la premisa estructuralista de que las condiciones

---

<sup>128</sup> Lorenzo Meyer. "El límite neoliberal", en *Revista Nexos*, Julio 1991, p. 25-35.

para construir diseños institucionales eficientes y estables sólo pueden darse una vez que la sociedad ha alcanzado un cierto nivel de desarrollo no me interesa; más bien, aquí el aspecto que me propongo retomar se refiere al impacto que tiene una modificación de la estructura socioeconómica en la continuidad de las normas y los patrones de conducta.

### 3.3 La interpretación modernizadora del cambio político.

Las sociedades políticas modernas se distinguen de sus antecesoras por una autoridad racionalizada, una estructura diferenciada y la participación de las masas.

**Samuel P. Huntington,**

*El orden político en las sociedades en cambio*

La pérdida de legitimidad del régimen autoritario puede ser observada también como una consecuencia del proceso de modernización. Una modernización cuyos ejes principales, usando la explicación expuesta por Samuel Huntington, serían las siguientes:

“Demográficamente, la modernización equivale a una serie de cambios en las pautas de existencia, una notable mejoría en la salud de la población y en sus expectativas de vida, el aumento de la movilidad

vertical y geográfica en las ocupaciones, y en particular el rápido crecimiento de la población urbana en contraste con la rural...<sup>129</sup>

En México la aparición de las primeras manifestaciones de inconformidad política, tal como ha sido explicado, coincide no solamente con la aparición de las primeras señales de la crisis estructural de la economía, sino también con la aparición de los elementos que, según Huntington, detonan una modernización. El "rápido crecimiento de la población urbana en contraste con la rural" así como de las expresiones de insubordinación que esto acarrearía, refieren precisamente a aquellos eventos, como el 68 estudiantil, en los que Middlebrook pone su atención. Continuando con Huntington, los aspectos modernizadores que más atañen a la política se agrupan en dos categorías:

"primero... movilización social... (que es) el proceso por el cual 'son desgastados o destruidos grandes grupos de los antiguos compromisos sociales, económicos o psicológicos, y la gente queda disponible para adoptar nuevas pautas de socialización y conducta'. Ello significa un cambio en las actitudes, valores y expectativas de los individuos... es una consecuencia del alfabetismo, la educación, la intensificación de las comunicaciones, el impacto de los medios de difusión masivos y de la urbanización; y segundo... desarrollo económico... (que) se refiere al

---

<sup>129</sup> Samuel P. Huntington. *El orden político en las sociedades en cambio*. Argentina, ed. Paidós,

crecimiento de la actividad y producción económica total de una sociedad."<sup>130</sup>

La modernización, en este sentido, se preocupa por indagar sobre la tendencia que presentan las presiones por el cambio político en una sociedad. En favor de esta visión, habría que anotar que no restringe el mosaico de explicaciones del fenómeno hacia una dimensión de la vida social sino que, por el contrario, incorpora en una misma categoría una amalgama amplia de factores y eventos que apuntan hacia la construcción de una organización social más rica.

Como puede observarse en la tabla siguiente, las modificaciones de orden socioeconómico que han tenido lugar en nuestro país en el transcurso de este siglo han dado por resultado la conformación de una sociedad fundamentalmente diferente. El argumento que deseo apoyar, al revisar este enfoque, es que es que el diseño institucional mexicano se alzó sobre la base de una sociedad cuya composición económica favorecía el dominio de las prácticas corporativas en la relaciones entre el Estado y la sociedad. En consecuencia, un factor de enorme influencia en la gestación de la crisis política consistió en la formación de nuevas capas de población, primordialmente urbanas y educadas, más renuentes a aceptar los esquemas de control político establecidos.

---

1992, p. 40.

<b>MEXICO</b>	<b>Población total</b>	<b>% de Población rural.</b>	<b>% de Población ocupada en la agricultura.</b>	<b>% de Población ocupada en los servicios.</b>
<b>1940</b>	19, 600,000	78	65	20
<b>1990</b>	81, 500,000	28	24	60

Miguel Basáñez, *El pulso de los Sexenios: 20*

*años de crisis en México* (Ed. Siglo XXI,

México 1991, p. 345-359).

