



**Universidad Autónoma Metropolitana**

*Unidad Iztapalapa*

EL FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO COMO  
MEDIO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO: UNA RESPUESTA  
DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO

**T E S I N A**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN  
C I E N C I A P O L Í T I C A  
P R E S E N T A

JAVIER MORENO SÁNCHEZ

MATRICULA: 200323808

ASESOR  
MTR. MARCO ANTONIO  
IBÁÑEZ REAL

LECTOR  
MTRA. CLAUDIA G.  
JIMÉNEZ GONZÁLEZ

*Iztapalapa, Ciudad de México septiembre de 2005*



Casa abierta al tiempo  
UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

COORDINACION DE LA LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA  
EVALUACIÓN DEL TRABAJO FINAL DE INVESTIGACIÓN (TESINA)  
ASESOR

SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN: III FECHA: 12/Septiembre/2005

TRIMESTRE: 05P

PROFESOR ASESOR: Mtro. Marco Antonio Ibáñez Real

ALUMNO (S): Javier Moreno Sánchez

MATRICULA (S): 200323808

TITULO: El fortalecimiento de las instituciones del sistema político mexicano como medio para la consolidación de la democracia en México: Una respuesta desde el neoinstitucionalismo  
EVALUACIÓN PROPUESTA: \_\_\_\_\_

COMENTARIOS: *Sin duda es un trabajo de investigación muy bien realizado. Cumple con todos los requisitos en la elaboración de una tesina. Pero lo más importante es la inquietud por temas novedosos, y principalmente, la visión de apoyarse en los trabajos de administración pública a nivel sociológico.*

FIRMA: \_\_\_\_\_

UNIDAD IZTAPALAPA  
Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340 México, D.F., Tels.: 58-04-4600 y 58-04-6500



Casa abierta al tiempo  
UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

COORDINACION DE LA LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA  
EVALUACIÓN DEL TRABAJO FINAL DE INVESTIGACIÓN (TESINA)  
LECTOR

SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN: III FECHA: 12/septiembre/2005

TRIMESTRE: 05P

PROFESOR LECTOR: Mtra. Claudia G. Jiménez González

ALUMNO (S): Javier Moreno Sánchez

MATRICULA (S): 200323808

TITULO: El fortalecimiento de las instituciones del sistema político mexicano como medio para la consolidación de la democracia en México: Una respuesta desde el neoinstitucionalismo  
EVALUACIÓN PROPUESTA:

COMENTARIOS: Me parece que en términos generales, la tesis tiene un buen fundamento teórico-metodológico sustentado en la importancia del institucionalismo y la manera en la que se aterriza al caso del sistema político mexicano con el objetivo de replantear una nueva reconfiguración del marco político que lo ha regulado por décadas.

En términos generales, me parece un buen esfuerzo de interpretación y análisis en el sentido de la agregación y desagregación de los componentes del neoinstitucionalismo como marco teórico a un caso tan híbrido y complejo como es el sistema político mexicano.

FIRMA: 

UNIDAD IZTAPALAPA

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340 México, D.F., Tels.: 58-04-4600 y 58-04-6500

Las condiciones bajo las que se me entiende, y se me entiende por necesidad, las conozco perfectamente. Hay que ser honrado hasta la dureza de las cosas espirituales sólo para soportar mi seriedad, mi pasión. Hay que haberse ejercitado en vivir sobre las cumbres de las montañas- en ver debajo de sí toda esa miserable charlatanería de la política y del egoísmo de los pueblos. Hay que volverse indiferente; no se ha de preguntar nunca si la verdad es útil o si puede llegar a convertirse en una fatalidad para alguien... Una fuerte predilección para problemas que hoy nadie se atreve a afrontar, el coraje para lo prohibido; estar predestinado a entrar en el laberinto; una experiencia de siete soledades. Oídos nuevos para escuchar una música nueva. Ojos nuevos para vislumbrar lo más lejano. Una conciencia nueva para captar verdades que hasta hoy han permanecido mudas. Y la voluntad de economía del gran estilo: hay que conservar las propias fuerzas, el propio entusiasmo... El respeto y el amor a uno mismo, la libertad absoluta frente a uno mismo...

**Friedrich Nietzsche, El anticristo**

## Índice

ÍNDICE.....	5
PRESENTACIÓN .....	6
INTRODUCCIÓN.....	8
I. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL NEOINSTITUCIONALISMO .....	10
1.1 EL INSTITUCIONALISMO CLÁSICO .....	11
1.2 LOS DIVERSOS NEOINSTITUCIONALISMOS .....	15
1.2.1 <i>Neoinstitucionalismo histórico</i> .....	16
1.2.2 <i>Neoinstitucionalismo Sociológico</i> .....	17
1.2.3 <i>Neoinstitucionalismo económico</i> .....	19
1.3 EL NEOINSTITUCIONALISMO POLITOLÓGICO .....	21
1.4 LA TEORÍA INSTITUCIONAL Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL.....	28
II. EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.....	37
2.1 SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES EN MÉXICO .....	38
2.1.1 <i>La Constitución de 1917</i> .....	42
2.1.2 <i>El pacto de 1929</i> .....	49
2.2 ELEMENTOS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO .....	57
2.2.1 <i>El poder presidencial</i> .....	59
2.2.2 <i>El partido hegemónico</i> .....	61
2.2.3 <i>La relación patrón-cliente y la lealtad</i> .....	67
2.3 UN NUEVO ARREGLO INSTITUCIONAL: EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO .....	71
III. DEMOCRACIA Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN MÉXICO.....	77
3.1 MÉXICO: LOS PRIMEROS PASOS A LA DEMOCRACIA .....	77
3.2 CAMBIO INSTITUCIONAL Y DEMOCRACIA.....	84
CONCLUSIONES.....	88
BIBLIOGRAFÍA .....	90

## Presentación

La presente investigación plantea la necesidad de fortalecer las instituciones del sistema político mexicano con la idea de consolidar la democracia en México, es decir, intenta analizar el papel de las instituciones políticas en México y su deterioro o límites en la actualidad, para ello, la teoría que se utilizará para dar respaldo a la investigación es la del nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo.

Así pues, sostiene la investigación la idea de que el sistema político mexicano y en particular sus instituciones están frágiles y endeble en la actualidad. Por ello, la preocupación de la investigación radica en demostrar que las instituciones heredadas del antiguo régimen presidencialista y de partido hegemónico son inadecuadas incluso inoperantes en un ambiente tan diferente como el de hoy día en el que la competencia política es más abierta, competitiva y transparente, es decir, consideramos que el sistema político mexicano está es una crisis institucional debido a las contradicciones de las instituciones formales e informales de un régimen de partido único y presidencialista frente a una realidad de competencia política y electoral más plural y dinámica.

La teoría en la que se basará la presente investigación es relativamente joven, ya que se desarrollo a finales de los ochentas como una respuesta al conductivismo y a la teoría de la elección racional, en ésta teoría se da un papel primordial y preponderante a las instituciones al considerarlas como reguladoras de la acción individual y por ello es que es básica al referirnos al fortalecimiento o a la creación de nuevas instituciones en el sistema político mexicano con el fin de regularlo y fortalecerlo. Sin embargo, considero que el neoinstitucionalismo por ser una teoría bastante joven por lo que es necesaria la ayuda de diferentes ciencias, disciplinas y teorías como pueden ser: la ciencia política, la economía, la sociología o las relaciones internacionales. Además, es una teoría en la que la interdisciplinariedad esta dentro de su ciencia, su metodología y epistemología, es decir, considerando que en la actualidad se vive una realidad bastante complicada y compleja ésta solamente puede ser explicada a partir de la interdisciplinariedad y, es aquí donde el neoinstitucionalismo se coloca y muestra como una teoría adecuada a este punto de vista.

De esta manera, en la presente investigación colocamos al Estado como el único actor que puede llevar a cabo los cambios institucionales en el sistema político, regresándole de esa manera el papel predominante que debe tener en la vida política y que dejó de tener en la ciencia política contemporánea. En efecto, el neoinstitucionalismo también coloca al Estado como el ente o actor capas que debe dar paso al cambio institucional.

La investigación también sostiene que tras la reinstitucionalización o el fortalecimiento institucional del sistema político mexicano se puede dar la consolidación de la democracia, es decir, el cambio en las instituciones del sistema político son un mecanismo para poder lograr un orden político que permita dar paso a la democracia y a la participación vigilada y delimitada por las instituciones. Así pues, las instituciones son los instrumentos que nos brindan y posibilitan la legalidad, legitimidad y la certidumbre sobre

las acciones de los ciudadanos y de los actores políticos a partir del cumplimiento de las reglas y leyes existentes en el entramado institucional del sistema político.

Si bien, el neoinstitucionalismo puede trabajar y estudiar instituciones concretas o partes específicas que conforman al sistema político, como el federalismo o el desempeño económico. La presente investigación trata sobre el cambio y el fortalecimiento de las instituciones del sistema político mexicano para lograr un orden político y dar paso a la democracia.

Así pues, quiero agradecer al Maestro Marco Antonio Ibáñez Real por su apreciada e infinita ayuda para la realización y culminación de la presente investigación. Así como agradecerle sus enseñanzas y sobre todo su invaluable y agradable amistad. De igual manera, deseó agradecer a la Maestra Claudia G. Jiménez González por haberme abierto las persianas hacia el fascinante mundo de la teoría neoinstitucionalista. También, agradecerle sus apreciables consejos y comentarios hacia el presente trabajo. Agradezco también a mis padres Maria Beatriz Sánchez y Casto Moreno por todo su gran apoyo, cariño y comprensión infinita. A mis hermanos: Blanca Leonor y Francisco, esperando que éste trabajo les sirva de ejemplo para alcanzar sus metas. Quiero agradecer también, a mi querida amiga Ileana por su gran y apreciable amistad. Finalmente, pero no por ello menos importante, quiero agradecer infinitamente a Gaby Leal su gran e inmenso apoyo en la realización de toda la investigación.

## Introducción

En los últimos años se ha dado una nueva revalorización del estudio de las instituciones y su influencia en la vida social, política y economía. Este resurgir de las instituciones se da a través de una teoría relativamente joven, el neoinstitucionalismo. El interés de retomar el papel de las instituciones es la consecuencia de la transformación de las instituciones, es decir, en la actualidad las instituciones son aun más complejas. Su complejidad ha orillado a reformular el papel y la trascendencia que juegan en la vida social actual.

No cabe duda de que en la actualidad las instituciones son aun más complejas tanto a su interior como con las nuevas tareas que ejercen. Además, han tomado un papel mucho más trascendente en la vida política y dentro de los sistemas políticos.

En el sistema político, su trascendencia se da en tanto que las instituciones son las que restringen las acciones deliberadas de los individuos, es decir, son una especie de tope frente a las acciones que puedan tomar. En un sentido estricto las acciones de los individuos están limitadas y delimitadas por las prerrogativas o posibilidades que las instituciones les brindan. Si bien, no hay duda de que el individuo puede e incluso toma decisiones propias, estas acciones deben estar dentro del margen de posibilidades de acciones de las instituciones.

Como institución podemos entender como aquella que dicta las normas del juego o de convivencia dentro de la sociedad o del sistema político. Lo anterior reafirma que las instituciones son las encargadas de vigilar las acciones individuales y sancionarlas cuando éstas violen una ley. Dentro de la teoría neoinstitucionalista podemos encontrar que las instituciones se dividen en dos ramas importantes. Por un lado tenemos a las instituciones formales, que son aquellas estipuladas y colocadas en las normas y leyes escritas, como una Constitución y, debido a ello estas instituciones formales son de carácter obligatorio y su desobediencia o no cumplimiento implicaría una sanción o castigo. Las otras son las instituciones informales, las cuales son los códigos de comportamiento no escritos por lo que carecen de obligación de cumplimiento por parte de los ciudadanos. El cumplimiento solo es obligado por la ética o el respeto al otro. Como podemos ver, el neoinstitucionalismo es una corriente preocupada y dedicada a estudiar las acciones, las formas y demás de las instituciones. Debido al crecimiento y al efecto de la globalización el neoinstitucionalismo, toma fuerza, en tanto puede y es utilizado para analizar las complejas instituciones globales.

Una característica importante y quizá la que le permite analizar a las instituciones complejas es sus notable interdisciplinariedad, es decir, acepta la ayuda de varias ciencias como la ciencia política, la economía, la sociología, la geografía, el derecho, etc. Como podemos ver, la interdisciplinariedad le permite acrecentar su espacio de explicación de una institución ya que le permite ver a la institución desde diversos ángulos y perspectiva.

En la presente investigación el neoinstitucionalismo será utilizado para analizar las instituciones del sistema político mexicano, y generar de ésta manera un diagnóstico de la

situación de las instituciones en el sistema político. En el primer capítulo estudiaremos los orígenes de ésta joven teoría institucional. De igual manera estudiaremos los diversos neoinstitucionalismo que podemos encontrar dentro de teoría, es decir, analizaremos las diversas tendencias y escuelas dentro de la corriente neoinstitucional. Posteriormente analizaremos la corriente dentro del neoinstitucionalismo que utilizaremos para la realización de la presente investigación. En el último apartado del capítulo uno analizaremos la teoría institucional, es decir, observaremos la base teórica de la corriente neoinstitucional y uno de sus puntos importantes que lo separan del institucionalismo clásico: el cambio institucional.

