## Capítulo 1: Marco teórico y conceptual

La disyuntiva sobre el papel que asume el Estado en la conducción económica para el cumplimiento de sus funciones ha ido cambiado y evolucionando a través del tiempo. Con relación a este punto y para iniciar con la estructura teórica que sostiene a la presente investigación, se destaca el pensamiento de Hermann Heller quien señala que "[l]a relación que existe entre función estatal y la economía es una de las cuestiones sobre las que más se habla hoy en día."[41] Esto se debe a que las esferas de política y economía se han vuelto más interdependientes y la relación se ha hecho más estrecha. Debido a lo anterior es posible hablar de una función estatal articulada, es decir, la función política ligada a la función económica; las cuáles a su vez se relacionan con la función social del Estado.

Con la finalidad de proporcionar la referencia conceptual y analítica general para el desarrollo específico sobre las instituciones políticas y su importancia con relación a la función articulada del Estado, se hace referencia a los postulados teóricos de la EPI. Tal como se mencionó en la introducción de la presente investigación, esta corriente trata a la política y economía como indisociables al momento de analizar las decisiones de política.

En la segunda sección de este capítulo se incorpora el marco explicativo del NI, el cual resulta útil para avanzar en el argumento que sostiene la hipótesis general de este trabajo, debido a que los postulados de esta teoría parten del supuesto que "los mercados económicos y los mercados políticos actúan simultáneamente."[42] Por lo anterior, es posible considerar que los políticos son capaces de tomar en cuenta factores económicos al momento de tomar sus decisiones políticas.

---

[41]Hermann Heller, *Teoría del Estado* (México D.F.: FCE, 2002), 259.
[42]Weisner, "La economía neoinstitucional," 256.

Como complemento al NI se introducirán los conceptos necesarios para el análisis de las instituciones políticas en el siguiente capítulo.

### 1.1 Surgimiento y concepción de la función articulada del Estado

Cuando surgen las ideas y los postulados de libre mercado, la concepción teórica de la relación entre la función política y la función económica del Estado, no resultaba tan compleja. Tal como especifican Steve Medema y Peter Boettke, "[f]or early political economists,[43] the state's role was largely *limited* to the protection of person and property."[44] De esta manera, se enfatiza que el rol del Estado estaba determinado por las fuerzas del mercado y la economía. La relación entre ambas esferas se concebía como unidireccional.

Sin embargo, los límites del Estado con respecto al mercado nunca estuvieron bien definidos. Al respecto Jeffrey T. Young menciona que el mismo Adam Smith en su obra, *Wealth of Nations*, deja entrever que existe una tensión intrínseca sobre el papel de regulación que le corresponde al Estado.[45] Young señala que, "Smith endorsed a wide range of government involvement in the economy, much of which was uncodified and outside of the three duties of the sovereign."[46] De forma tal, el problema esencial que ha permeado en los estudiosos de la economía, de la ciencia política, y que ahora los economistas políticos proponen resolver, es precisamente ese vacío que Smith dejó sin

[43] Stigler señala que "por más de un siglo (1760 a 1870) la economía fue usualmente denominada economía política" Stigler, *Memoirs of an Unregulated Economist* (Nueva York: Basic Books, 1988), 115, citado por Ayala, *Economía e Instituciones*, 47.
[44] Peter Boettke y Steven Horwitz, "The Limits of Economic Expertise: Prophets, Engineers, and the State in the History of Development Economics," en *The Role of Government in the History of Economic Thought*, Steve Medema y Peter Boettke, eds. (Durham and London: Duke University Press, 2005), 18 [énfasis añadido].
[45] De acuerdo a Young, Adam Smith se refiere a tres tareas esenciales para el soberano: justicia conmutativa, equidad distributiva y utilidad pública. Jeffrey T. Young, "Smith's Theory of the Role of the State," en *The Role of Government in the History of Economic Thought*, Steve Medema y Peter Boettke, eds. (Durham and London: Duke University Press, 2005), 116.
[46] Young, "Smith's Theory of the Role of the State," 92.

esclarecer. De acuerdo con Young, Smith no especifica la forma en que el Estado podría llevar a cabo sus *tareas* sin contrarrestar el supuesto de la mano invisible en el ordenamiento económico.[47] En otras palabras, Smith no conceptualiza la forma en que la política y la economía se vinculan para que el gobierno cumpla con una de sus funciones sin contravenir a sus postulados.

En contraste con la visión de la economía clásica y aprovechando la indefinición que deja Smith sobre el papel del Estado en el ordenamiento económico, durante el siglo XX, la concepción de las funciones del Estado se inclinaba más hacia el control gubernamental que hacia el libre mercado. De manera tal, la ideología prevaleciente estipulaba que "[t]o counter the perceived problems of capitalism, critics of the classical system argued that the role of government had to change from that of a 'nightwatchman' to the more *active guardian* of public interest."[48]Con esta visión se otorgaba mayor capacidad al Estado para el control de la economía. Por ejemplo en México cuando Lázaro Cárdenas toma posesión como presidente de México en 1934, se instrumentó una política económica basada en la intervención estatal directa a través de la centralización del área de los energéticos y la esfera de distribución de bienes. El argumento fue que, por ser éstos los de mayor desarrollo económico e industrial, bajo control del Estado se podía dirigir con eficacia la política y la economía.[49]

Bajo este enfoque intervencionista, de acuerdo a Boettke y Horwitz, influenciado en gran medida por las ideas de Keynes, el formalismo y positivismo en la economía, así como

---

[47] Young, "Smith's Theory of the Role of the State,"116.
[48] Peter Boettke,"The Battle of Ideas Economics and the Struggle for a Better World," *The Sir Ronald Trotter Lecture* (Asa Print Ltd: Wellington 2007), 17 [énfasis añadido].
[49] Alicia Hernández Chávez, *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo: La política económica 1982-1997* (México, D.F.: FCE, 1998), 24.

de la experiencia soviética,[50] se resalta que la desunión analítica entre la esfera política y la esfera económica seguía existiendo y que la relación se trataba de manera unidireccional.