Un aspecto adicional que apuntar, es que el plantiemento de Huntington (contrario a lo que podría esperarse) no sostiene que la evolución socioeconómica deba siempre dar por resultado el fortalecimiento de la vida institucional y/o democrática de la sociedad. Por el contrario, sugiere que otros factores adicionales condicionan los resultados que vaya generando el desarrollo socioeconómico. Pensando en el caso mexicano, creo que resulta interesante evaluar qué vínculos existen entre la evolución socioeconómica del país y la gestación de una crisis política. Aquí el argumento sería de la siguiente forma: las transformaciones planteadas por

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 41.

el fenómeno modernizador no determinan directamente la aparición de la crisis económica, pero sí potencian la magnitud de una crisis política; máxime si va aparejada de una crisis económica.

Como se dijo, la visión modernizadora de Huntington, no concluye que el camino de la modernización conduzca a un punto previamente establecido. El concepto de modernización, en estos términos, rechaza presentarse como una visión *civilizadora* de la sociedad., según él:

“En la práctica, la modernización siempre lleva implícito un cambio en un sistema político tradicional, y por lo general su desintegración, pero no necesariamente un avance significativo hacia un sistema político moderno.”<sup>131</sup>

En el caso mexicano, el concepto de modernización es útil para observar que la pérdida de legitimidad en la estructura de relaciones políticas, sociales y económicas ocurrió no solamente desde la perspectiva de los grupos sociales directamente comprendidos en el manto corporativo, sino que también ocurrió desde la perspectiva de aquellos grupos sociales emergentes que, en la dinámica del crecimiento

---

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 42.

económico y la expansión urbana, no pudieron ser incorporados en las categorías tradicionales para las que el sistema corporativo fue creado.

### **3.4 Las bases institucionales trastocadas.**

Haciendo un resumen de lo que aquí se ha planteado, puede decirse lo siguiente:

1. El modelo de desarrollo mexicano, en la postrevolución, se encuentra indisolublemente ligado desde sus orígenes con el sistema político mexicano. De esta manera se ha garantizado la continuidad al gobierno a lo largo del siglo. Esto implica que el desarrollo económico tuvo como uno de sus -principales- motores el mantenimiento del político. Esta complementariedad puede ser vista también en la forma de un sistema en equilibrio.
2. Se trata de un sistema en equilibrio en tanto la legitimidad estatal fue construida con base en el cumplimiento del compromiso de asegurar el crecimiento económico, y de que este crecimiento generase una derrama hacia los sectores de la sociedad. Dicha derrama habría de ser canalizada, prioritariamente, a través de la propia estructura de relaciones políticas y sociales (corporativismo), y sería sujeta de una rigurosa supervisión y dirección desde el vértice del ejercicio del poder en México, en este caso, la Presidencia de la República.

Sin embargo, hay que anotar que esta dinámica económica propiciaría el surgimiento de una nueva una capa social, urbana, tendencialmente menos proclive al control corporativo.

3. El resquebrajamiento de uno de los componentes del equilibrio, como sería en este caso el agotamiento del modelo de desarrollo, planteó importantes retos para estabilidad del sistema político. En realidad la consecuencia es que sería debilitado a golpe de avances incontenibles a favor de la reforma económica. La manifestación inicial de este rompimiento sería la incapacidad para continuar generando desarrollo económico; pero sus repercusiones de fondo, progresivamente, consistirían en el debilitamiento de la estructura de relaciones políticas y sociales vigente.
4. Por último, el proceso modernizador en el seno de la sociedad es una ventana para observar, también, la crisis del modelo de desarrollo. Las características centrales de esta modernización serían la constitución de una sociedad más urbana y la transformación de los patrones de actividad económica. Esta modernización, sin proponérselo, cuestionó a la legitimidad del diseño institucional que pensó modernizar. Un rasgo determinante de este proceso es que permitió la aparición y consolidación de ciertos sectores y núcleos sociales con un mayor grado de autonomía frente a los mecanismos de control político del Estado.

## CONCLUSIONES

Para North, el cambio institucional debe ser observado como un proceso histórico natural más que como un momento extraordinario. La perspectiva histórica es por ello determinante para entender la dinámica del cambio en las instituciones. En este trabajo he buscado demostrar la pertinencia del marco teórico de North para analizar los componentes que determinan la dinámica del cambio institucional -o si se prefiere del cambio histórico- en el caso de México. Los puntos principales de esta revisión han sido: ( 1) el campo teórico dentro del cuál surge y se desarrolla el enfoque neoinstitucionalista, (2) la explicación de los factores que determinaron que en 1982 México se viera envuelto en una crisis económica sin precedente, que son, por un lado, la crisis del Estado de Bienestar y el surgimiento de la corriente neoliberal como una estrategia política para modificar las premisas sobre las que se encontraba organizada la sociedad capitalista, y por el otro, el estancamiento en la capacidad productiva del país, (3) la propuesta de que el equilibrio dinámico entre demanda social y respuesta estatal que mostró durante varias décadas el régimen de la Revolución, puede entenderse principalmente como un resultado de la estabilidad y el crecimiento económico; y que cuando se cancelaron las perspectivas de

crecimiento entra en crisis el diseño institucional en su conjunto. Trataré de integrar con más precisión estas ideas en el contenido de los capítulos.