En el segundo capítulo analizaremos tanto las instituciones informales como las formales del sistema político mexicano. Este capítulo es importante en tanto nos permite hacer una descripción institucional del sistema político; es decir, realizaremos un viaje desde la creación de las instituciones posrevolucionarias que dieron origen posteriormente a la Constitución de 1917 hasta nuestros días. Cabe mencionar que en el camino estudiaremos tanto instituciones formales como informales y sus interrelaciones. Al terminar ello, en el último apartado del segundo capítulo recopilaremos la evolución de las instituciones formales e informales del sistema políticos y daremos un diagnostico de la situación actual del arreglo institucional del sistema político mexicano.

Finalmente, en el capítulo tercero haremos un recorrido por la evolución de las reformas electorales en México y de las instituciones emanadas de éstas reformas. En el último apartado trataremos lo referente al cambio institucional y su relación con la democracia, es decir, veremos la valides del cambio o fortalecimiento institucional como un medio o mecanismo para lograr la consolidación de la democracia en México. De antemano espero sea útil y de interés la presente investigación: estimado lector.

## I. Orígenes y evolución del neoinstitucionalismo

En los últimos años el estudio de las instituciones ha experimentado un renacimiento dentro de las ciencias sociales al tratar de explicar fenómenos a partir de la influencia de las instituciones sobre éstos y, fue a partir de la década de 1980 que se produjo un retorno al fuerte interés por el rol que desempeñan las instituciones dentro de la vida política y sus repercusiones en los sistemas políticos. No es extraño que gobiernos, organismos internacionales y académicos estén reconociendo la relevancia de las instituciones y su influencia en el comportamiento de los individuos y en el desarrollo de las naciones.<sup>1</sup> Como consecuencia en los últimos años ha aparecido lo que podríamos denominar como nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo, este resurgir del interés por las instituciones es la consecuencia acumulativa de la moderna transformación de las instituciones sociales y su creciente importancia en el desarrollo de las naciones. Además, hay que reconocer que las instituciones sociales, políticas y económicas han crecido y se han hecho considerablemente más complejas y en algunos casos más eficientes por lo que han recobrado mayor relevancia para la vida colectiva y como consecuencia se presenta una revalorización de su importancia en el ámbito académico, político, económico y social,<sup>2</sup> es decir, las instituciones comienzan a ser valoradas nuevamente como un instrumento de gran importancia para la gobernabilidad y el desarrollo.

Este nuevo redescubrir hacia las instituciones se desprende por la necesidad de analizarlas y encontrar en donde y que se debe de cambiar o fortalecer de ellas con el fin de lograr un desarrollo<sup>3</sup> a partir de la influencia de las instituciones hacia las acciones de los individuos en la vida social, política y económica tanto dentro de las naciones como entre las naciones mismas.

Ahora, si afirmamos que estamos viendo el desarrollo de un nuevo institucionalismo, se pretende entender que en efecto hubo un “viejo institucionalismo”<sup>4</sup>, empero, el viejo y el nuevo institucionalismo en efecto guardan cierta distancia y

---

<sup>1</sup> Un ejemplo claro es el reporte del Banco Mundial de 1997, en el cual se expresa la importancia del Estado y de las instituciones en la vida política y el desempeño económico. Además, se hace un análisis del papel de las instituciones en el mundo y se reivindica al Estado como el único actor indiscutible que puede generar el cambio institucional. Así pues, se colocan a las instituciones como un medio para mejorar la vida política y social de las naciones a partir de su cambio o fortalecimiento con el fin de garantizar acciones eficaces del Estado. *vid.* World Bank, *el Estado en el cambio mundial*, Reporte sobre el desarrollo mundial, 1997, Washington D. C.

<sup>2</sup> March, James y Olsen, Johan, “ El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”, en *Zona abierta*, 1993, núm. 63/64, p. 1-43

<sup>3</sup> Como desarrollo entenderé la evolución o paso de un estadio a otro en el que se esperaría estar mejor que en el anterior, es decir, el paso a un momento con instituciones más fortalecidas y que enfrenten los embates y cambios del mundo actual, tanto en la política como en el mercado.

<sup>4</sup> March, James y Olsen, Johan, *Op. cit.* p. 12

diferencias entre sí, sin que por ello se alejen totalmente.<sup>5</sup> Es así que, en el siguiente apartado examinaremos de manera expedita las características del viejo institucionalismo con el fin de analizar y comprender cuales son las raíces del neoinstitucionalismo y de esta manera lograremos posteriormente observar en que guardaron semejanza y cuales son las características netamente nuevas y diferentes entre el viejo y el nuevo institucionalismo. De esta manera nos crearemos un marco teórico y de referencia para entender un poco más las propuestas del neoinstitucionalismo y la manera en que éste responde a fenómenos que estén dentro de su espacio de explicación. Además, cabe destacar que el institucionalismo clásico es el que abre la puerta a la discusión sobre la importancia y el papel que las instituciones ejercen en el sistema social como garantes del cumplimiento de las leyes y normas en la sociedad.

## 1.1 El institucionalismo Clásico

Desde la antigüedad observamos que las preguntas fundamentales que los estudiosos, de la vida política, formulaban se referían a la naturaleza de las instituciones gubernamentales que podrían estructurar el comportamiento de los individuos –gobernados y gobernantes– con miras a mejores fines, es decir, desde los inicios de las ciencias sociales el estudio de las instituciones ha estado presente, muestra de ello son las afirmaciones de Thomas Hobbes quien defendió la necesidad de construir instituciones fuertes para salvar a la humanidad de sus peores instintos<sup>6</sup> o el caso de Montesquieu quien identificó la necesidad de equilibrio en las estructuras políticas lo que genera el debilitamiento de los gobiernos autocráticos, es decir, se manejaba que las instituciones eran mecanismos de control hacia los individuos, los cuales se veían controlados y delimitados en sus acciones por las instituciones, las cuales garantizarían el equilibrio y la igualdad de las personas frente a ellas.<sup>7</sup>

Como podemos ver la existencia de las instituciones a sido de gran interés para el desarrollo de la humanidad, ya que son estas las que garantizan la vida en sociedad y son las que delimitan las acciones de los individuos las cuales en ocasiones pueden ser

---

<sup>5</sup> Una de las diferencias sustanciales es que el viejo institucionalismo mantiene una fuerte tendencia e influencia legalista y normativa al ver a las instituciones como instrumentos para hacer cumplir las leyes constitucionales y el nuevo institucionalismo si bien hace énfasis en lo legal y normativo, se abre más para dar espacio a las leyes no escritas como las leyes morales o religiosas y ve a las instituciones más aya de simples instrumentos, ya que considera que pueden ser una de las causas del mal funcionamiento del Estado, es decir, da una mayor importancia y papel a las instituciones dentro de las naciones y en especial en su desarrollo político, social y económico.

<sup>6</sup> En este sentido podemos hablar de un contrato social hobbesiano, en el cual el Estado o como lo llamaría Tomás Hobbes “el leviatán” sería el encargado de mantener el orden a través de instituciones que garantizarían a las personas el contar con un bienestar y tranquilidad social.

<sup>7</sup> B. Guy, Peters, 2003, *El Nuevo institucionalismo*, Gedisa editorial, Barcelona, 254 pp.

deliberadas o buscando su propio beneficio.<sup>8</sup> Es decir, son una manera de controlar las ambiciones individuales frente a los deseos colectivos.

Para la mitad del siglo XIX podemos hablar de la existencia de un institucionalismo clásico con un fuerte contenido normativo y jurídico, debido a que veía a las instituciones como instrumentos o mecanismos de control hacia los individuos los cuales se veían restringidos por las instituciones, además las consideraba como las observadoras del cumplimiento de la ley ya que consideraba a las instituciones como las encargadas de ejecutar las normas y leyes y, velar cumplimiento.<sup>9</sup> Además de su fuerte influencia jurídico-normativa el viejo institucionalismo tenía otras cuatro características que eran: el legalismo, el estructuralismo, el holismo y el historicismo, las cuales aunadas a la influencia normativa formaban las bases y fundamentos de la teoría del institucionalismo clásico.

### *El legalismo*

Esta primera característica del viejo institucionalismo lo hacía ocuparse y preocuparse por la ley y el papel central de ésta en la actividad gubernamental lo cual le creaba una tendencia a la aplicación literal de las leyes, es decir, la ley constituía tanto la estructura del sector público, como la herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos. Así pues, el legalismo institucional tuvo un importante desarrollo y promoción a partir del estudio del Estado como estructura política de tipo formal legal que encarna el poder político<sup>10</sup>, lo que significa que el Estado era el rector de la vida social al ser el ejecutor de las leyes. El legalismo del viejo institucionalismo se debió a la fuerte influencia del derecho y de la filosofía política, lo cual provocó que el viejo institucionalismo sólo se centrara en los estudios de los regímenes políticos y de las Constituciones.<sup>11</sup> Las Constituciones de las naciones fueron uno de los principales estudios que realizó el institucionalismo clásico dejando ver claramente su tendencia e influencia legalista, esta tendencia a estudiar las Constituciones se debía a que el institucionalismo clásico veía en ellas la manera en la que funcionaba y se comportaban los individuos dentro de un Estado o una nación. Como podemos ver para el viejo institucionalismo las Constituciones eran las que contenían las leyes formales que regían la vida social de las naciones, empero, para el nuevo institucionalismo no solo existen las instituciones formales, sino que da espacio a las llamadas leyes informales como las leyes religiosas o morales, de las cuales se hablará con mayor detalle en el apartado 1.4.

---

<sup>8</sup> Gabriel A. Almond, 2001, *Una disciplina segmentada*, FCE, México, 178-182

<sup>9</sup> Para el viejo institucionalismo las instituciones implantaban normas o leyes a los individuos, los cuales debían de obedecer para evitar alguna sanción. Ello explica en gran medida por que los institucionalistas clásicos tenían una notada inclinación hacia lo jurídico-normativo y veían en las instituciones al ente encargado del cumplimiento de las leyes.

<sup>10</sup> Rivas Leone, José Antonio, "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones", en *Reflexión Política*, Junio, 2003, año 5, num. 9, p. 5-12

<sup>11</sup> *Idem.* p. 6

### *El estructuralismo*

Una segunda característica del viejo institucionalismo fue su visión estructuralista la cual le hacía ver y entender que la estructura cuenta y determina el comportamiento, lo que hizo que el viejo institucionalismo no dejará espacio a la idea de que la influencia de los individuos modifica el curso de los acontecimientos dentro del gobierno, premisa distinta a la posteriormente planteada por el neoinstitucionalismo, es decir, para el viejo institucionalismo los individuos eran manejados y delimitados en sus acciones por las instituciones o estructuras de gobierno y por ende deshabilitados para influir dentro de las instituciones, caso diferente al del nuevo institucionalismo el cual, si bien sigue creyendo que las estructuras institucionales influyen en las acciones de los individuos, no descarta la posibilidad de que éstos pueden modificarlas, transformarlas o crearlas, dependiendo de la situación en la que se encuentre el Estado o Nación. El estructuralismo del institucionalismo clásico tendió a concentrarse en las principales características institucionales de los sistemas políticos, por ejemplo, si eran presidencialistas o parlamentarios; federales o unitarios, etcétera.

Como podemos ver el estructuralismo del viejo institucionalismo concentraba su análisis en instituciones formales o constituciones lo que no le permitía analizar aspectos estructurales del sistema como, por ejemplo, el corporativismo, es decir, el viejo institucionalismo creía en las instituciones en tanto a su situación formal dentro de la constitución y no en función de la manera en la que funcionaban.<sup>12</sup>

### *El holismo*

Muchos viejos institucionalistas fueron de algún modo comparativistas. En cierta forma estaban obligados a serlo, dado que su énfasis en el análisis formal-legal les exigía usar otros sistemas para poder obtener alguna variación. Así pues, el institucionalismo clásico fue el enfoque más o menos exclusivo en la política comparada.<sup>13</sup>

En el viejo institucionalismo el holismo tendía a apartar el análisis de la comparación, es decir, no se comparaban los países, sino que se les describía. Al utilizar esa estrategia para la investigación resulta difícil hacer generalizaciones, lo que en efecto no era el objetivo de los viejos institucionalistas ya que cada país era tratado como un caso *sui generis*.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> B. Guy, Peters, *Op. cit.* p. 22-23

<sup>13</sup> Rivas Leone, José Antonio, *Op. cit.* P. 7

<sup>14</sup> B. Guy, Peters, *Op. cit.* p. 23-24

## *Historicismo*

Los análisis de los viejos institucionalistas se caracterizaron también por tener una fuerte fundamentación histórica, es decir, para comprender cabalmente de qué manera se practicaba la política en determinado país, el investigador tenía que comprender la pauta de desarrollo que había producido ese sistema.<sup>15</sup> Como podemos ver, el historicismo era utilizado para lograr entender el desarrollo de las instituciones de cierto Estado o sistema político. La historia pues, era el instrumento que permitía a los viejos institucionalistas comprender el pasado de ciertas instituciones y entender su presente.