El reflejo del mencionado desfase teórico destaca con la visión de la economía que prevalecía a mediados del siglo XX. La ciencia económica "was useful to help organize one's thoughts but not to be applied to real-world problems. For Keynes, questions about the role of the state […] could only be answered by addressing issues that went far beyond economic theory."[51] La referencia previa permite inferir que a pesar de contar con las herramientas para el análisis de la situación económica, al final la decisión estaría desvinculada del interés político y del económico, pues según la teoría, esos asuntos pertenecían a otro campo de estudio.[52] Este aspecto se resalta porque en esencia resulta contradictorio al argumento central de esta investigación.

Para ejemplificar el problema que representa para la capacidad funcional del gobierno el desvincular las cuestiones económicas de las políticas, se retoma la experiencia que en general tuvieron los países de Latinoamérica durante los años setenta. En esta región "la forma más avanzada de conducción política fue el Estado desarrollista (estado de bienestar keynesiano), el cual cae en crisis cuando *chocan la lógica económica y la dinámica política de los setenta*."[53] Lo que se desea enfatizar es que el resultado de no relacionar los factores políticos a los económicos tiene implicaciones profundas en la

[50] Boettke y Steven Horwitz, "The Limits of Economics Expertise," 29.
[51] David Colander, "From Muddling Though to the Economics of Control: Views of Applied Policy from J.M. Keynes to Abba Lerner," en *The Role of Government in the History of Economic Thought,* Steve Medema y Peter Boettke, eds. (Durham and London: Duke University Press, 2005), 279.
[52] Ayala señala que "a lo largo del tiempo la economía política se fue reduciendo, poco a poco, al estudio de la asignación eficiente de los recursos escasos en una economía estática, sin instituciones, sin conflictos sociales y políticos". Ayala, *Instituciones y Economía*, 48.
[53] Andrea Ancira, "Gobernabilidad democrática en América Latina," (Texto presentado en el concurso de ensayo de la OEA, Secretaría de Cumbre de las Américas, Octubre 2003) [énfasis añadido].

estabilidad del régimen. Ésta cuestión se considera especialmente relevante para México por la cuestión democrática.

En la década de 1980, a nivel mundial, hubieron cambios en el pensamiento económico y político relativo a la conducción del gobierno. Por lo menos "una quincena de países (entre ellos latinoamericanos) logró realizar la transición política desde la dictadura a la democracia, adoptando todos el sistema de 'economía de mercado' como modelo económico."[54] Como se hizo explícito en la introducción de este trabajo, este resulta ser también el caso de México, al ser un país que experimentó una transformación casi simultánea de sus instituciones políticas y económicas hacia finales del siglo XX.

Destaca entonces que, posterior al colapso de los regímenes no democráticos, el llamado Consenso de Washington fue la guía tanto política como económica para los países de la región de América Latina; de forma que el Consenso puede ser considerado como "un programa de economía política global y de reestructuración del sistema político basado en la gobernabilidad democrática, en torno al libre mercado."[55] La estabilidad del sistema político estaría dependiendo no sólo de su capacidad como régimen político democrático y su legitimidad social, sino también de la capacidad que tiene el Estado para integrarse al mercado y la dinámica internacional marcada por las fuerzas económicas.

Desde una perspectiva contemporánea, generada a partir de la aceleración de los procesos de la globalización, surge con más fuerza la visión que propone la EPI como esencial para superar el desfase analítico entre política y economía. Con este marco de

[54] Ramón Casilda Béjar, "América Latina y el Consenso de Washington," *Boletín económico de ICE* 19, no. 2803 (abril 26 – mayo 2, 2004 [citado el 19 de julio de 2009] Dialnet): 19 disponible desde http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=864212
[55] Vargas, "Instrumentalidad racional de la nueva economía política,".

análisis, en la siguiente sección se expondrán los principales postulados que permiten analizar la relación entre ambas esferas se entiende como bidireccional.

### 1.1.1 La Economía Política Internacional como marco general de análisis de la función articulada del Estado

Retomando la idea que plantea Heller acerca de que la misión política de un Estado depende del enfoque ideológico empleado,[56] se enfatiza que la presente investigación se desarrollará bajo la óptica la EPI.

Para fortalecer la selección del mencionado enfoque, se destaca que

> la economía política recupera la idea básica según la cual pueden pensarse unitariamente los asuntos públicos y privados, los problemas económicos y los políticos, y los problemas mercantiles y no mercantiles; destaca como aspectos indisociables de la vida económica, política y social en la cual coexisten las políticas, instituciones y decisiones públicas y privadas.[57]

En este sentido, la EPI reconoce que el ejercicio gubernamental depende tanto de factores políticos, económicos y sociales, los cuales se conjugan a través de las instituciones.

También desde el punto de vista teórico de la EPI, resaltan los planteamientos de Robert Gilpin. Este autor sostiene que "neither the state, nor the market is primary; the causal relationships and interactions are *interactive* and indeed *cyclical*."[58] Por una parte, la característica sobre la relación interactiva que menciona Gilpin, indica que los campos de la economía y la política se encuentran estrechamente vinculados. Este punto da cabida al argumento central del presente trabajo, al sugerir que en las acciones del ejercicio gubernamental factores políticos y circunstancias económicas mantienen algún tipo de interrelación causal.