El análisis que realizo en el primer capítulo permite determinar cuales son las tendencias más significativas dentro del análisis neointitucionalista, y de qué manera ese conjunto de visiones se vincula o aleja respecto a la teoría del cambio institucional de Douglass C. North. Aquí, un aspecto que merece ser enfatizado es que el sentido general de la propuesta de North se encuentra a partir de la diversidad metodológica que le da origen. Por ejemplo, la riqueza de su propuesta está directamente en función con la manera en qué explica el fenómeno de la racionalidad en los actores. La base principal se encuentran en la doctrina económica neoclásica, que postula un mundo regido por transacciones microeconómicas a través de las cuales los actores buscan obtener el mayor beneficio posible. Sin embargo, North se detiene a analizar la manera en que estos actores toman sus decisiones, y por ello sugiere que la clave para entender los procesos económicos está en el suministro y procesamiento de la información. North sostiene que el axioma racionalizador que rige la teoría neoclásica debe ser flexibilizado hasta el nivel de aceptar que en la realidad esas transacciones nunca se realizan en condiciones de absoluta racionalidad, sino más bien son decisiones que se toman habitualmente contando con información escasa. Por ello, concluye North, el manejo de la información es la clave para determinar el sentido de largo plazo de las sociedades. El vínculo entre

esta aproximación y los enfoques institucionalistas radica en que, de acuerdo a lo planteado por North, son las instituciones las que determinan el procesamiento de la información. En efecto, apoyado en su concepción microeconómica de las relaciones, sugiere que los incentivos que generan las instituciones moldean el mosaico de elecciones con que cuenta los actores. De esta manera se crean normas y rutinas, formales o informales, que dan forma al intercambio general de la sociedad. El cambio institucional es una propiedad inherente al proceso histórico: se trata del proceso permanente por el cual los actores buscan modificar el diseño institucional con el fin de promover un cambio favorable a sus intereses. Los mecanismos que rigen este ajuste en los diseños institucionales, sin embargo, no son planteados como actos de voluntad; por el contrario, son el resultado de "la capacidad de negociación de cada actor".

Central también en su propuesta es la noción (también de origen neoclásico) del equilibrio general. Los entramados institucionales, según esta visión, pueden ser visualizados en la forma de un equilibrio entre demanda social y respuesta institucional. La ruptura de un equilibrio, por lo tanto, supone un ambiente propicio para que las tendencias al cambio institucional se fortalezcan.

Ciertamente, el planteamiento teórico de North presenta algunas características que lo diferencian de la ciencia política, y de la ortodoxia económica. Lo importante de su contribución es que permite integrar en un

mismo cuerpo analítico la dinámica que ocurre en la interacción entre factores económicos y políticos. Más aún, su riqueza consiste en que permite integrar aspectos diversos que se encuentran diseminados a lo largo del espectro del neoinstitucionalismo. El mérito de North es que consigue reunir con coherentemente a ese grupo diverso de ideas. Por eso resultaba imperativo exponer las diversas raíces de la teoría. Así se puede valorar mejor sus alcances y su vigencia respecto al conjunto del estado que guarda el debate en la materia.

En el segundo capítulo explico las líneas generales de la crisis que experimentó el capitalismo en el contexto de los años setenta. En particular me refiero a las características económicas que presentó esa crisis, y al debate surgido sobre la vigencia de la doctrina keynesiana y la crítica formulada por Hayek. El objetivo es explicar los componentes principales que contribuyeron a dicho debate. Esto es importante para valorar que el impacto de los eventos internacionales afectó el diseño institucional de nuestro país de dos maneras principales: (1) por las consecuencias económicas que acompañaron la puesta en práctica de medidas de corrección para estabilizar las economías avanzadas, las cuales hicieron más pronunciado el agotamiento de modelo económico en lo interno; (2) por la articulación de una amplia propuesta programática, bajo el nombre de neoliberalismo, cuyos alcances no se limitaban a la formulación de estrategias de recuperación económica, sino que pugnaba por la reforma

del Estado y la modificación de las premisas sobre las que se alzó el mundo institucional de la posguerra. La complejidad detrás de la propuesta neoliberal radica en su apuesta por la modificación de las reglas del juego propias de las sociedades del capitalismo avanzado. Sin pretender establecer un paralelismo inmediato entre el proceso nacional y el internacional, resulta obvio que la modificación de las reglas del juego en el contexto internacional inevitablemente planteó una presión adicional al frágil equilibrio institucional que presentaba nuestro país.