## *El análisis normativo*

Por último, habrá que señalar que el viejo institucionalismo tenía un fuerte elemento normativo, es decir, los viejos institucionalistas vinculaban sus declaraciones descriptivas acerca de la política por una preocupación por el “buen gobierno”

Por la tradición jurídica y formal de las instituciones es que se puede explicar el énfasis en las normas y el respeto a las instituciones. Así pues, casi por definición, la preocupación de los institucionalistas por las normas y los valores significaba que su trabajo no podía ser científico, al menos no en el sentido positivista del término, ya que las normas y los valores llevan implícita la idea del “deber ser”, algo que a los ojos del positivismo no es racional y mucho menos científico.<sup>16</sup>

Finalmente, la aparición de un nuevo institucionalismo se puede entender como un intento de revalorar el papel, cada vez más importante, de las instituciones en la vida política y su influencia en el desarrollo de las naciones y como una necesidad para entender el funcionamiento, cada vez más complejo, de las éstas. Además, cabe mencionar que el neoinstitucionalismo retoma algunas de las formas de análisis y características del viejo institucionalismo, como el legalismo, la normatividad y el respeto a las instituciones, pero se aleja del viejo institucionalismo en tanto acepta la interrelación, más que subordinación, entre los individuos y las instituciones, así como la existencia de instituciones informales que pueden llegar a influir tanto como las instituciones formales. Asimismo, el neoinstitucionalismo pone énfasis en las instituciones y en la necesidad de cambiarlas o fortalecerlas cuando estas no funcionan o dejen de brindar resultados satisfactorios a los ciudadanos; caso diferente al del viejo institucionalismo el cual no se planteaba en su análisis el cambio en las instituciones, sino que solo se dedicaba a su estudio y descripción.

Empero, el neoinstitucionalismo tiene una característica mucho más notoria que la del viejo institucionalismo y, es que tiene una diversidad de subescuelas a su interior lo cual el viejo institucionalismo no tenía. Por lo tanto podemos decir que el neoinstitucionalismo

---

<sup>15</sup> *Idem.* p. 25-26

<sup>16</sup> *Idem.* p. 26

“no es un ejemplar, sino un genero y contiene diversas especies”<sup>17</sup>, es decir, el neoinstitucionalismo lo podemos encontrar en las principales ciencias de las ciencias sociales como la sociología, la economía, la historia y la ciencia política. Si bien, encontramos algunas diferencias entre estos enfoques del neoinstitucionalismo, cabe mencionar que la esencia se conserva en todas ellas, es decir, la importancia de las instituciones y la trascendencia de su papel en el desarrollo de las naciones y en la vida social de éstas es la tesis que todos los enfoques conservan. A continuación pasaremos a analizar las características de estos diversos neoinstitucionalismos con la finalidad de concentrar sus similitudes y observar sus diferencias o contra posiciones.

## 1.2 Los diversos neoinstitucionalismos

Como lo hemos mencionado, a partir de finales de la década de los 80's, se dio en las ciencias sociales, un incremento por el estudio de las instituciones y en el papel que éstas desempeñan en la vida social, política y económica. Así como un incremento en el estudio y análisis de su comportamiento, sus resultados y su influencia en el desarrollo.

Además, el resurgir del interés por estudiar las instituciones obedece y es la consecuencia de los diversos cambios y transformaciones experimentados en el seno de la sociedad y en el funcionamiento del Estado (cada vez más complejo y diferenciado)<sup>18</sup>, es decir, el análisis de las instituciones obedece también a la necesidad de lograr una mayor comprensión del papel y las tareas de las instituciones en la vida social dada su nueva y mayor complejidad ocasionada por los rápidos cambios en la política y la economía mundial.

Si bien, este resurgimiento por el interés de las instituciones se ha asentado en las ciencias sociales, también es un hecho que ha tomado diferentes matices en las diversas disciplinas. Así pues, encontramos al neoinstitucionalismo sociológico, histórico, económico y politológico.<sup>19</sup> Cabe mencionar que a diferencia del institucionalismo clásico, el neoinstitucionalismo cuenta con un mayor número de corrientes a su interior debido a la manera en que cada ciencia ve y entiende el papel y cambio en las instituciones.

---

<sup>17</sup> *Idem.* p. 14

<sup>18</sup> Rivas Leone, José Antonio, *Op. cit.* p. 6

<sup>19</sup> El neoinstitucionalismo politológico es una propuesta de Guy Peters y José Antonio Rivas Leone los cuales consideran a la ciencia política como una ciencia interdisciplinaria y adecuada para albergar y combinar las esencias de los diversos institucionalismos para tratar de formar uno solo, es decir, ven a la ciencia política como la encargada o la adecuada para llevar la batuta del neoinstitucionalismo debido a su apertura científica e ideológica; en cuanto al institucionalismo económico encontramos a José Ayala Espino y North Douglass como sus principales representantes y a James March y Johan Olsen como los representantes del neoinstitucionalismo sociológico; cabe mencionar que todos ellos son hoy día los principales representantes de esta corriente de pensamiento y son sus mayores aportadores del nuevo institucionalismo.

En el presente capítulo analizaremos que entiende cada enfoque por institución y cambio institucional para lograr comprender y ver sus diferencias sustanciales y sus convergencias sobre el neoinstitucionalismo; así pues, también se intentara dar una descripción general de cada uno de ellos con el fin de comprender las propuestas de cada corriente y la manera en que ve percibe la realidad de las instituciones en la vida social de las naciones.

### ***1.2.1 Neoinstitucionalismo histórico***

Comenzaremos con una de las corrientes dentro del neoinstitucionalismo que se ha autodenominado “institucionalismo histórico”. La idea básica de este institucionalismo<sup>20</sup> es que las decisiones políticas que se toman al formar una institución o al iniciar la actividad de ésta tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante. Es decir, este neoinstitucionalismo señala la importancia de las instituciones en la orientación de las políticas a lo largo del tiempo, lo que significa comprender la historia política de las instituciones. Cabe destacar que el neoinstitucionalismo histórico se concentra en la influencia que los diversos factores institucionales pueden tener sobre las decisiones políticas y sobre el desempeño de los gobiernos a lo largo del tiempo.<sup>21</sup>

Dentro del neoinstitucionalismo histórico encontramos un proceso denominado adaptación, es decir, si las decisiones iniciales tomadas por los creadores de una política o institución son inadecuadas, las instituciones deberán encontrar algún medio para adaptarse o dejaran de existir. Esta adaptación que plantea el neoinstitucionalismo histórico es la adaptación de las instituciones a su ambiente.<sup>22</sup>

La respuesta del neoinstitucionalismo histórico a la pregunta de que es una institución, es una de las más vagas de los diferentes enfoques institucionales. A la institución la entiende “como las reglamentaciones formales, los procedimientos de acatamiento y los procedimientos operativos estructurales de las relaciones entre personas y unidades de la organización política y económica”.<sup>23</sup> Como podemos ver uno de los problemas a los que se enfrenta el neoinstitucionalismo histórico es que su definición de institución la hace más a través de ejemplos que de definiciones o conceptos claros.

El terreno donde el neoinstitucionalismo histórico tiene problemas es la cuestión del cambio institucional, ya que el marco analítico integro parece depender de la idea de que las decisiones institucionales y políticas que se toman al iniciarse la estructura tiene efectos

---

<sup>20</sup> A partir de aquí se utilizara indistintamente neoinstitucionalismo o institucionalismo para referirnos a la corriente del nuevo institucionalismo. Para el caso del institucionalismo clásico se aclarara mencionándolo como viejo institucionalismo o institucionalismo clásico.

<sup>21</sup> B. Guy, Peters, *Op. cit.* p. 99-104

<sup>22</sup> *Idem.* p. 113-118

<sup>23</sup> *Idem.* p. 103

duraderos lo que explicaría más, que las normas persisten, pero no facilitan explicar cómo podrían cambiar, es decir, ve a las instituciones como algo creado y difícil de transformar o fortalecer a través del cambio.

Si bien, en el neoinstitucionalismo histórico hay una especie de estancamiento en lo que respecta al cambio de las instituciones, algunos pensadores de esta corriente consideran que las instituciones pueden cambiar por medio del aprendizaje que puede surgir de las experiencias mientras las instituciones siguen su propio rumbo, estas experiencias pueden ser tomadas de otras instituciones o de los cambios en el ambiente.

Para finalizar podemos señalar que el neoinstitucionalismo histórico no es una buena fuente de explicación del cambio en las instituciones, ya que para explicar los cambios en las instituciones nos vemos forzados a salir del enfoque mismo para identificar otras dinámicas (como el aprendizaje o el cambio en el ambiente), que puedan generar o producir un cambio en las instituciones. Así pues, para nuestro análisis tomamos la idea de que en la historia hay ejemplos claros de instituciones fuertes y consolidadas, empero no podemos quedarnos solo con el institucionalismo histórico ya que este enfoque no considera el cambio institucional, sino es a través de la experiencia o del cambio en el ambiente lo cual no permitiría construir o crear instituciones que pudieran obedecer o resolver problemas a largo plazo.

### ***1.2.2 Neoinstitucionalismo Sociológico***

El interés por las instituciones en la sociología es realmente notable, ejemplo de ello, es la obra teórica de Max Weber. En ella se hace evidente una clara preocupación por las instituciones y la forma en la que se desarrollaron las instituciones “racionales”<sup>24</sup> para satisfacer las demandas de las sociedades en proceso de modernización. Otro de los sociólogos interesados por las instituciones, es Emile Durkheim, quien elaboró una clara conceptualización del papel de las instituciones en la vida social y política; incluso llegó a denominar a la sociología como la ciencia de las instituciones.<sup>25</sup>

En efecto se puede entender que el neoinstitucionalismo sociológico es el que mejor introduce a las instituciones a la disciplina, ya que en sí la sociología es la ciencia que por excelencia realiza estudios sobre las instituciones y su relación con la vida social.

El neoinstitucionalismo sociológico conforma una perspectiva que parte en destacar la centralidad y el papel de las instituciones en la formación de la vida política, la producción y reproducción de la sociedad. Además, este enfoque hace hincapié en los

---

<sup>24</sup> Por instituciones “racionales” se entiende como las creadas por conciencia y con la idea de que cumplieran una tarea específica y racional a través de diversos métodos y medios con el fin de alcanzar sus objetivos para las que fueron creadas.

<sup>25</sup> B. Guy, Peters, *Op. cit.* p. 149-150

procesos de socialización, pues es a partir de ellos que los ciudadanos conforman sus patrones, valores y marcos de referencia.<sup>26</sup>

No obstante uno de los problemas a los que se enfrenta el neoinstitucionalismo sociológico es la falta de un concepto claro de lo que entiende por institución, es decir, en esté enfoque el concepto de institución se asemeja al de organización por lo que la conceptualización del termino en si es vaga y difusa.<sup>27</sup> A pesar de este problema hay algunos sociólogos que intentan dar una definición de lo que es una institución, este es el caso de Scott W. R. quien propone una definición de institución: “Las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social.”<sup>28</sup>

En este sentido, “las instituciones serían las encargadas de imponer roles, conductas sanciones y premios”<sup>29</sup> a los integrantes de la sociedad (ciudadanos y gobernantes), es decir, los individuos socializarían o actuarían a través de patrones de conducta originados por las instituciones. A pesar de este intento de definir lo que es una institución, el neoinstitucionalismo sociológico esta aun lejos de lograr disociar la institución de la organización.

Ahora, la pregunta que seguiría a continuación es la de ¿Cómo entiende el cambio institucional el neoinstitucionalismo sociológico? En este sentido, esté enfoque entiende que “el cambio en las instituciones puede ser a través de la institucionalización o la desinstitucionalización”<sup>30</sup>, es decir, a través de agregarle más roles y características a las instituciones existentes o reafirmando sus marcos normativos y sus tareas a cumplir o en otros casos el cambio institucional implicaría también la desaparición de instituciones existentes y dar paso a la creación de instituciones nuevas que respondan a los problemas actuales.

Los neoinstitucionalistas sociológicos también entienden el cambio institucional de una manera funcionalista, y llegan a sostener que las instituciones deben hallar los medios necesarios para adaptarse a los cambios de sus entornos, lo que significaría que las instituciones se deben de adecuar mediante el fortalecimiento en sus áreas de acción a través del cambio institucional dejando en algunos casos de lado la reinstitucionalización de las instituciones. Así mismo, al entender al cambio institucional de esta manera se delimita el espacio para una reinstitucionalización y sólo se da cabida a la modificación de las instituciones a su ambiente, es decir, una simple adecuación al momento dejando de lado la

---

<sup>26</sup> Rivas Leone, José Antonio, *Op. cit.* p. 8-9

<sup>27</sup> Al respecto la presente investigación no esta a favor de comparar una institución con una organización ya que las entendemos como dos entes que si bien están relacionadas tienen papeles importantes y bien definidos. Esté punto se tratará en el capítulo de *la teoría institucional y el cambio institucional*.

<sup>28</sup> Fragmento extraído de B. Guy, Peters, *Op. cit.* p. 159

<sup>29</sup> Rivas Leone, José Antonio, *Op. cit.* p. 9

<sup>30</sup> B. Guy, Peters, *Op. cit.* p. 162

formación de instituciones que puedan iniciar a resolver problemas que en un futuro podrían ser mas graves.

### ***1.2.3 Neoinstitucionalismo económico***

El neoinstitucionalismo económico surgió como una crítica a la rigidez analítica de la economía neoclásica. Empero dentro de este enfoque hay varias corrientes de pensamiento, desde las que están muy cercanas a los supuestos básicos de la economía neoclásica, hasta aquellas que rechazan los fundamentos básicos de esta teoría.<sup>31</sup> Así pues, el institucionalista económico no se preocupa excesivamente por la formalización matemática de los modelos económicos, sino por las técnicas de cuantificación y medición de las variables que importan para el desempeño económico.