Para enfatizar la naturaleza y la dinámica interactiva de la interrelación, Gilpin señala que "the logic of the market is to locate economic activities where they are most

---

[56] Heller, *Teoría del Estado*, 257.
[57] Ayala, *Instituciones y Economía*, 48 [énfasis añadido].
[58] Robert Gilpin, *Global Political Economy Understanding the International Economic Order* (Princeton: Princeton University Press, 2001), 9.

productive and profitable; [while] the logic of the state is to capture and control the process of economic growth and accumulation."[59] Debido a esto, ya sea que las decisiones gubernamentales respecto a una política económica se tomen en base a un interés político o económico, éstas se reflejarán en la distribución de las fuerzas económicas del mercado. A su vez, las fuerzas económicas, a pesar de que tienen su estructura propia, afectarán la capacidad funcional del Estado, tal como se propone en la hipótesis de la presente investigación.

En concordancia con lo anterior, se destaca que la tendencia a principios del siglo XXI promueve que

> la organización social esté en manos del mercado, desplazando las funciones básicas de la política moderna de fijar límites a la economía de mercado, pero, como el mercado no genera ni asegura por sí solo un orden social, *la política no puede sustituir al mercado, ni el mercado a la política*.[60]

Dicho de otra manera, los mecanismos políticos y económicos se complementan, o son mutuamente influyentes, y el vínculo interactivo al que hace referencia Gilpin opera, como se hizo hincapié previamente, de una forma bidireccional.

Con la observación previa se retoma la característica cíclica de la relación entre economía y política, para remarcar otra de las propuestas alrededor del argumento central de esta tesis. Así pues, plantea que en la actualidad la economía y la política no pueden desprenderse al momento de elaborar las políticas públicas o la legislación. Especialmente son indisociables en aquellas políticas que tienen implicaciones económicas debido a que los resultados de dichas políticas influirán tanto en el estado de la economía, como en la capacidad del gobierno para llevar a cabo sus tareas.

---

[59] Gilpin, *Global Political Economy,* 15.
[60] Ancira, "Gobernabilidad democrática en América Latina," [énfasis añadido].

Wiesner destaca que la efectividad de las políticas estará determinada por las condiciones institucionales y de la economía política.[61] Por esta razón, las instituciones serán introducidas en la siguiente sección y adquieren relevancia para los fines que se persiguen en esta investigación y para la hipótesis en particular, ya que a partir de éstas se analizará la forma en que se logra articular el interés político y económico del Estado al momento de formular leyes o políticas.

### 1.2 Neoinstitucionalismo: Instituciones en general e instituciones políticas en particular, referidas al cumplimiento de la función estatal.

En la sección anterior se introdujo el concepto de instituciones como uno de elementos de los cuales se desprende el análisis de la función estatal articulada. En el presente trabajo se hará una referencia constante a las instituciones por ello se considera importante exponer en este apartado el papel de las instituciones y su relación el cumplimiento de la función estatal articulada.

En virtud de lo anterior, se introducirán algunos de los postulados de la teoría del NI, tales como el concepto de instituciones, su función e importancia. Posteriormente se limitará el concepto al estudio de las instituciones políticas.

De acuerdo a la definición de Vargas, el NI comprende

> un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de *incentivos* y *restricciones* impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formación e implantación de políticas públicas que tienen impactos medidos en términos de crecimiento y desarrollo.[62]

Particularmente el aspecto que resalta Vargas sobre los incentivos y restricciones, importa para el desarrollo de la presente tesis ya que existe un debate específico de las

[61] Weisner, "La economía neoinstitucional," 254.
[62] Vargas, "Instrumentalidad racional de la nueva economía política," [énfasis añadido].

instituciones políticas mexicanas en cuanto a si éstas albergan incentivos o restricciones para la formación de coaliciones de gobierno, las cuáles son necesarias para que el Estado funcione en el contexto de gobiernos divididos. [63]

En términos muy amplios, la consigna del NI propone "replantear el estudio del Estado y sus instituciones como factor central en la problemática del desarrollo."[64] Por esta razón será posible estudiar las instituciones políticas mexicanas y así como también, sus mecanismos de funcionamiento.

De igual manera el NI orienta el estudio de las instituciones al proceso de reforma o cambio institucional. Para el caso de países como México, cuyas características institucionales reflejan un proceso de transformación institucional en la búsqueda de desarrollo,[65] ésta vertiente teórica es especialmente útil. Al respecto se subraya la observación de Adam Przeworski quien llama la atención acerca de que "muchos países están experimentando reformas del Estado e inclusive de las constituciones, con la esperanza de que al cambiar los sistemas institucionales mejore el bienestar o se haga más efectiva la participación política."[66] Con este punto se desea enfatizar que las instituciones son clave en el cumplimiento de la función estatal, referida en la sección anterior. Por esta razón el hecho de que México haya atravesado por un periodo de reacomodo institucional político y económico, merece especial atención para comprender los mecanismos de funcionamiento de sus instituciones, que siguen en periodo de adaptación.

---

[63] Al debate al que se hace referencia es al debate planteado en la introducción de este trabajo a partir de la propuesta de Díaz acerca de los incentivos institucionales que tienen los partidos políticos para cooperar entre sí. Díaz, "Desempeño legislativo y disciplina partidista en México," 46.

[64] Irma E. Sandoval, "Hacia un enfoque 'estratégico-relacional' del Estado: Más allá del nuevo institucionalismo," *Perfiles latinoamericanos* no. 25 (diciembre 2004): 218.

[65] Así lo contemplan los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la República, "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012", (2007 [citado el 20 de agosto de 2009] Presidencia de la República): disponible desde http://pnd.presidencia.gob.mx/

[66] Ramírez y Minteguiaga, "Economía Política de las Instituciones," 127.