En el tercer capítulo analizo la perspectiva del cambio institucional en México, para ello, vinculo los siguientes puntos principales: (1) la crisis de desarrollo que estalló en la economía mexicana en el contexto de 1982, (2) la ruptura del equilibrio institucional, una vez que la crisis económica impide la continuidad de la estrategia económica, (3) las implicaciones de esta ruptura respecto a la estabilidad del entramado institucional en su conjunto.

El planteamiento principal que desarrollo en este capítulo, es que una vez que tiene lugar la crisis económica el diseño institucional mexicano erosionó sus bases de legitimidad y dio paso a la formación de propuestas alternativas de sociedad, es decir, a la construcción de un diseño institucional nuevo. El planteamiento surge de la observación de que la crisis económica fomentó la modificación de las reglas del juego en México, y con ello dio inicio a un periodo particularmente proclive al cambio institucional. La perspectiva de evolución institucional que surge de la teoría

modernizadora de Huntington, aún cuando aparece con serias debilidades en cuanto a sus premisas metodológicas (de carácter estructuralista), es, sin embargo, un referente adicional que permite fortalecer la tesis del agotamiento que sufría la economía y el diseño institucional en su conjunto. Aquí sostengo que su contribución es particularmente evidente en cuanto sirve para identificar algunas causas estructurales en la gestación de una crisis política.

El argumento en su conjunto sugiere que la dinámica de cambio político e institucional que atraviesa el país no ha dado lugar aún al diseño de un nuevo entramado institucional que organice eficientemente los procesos de intercambio entre individuos, organizaciones e instituciones en México. Aún cuando el tema de esta tesis no es el análisis del camino que recorrió la propuesta de Reforma del Estado instrumentada desde la perspectiva neoliberal después de la crisis del 1982, es necesario señalar que, siguiendo las pautas ya sugeridas en este trabajo, la tendencia de los acontecimientos apunta más a la confirmación de la etapa terminal de una periodo, que al inicio de una nueva base institucional para organizar los procesos de intercambio.

Siguiendo el camino analítico que sugiere North, podría decirse que la ausencia de un nuevo marco institucional no significa que el cambio institucional no esté ocurriendo. Después de todo el propio North muestra bastante escepticismo respecto a los alcances que pueden tener las

modificaciones institucionales formales, ya que para él el cambio institucional debe observarse siempre históricamente. Sin embargo, es pertinente llamar la atención en que si bien los resultados del agotamiento de un diseño institucional están en los hechos gestándose (permanentemente) los referentes con que cuentan los distintos actores para llevar a cabo su intercambio (económico, político, cultural, etc) presenta debilidades que deberán de ser atendidas tarde o temprano. Sin duda es por ello que una de las perspectivas que más atraen a los analistas es la posibilidad de que el nuevo diseño institucional mexicano sea articulado en la perspectiva de establecer unas bases de intercambio de tipo democrático (Romero, 1993). La tendencia de los eventos internacionales (hacia la democratización) ha sido indudablemente una de las más fuertes bases de apoyo a esta perspectiva. Adicionalmente la teoría de North es interpretada con relativa frecuencia como una manera de llamar la atención sobre la "eficiencia" económica de los diseños institucionales democráticos. Esta vertiente en la obra de North sin lugar a dudas debe ser tomada con sumo interés. El marco teórico del cambio institucional al que se refiere North busca lograr una explicación al problema del desarrollo. La premisa teórica que construye North apunta a que los diseños institucionales, (junto con sus rutinas, sus normas, sus incentivos a los actores, y el procesamiento de la información) son los responsables de que el desempeño económico sea más o sea menos exitoso (de esta relación

surge precisamente la confluencia entre procesos económicos y políticos en su teoría). Por ello presenta un gran atractivo vincular la tendencia al cambio institucional con la adopción de reglas democráticas.