Además, a diferencia de los economistas neoclásicos, los neoinstitucionalistas económicos no presuponen la armonía y consistencia analítica, por el contrario, enfatiza los conflictos y contradicciones de la economía.<sup>32</sup> Por ello los neoinstitucionalistas económicos consideran que las instituciones son “los grandes marcos y referencias a través de los cuales se desarrolla la economía”,<sup>33</sup> y por ende son las estructuras que intentan resolver los conflictos y contradicciones económicas, para lograr ello las instituciones deben operar como “mecanismos de control social que restrinjan las acciones maximizadoras de los individuos”.<sup>34</sup>

Así pues, este enfoque entiende que las instituciones son un conjunto de reglas que son obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción, por lo que la inminente realización de un castigo por desacato a las instituciones hace que estas reduzcan los costes de transacción en todo intercambio<sup>35</sup>, lo que genera certidumbre a los individuos, es decir, las instituciones al encargarse de revisar la adecuada ejecución de los intercambios reducen la posibilidad de que los individuos actúen de manera ventajosa o engañosa hacia la otra parte.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> Ayala Espino, José, 2000, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 397 pp.

<sup>32</sup> *Idem.* p. 26

<sup>33</sup> Rivas Leone, José Antonio, *Op. cit.* p. 8

<sup>34</sup> Ayala Espino, José, 2000, *Op. cit.* p. 27

<sup>35</sup> Entenderemos por intercambio toda relación o interacción entre individuos o entre individuos y entidades como empresas, compañías u oficinas gubernamentales. Y son las instituciones las encargadas de supervisar estas interrelaciones.

<sup>36</sup> Rivas Leone, José Antonio, *Op. cit.* p. 9

Como se puede apreciar el neoinstitucionalismo económico se preocupa más por el impacto de las instituciones en el comportamiento de los actores sociales, políticos y económicos y en el desempeño económico o desarrollo a través de instituciones. Así pues, para este enfoque el cambio institucional es un evento discreto y no un proceso permanente de ajuste y aprendizaje, lo que significa que el cambio en las instituciones ocurriría cuando la institución ha fracasado en su intento de satisfacer los requerimientos para los que se formó, es decir, el cambio institucional iniciaría cuando las instituciones son ineficientes en el momento de realizar su encomienda para la que fueron diseñadas y creadas.<sup>37</sup> Cabe mencionar que el neoinstitucionalismo económico si bien toma en cuenta a las instituciones políticas en el desarrollo económico, es en las instituciones encargadas de controlar las variables macroeconómicas en las que más centra sus estudios y análisis.<sup>38</sup>

Hasta este momento hemos recorrido la historia y las características del institucionalismo (clásico), además hemos revisado las particularidades a grosso modo de las diferentes corrientes dentro del neoinstitucionalismo (sociológico, histórico y económico).<sup>39</sup> Empero esta primera parte del capítulo fue una introducción simple pero necesaria para entender el neoinstitucionalismo y sus antecedentes, así pues, también se intentó que fuera un pequeño bagaje para que se pueda comprender lo que llamo el neoinstitucionalismo politológico.

Los dos apartados siguientes, del presente capítulo, son sin duda los más importantes ya que representan el marco teórico-conceptual que son la base para la presente investigación, es decir, son el fundamento para afirmar que el sistema político mexicano está urgido de un fortalecimiento o cambio en sus instituciones con el fin de garantizar una democracia más eficiente. Así pues, los siguientes apartados nos brindarán las herramientas para ofrecer un diagnóstico acerca de cómo se encuentra nuestro sistema político y en particular nuestra democracia. También encontraremos en ellos los modelos y conceptos neoinstitucionalistas que nos permitirán formar un análisis basándonos en el neoinstitucionalismo.

---

<sup>37</sup> Ayala Espino, José, 2000, *Op. cit.* p. 59-60

<sup>38</sup> Estas variables macroeconómicas son: la inflación, el desempleo, el producto interno bruto, la balanza de pagos, el tipo de cambio y los Cetes. En nuestro país las instituciones encargadas del control y ajuste de estas variables son el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Economía.

<sup>39</sup> Cabe mencionar que dentro del neoinstitucionalismo también existe el neoinstitucionalismo internacional, el cual sostiene que la cooperación entre las naciones hoy día es más compleja y variada que hace tres décadas, por lo tanto es necesaria la creación y formación de instituciones internacionales fuertes que permitan el intercambio y la cooperación económica, política y cultural de las naciones con mayor libertad y transparencia. El más destacado autor de esta corriente es Robert O. Keohane. En la presente investigación se descarta este análisis ya que es más adecuado para el estudio del sistema internacional que en el de un sistema político.

### 1.3 El neoinstitucionalismo politológico

“La ciencia política, como ciencia, como disciplina y como profesión debe reconocer su germen institucionalista o correr el riesgo de perder su sentido o caer en la trivialidad”  
Rhodes, R., *Teorías y Métodos en la Ciencia Política*.<sup>40</sup>

Como ya se menciono, desde los comienzos de la Ciencia Política, varios de sus mayores exponentes le han dedicado un espacio significativo al papel de las instituciones en la vida social. Tal es el caso de Thomas Hobbes en *el Leviatán*, en el cual expresa la necesidad de construir instituciones fuertes (como el Estado) para salvar a la humanidad de sus instintos; o Montesquieu quien en *el espíritu de las leyes*, identifico la necesidad de equilibrio en las estructuras políticas y sembró las bases de la separación de poderes; así también encontramos a John Locke quien interpreto a las instituciones como el resultado de un contrato social en el cual las instituciones serían las encargadas de brindar seguridad y bienestar a la sociedad conformada por todos los integrantes del pacto. Además, como lo menciona Guy Peters, la ciencia política es la disciplina dentro de la cual se ha dado lugar a la mayoría de los debates más serios sobre cuestiones teóricas (como el Estado, las instituciones, el mercado, etc.), lo cual se puede entender, ya que la Ciencia Política ha sido más ecléctica que la mayoría de las disciplinas para tomar en préstamo o absorber los enfoques de otras ciencias (como la economía, la sociología, la filosofía, la administración, etc.).<sup>41</sup> Ello le ha permitido a la Ciencia Política acercarse más a la multidisciplinariedad<sup>42</sup>, proporcionándole un espacio más amplio para sus explicaciones de la realidad o los fenómenos que estudia.

Empero, para James March y Johan Olsen,<sup>43</sup> las teorías contemporáneas de la ciencia política tienden a ver en está un reflejo de la sociedad, en los fenómenos políticos las consecuencias agregadas del comportamiento individual, en la acción el resultado de elecciones basadas en un calculado interés propio, en la historia un agente eficaz en el logro de resultados al mismo tiempo únicos y adecuados, y en la toma de decisiones y la

---

<sup>40</sup> Esta frase nos da una idea de cual importante es estudiar las instituciones para comprender el funcionamiento del sistema político y sus actores al interior. Empero, no se pretende que se tome como dogma o imposición, sino más bien que se valore y se tome en cuenta al análisis institucional dentro de la ciencia política como una herramienta que puede dar aportes importantes a la disciplina.

<sup>41</sup> B. Guy, Peters, *Op. cit.* p. 39-40

<sup>42</sup> Por multidisciplinariedad entendemos como la capacidad de una ciencia (como la ciencia política) de abordar un tema con la ayuda de otras ciencias que permitan acrecentar el margen de análisis alrededor del fenómeno. Por ejemplo, al analizar un partido político podríamos apoyarnos en la sociología (para entender el concepto de una organización) o en la administración para tener una idea más amplia de la manera como funciona en su interior.

<sup>43</sup> Estos dos autores son considerados como los padres del nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo. Esta corriente de pensamiento la iniciaron con el fin de contrastar la tendencia conductivista y la creciente influencia de la teoría de la elección racional en la ciencia política sin que por ello se abandone o se desprecie para el análisis.

distribución de recursos los focos centrales de la vida política.<sup>44</sup> En este mismo sentido Guy Peters, considera cinco tendencias teóricas en la ciencia política contemporánea<sup>45</sup> las cuales son: *Contextualismo, Reduccionismo, Utilitarismo, Funcionalismo e Instrumentalismo*.

### *Contextualismo.*

Dentro de la ciencia política lo entendemos como la inclinación a ver la política como una parte integral de la sociedad y no a diferenciar la política del resto de la sociedad, es decir, hace entender que los vínculos causales entre sociedad y política van de la primera a la segunda y no al revés, lo que hace pensar que la clase, la geografía, la etnia, el lenguaje, la cultura, las condiciones económicas, la tecnología, la ideología y la religión son cosas que afectan a la política, pero ninguna se ve significativamente afectada por ella.<sup>46</sup> Aspecto contrario a lo que piensa el neoinstitucionalismo, ya que para nuestra corriente la política puede influir en la sociedad a través de la formación de instituciones o reglas que se colocan por encima de la sociedad y la guían en su comportamiento. Es decir, si bien aspectos como la clase, la religión o la tecnología afectan a la política (ya sea forzando cambios o la creación de normas nuevas), también la política las puede afectar, por ejemplo prohibiendo el culto a alguna religión o prohibiendo tecnologías nuevas como la clonación humana.

En este sentido, la política depende de la sociedad pero para el neoinstitucionalismo el Estado y en particular sus instituciones son las que determinan la conducta de la sociedad, o en palabras de Guy Peters, la sociedad depende del Estado y de las leyes para definir su existencia, sin dejar de lado una posible dependencia entre el Estado y la sociedad.<sup>47</sup> Esta dependencia es la que abre la posibilidad de generar cambios a partir de la sociedad hacia la política pero también se pueden dar señales en viceversa. Así pues, para nuestra investigación no nos podemos estancar en un contexto en el cual simplemente necesitamos fortalecer las instituciones solo porque los movimientos sociales o los nuevos actores del sistema lo necesiten o deseen sino que también podemos ver que la misma clase política y la política en toda la extensión de la palabra necesita realizarse algunos cambios que le permitan dar respuesta más pronta a la sociedad. Es decir, si bien la sociedad demanda cambios institucionales, económicos y democráticos, también es cierto que el mismo Estado debe fortalecer su política y sus instituciones con el fin de supervivencia y de dejar clara su hegemonía y supremacía como guardián del pacto social.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> March, James y Olsen, Johan, *Op. cit.* p. 1

<sup>45</sup> En su libro, Guy Peters hace referencia a estas cinco tendencias. Así pues, para un mayor análisis se puede consultar el texto de March, James y Olsen, Johan.

<sup>46</sup> March, James y Olsen, Johan, *Op. cit.* p. 4-5

<sup>47</sup> B. Guy, Peters, *Op. cit.* p. 33

<sup>48</sup> Cabe mencionar que para el nuevo institucionalismo el Estado es el actor más importante para el cambio institucional, el cual si bien puede ser influenciado por los diversos actores del sistema política (como partidos, ONG's u órganos internacionales), es en última instancia el que toma la decisión final.

### *Reduccionismo.*

Se considera que la ciencia política es reduccionista en tanto considerar a los fenómenos políticos como las consecuencias del comportamiento de los individuos y deja de lado los resultados de la política a las estructuras institucionales, las normas y las reglas de comportamiento. Lo que significa que en la ciencia política actual, se considera que la mejor manera de comprender los fenómenos políticos es como consecuencias agregadas del comportamiento entendido desde el individuo o el grupo. De este modo, se hacen suposiciones sobre los consumidores individuales para comprender los mercados, sobre los votantes para comprender la política y sobre los burócratas para comprender las burocracias.<sup>49</sup> Es decir, para el reduccionismo los fenómenos pueden ser reducidos a explicaciones científicas y todo se puede explicar por medio de las interacciones de un número pequeño de cosas simples; por ejemplo, para analizar la adecuada ejecución de una política pública el reduccionismo estudiaría a los individuos que forman parte del proyecto y analizaría el trabajo, las acciones y los resultados de cada individuo y los sumaría para sacar el resultado de la política pública, en cambio, para el neoinstitucionalismo si bien la adecuada ejecución de la tarea y deberes de cada individuo es necesaria para el adecuado funcionamiento de la política pública, le da un papel más importante a la institución de la que los individuos forman parte. De esta manera, si la institución es eficiente<sup>50</sup> o ineficiente influirá en el resultado final de la política pública, ya que sus reglas, normas y estatutos delimitan las acciones posibles de los individuos. Así pues, si bien las acciones de los individuos influyen en los resultados de la política, estas acciones se ven delimitadas por las instituciones las cuales, sin lugar a dudas, influirán e influyen en las acciones y tareas de los individuos y por ende en sus resultados finales.

En cuanto a nuestro trabajo, si bien se deben tomar en cuenta a los individuos del sistema político, y en especial al presidente de la república, también es necesario analizar y estudiar las instituciones existentes dentro del sistema con el fin de comprender el porqué de la existencia de un presidencialismo y un partido de Estado, ya que para el neoinstitucionalismo, el presidencialismo mexicano se debe a la existencia de instituciones (formales o informales) que permitieron su existencia y sobrevivencia.

En resumen, desde este enfoque nunca se ve a los individuos influenciados por las normas, las reglas y valores de las instituciones<sup>51</sup>, cosa contraria a lo que sostiene el neoinstitucionalismo al considerar que las conductas de los individuos están influenciadas por las instituciones.