### 1.2.1 Instituciones como mecanismo para explicar la cooperación entre actores

Sobre la concepción del término instituciones, Douglas North define a éstas como "[l]as 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."[67] Lo anterior implica que una institución equivale a una norma, reglamento o código, a partir del cual es posible explicar, en parte, la conducta de los individuos cuando interactúan en un ambiente con más individuos.

En referencia a la función de las instituciones, destaca el pensamiento de March y Olsen quienes de acuerdo a Parsons "afirman que las instituciones aportan importantes parámetros dentro de los cuales tiene lugar el planteamiento de los problemas y la toma de decisiones."[68]De esta manera, las instituciones sirven como marco de referencia para comprender la toma de decisiones de actores en colectividad.

Llegar a construir acuerdos entre los partidos políticos es una práctica que en México se ha vuelto indispensable para conducir el gobierno, pues su ejercicio requiere del acuerdo de dos o más partidos. Por ello las instituciones son importantes en el desarrollo analítico del siguiente capítulo.

Al igual que North, Elinor Ostrom concibe a las instituciones como reglas para la toma de decisiones entre dos o más actores. No obstante, Ostrom puntualiza que "[the] complex configuration of rules used by strategic individuals helps to solve both, the problems of commitment and the problems of mutual monitoring."[69] De forma tal, las

---

[67] Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México D.F.: FCE, 1993), 13.
[68] Wayne Parsons, *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y a la práctica de las políticas públicas* (México D.F.: FLACSO, 2007), 252.
[69] Elinor Ostrom, *Governing the Commons* (New York: Cambridge, 1990), 187.

instituciones representan "[l]a posibilidad de comprometerse a llevar a cabo determinado curso de acción, [lo cual] constituye un factor clave para hacer intercambios mutuamente beneficiosos."[70] En este sentido, las instituciones sirven para asegurar que el curso de acción esté guiado por el compromiso para fomentar confianza entre los actores cuando éstos tienen que llegar a acuerdos. Si ocurre de manera tal, significa que las instituciones funcionan y que los resultados serán de cierta forma benéficos para una colectividad.

Según Ayala, "[u]na institución es eficiente en la medida en que genera condiciones para que los individuos realicen elecciones económicas estables y propicie la coordinación de *decisiones colectivas*."[71] De acuerdo a Ostrom, lo que ocurre en caso de que las instituciones no funcionen eficientemente, es que la tendencia de los actores a optar por estrategias que conduzcan al beneficio colectivo, se reducirá.[72] Esta observación resulta especialmente relevante puesto que la hipótesis que sostiene este trabajo se construye en torno a los mecanismos que han desarrollados los partidos políticos mexicanos para tomar decisiones que requieran del acuerdo de más de una fuerza partidaria.

Hasta el momento el concepto institución se ha abordado de una manera general, pues en sí es muy amplio y presenta diversas acepciones que pueden prestarse a ambigüedades o concepciones vagas. Con el fin de evitar lo anterior, en la presente investigación nos concentraremos en las instituciones de tipo político por ser éstas las que constituyen el marco para la toma de decisiones en torno al cumplimiento de las funciones del Estado.

---

[70] Sebastián Saiegh y Mariano Tomassi, "La nueva economía política, racionalidad e instituciones," *Documento 10* (Septiembre 1998 [citado el 28 de marzo de 2009] Universidad de San Andrés): disponible desde http://www.udesa.edu.ar/Faculty/Tommasi/cedi/dts/dt10.pdf
[71] Ayala, *Instituciones y economía*, 74.
[72] Ostrom, *Governing the Commons*, 183.

### 1.2.2 Instituciones políticas y su importancia en el cumplimiento de la función estatal articulada

Si regresamos a la definición de instituciones que propone North, misma a la que se hizo referencia en la sección anterior, recordemos que en ésta se distinguen tres tipos de intercambio regulados por las instituciones, el económico, el político y el social.[73] Vinculado a esta distinción entre los tipos de intercambio, Rodolfo Vegara propone la existencia de tres corrientes dentro del NI: la economía, la ciencia política y la sociología.[74] Las tres vertientes se complementan, pero como se enunció previamente la presente tesis se delimitará a las instituciones de tipo político puesto que se estipula que las instituciones políticas permiten abordar específicamente la capacidad que tienen los actores políticos para la toma de decisiones. Según los planteamientos de Ortiz, una institución política puede ser entendida como parte de "las estructuras fundamentales del sistema político que se refieren al ámbito donde se producen y ejecutan las decisiones con carácter generalmente obligatorio."[75]

De acuerdo con la definición que ofrece Przeworski, las instituciones políticas pueden ser entendidas como las reglas del juego político.[76]que deben cumplen ciertas funciones. Laura Valencia destaca tres:

> 1) [P]ermiten el intercambio entre fuerzas políticas, legisladores y votantes generando de esta forma una 'mercado político *eficiente*' en el cual los votantes pueden evaluar correctamente las políticas emprendidas por los diferentes candidatos; 2) Como códigos de penalización de las infracciones, las instituciones sustituyen la coerción efectiva

[73] Al respecto North menciona que las instituciones estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. North, *Instituciones*, 13.
[74] Rodolfo Vergara, "Estudio introductorio," en James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política* (México D.F.: FCE, 1997), 5.
[75] Richard Ortiz, "Introducción," en *El institucionalismo contextualizado*, Richard Ortiz ed. (México D.F.: Porrúa-UNAM, 2006), 27.
[76] Alicia Gómez López, "El PAN vs. Salinas o el dilema del prisionero: Reforma institucional y cooperación como estrategia política." *Espiral* 8, no.23 (2002): 115.