No discuto la solidez que tiene este enfoque, creo que en efecto hay una clara presión por parte de distintos actores relevantes para establecer ese tipo de relaciones democráticas, sin embargo creo que debe ser tomada con más cautela esa postura antes de señalar una suerte de "inevitabilidad de la democracia", ¿por qué? Porque, siguiendo la misma perspectiva teórica de North, el cambio institucional es producto en primera instancia de la puesta en práctica de la capacidad negociadora de los actores relevantes (empresarios de diverso tipo diría North). Esto quiere decir que no se trata de una convención entre grupos con capacidad negociadora semejante, sino que más bien es un proceso regido por grandes desigualdades en cuanto a la capacidad negociadora de los grupos, actores y/o empresarios interesados en impulsar un cambio en las reglas del juego.

Esto significa que la posibilidad de establecer un acuerdo de tipo democrático que regule las relaciones de intercambio en el horizonte futuro de México estriba en la capacidad que tengan los actores democráticos para articular una coalición de fuerzas e intereses que logren de manera efectiva impulsar el cambio institucional hacia la senda de la apertura democrática. Un pacto aglutinador de tales fuerzas comprometidas con la democracia, es condición indispensable para el tránsito a la democracia. Lo

es porque, además, sólo así será posible inducir las transformaciones de orden estructural (por ejemplo las relaciones obrero-patronales) de deben dar sustento y viabilidad a cualquier nuevo orden institucional. Es por ello, que la expectativa de un triunfo electoral de las fuerzas opositoras no es por sí sola garantía de que el camino de la democracia pueda ser consolidado en México. Indudablemente fortalecerá las condiciones del desmoronamiento de un diseño institucional, pero sólo dará paso al régimen democrático en la medida que existan condiciones para una coalición que tenga fuerza efectiva para negociar la transformaciones de la reglas del juego: rutinas, normas (formales e informales), costumbres... en fin una nueva base para las reglas de intercambio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almond, G, et, al.** *The civic culture*. Boston, Little Brown, 1965.
- Ayala Espino, José.** *Instituciones y Economía*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Basañez, M.** *La Lucha por la Hegemonía*. México, Ed. Siglo XXI, 1983.
- Berlin, Isaiah.** *Karl Marx*, Oxford, Oxford University Press 1978.
- Bobbio, Norberto.** *Origen y Fundamentos del Poder Político*, México, Ed. Grijalbo, 1984.
- Bobbio, Norberto.** *Thomas Hobbes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, et, al.** *Las Reformas Económicas en las Nuevas Democracias. Un enfoque Social Demócrata*. Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- Buchanan, J.; Tullok, G.** *The Calculus of Consent, logical foundation of constitution theory*. University of Michigan Press 1962.
- Buchanan, J.M.; Burton, J; Wagner, R.E.** *The Consequences of Mr. Keynes*.  
London, Institute of Economic Affairs, 1978.
- Córdova, Arnaldo.** *La formación del Poder Político en México*. México, Ed. Era, 1972.

-----, *La Ideología de la Revolución Mexicana*. México, Ed. Era, 1973.

**Córdova, José.** "Diez Lecciones de la Reforma Económica en México", en *Revista Nexos*, mayo de 1990, p. 31- 47.

**Crozier, Michel; Huntington, Samuel; Watanuky, Joji.** *The Crisis of Democracy. Report on the Gobernability to the Trilateral Comission*. New York, University Press, 1975.

**Douglass, Mary.** *Cómo piensan las instituciones*. Barcelona, Alianza Universidad, 1996.

**Dowding, K. Et, al.** *Preferences, Institutions and Rational Choice*. Oxford, Claredon Press, 1995.

**Eggertsson, Thainn.** *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge, Cambridge

University Press 1990.

**Fernández Santillán, José.** *Hobbes y Rousseau. Entre la Autocracia y la Democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