---

<sup>49</sup> March, James y Olsen, Johan, *Op. cit.* p. 5-6

<sup>50</sup> Por eficiente y eficiencia entenderemos como la capacidad de la institución para lograr los fines y/o objetivos en los términos y tiempos previstos, así como su velocidad de respuesta a problemas no previstos.

<sup>51</sup> B. Guy, Peters, *Op. cit.* p. 34

### *Utilitarismo.*

Entendemos por utilitarismo como el producto de un calculado interés propio, por lo que no se considera que los actores políticos respondan a obligaciones y deberes, más que a sus propios intereses.<sup>52</sup> Es decir, desde este supuesto las personas actúan para maximizar su beneficio personal y la vida se caracteriza como toma deliberada de decisiones.<sup>53</sup> Por lo que el utilitarismo defiende que lo bueno será aquello que nos aporte mayor utilidad, entendiendo utilidad como placer o satisfacción. Así pues, este enfoque en la ciencia política hace ver a las acciones de los individuos como la toma de decisiones con el fin de lograr el mayor beneficio posible.<sup>54</sup> En contraparte el neoinstitucionalismo considera que los individuos, si bien toman decisiones, estas están acotadas por las instituciones, las normas y las leyes las cuales tienen una significativa influencia en las actividades individuales. Por ejemplo, un individuo decide delinquir para obtener dinero, es decir, la obtención de efectivo será el beneficio que obtendrá por su decisión, empero al momento de realizar el asalto es detenido y posteriormente juzgado, esto significa que si bien su decisión fue delinquir para obtener un beneficio que en este caso era el dinero, su decisión se vio frustrada y delimitada por instituciones (las leyes y el juez) las cuales prohíben y castigan el asalto. De esta manera, si bien los individuos toman decisiones estas deben estar dentro del marco institucional, lo que significa que los individuos están delimitados por las leyes y las instituciones.

### *Funcionalismo.*

Se entiende a la manera en como en ocasiones la ciencia política ve en la historia un mecanismo eficiente para el logro solo de equilibrios apropiados, por lo que no se considera la posibilidad de adaptación deficiente en el desarrollo histórico, es decir, los estudios del desarrollo político han tendido a aceptar una idea de progreso, de un movimiento histórico más o menos inexorable hacia algún estadio más avanzado.<sup>55</sup> Ello le da a la historia una fuerte eficiencia y ve en ella un continuo proceso al desarrollo y al equilibrio. Es decir, ve en la historia el adecuado funcionamiento de las instituciones en un continuo y de esta manera descarta la posibilidad de que existan instituciones ineficientes o no funcionales. Si bien el neoinstitucionalismo está de acuerdo con el funcionalismo en tanto que las instituciones deben satisfacer las necesidades de la sociedad y deben ser funcionales; también es cierto que considera a la historia como ineficiente en el sentido de querer mostrar un desarrollo a algo mejor, es decir, rechaza la idea de que una sociedad cree instituciones mejores a las que anteriormente haya tenido, sino más bien, abre la posibilidad

---

<sup>52</sup> March, James y Olsen, Johan, *Op. cit.* p. 8

<sup>53</sup> B. Guy, Peters, *Op. cit.* p. 34

<sup>54</sup> Para una mayor referencia acerca de esta corriente recomiendo la lectura de William Paley *Principios de moral y filosofía política* y el texto de Jeremy Bentham *Introducción a los principios de moral legislación* y para una reseña más contemporánea John Stuart Mill *Utilitarismo*.

<sup>55</sup> March, James y Olsen, Johan, *Op. cit.* p. 9

a considerar que en algunos casos las instituciones nuevas pueden resultar más ineficientes y hasta contraproducentes que sus antecesoras. Este es un punto clave en nuestra investigación en tanto que debemos ser cuidadosos al analizar las instituciones existentes y compararlas con sus antecesoras teniendo en cuenta que en algunos casos las instituciones nuevas o apenas creadas pueden ser más ineficientes que instituciones anteriores y en nuestro caso nos referimos a las instituciones encargadas de velar por el buen funcionamiento de la democracia.

### *Instrumentalismo.*

Este último enfoque en la ciencia política contemporánea, define la toma de decisiones y la distribución de recursos como preocupaciones centrales de la vida política y no da cabida a los modos en que la vida política se organiza en torno al despliegue de significados mediante símbolos, rituales y ceremonias, es decir, en la ciencia política actual se da la primacía a los resultados, como los votos en una elección; lo que ha hecho que se ignoren las acciones simbólicas a pesar de que la moderna política está tan repleta de símbolos, rituales, ceremonias y símbolos.<sup>56</sup>

Por ello, en las modernas discusiones sobre política los rituales y las ceremonias son descritos como cortinas que encubren los procesos políticos reales. Además, se considera que el control sobre los símbolos es una base del poder, igual que el control sobre otros recursos.<sup>57</sup> Para nuestra investigación es necesario observar los símbolos y los rituales -que para el neoinstitucionalismo son las instituciones informales- ya que en ellos se muestran acciones privadas que no están ni dictadas ni establecidas en la ley o las normas y por ende están en algunos casos por encima de las instituciones formales. En nuestro caso un ejemplo fehaciente es el presidencialismo del sistema político mexicano, el cual no se podría analizar adecuadamente sin estudiar los símbolos o los rituales alrededor de él. Así pues, tampoco podríamos analizar las elecciones presidenciales (1940-1988) solamente tomando en cuenta los votos ya que no debemos de perder de vista la existencia de un partido de Estado el cual contiene símbolos y rituales (o instituciones informales) alrededor y dentro de él.

Estas tendencias que identificaron James March y Johan Olsen en la ciencia política actual se pueden atribuir, según Guy Peters, al conductismo y a la elección racional imperante en nuestra disciplina actual. En estas dos teorías uno de los principios fundamentales es el individualismo metodológico. Según esta concepción, en los contextos políticos los actores son individuos y por lo tanto, la única perspectiva adecuada para la

---

<sup>56</sup> *Idem.* p. 11

<sup>57</sup> Un ejemplo excepcional sobre el papel de los símbolos y los rituales en la política es el de Adler-Lomnitz, Larissa (*et al.*), 2004, *Símbolo y ritual en la política mexicana*, Ed. Siglo XXI, México. En este libro los autores muestran claramente los símbolos y rituales dentro del sistema político mexicano, es decir, muestra detalladamente las instituciones informales (de las que se hablara más adelante) dentro del sistema las cuales son también símbolos y rituales como la lealtad o el presidencialismo.

indagación política es poner el foco en los individuos y sus comportamientos.<sup>58</sup> En este sentido las instituciones son consideradas simplemente como escenarios en los que el comportamiento político tiene lugar.<sup>59</sup> A lo cual el neoinstitucionalismo no está de acuerdo, ya que si bien los individuos toman decisiones privadas y propias estas serán delimitadas o restringidas por las normas, las leyes y las instituciones.

De esta manera el neoinstitucionalismo politológico intenta ser una contraparte a la tendencia individualista y de la elección racional imperantes en la ciencia política actual dándole una mayor importancia a las instituciones colocándolas por encima de las acciones individuales y poniendo a la acción colectiva en el centro del análisis.<sup>60</sup> Además, el neoinstitucionalismo politológico aparte de abordar el estudio de las instituciones también revaloriza estudios referidos al liderazgo, los parlamentos, los gobiernos, el desempeño institucional, la burocracia, etc.

Así pues, James March y Johan Olsen dan un excelente concepto de lo que podemos entender como neoinstitucionalismo politológico:

“Se podría definirlo en términos de un reducido conjunto de retos a la teorización contemporánea en ciencia política, un pequeño número de ideas relativamente técnicas de máximo interés para los profesionales del estudio de la vida política. Estas ideas restan énfasis a la dependencia de la política respecto de la sociedad en favor de una interdependencia entre instituciones políticas y sociales relativamente autónomas; restan énfasis a la primacía simple de los procesos micro y de la historia eficiente a favor de procesos relativamente complejos y de la ineficiencia histórica; restan énfasis a las metáforas de la elección y de los resultados distributivos a favor de otras lógicas de la acción y de la centralidad de los significados y de la acción simbólica”<sup>61</sup>

Para la presente investigación entenderemos que el neoinstitucionalismo es un enfoque que considera que las instituciones son “estructuras autónomas”<sup>62</sup> que delimitan y ordenan la conducta, la convivencia y las diversas interacciones entre los individuos, la sociedad y el Estado.<sup>63</sup> Además, considera que las instituciones poseen la capacidad de moldear la conducta individual y de reducir la incertidumbre que domina gran parte de la vida social.<sup>64</sup>

Con base en lo anterior podemos decir que el neoinstitucionalismo politológico se interesa en estudiar el papel preponderante de las instituciones sobre la vida política, social y económica, y si bien reconoce la independencia individual y la libertad de elección éstas

---

<sup>58</sup> B. Guy, Peters, *Op. cit.* p. 31

<sup>59</sup> March, James y Olsen, Johan, *Op. cit.* p. 2

<sup>60</sup> *Idem.* p. 35

<sup>61</sup> *Idem.* p. 13

<sup>62</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F. “Redefinición institucional y Estado de derecho” en Instituto de investigaciones jurídicas, *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, 1998, UNAM, México, pp. 137-161

<sup>63</sup> Rivas Leone, José Antonio, *Op. cit.* p. 7

<sup>64</sup> B. Guy, Peters, *Op. cit.* p. 207

quedan delimitadas y restringidas por las instituciones. También, reconoce la existencia de instituciones ineficientes y la necesidad de cambiarlas o fortalecerlas cuando estas dejen de funcionar adecuadamente, es decir, cuando dejen de realizar eficientemente la tarea para las que fueron creadas. Cabe mencionar que el nuevo institucionalismo politológico acepta la existencia de instituciones informales, las cuales en algunos casos están por encima de las instituciones formales. Además, otro valor agregado al institucionalismo politológico es la manera en la que retoma y combina los puntos importantes del neoinstitucionalismo sociológico y económico y los adecua al lenguaje politológico, por lo que podemos decir que el neoinstitucionalismo politológico es resultado de la multidisciplinariedad dentro del nuevo institucionalismo.

Como hemos visto hasta el momento el nuevo institucionalismo no es un ejemplar, sino un genero que contiene varias especies (politológico, sociológico, económico, etc.), es decir, encontramos una variedad de institucionalismos en las ciencias sociales. A pesar de que el neoinstitucionalismo contiene varias vertientes Guy Peters nos menciona que podemos hablar de un neoinstitucionalismo que esta en formación. Empero yo difiero al respecto ya que considero que en realidad existe un neoinstitucionalismo que esta abanderado o dirigido por la ciencia política, es decir, cuando Peters menciona que la ciencia política es una ciencia a la que se le facilita ser ecléctica o mejor dicho interdisciplinaria, esta diciendo también que esta interdisciplinariedad le proporciona una facilidad de adecuación de las demás tendencias del neoinstitucionalismo. O como lo menciona José Antonio Rivas Leone, el neoinstitucionalismo politológico corresponde al enfoque neoinstitucional que integra los presupuestos del análisis racional (neoinstitucionalismo económico), y del análisis institucional aportado por la sociología en el estudio de la política.

Así pues, podemos entonces hablar de un neoinstitucionalismo que es capaz de integrar las aportaciones de los demás enfoques fortaleciendo así la teoría institucional. Al ser el politólogo el encargado de fomentar esta teoría considero, por lo leído durante la investigación, que el neoinstitucionalismo haría del politólogo un ingeniero social, en tanto que sería el encargado de diseñar las instituciones dentro del sistema social y político. Este ingeniero social, llevaría por un lado la teoría neoinstitucional y por otro una metodología basada en la multidisciplinariedad. Empero se debe guardar la humildad y el respeto a las demás ciencias en las que el politólogo no tiene un extenso conocimiento y por ende deberá aprender a trabajar en equipo y en constante cooperación científica.<sup>65</sup>

En resumen, el neoinstitucionalismo, sin negar la importancia del contexto social de la política como de los motivos de los actores individuales, insiste en un papel más autónomo para las instituciones políticas.<sup>66</sup> Por lo que se considera que las instituciones

---

<sup>65</sup> Quiero dejar claro que no intento colocar al politólogo por encima de las demás ciencias, lo que intento es crear entusiasmo e interés por la teoría neoinstitucionalista dentro de la ciencia política y de esta manera invitar al politólogo a ser uno de los principales aportadores del desarrollo del neoinstitucionalismo. Además, no pretendo que la ciencia política se centre solamente en el estudio de las instituciones, pero que si se le de al análisis institucional el espacio que se merece en la ciencia política como instrumento de análisis de la vida social, económica y política de la sociedad.

<sup>66</sup> March, James y Olsen, Johan, *Op. cit.* p. 13

proporcionan un mejoramiento en el desarrollo social y político y en el desempeño económico.<sup>67</sup> Es decir, el neoinstitucionalismo estudia el grado de influencia e importancia de las instituciones en los sistemas sociales y la manera en que estas generan desarrollo y certidumbre a la sociedad.

Si bien ya hemos comprendido la importancia que tienen las instituciones para el neoinstitucionalismo, es tiempo de analizar el marco teórico que le da sustento, es decir, estudiar la base teórica y conceptual de la que parte el neoinstitucionalismo para lograr abordar los fenómenos e intentar darles respuesta. Para nuestra investigación es importante contar con los conceptos y la base teórica ya que nos permitirán abordar adecuadamente nuestro fenómeno. Básicamente el neoinstitucionalismo tiene su respaldo en la teoría institucional la cual nos dará los conceptos y parámetros de análisis sobre las instituciones, será en sí nuestro mapa. La segunda base del neoinstitucionalista es la teoría sobre el cambio institucional la cual nos brindará referencias sobre la manera en la que cambian las instituciones o son fortalecidas.