> por una amenaza predecible; y 3) Las *normas influyen sobre los resultados* porque las formas de negociación colectiva tienen efectos en términos de eficacia y distribución.[77]

Tomando en cuenta las funciones que especifica Valencia, las instituciones políticas se distinguen de los demás tipos de instituciones porque estructuran y regulan el campo de decisión estatal ya sea para la introducción de nuevas políticas o para la modificación de las mismas. Asimismo, resalta que las instituciones políticas repercuten en los resultados tanto para las políticas como para los políticos. Por el lado contrario, resulta potencialmente interesante analizar los mecanismos de funcionamiento que tiene un mercado político que no es considerado eficiente o que presenta institucionalización reciente como el mexicano.

Sin embargo, una institución política aislada no nos dice mucho. Por lo general se habla en plural de las instituciones políticas, ya que éstas operan en conjunto dentro de un ámbito más amplio denominado sistema político. Éste constituye en sí el referente institucional para comprender las decisiones y la interacción entre los actores que las formulan.

Para términos analíticos, en la presente tesis, es importante analizar las relaciones entre instituciones y conocer cómo éstas han cambiado para dar espacio a nuevos actores determinantes en la formulación de las políticas, tal como se presenta para el caso del Poder Legislativo en México.

### 1.2.3 Sistema político como marco particular de análisis en la formulación de políticas

Uno de los objetos de estudio del NI es la agregación de las instituciones políticas, es decir el sistema político en su conjunto. Introducir este concepto es necesario en esta

[77] Laura Valencia Escamilla, "Las estrategias legislativas del Partido Acción Nacional en el proceso de reinstitucionalización del poder legislativo mexicano: La Cámara de Diputados 1988-2000," *Cuestiones constitucionales*, no.10 (enero-junio 2004 [citado el 21 de julio de 2009] UNAM): 275[énfasis añadido] disponible desde http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst10/CUC1008.pdf.

investigación puesto que a partir de este entramado es posible entender la forma en que el Estado se relaciona con el mercado y con las fuerzas económicas.

Como subraya Vegara,

> desde la perspectiva institucional, el objetivo de los estudios políticos no es analizar el enfrentamiento, sino los mecanismos de *formación de consenso* y de creación de metas colectivas en la sociedad. En consecuencia, la unidad de análisis no es el individuo ni sus preferencias, sino *el conjunto* de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político y es conocido como marco institucional.[78]

A esta perspectiva del estudio del sistema político, se incorporan dos aspectos fundamentales para esta investigación. El primero de estos aspectos como señala North y Ayala, es que las instituciones políticas inciden innegablemente en el desempeño de la economía[79] y por tanto, en la capacidad del Estado para funcionar eficazmente.[80] Para ser más puntuales, el desempeño de la economía condiciona, de alguna manera, el ejercicio del Estado, al incidir en su capacidad económica para llevar a cabo sus funciones. Lo anterior, es particularmente interesante, puesto que en este trabajo se hace un énfasis especial en que la aprobación de la reforma energética en México existe una estrecha relación de elementos políticos y económicos y se subraya cómo ésta tendría implicaciones para la capacidad funcional del gobierno mexicano.

A su vez, se contempla que el desempeño económico es un factor que incide en la estabilidad del régimen político operando con la siguiente lógica: "while good economic performance helps regimes and incumbents to generate legitimacy, poor performance helps to undermine legitimacy."[81] De tal suerte que la legitimidad del régimen depende en gran medida de la situación económica del país. La cuestión de la legitimidad del régimen y el

---

[78] Vergara, "Estudio introductorio," 7.
[79] North, *Instituciones, cambio institucional* , 14 y Ayala, *Instituciones y economía*, 74.
[80] Weaver y Bert. A Rockman, *Do Institutions Matter?*, 7.
[81] Osvaldo Santín Q, *The Political Economy of Mexico's Financial Reform* (Hampshire: Ashgate, 2001), 1.

desempeño económico es especialmente relevante para los países de Latinoamérica, incluido México, y tiene además implicaciones sobre la consolidación de la democracia como régimen de gobierno.[82]

Otro de los postulados que se derivan del NI y que se considera primordial para esta tesis, hace referencia a que "las capacidades para la formulación de políticas, también pueden ser muy distintas entre las diversas áreas que conforman el sistema político."[83] Esta última observación es muy importante puesto que permitirá hacer énfasis sobre el desplazamiento en el punto de equilibrio de la relación entre Ejecutivo y Legislativo, cambio que ha tenido repercusiones tanto en la formulación de políticas en México como en la manera en que se llevan a cabo los acuerdos para el cumplimiento de las tareas estatales.

En este sentido, "[e]l criterio de la funcionalidad del conjunto institucional es la capacidad de la estructura institucional del sistema político de fomentar la legislación e implementación de políticas públicas que a su vez aumenten el bien común (o sea, que atiendan intereses generalizables) y retroalimenten la legitimidad del sistema democrático mismo."[84] La observación de Nolhen se destaca porque es compatible con la concepción de función estatal articulada que se propuso en la primera sección de este capítulo, es decir, que las instituciones deben facilitar que el Estado cumpla su quehacer eficazmente para lograr sus objetivos.

No obstante, la funcionalidad depende más que nada del tipo de sistema político sus características particulares. No es posible decir que un sistema político por sí sólo garantiza

---

[82] Nolhen, "Democracia sin confianza," 39.
[83] Parsons, *Políticas públicas*, 259.
[84] Dieter Nolhen, "Renovación del presidencialismo: reformas institucionales y gobernabilidad democrática," en *El institucionalismo contextualizado,* Richard Ortiz ed. (México D.F.: Porrúa-UNAM, 2006), 68.

un desarrollo económico o la estabilidad del régimen. Es necesario tomar en cuenta las características particulares.