**Gamble, Andrew.** *Hayek, The Iron Cage of Liberty*. Oxford, Polity Press, 1996.

**Garrido, Luis J.** *El Partido de la Revolución Institucionalizada, 1929-1946*. México, Ed. Siglo XXI, 1991.

**Giddens, Anthony.** *El Capitalismo y la Moderna Teoría Social*. Barcelona, ed. Labor, 1977.

- Green, Donald, et, al.** *Pathologies of Rational Choice Theory*. New York, Yale University Press, 1994.
- Hall, Peter; Taylor, Rosemary.** "Political Science and the Three New Institutionalisms", en *Political Studies* (1996), XLIV, p. 936-957.
- Hayek, F. A.** London, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics, and the History of Ideas*. Routhledge, 1978.
- Hernández Chávez, Alicia.** *La Nueva Relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. La política económica 1982-1997*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Huntington, Samuel.** *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Buenos Aires, Ed. Paidós, 1969.
- Keynes, J. M.,** *Essays in Perssuasion*. Cambridge, MacMillan, 1972.
- , *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Cambridge, MacMillan, 1973.
- Knigth, Jack.** *Institutions and Social Conflict*. Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- Koelbe, Thomas.** "The New Institutionalism in Political Science and Sociology" en *Comparative Politics*, enero 1995.
- Liphart, A., et, al.** *Institutional Design in New Democracies*. Oxford, Westview Press. 1996.

- Lujambio Alonso.** *Federalismo y Congreso en el cambio político de México.* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- March G. J, Olsen, P.J.** *El redescubrimiento de las Instituciones, Las bases organizacionales de la política.* México, Fondo de Cultura Económica - Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, 1998.
- , "The New Institutionalism: organizational factors in political life", en *American Political Science Review*, (78), 734-49.
- Merino, Mauricio.** *La Democracia Pendiente.* México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Meyer, Lorenzo.** "El Limite Neoliberal", En *Revista Nexos*, julio 1991, p. 25-34.
- , "El Presidencialismo, del Populismo al Neoliberalismo", en *Revista Mexicana de Sociología*, ----, p. 57- 81.
- North, Douglass.C.** *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico.* México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- , *Estructura y Cambio en la Historia Económica.* Barcelona, Alianza Editorial, 1994.
- , *The Rise of The Western World, a New Economic History.* Cambridge, Cambridge University Press 1999.
- , et.al. *Empirical Studies in Institutional Change.* Cambridge, Cambridge University Press 1996.

- Noyola Vásquez, Juan.** "El Desarrollo Económico y la Inflación en México y Otros Países Latinoamericanos (1956)" en *Investigación Económica* (169), julio-septiembre de 1984, p. 353-362.
- O'Donnell, G., et. al.** *Transitions from the Authoritarian Rule. Latin America.* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Offe, Claus.** *Contradicciones en el Estado de Bienestar.* México, Alianza Editorial, 1990.
- Ortiz Mena, Antonio.** "Desarrollo Estabilizador, Una Década de Estrategia Económica en México", en *El Trimestre Económico*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, p.417- 443.
- Peters, Guy.** *Institutional Theory in Political Science.* Pinter, London and New York, 1999.
- Poulantzas, Nicos.** *Political Power and Social Classes.* London, New Left Books, 1976.
- Przeworski, Adam,** *Democracia y Mercado.* Cambridge University Press 1990.
- , *Capitalismo y Socialdemocracia.* México, Alianza Universidad, 1990.
- , *Democracia Sustentable.* México, Ed. Paidós. 1998.
- Puga, C., et. al.** *La Evolución del Estado Mexicano.* México, Ediciones El Caballito, 1991.

- Romero, Jorge Javier.** *La Democracia y sus Instituciones*. México, IFE, Colección Teorías de la Democracia. Serie Ensayos Núm. 5. ([www.ife.org](http://www.ife.org))
- , "La Política del Mañana, el futuro diseño institucional", en *Revista Nexos* 192, México diciembre 1993. ([www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx))
- Rothstein, Bo.** "Political Institutions, an Overview", en *The New Hand Book of Political Science*, p. 133-167.
- Rutherford, M.** *Institutions in Economics. The Old and the New Institutionalism*, Cambridge, CambridgeUniversity Press, 1996.
- Saéz, Manuel Alcántara.** *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Scott, John.** "El análisis Económico de la Política: Métodos y Límites", en *Política y Gobierno*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. 1, No. 2, 2do. Semestre 1994.
- Stuart, Michel.** *Keynes and After*. London, Penguin Press, 1967.
- Tello, Carlos., et, al.** *México, la Disputa por la Nación, perspectivas y opciones de desarrollo*. México, ed. Siglo XXI, 1981.
- Torre, Juan Carlos.** *El Proceso Político de las Reformas Económicas en América Latina*. México, Ed. Paidós, 1998.
- Villagómez, F. A.** "Douglass North: su contribución hacia una Teoría del Cambio Institucional", en *Política y Gobierno*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. 1, No. 2, 2do. Semestre, 1994.

**Villarreal, René.** *La Contrarevolución Monetarista. Teoría, Política Económica e Ideología del Neoliberalismo.* México, Ed. Océano, 1983.