#### **1.4 La teoría institucional y el cambio institucional**

Para comenzar deseo poner hincapié en el carácter interdisciplinario del neoinstitucionalismo y considero que esta característica le proporciona un mayor alcance en el análisis de los fenómenos políticos, es decir, al considerar que en la actualidad vivimos en un mundo con una notable complejidad, la cual nos vuelve prudentes, atentos, no nos deja dormirnos en la mecánica aparente y la trivialidad de los determinismos y nos muestra que no debemos encerrarnos en el contemporaneísmo, es decir, en la creencia de que lo que sucede ahora va a continuar indefinidamente. Además, esta idea de complejidad lleva consigo una connotación de advertencia al entendimiento, una puesta en guardia contra la clarificación y la simplificación, lo que significa que la complejidad comprende también incertidumbre e indeterminación.<sup>68</sup> Así pues, esta complejidad dificulta entender la manera en la que se desarrollan los fenómenos sociales por lo que el apoyo de otras disciplinas reduciría la complejidad del fenómeno para lograr entenderlo o en el caso de un problema, solucionarlo.

Ahora bien, al hablar de neoinstitucionalismo damos por entendido que la teoría que sustenta este enfoque es el de la teoría institucional, así que en este apartado la preocupación radicará en ¿Por que se crean las instituciones? ¿Quiénes las crean? ¿Qué se entiende por una institución? ¿Cuántos tipos de instituciones hay? ¿Porqué, quién y como cambian las instituciones?

---

<sup>67</sup> *vid.* Ayala Espino, José (2000, 2003) y Douglass C. North (1995)

<sup>68</sup> Morin, Edgar, 2003, *introducción al pensamiento complejo*, Ed. Gedisa, Barcelona

Empezaremos por la pregunta de ¿Quiénes crean las instituciones? Sin duda las instituciones son una creación humana,<sup>69</sup> es decir, son los seres humanos quienes crean las instituciones como mecanismos de solución de problemas. En este sentido el neoinstitucionalismo reconoce la influencia del individuo en la formación y creación de las instituciones. Para North Douglass las instituciones son creadas por la humanidad (ser humano) y evolucionan tal como esté se desarrolla. Así pues, al considerar a las instituciones como una consecuencia de la acción humana deliberada pareciera, según Guy Peters, que aparece una paradoja fundamental: la idea de que las instituciones están formadas por agentes humanos, pero al mismo tiempo los constriñen.<sup>70</sup> En este sentido North Douglass nos responde diciendo que, si bien las instituciones las forman los individuos, sus restricciones y delimitaciones (de las instituciones) se vuelven generales, es decir, son creadas por algunos pero son obedecidas por todos.

Ahora bien, si ya entendimos que las instituciones son formadas por los humanos (individuos), la siguiente pregunta sería ¿Porqué las crean? Una primera respuesta nos la proporciona Ayala al mencionar que las instituciones y normas nacen y prevalecen dondequiera que los individuos intenten vivir y trabajar en sociedad.<sup>71</sup> Es decir, las instituciones darían la pauta para la interacción estable de los individuos en una sociedad. Otra manera de entender porqué se crean instituciones es tratar de comprender a los individuos sin ellas, es este sentido se entendería que los individuos realizarían acciones deliberadas y buscarían solo su beneficio a costa de los demás individuos.<sup>72</sup> Así pues, la creación de instituciones se da debido a que los individuos delegan parte de su autonomía a las instituciones con la idea de que estas limitaran las acciones de los demás individuos. De esta manera también entenderemos que parte de las tareas de una institución es la de controlar las acciones de los individuos.<sup>73</sup> Como podemos ver, la creación de las instituciones se da a través de un “contrato”, en la que los individuos facultan a éstas para lograr la armonía y el control deliberado de las acciones de los demás individuos, es decir, se crean con la idea de colocar reglas a la interacción social.<sup>74</sup>

Así pues, al entender que las instituciones las crean los hombres para poder vivir en armonía. Pasemos ahora a entender el concepto de institución. Comenzare expresando que para el neoinstitucionalismo la institución no debe ser confundida o comparada con la definición de organización, como en algunos casos lo hace la sociología. Para lograr esclarecer lo que entenderemos por institución, creo que sería bueno iniciar diferenciando organización de institución. Por organización entendemos un proceso estructurado en el

---

<sup>69</sup> Douglass C. North, 1995, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Ed. Fondo de Cultura Económica, primera reimpression, trad. Agustín Bárcena, México, pp. 191

<sup>70</sup> B. Guy, Peters, *Op. cit.* p. 208

<sup>71</sup> Ayala Espino, José, *Op. cit.* p. 26

<sup>72</sup> *Idem.* p.12

<sup>73</sup> B. Guy, Peters, *Op. cit.* p. 207

<sup>74</sup> Norma, Álvarez (et al.), 1990, *Reforma del sistema político mexicano: condiciones para la modernización*, Diana, México, p. 39-41

cual interactúan las personas para alcanzar sus objetivos,<sup>75</sup> es decir, son entidades que tienen un propósito y que han sido concebidas por sus creadores para maximizar la riqueza, el ingreso u otros objetivos definidos por las oportunidades que brindan las estructuras institucionales.<sup>76</sup> Las organizaciones incluyen cuerpos políticos como partidos políticos, las Cámaras legislativas, los ayuntamientos; cuerpos económicos como las empresas, los sindicatos, cooperativas; cuerpos sociales como las iglesias, los clubes y cuerpos educativos como las escuelas y las universidades.<sup>77</sup> Para lograr un mayor entendimiento retomaremos el ejemplo de North Douglass: él menciona que una organización sería por ejemplo un equipo de fútbol y los jugadores serían los miembros o integrantes de dicha organización, los cuales tendrían una meta y objetivo en común (ganar el campeonato), ahora bien, las reglas del juego (como no patear al contrincante, no salir del área de juego, etc.) serían las instituciones. Es decir, las instituciones son en sí las reglas del juego social y las restricciones de los individuos.

De esta manera, para North Douglass las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana.<sup>78</sup> También podemos entenderlas como las únicas que poseen la capacidad de moldear la conducta individual y de reducir la incertidumbre que domina la vida social.<sup>79</sup> Así pues, entenderemos por institución como el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones políticas, sociales y económicas entre los individuos en cualquier sistema social. Son pues, las maneras en las que se debe mover y comportar un individuo dentro de la sociedad.<sup>80</sup>

Ahora que hemos entendido lo que es una institución, cabe mencionar que existen dos tipos de instituciones que regulan el actuar de los individuos. Las instituciones formales, como las normas, estatutos y leyes escritas (*ejemplo las constituciones*), y las instituciones informales como los acuerdos y códigos de conducta (*moral*). Las instituciones formales son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política; la aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir, además, el incumplimiento de éstas genera automáticamente una sanción; por ejemplo si en la ley se estipula una suma económica tope para una campaña electoral y un candidato excede los topes de campaña se debe hacer acreedor a una pena o castigo que estipule la ley. Por otra parte, las instituciones informales son las reglas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo, y quedan registradas en los usos y costumbres; estas instituciones son autocumplidas y no requieren de una fuerza para obligar su

---

<sup>75</sup> Audirac Camarena, Carlos Augusto (*et al.*), 1997, *ABC del desarrollo organizacional*, Ed. Trillas, México, pp. 110

<sup>76</sup> Douglass C. North, *op. cit.* p. 18-19

<sup>77</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F, *Op. cit.* p. 141

<sup>78</sup> Douglass C. North, *op. cit.* p. 13

<sup>79</sup> B. Guy, Peters, *Op. cit.* p. 207

<sup>80</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F, *Op. cit.* p. 143

cumplimiento.<sup>81</sup> Ejemplos claros de estas instituciones las podemos encontrar en el sistema político mexicano como el clientelismo o el presidencialismo, las cuales eran instituciones informales ya que se practicaban pero no estaban estipuladas en la norma o la ley. Cabe mencionar que estas instituciones (informales) tardan más en cambiar que las instituciones formales. Por ejemplo las instituciones formales pueden ser cambiadas por ley o decreto de la noche a la mañana, empero las instituciones informales tardan en separarse de la tradición colectiva.<sup>82</sup> El siguiente cuadro ejemplifica claramente los tipos de instituciones:

**Cuadro 1<sup>83</sup>**  
**Tipos de instituciones**

<i>Tipos de instituciones</i>	<i>Instituciones</i>	<i>Cumplimiento</i>	<i>Campo</i>
Formales	Leyes y reglamentos (constituciones)	Obligatorio y coercitivo	Dominio público
Informales	Reglas no escritas y convenciones	Voluntario y autocumplido	Dominio privado

Como podemos ver las instituciones formales están estipuladas o escritas en leyes y reglamentos, por lo que su cumplimiento es obligatorio para evitar sanciones y su campo es de dominio público ya que su valides y cumplimiento es para toda la sociedad en general. En cambio, las instituciones informales son de dominio privado, en tanto que se desarrollan entre individuos o grupos y su cumplimiento es a voluntad del individuo, además de que son instituciones con reglas no escritas sino más bien “son parte de los usos y costumbres”.<sup>84</sup>

Para Guy Peters las instituciones deben de cumplir con cuatro características esenciales para considerarse como tales<sup>85</sup>:

- a) Una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores.
- b) Una segunda característica sería la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo.
- c) Debe afectar al comportamiento individual, es decir, debe restringir el comportamiento de sus miembros.
- d) Entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos.

Ahora pasemos a un punto importante del institucionalismo, el cambio institucional.<sup>86</sup> Este cambio institucional se da de dos maneras: mediante el cambio discontinuo que son los

<sup>81</sup> Ayala Espino, José, 2000, *op. cit.* p. 66-67

<sup>82</sup> Douglass C. North, *op. cit.* p. 65, *vid* Ayala Espino, José 2003, *Instituciones para mejorar el desarrollo*, FCE, México, pp. 448

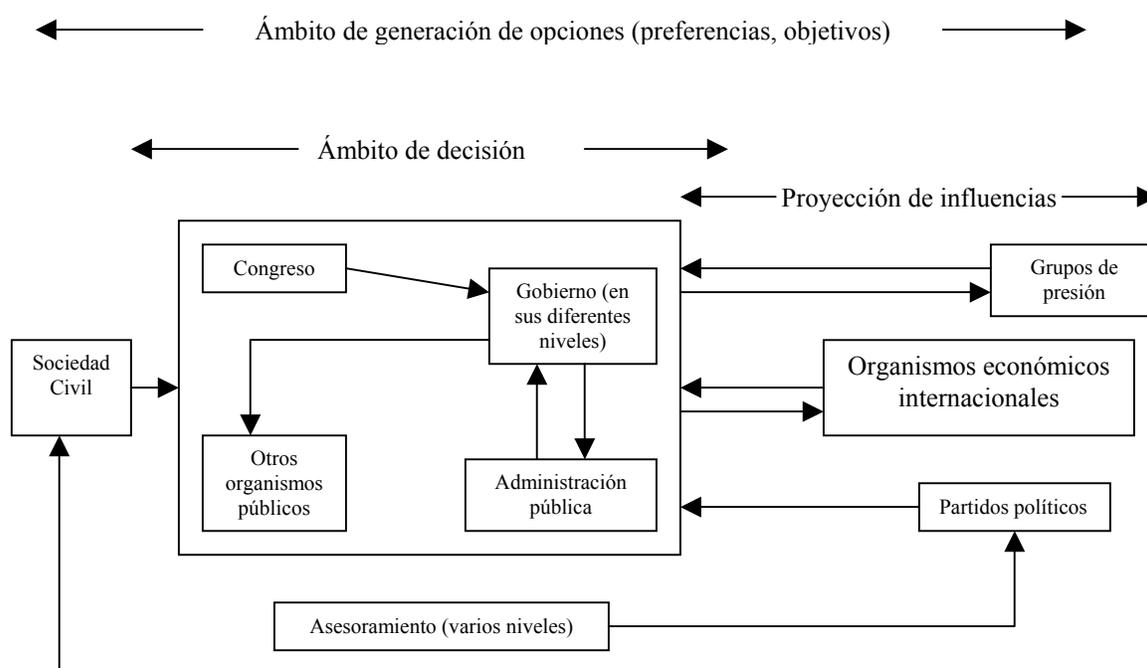
<sup>83</sup> Tomado del texto de Ayala Espino, José, 2000, *op. cit.* p. 67

<sup>84</sup> Ayala Espino, José, 2003, *op. cit.* p. 103

<sup>85</sup> B. Guy, Peters, *Op. cit.* p. 37

cambios radicales de las reglas formales, comúnmente como resultado de una revolución o conquista; o con un cambio incremental, que es cuando las partes (sociedad-Estado) recontractan entre sí (fortalecen el “pacto social”)<sup>87</sup>, es decir, como lo planteamos en la presente investigación mediante el cambio o fortalecimiento de las instituciones existentes. Cabe aclarar que el único capas de realizar los cambios institucionales es el Estado.<sup>88</sup> El siguiente cuadro ejemplifica claramente lo que sucede en el proceso de cambio institucional.