En el siguiente apartado se introducirá el concepto de diseño institucional que hace referencia a la tipología de los sistemas políticos, para posteriormente identificar las características del sistema político que opera en México.

### 1.3 Elementos para comprender el diseño institucional del sistema político mexicano con relación al cumplimiento de su función articulada

Hasta el momento se ha buscado dejar en claro la función de las instituciones y en particular, resaltar la importancia de las instituciones políticas en el cumplimiento de la función estatal articulada. Desde la perspectiva neoinstitucional, "una de las principales funciones del Estado es asegurar condiciones que conduzcan a la mayor eficiencia colectiva."[85]

A las instituciones políticas en particular se les considera relevantes para el desarrollo analítico de la investigación puesto que como se mencionó en la introducción de la presente tesis, las instituciones en México no se consideran propensas a incentivar a los actores para que éstos lleguen a cooperar y construir acuerdos.[86] Por esta razón se considera necesario introducir los elementos que ayuden a comprender las características específicas del diseño institucional del sistema político en México. En este sentido, existe la posibilidad de explicar, cómo lo establece la hipótesis de este trabajo, cómo los actores (partidos políticos), toman decisiones compartidas, aun cuando las instituciones no son idóneas para observar conductas cooperativas en el llamado gobierno dividido.

[85] Wiesner, "La economía neoinstitucional," 259.
[86] Palma-Rangel, "Reforma económica y arreglos institucionales en México,"173.

### 1.3.1 La Constitución como elemento configurador del sistema político

Antes de desagregar los componentes del sistema político, es fundamental hacer referencia al mecanismo que diseña y da cohesión a los demás componentes institucionales del sistema: la Constitución. De acuerdo a Carbonell, ésta funge como "un elemento configurador del sistema político"[87]. De forma tal la Constitución es el primer referente institucional del cual emanan o al cual se remiten las demás instituciones. La Constitución siempre estará en el trasfondo institucional porque a partir de ella se "crea gran parte del sistema de incentivos y organizaciones dentro de las cuales se estructuran y procesan las otras instituciones."[88] Es posible decir entonces que el texto constitucional alberga el diseño institucional del sistema político y establece los patrones para el funcionamiento de las instituciones dentro del mismo.

Benito Nacif menciona que "[s]i las reglas definen el orden político, las instituciones lo sostienen"[89]. Respecto a las instituciones que alberga la Constitución Mexicana, se destacan tres : a) sistema de gobierno, b) sistema electoral y c) sistema de partidos políticos. Al momento de analizar el mecanismo de funcionamiento de las mencionadas instituciones políticas, se incluye también una referencia al equilibrio de la relación entre Ejecutivo y Legislativo por ser éste un cambio fundamental relacionado a la democratización del sistema político, porque como se hará explícito, este aspecto modificó la forma tradicional de hacer políticas y se hizo necesaria la cooperación y la construcción de coaliciones entre partidos; poniendo a prueba la capacidad institucional del sistema político mexicano para llevar a cabo sus funciones.

---

[87] José Carbonell, *El fin de las certezas autoritarias* (México D.F.: UNAM, 2002), 184.
[88] Carbonell, *El fin de las certezas autoritarias,* 184.
[89] Nacif, "Para entender las instituciones políticas del México democrático," 3.

### 1.3.2 Sistema de gobierno, la relación Ejecutivo-Legislativo y su importancia en el equilibrio del diseño institucional

Sobre el sistema de gobierno en las democracias liberales, destaca que en éstas la estructura de gobierno se basa en la división de poderes.[90] En el caso de México el principio ordenador establecido en la Constitución divide al gobierno federal en tres poderes –el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial- depositados en tres órganos distintos, encargados a personas también distintas.[91] A su vez es importante destacar que el Poder Legislativo se subdivide en dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores, es decir en México opera un sistema bicameral.[92] Se menciona esta particularidad del sistema mexicano ya que el espacio institucional que se analizará respecto a la toma de decisiones, será el Poder Legislativo y en particular la Cámara de Senadores.

A partir de la división de poder tripartita del sistema de gobierno, se desprende el tipo de régimen. De acuerdo a una clasificación general de Giovanni Sartori puede ser presidencial, parlamentario o semipresidencial.[93] En México opera un sistema de tipo presidencial en el cual el titular del Ejecutivo se vuelve la figura que dirige el gobierno y a la par, se encarga de su ejercicio.[94] Al respecto Lijphart señala

> [e]l presidencialismo implica no sólo concentración de poder […] sino también, por definición, separación de poderes; si un poder legislativo separado está eficazmente organizado […], la separación de poderes puede significar un equilibrio aproximado entre presidentes y legislatura, y una presidencia que está lejos de ser todopoderosa.[95]

---

[90] Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* (México D.F.: Ariel, 1986), 124.
[91] Nacif, "Para entender las instituciones políticas del México democrático," 3.
[92]Art. 50: El poder legislativo de los estados unidos mexicanos se deposita en un congreso general, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. "Artículo 50", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [citado el 17 de julio de 2009]) Jurídicas UNAM): disponible en http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/51.htm?s=
[93] Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados* (México D.F.: FCE, 2004), 97-156.
[94] Un sistema presidencial debe se cumplir tres requisitos para considerarlo como tal, éstos son 1) que el presidente es electo popularmente; 2) no puede ser designado o desbancado del cargo por una votación del Parlamento y 3) el presidente dirige el ejecutivo. Sartori, *Ingeniería constitucional*, 97-99.
[95] Arend Lijphart, "Presidencialismo y democracia mayoritaria," en *Las crisis del presidencialismo, perspectivas comparadas*, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela comp. (Madrid: Alianza Editorial, 1997), 163.

Las observaciones de Lijphart son de especial interés en el caso de México donde mucho tiempo operó un sistema presidencial de tipo presidencialista o una presidencia todopoderosa en la que el titular a cargo gozó, hasta finales de los ochenta, de las llamadas facultades metaconsitucionales[96]. Éstas cuáles le permitieron concentrar mayor poder del que formalmente tenía, disminuyendo de facto las atribuciones del Legislativo.

Con relación al equilibrio de poderes entre Ejecutivo y Legislativo, el denominado "presidencialismo omnipresente", como lo denomina Carlos Casillas, sofocó los intentos por alcanzarlo.[97] Un ejemplo de ese poder concentrado se refleja en la facilidad que el presidente mexicano tenía para implementar sus políticas económicas, al punto que en México la economía también llegó a tener el calificativo de presidencialista.[98]

Con lo anterior, se destaca un punto de comparación interesante con la situación que prevalece actualmente, ya que como señala Casar, "[a] diferencia de su papel tradicional como 'aquiescente estampador de vistos buenos', el Congreso posterior a 1997 ha detenido y modificado ya varias iniciativas importantes del poder Ejecutivo."[99]

El presidencialismo mexicano ya no tiene el carácter presidencialista del régimen posrevolucionario y la relación con respecto al Legislativo se ha ido equilibrando. En este sentido existe la posibilidad de que bajo el esquema de presidencialismo exacerbado, se

[96]Lujambio señala las cuatro condiciones a las que Jeffrey Weldon señala como necesarias para el ejercicio de facultades metaconstitucionales de la presidencia, las cuales son fácilmente distinguibles en el caso mexicano hasta antes de 1988: un régimen constitucional presidencial, un 'gobierno unificado', disciplina parlamentaria del partido mayoritario, el líder del partido hegemónico debía ser el titular del Ejecutivo. Lujambio, "Adiós a la excepcionalidad," 254.
[97] Casillas, "Gobierno dividido en México," 9.
[98] Ayala, *Economía del sector público mexicano*, 52.
[99] María Amparo Casar, "Las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo: el caso de México," *Política y gobierno* vol VI, no 1 (enero-junio 1999): 84.

hayan oxidado los incentivos de los partidos para formar coaliciones de gobierno, puesto que no era una necesidad ya que había un partido dominante.

### 1.3.3 Sistema de partidos y sistema electoral como mecanismos para abordar el tema de la cooperación partidaria en México

Se hace referencia a estas dos instituciones en conjunto puesto que se reconoce que el sistema de partidos se encuentra muy ligado al sistema electoral.[100] El primero constituye "básicamente el marco de la competencia que entabla este tipo de organizaciones [los partidos políticos] para obtener y ejercer el gobierno"[101] y el segundo, el sistema electoral delimita el marco. En este sentido se destaca que

> [l]a imbricación entre un sistema de partidos y su régimen de partidos es tan estrecha y está tan profundamente arraigada que cuando se producen cambios en uno de estos elementos sistémicos, las repercusiones por uno sobre el otro son inmediatas, las cuales, a su vez producen cambios en el orden político.[102]

De manera tal, las repercusiones más evidentes de los cambios en la legislación electoral, serían para el tipo de sistema partidario especialmente sobre el número de partidos que operan en éste.

Con referencia al número de partidos, Sartori enfatiza que no es posible considerar a todos los partidos como determinantes del tipo de sistema partidario sino que, para establecer la naturaleza del sistema de partidos, se debe considerar solamente a los partidos importantes. A lo que probablemente se refiere Sartori, es que no es necesario contemplar a todos los partidos al momento de clasificar un sistema partidario, se debe contabilizar sólo los que tienen el potencial para formar coaliciones así como a los que tienen el potencial

---

[100] También llamado régimen de partidos.

[101] Leonardo Valdés Zurita, " Sistema de partidos," *Sistemas electorales y de partidos* ( [citado 29 de julio de 2009] IFE): disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partid.htm#21

[102] Casanova, "Un laberinto sin minotauro,", 14

para ejercer algún tipo de presión; es decir, que su existencia o creación afecta las tácticas de la contienda partidista.[103]

La puntualización que hace Sartori es particularmente relevante para el desarrollo del tercer capítulo de esta tesis, puesto que en el modelo que se propone para analizar la cooperación partidaria en México[104], será necesario identificar al llamado partido pivote y al partido de veto, que de acuerdo con el planteamiento sartoriano, son los determinantes en la formación de coaliciones.

Sobre el número de partidos en el sistema de partidos, resalta que en el caso del sistema partidario en México, éste ha evolucionado de un sistema hegemónico,[105]es decir donde un solo partido era el importante, a un sistema multipartidario con una tendencia tripartita (tres partidos son los importantes para la construcción de coaliciones: el Partido Revolucionario Institucional, PRI; Partido Acción Nacional, PAN; y Partido de la Revolución Democrática, PRD).[106] Dependiendo de la composición de las cámaras y de los requisitos de aprobación de la legislación, el número de partidos necesarios para llegar a un consenso puede variar, pero por lo general un acuerdo no se podrá concretar sin por lo menos dos de los partidos importantes.