**Figura 1**  
El cambio institucional



<sup>86</sup> Aquí entenderemos el cambio como cualquier modificación o movimiento de un plano o estado a otro que es fácilmente perceptible, es decir, como una situación en donde se dejan determinadas estructuras o instituciones para adquirir otras que permitan la adaptación al ambiente en el cual se encuentra el sistema.

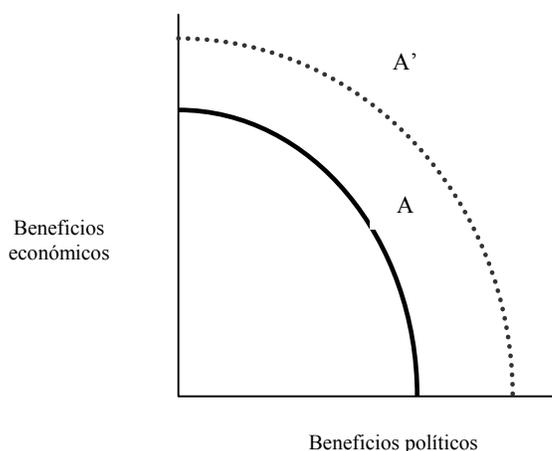
<sup>87</sup> Douglass C. North, *op. cit.* p. 118

<sup>88</sup> Uno de los aportes del neoinstitucionalismo es que hace retornar al Estado como el único actor con las capacidades para realizar los cambios en las estructuras. Además lo considera como el principal productor de leyes, de estabilidad y de integración política de la sociedad. *vid.* Rivas Leone, José Antonio, *Op. cit.* p. 6; también organismos internacionales están reavivando la importancia del Estado en el desarrollo (para un mejor análisis véase World Bank, *op. cit.*, especialmente la parte uno y dos).

Como se puede apreciar en la figura, el último órgano que decidirá los cambios en las instituciones será el Estado. Sin embargo, se puede ver que está constantemente influenciado o presionado por la sociedad, los partidos o los órganos internacionales. En muchos casos estas influencias pueden generar la realización de reformas, es decir, cambios incrementales en las instituciones. Empero el papel dominante seguirá estando en el Estado; cabe mencionar que en algunos casos el cambio puede sufrir estancamiento debido a problemas dentro del Estado, ya sea por luchas entre integrantes del Congreso o como consecuencia de la ineficiencia de las instituciones. Por esta razón es que en muchos casos las propuestas de reforma o cambio institucional vienen desde fuera del Estado.

Como hemos explicado las instituciones le brindan certidumbre a las acciones de los individuos, les asegura que las restricciones institucionales son para toda la población por lo que las acciones deliberadas o fuera de las leyes institucionales por parte de los individuos serán castigadas. Así pues, cuando estos puntos ya no son satisfechos por las instituciones podemos hablar de la necesidad de cambiar o fortalecer las instituciones para limitar la conducta de los individuos.<sup>89</sup> La siguiente figura enmarca lo que representaría un cambio institucional.

**Figura 2**  
Cambio institucional<sup>90</sup>



Como podemos ver, A implicaría el momento y las instituciones actuales; mientras que A' representa el nivel al que se desea llegar con las nuevas o fortalecidas instituciones. Así pues, pasar de A a A' mediante el fortalecimiento de las instituciones proporciona favores al sistema social, es decir, se incrementan los beneficios políticos y económicos al hacer más fuertes a las instituciones y así, hacer que recobren su supremacía en el

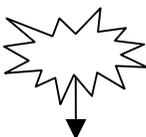
<sup>89</sup> Ayala Espino, José, 2000, *Op. cit.* p. 69

<sup>90</sup> Basado en la grafica de Ayala Espino, José, 2000, *Op. cit.* p. 69

desempeño político, económico y social. Como lo menciona José Ayala, la introducción de nuevas instituciones o el fortalecimiento de las existentes implicarían un incremento en los beneficios de los individuos a partir de la eficiencia de las nuevas instituciones. Sin embargo, como lo mencionamos anteriormente la creación de nuevas instituciones debe ser planeado adecuadamente para no crear instituciones ineficientes o instituciones más erráticas que las existentes anteriormente, es decir, los diseñadores de instituciones deberán aprender a encontrar las ineficiencias de las instituciones a cambiar o fortalecer con la idea de saltar esos obstáculos para que las nuevas instituciones ayuden a solucionar los problemas que las anteriores instituciones dejaron de hacer. Otro punto importante, es que las instituciones a cambiar no necesariamente deben ser instituciones formales, ya que se puede dar también el cambio en las instituciones informales, ya sea para convertirlas en instituciones formales o para cambiarlas por mejores usos y costumbres. Empero hay que entender que el cambio en las instituciones informales es más lento que en las instituciones formales debido al arraigo de la informalidad de estas instituciones en los individuos o en la sociedad en general.<sup>91</sup>

Para Augusto Audirac Camarena el cambio institucional tiene tres etapas características que se muestran a continuación.

**Cuadro 2**  
**Cambio institucional<sup>92</sup>**

Etapa	sensacion	necesidad
Descongelamiento 	Desequilibrio Insatisfacción Dudas del propio modo de conducirse	Identificar las estructuras sujetas a cambio Satisfacer nuevas necesidades
Movimiento 	Desequilibrio Inestabilidad Incertidumbre Inseguridad	Voltear la mirada al entorno Buscar alternativas Seleccionar alternativas Abandonar viejas estructuras o instituciones ( <i>en algunos casos como se ha venido mencionando los cambios institucionales pueden ser contraproducentes</i> )
Recongelamiento 	Claridad de la situación Equilibrio Mayor adaptabilidad	Integrar nuevos esquemas Considerar el efecto del cambio en el resto de los subsistemas

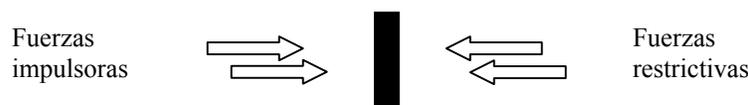
Como podemos ver Augusto Audirac Camarena, hace un esquema de etapas acerca de cómo se vive un cambio en las instituciones, como podemos ver en las dos primeras etapas se vive un momento de inestabilidad e incertidumbre debido a que los grupos e individuos están a la expectativa de los cambios institucionales y de la manera en la que

<sup>91</sup> Ayala Espino, José, 2003, *op. cit.* p. 93-104

<sup>92</sup> Audirac Camarena, Carlos Augusto (*et al.*), *op. cit.*, p. 43

estos influirán en ellos. En la última etapa la situación queda más clara debido a los individuos y grupos ya están consientes y conocen cuales fueron los cambios institucionales y se preparan para la adaptación a ellos.

Otro aspecto importante que se habrá de tomar en cuenta es que el cambio en las instituciones o el fortalecimiento de éstas encontrará resistencia, esta resistencia al cambio es una reacción esperada por parte de “fuerzas restrictivas que obstaculizan el cambio”.<sup>93</sup> Estas fuerzas restrictivas pueden ser grupos u organizaciones a los cuales el *statu quo* les beneficia.<sup>94</sup> Esto es entendible en tanto que cualquier cambio en las instituciones implica la pérdida de poder de algunos estratos de la sociedad y beneficio para otros. Así pues, frente a las fuerzas restrictivas estarán las fuerzas impulsoras, que son los grupos que proponen cambios, porque perciben que los arreglos institucionales actuales les resultan desfavorables.<sup>95</sup> En la figura siguiente se intenta ejemplificar esta lucha entre ambas fuerzas



Como podemos ver al intentar cambios en las instituciones las fuerzas impulsoras siempre se encontraran con fuerzas restrictivas que trataran de impedir el cambio institucional, ya que con el cambio verán afectados sus intereses. Una cuestión que se debe tomar en cuenta es la fuerza política, social y económica con la que cuenta cada una de las fuerzas (impulsoras o restrictivas), ya que de ello dependerá el avance del cambio institucional o la permanencia del *statu quo*. Además cabe señalar que en varios casos los que en un cambio institucional estuvieron del lado de las fuerzas impulsoras, en otro momento se pueden encontrar en las fuerzas restrictivas, es decir, la colocación de los grupos en alguna de las fuerzas estará dictada por el beneficio o perjuicio del cambio institucional sobre sus bienes o intereses. En algunos de los casos la manera de resolver la confrontación es a través de la negociación entre las fuerzas o su posibilidad de influir en los diseñadores de las instituciones o el Estado, que es el que toma la ultima palabra.

De esta manera concluimos el capitulo primero, esperando que haya quedado claro que es el neoinstitucionalismo y cual es su base teórica. En este sentido el siguiente capitulo retomará, como era de esperarse, el marco teórico y conceptual del institucionalismo para analizar al sistema político mexicano. Es decir, se hará un análisis del sistema político a través del papel de las instituciones que lo caracterizaron. Cabe destacar que el sistema político mexicano, como pocos, baso gran parte de su funcionamiento a partir de instituciones informales, las cuales interactuaban con las instituciones formales y de esa manera daban el sustento para la legitimidad del sistema mexicano. A partir de la teoría

<sup>93</sup> Audirac Camarena, Carlos Augusto (*et al.*), p. 44

<sup>94</sup> Ayala Espino, José, 2003, *op. cit.* p. 95

<sup>95</sup> *Idem.* p. 95

neoinstitucionalista se hará un análisis de las instituciones formales e informales del sistema político mexicano para posteriormente, a partir de ese análisis, verificar si en efecto el sistema político mexicano necesita de un fortalecimiento en sus instituciones (en este caso políticas), para lograr la consolidación de la democracia en México. Cabe mencionar que el análisis institucional no se estanca sólo en el sistema político, ya que el análisis institucionalista permite estudiar las diversas instituciones del sistema social como las instituciones económicas, educativas, religiosas, sociales, etc. Así pues, el segundo capítulo será una muestra de cómo aterrizar los conceptos de la teoría institucional en un caso concreto: el sistema político mexicano.

## II. El fortalecimiento institucional del sistema político mexicano

Antes de abordar el segundo capítulo, creo pertinente que debemos dejar en claro lo que entenderemos por sistema político, ya que él y sus instituciones son nuestros objetos de estudio. Es decir, si hablaremos del fortalecimiento de las instituciones del sistema político mexicano debemos en primera instancia entender el concepto para comprender mejor nuestro objeto de estudio.

Para Karl Deutsch el sistema político se puede entender como “una colección de unidades reconocibles que se caracterizan por su cohesión y covarianza (*en donde*) cohesión significa permanecer unidos o formar un todo. Dos unidades tienen cohesión si muchas de las operaciones sobre una de ellas produce resultados definidos sobre la otra, (*y covarianza*) significa cambiar juntos. Si una unidad cambia, la otra lo hace también (*además*), el sistema político mantiene coordinadas (*a través de sus unidades o instituciones*), las expectativas de los individuos que en él viven y coordina buena parte de su comportamiento mediante su cooperación y hábitos de obediencia que refuerzan las recompensas y los castigos”.<sup>96</sup> Como podemos ver, el sistema político es el espacio en que los individuos conviven e interactúan. Las unidades, de las que hace mención Karl Deutsch, son las instituciones las cuales mantienen una “cohesión” para mantener unido al sistema político. Además, las unidades o instituciones del sistema político mantienen coordinadas las expectativas de los individuos y restringen el comportamiento de estos dentro del sistema a partir de recompensas o castigos.

Para reforzar lo anterior podemos retomar el concepto de sistema político que nos brindan Peter Cleaves y Martin Scurrah quienes lo definen como: “un conjunto de relaciones, voluntarias e impuestas, entre el aparato estatal central (consistente generalmente en liderazgo y organismos públicos) y la sociedad, o las clases, grupos o individuos que, en diferente grado, contribuyen al funcionamiento del Estado, reciben beneficios del mismo (*o castigos*)”.<sup>97</sup> De esta manera reafirmamos lo dicho anteriormente, es decir, que el sistema es un conjunto de unidades o instituciones que definen la interacción de los individuos y de estos con el Estado. Además, las instituciones son las unidades que forman al sistema político y son las que le dan la facilidad de movimiento y actuación frente a los individuos, los cuales se ven delimitados o controlados por las instituciones del sistema con la promesa o consigna de recibir un beneficio o castigo por parte de ellas al obedecer o al no acatar sus normas y reglas.