También se considera necesario resaltar que en México opera un sistema electoral donde los partidos políticos y no los representantes en lo individual, son las principales unidades de análisis. Esta observación resulta especialmente importante para el presente trabajo, pues de acuerdo con el modelo de política pivote de Nacif, -el cual será introducido

---

[103] Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, 47.
[104]Nacif, "Policy Making Under Divided Government in Mexico," 1-28.
[105] A grandes rasgos un sistema de partido hegemónico puede ser entendido como "un sistema de partido único sin vocación totalitaria, pero estable, llevó al reconocimiento de varios partidos de oposición que canalizaban las disensiones de la familia revolucionaria". Valencia, "Las estrategias legislativas del Partido Acción Nacional," 248.
[106] Puente, "El Senado en gobiernos divididos," 315.

en el tercer capítulo-, se destaca que una de las características básicas para comprender la dinámica de política pivotal a partir de que "parties are assumed to be coherent collective actors in the sense that there is a single ideal point or most preferred policy for each party.[107] De manera tal, se observa que en México "la disciplina o unidad partidaria en las votaciones en el Congreso es sumamente alta,"[108] lo cual es un indicador del apego a la línea ideológica del partido y reafirma la característica que Nacif menciona sobre la coherencia de los legisladores en la colectividad y uniformidad en las votaciones de los representantes del partido.

Con la intención de resaltar la vinculación entre los cambios en la legislación electoral, los resultados de las elecciones y los cambios en el sistema de partidos, se rescata el pensamiento de Lujambio, quien menciona que

> la mayor competitividad del sistema de partidos y la mayor proporcionalidad del sistema electoral llevaron al PRI en 1997 a perder, por primera vez en su historia, el control mayoritario de la Cámara de Diputados (con el 47,5% de los escaños) y la mayoría calificada de dos tercios en el Senado (con el 59.3% de los escaños).[109]

Con respecto a los cambios en los componentes del marco institucional y sus repercusiones en el diseño institucional mexicano, la transformación es evidente si comparamos el sistema político mexicano que se desarrolló después de la Revolución y el que resultó posterior a las transformaciones arriba mencionadas. El primero, como menciona Casanova, descansó en la interacción de tres elementos fundamentales: un presidencialismo exacerbado, régimen de partido hegemónico y un funcionamiento corporativo (no fascista).[110] Cuando se extinguió el régimen de partido hegemónico, mismo

[107]Nacif, "Policy Making Under Divided Government in Mexico", 11.
[108] Nacif, "Para entender las instituciones políticas del México democrático," 27.
[109] Lujambio, "Adiós a la excepcionalidad," 260.
[110] Casanova, "Un laberinto sin minotauro," 30.

que se caracterizaba por un pluralismo limitado,[111] y comenzó un pluralismo moderado, también se terminó el carácter presidencialista del sistema presidencial, pues muchos de los poderes extraordinarios del presidente tenían su origen en el sistema de partido único cuyas reglas electorales impedían la existencia de una oposición real.

Lorenzo Meyer señala que en este contexto de cambio, Salinas fue el último presidente mexicano que pudo hacer "uso, a fondo, de los poderes del presidencialismo autoritario para recuperar la legitimidad, acelerar los cambios económicos y rehacer la coalición gobernante, sin modificar de manera sustantiva la forma de gobernar, es decir, sin cambiar la naturaleza íntima del sistema."[112] No obstante, ya para 1997 el cambio en el sistema era irreversible. En este aspecto, una de las repercusiones más destacables de la dinámica del nuevo diseño institucional, es que por primera vez el PRI se ve obligado a construir coaliciones parlamentarias con otros partidos para poder gobernar.[113] Dicho de otras manera, a partir de 1997 se haría notoria la de cooperación entre partidos para que el partido en el gobierno pudiera implementar cambios en la legislación. No obstante, la cooperación no se volvería un requisito necesario para la construcción de acuerdos sino hasta el 2000 cuando el partido en la presidencia deja de contar con la mayoría también en la Cámara Alta.[114]

México desarrolló "junto con el cambio político [...] un arreglo similar para fortalecer el equilibrio entre poderes."[115] Surgió así un nuevo diseño institucional, uno más incluyente en el que se integró al poder Legislativo para ser tomado en cuenta como un

---

[111] Lorenzo Meyer, *Fin de régimen y democracia incipiente, México hacia el Siglo XXI* (México D.F. Océano, 1998), 28.
[112] Meyer, *Fin de régimen y democracia incipiente,* 26.
[113] Lujambio, "Adiós a la excepcionalidad," 252.
[114] Recordemos la observación de Puente quien señala que fue hasta el 2000 cuando al partido en el gobierno dejó de controlar la mayoría también en el Senado. Puente, "El senado en gobiernos divididos," 333.
[115] Valencia, "Las estrategias legislativas del Partido Acción Nacional," 270.

verdadero contrapeso al Ejecutivo. En este sentido, se pone a prueba la capacidad del diseño institucional mexicano para fomentar conductas cooperativas que conlleven a la formación de coaliciones de gobierno.

Para sintetizar, a lo largo de este primer capítulo se estableció que bajo el enfoque de la EPI surge una nueva concepción de función estatal articulada, es decir la función económica más estrechamente ligada a la función política por su carácter bidireccional. Por ejemplo, en México "[e]l cambio institucional es más visible en la llamada Reforma del Estado, el cual es un proceso simultáneo de liberalización económica y política,"[116] cambio entendido como una serie de reacomodos que se han ido implementando desde 1980 y continúan hasta la fecha. Es gracias a esta transformación en la concepción acerca de la función estatal, se distingue que ya no es necesario remitirse sólo a la cuestión política, sino que los factores económicos toman peso al momento de tomar decisiones políticas y viceversa.

En este primer capítulo se reconoció también que mucha de la eficacia del gobierno radica en el diseño del sistema político con sus características institucionales particulares y la capacidad de éstas para la toma de decisiones que influyen en la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones. Es por esta razón, que en el segundo capítulo se hará una evaluación del diseño institucional mexicano en cuanto a su capacidad para funcionar en un contexto de gobiernos divididos.

[116] Luis Rubio, "La democracia y la economía," 49, citado por González, "Cambio institucional en el modelo económico," 108.