En resumen, podemos afirmar que el sistema político está formado por instituciones que permiten la comunicación entre la sociedad o los individuos y el Estado. Lo que significa que el sistema político está lleno de interacciones, comunicación o transacciones entre las unidades que lo conforman, las cuales son controladas y vigiladas por las instituciones. Cabe mencionar, que el sistema político es un sistema abierto ya que tiene

---

<sup>96</sup> Deutsch, Karl W., 1998, *Política y gobierno*, FCE, México, p. 149 y 169

<sup>97</sup> Peter Cleaves y Martin Scurrah, “Los sistemas políticos y las ciencias administrativas”, en Oscar Oslak (compilador), 1984, *Teoría de la burocracia estatal*, Editorial Paidós, Argentina, pp. 408-458

interacciones y transacciones con otros sistemas. Además, las interacciones entre sistemas son observadas y en ocasiones hasta restringidas por instituciones. Ejemplo de ello, son las relaciones entre los Estados o Naciones en el sistema internacional, las cuales se dan a través de instituciones que permiten la cooperación y comunicación entre ellas.<sup>98</sup>

## 2.1 Surgimiento y evolución de las instituciones en México

El hablar de las instituciones del sistema político mexicano es realmente interesante, pero a la vez algo complejo por la manera en que se crearon, desarrollaron y se utilizaron en el ejercicio real del poder. Estudiar las instituciones anteriores al dictamen de la Constitución de 1917 implica bastantes obstáculos ya que “la notable inestabilidad política, social y económica dificulta la posibilidad de hacer una evaluación del papel de las instituciones en las primeras décadas del México independiente”,<sup>99</sup> el porfiriato y las primeras décadas del periodo pos-revolucionario. El marco institucional, previsto en las constituciones de 1824 y posteriormente en la de 1857, “tuvo una existencia contradictoria: la guerra de los tres años, la invasión francesa, la república restaurada de Juárez, la dictadura porfiriana y la revolución mexicana”<sup>100</sup> provocaron que el marco institucional simplemente fuese un conjunto de reglas y normas, que en la realidad no se ejercían ni respetaban. Así pues, el marco institucional desde la independencia hasta el porfiriato se caracterizó por ser un marco institucional creado a partir de decretos y leyes, más que por lo dictado en la constitución.<sup>101</sup>

En el periodo porfirista (1876-1911 con una breve interrupción durante el periodo 1880-1884), fue en el que se crearon algunas de las instituciones más relevantes con las que se logra unificar y consolidar al estado mexicano, así como encaminarlo a una aguda centralización política y administrativa.<sup>102</sup> Sin duda, las instituciones del periodo porfirista fueron las que permitieron sentar las bases del desarrollo económico en México, es decir, consolidaron los mercados tanto de capital como de bienes y servicios. Empero, cabe destacar que las instituciones porfiristas carecieron de un marco constitucional, ya que la

---

<sup>98</sup> Para una revisión más a fondo sobre el neoinstitucionalismo internacional véase Robert O. Keohane, 1993, *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Grupo editorial Latinoamericano, Argentina, pp. 352 y Guy Peter, *op. cit.*, p. 187-206

<sup>99</sup> Ayala Espino, José, 2003, *op. cit.* p. 76-77

<sup>100</sup> Rabasa O., Emilio, 2004, *Historia de las constituciones mexicanas*, Instituto de investigaciones jurídicas (UNAM), México, pp. 105

<sup>101</sup> Daremos un salto extremo hacia el porfiriato debido a que en el periodo de la independencia hasta la toma del poder por Porfirio Díaz no podemos hablar de la existencia de instituciones que realmente conformaran al sistema político. Es decir, no había instituciones consolidadas que nos permitan asegurar la existencia de un sistema político realmente formado. Empero si se desea alguna referencia o información de estos periodos se puede consultar Rabasa O. Emilio, *op. cit.*, en especial los capítulos II, III y IV.

<sup>102</sup> Carbonell, José, 2002, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, Instituto de investigaciones jurídicas (UNAM), México, pp. 255

mayoría de las instituciones que permitieron el desarrollo económico del régimen, fueron creadas a partir de decretos y leyes expedidas por Porfirio Díaz, y muchas de ellas incluso eran contradictorias con lo escrito en la Constitución de 1857. En el cuadro siguiente se muestran algunas de las principales instituciones creadas durante el porfiriato, de las organizaciones a las cuales dieron lugar y de sus objetivos.

**Cuadro 3**  
**Instituciones, organizaciones y objetivos**  
**del desarrollo en el porfiriato.**<sup>103</sup>

instituciones	organizaciones	objetivos
Decreto de industrias Nuevas y Desconocidas	Creación de la Confederación Mercantil e Industrial Mexicana	Fomento de las manufacturas locales
Primera Ley de Instituciones de Crédito	Establecimiento de bancos	Desarrollo del crédito y crear seguridad y confianza en ahorradores e inversionistas
Decreto para consolidar la deuda externa	Fortalecimiento de la hacienda pública	Crear un marco de seguridad para la inversión extranjera
Ordenamientos fiscales	Fortalecimiento de la hacienda pública	Modernizar el sistema tributario
Decreto de concesión federal para la construcción de líneas férreas	Empresas ferroviarias	Crear un sistema ferroviario amplio y fuerte para fortalecer los mercados internos y externos
Ley y Código Minero	Compañías mineras	Fortalecimiento de las compañías mineras exportadoras
Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras	Compañías deslindadoras	Cambios en los derechos de propiedad
Leyes sobre ocupación de terrenos baldíos	Hacienda	Fortalecimiento de las haciendas agroexportadoras
Reforma al Código de Comercio	Confederación Mercantil	Fortalecimiento y modernización del comercio. Asegurar derechos de propiedad
Reforma a la Ley Monetaria	Casa de la Moneda, Comisión de la Reforma Monetaria y Comisión de Cambio y Moneda	Fortalecimiento del sistema monetario. Dar seguridad a las transacciones monetarias y financieras
Reforma a la Ley de Aduanas	Dirección General de Aduanas	Promover el comercio exterior y fortalecer al fisco.

<sup>103</sup> Ayala Espino, José, 2003, *op. cit.* p. 82

Como podemos observar en el cuadro tres, las instituciones creadas durante el porfiriato, fueron instituciones que si bien se crearon para permitir el desarrollo económico, también es cierto que fueron instituciones creadas a partir de las circunstancias o de necesidades las cuales rebasaron lo dictado en la Constitución de 1857, es decir, la mayoría de ellas fueron desarrolladas a partir de decretos o leyes expedidas por Porfirio Díaz, lo que significa que en muchas de ellas se violaban las leyes dictadas en la Constitución. Por lo anterior podemos decir que eran instituciones para salir del paso o enfrentar necesidades que la constitución no preveía, por lo que podemos afirmar que las instituciones del porfiriato, en cierta medida, eran instituciones ineficientes por no contar con un respaldo constitucional fuerte.

Además, las instituciones creadas sirvieron más a un grupo que a la nación entera, es decir, se creo un régimen de privilegios, empero si bien es cierto que Porfirio Díaz “mantuvo las leyes violándolas, (*pero*), no por un mero acto de voluntad personal y perversa, sino por que las instituciones que lo habían precedido y que él había mantenido eran impracticables”<sup>104</sup>, es decir, las instituciones porfiristas fueron instituciones que beneficiaban solo a un grupo selecto de la población y excluyo a buena parte de la sociedad como los campesinos, obreros y algunos comerciantes y empresarios de la clase media; lo que significa que las instituciones porfiristas eran instituciones ineficientes, sectoriales y de grupo. La ineficiencia de las instituciones hizo que los grupos oligárquicos más favorecidos terminaran defendiendo a ultranza el orden social e institucional existente que les seguía asegurando su permanencia en el poder.

Si bien, la Constitución de 1857 y su marco institucional existía (en lo formal), la constitución termino cediendo su vigencia y voluntad a la dictadura de un hombre. Por más de treinta años las decisiones y la creación de instituciones estuvieron en manos de una sola persona lo cual creo desigualdad, injusticia social y obstáculos que impidieron el acceso al poder de otros grupos.<sup>105</sup> La desigualdad social y la brecha cada vez más grande entre los pobres y los ricos ocasiono el colapso y, posteriormente la desintegración del régimen porfirista mediante una revolución.

La inmovilidad del sistema político y “la situación social, económica y política de fines del siglo XIX, y de la primera década del XX, originó la revolución mexicana. Los campesinos no eran dueños de las tierras que trabajaban y sufrían una vida llena de injusticias. Los obreros carecían de derechos y la desigualdad entre las clases sociales era cada vez más profundo”.<sup>106</sup> Esas son algunas de las razones por la que algunos analistas consideran que inicio la revolución mexicana, para el neoinstitucionalismo, además de esas razones, podemos agregar que la revolución fue una respuesta a la cerrazón de las instituciones porfirianas, es decir, la revolución también se origino por el descontento de la sociedad (que había sido excluida), y por la ineficiencia de las instituciones las cuales no permitieron la integración de un numero mayor de la población, sino que terminaron

---

<sup>104</sup> Ayala Espino, José, 2003, *op. cit.*, p. 80-83

<sup>105</sup> Rabasa O., Emilio, *op. cit.*, p. 82-83

<sup>106</sup> *Idem*, p. 82

sirviendo solo a los intereses de la elite gobernante. La revolución fue la respuesta a la falta de integración a la vida política y económica de grupos como los campesinos, obreros y comerciantes; y su triunfo sobre el régimen porfirista significaba la oportunidad de crear nuevas instituciones que permitieran una mayor integración y una manera diferente de generar el desarrollo económico. El 25 de Mayo de 1911 Porfirio Díaz renuncia y abandona el país con destino a Europa. De esa manera la revolución iniciada en 1910 logra derrocar al dictador. Empero, con la caída de Díaz, los grupos revolucionarios, con ideas encontradas, comenzaron a luchar por el control del poder.<sup>107</sup> No fue hasta el 6 de diciembre de 1914 cuando los ejércitos de Zapata, Villa y Carranza llegaron a la Capital del país y tomaron palacio nacional dando fin a la última etapa armada de la revolución. Si bien siguieron los levantamientos de grupos militares para tomar el poder, se considera que el movimiento constitucionalista fue el último movimiento armado en tanto que logro colocarse temporalmente por encima de los demás grupos y por haber logrado la promulgación de la Constitución de 1917, considerada como la constitución emanada de la revolución.

La Constitución de 1917 fue el resultado de las demandas de la revolución; esta constitución es la referencia institucional fundamental que contiene las normas básicas del sistema político actual. Es decir, es el marco institucional del sistema político mexicano, en este sentido el estudiar y analizar la Constitución nos brindará las referencias institucionales y las normas formales que rigen al sistema. Cabe aclarar que la Constitución solo contiene las instituciones formales del sistema, empero como neoinstitucionalistas también debemos estudiar las instituciones informales del sistema, las cuales en algunos casos están por encima de las formales. En el siguiente apartado de este capítulo, analizaremos a grandes rasgos la Constitución política mexicana y en el apartado posterior analizaremos las instituciones informales, es decir, las que no están escritas en la Carta Magna. De esta manera, cumpliendo con lo establecido en la teoría neoinstitucional, estudiaremos tanto las instituciones formales del sistema como las informales, para que posteriormente podamos realizar un diagnóstico de la situación en la que se encuentran las instituciones y el sistema político mexicano.

---

<sup>107</sup> Varios historiadores concuerdan en dividir el movimiento armado de la revolución en dos momentos. La primera etapa fue promovida por Francisco Ignacio Madero en 1910, la cual termino con la dictadura de Díaz. Esta etapa tuvo como lema “sufragio efectivo, no reelección”; en esta consigna queda clara la intención del movimiento revolucionario al desconocer y negar la reelección para no permitir que se repitiera lo sucedido con Díaz. Esta etapa culmina con la llegada de Madero a la presidencia y su posterior asesinato en manos del traidor Victoriano Huerta, quien toma el control del gobierno en 1912 instaurando una dictadura militar. La llegada de Huerta al poder fue el punto de inicio de la segunda etapa de la revolución mexicana conocida como la revolución constitucionalista, dirigida por Venustiano Carranza, la cual pretendía instaurar la carta Magna de 1857 que estaba siendo violada por Victoriano Huerta. Con base en el Plan de Guadalupe, el cual desconocía al gobierno de Huerta, los constitucionalistas consiguieron el triunfo el 6 de diciembre de 1914 al entrar los ejércitos de Villa, Zapata y Carranza a la Ciudad de México. *vid.* Rabasa O., Emilio, *op. cit.*, p 77-86; Carbonell, José, *op. cit.*, p. 17-22 y Berta Ulloa, “La lucha armada (1911-1920)”, en Cosío Villegas, Daniel (coord.), 1988, *Historia general de México*, COLMEX, México, pp. 1073-1182.

### 2.1.1 La Constitución de 1917

La constitución es la referencia institucional fundamental que contiene las normas básicas del sistema político o “en términos estrictamente jurídicos, una constitución es el enunciado institucional de las grandes reglas del juego político, económico y social que una sociedad adopta, en cierta etapa del devenir histórico, mediante un determinado reparto de responsabilidades y con proyección y orientación hacia ciertos fines en los que la sociedad visualiza su porvenir”.<sup>108</sup> Para el neoinstitucionalismo la Constitución contiene la reglamentación, las normas y leyes que permiten, restringen y coordinan las interacciones y transacciones entre los individuos, la sociedad y el Estado o los gobernantes y los gobernados. Además, la Constitución contiene las bases legales y jurídicas en las que se sostendrán las instituciones del sistema político, lo que significa que las instituciones hacen cumplir las normas y leyes que se encuentran en la Constitución. Así pues, la Constitución nos permite una primera mirada a las instituciones del sistema político, empero estas instituciones son meramente formales, es decir, son las que están escritas en el papel o en este caso en la Carta Magna, por lo que su cumplimiento es obligatorio.

Para Susana García las constituciones tienen cinco aspectos significativos:

- a) De procedimiento y organización, cuya aceptación y cumplimiento son indispensables para el desenvolvimiento institucional.
- b) De legitimidad, es decir, de creencia en la legalidad de las reglas del juego, que se basa en un amplio consenso en relación con dichas reglas.
- c) De compromiso, como resultado de una transacción y que expresa una conciliación.
- d) De temporalidad, debido a que la constitución no es un fin en sí mismo, sino un medio o un instrumento para alcanzar los fines sociales en un momento determinado; no se puede aspirar a que una constitución exprese las necesidades de todos los tiempos.
- e) De futurismo o proyección, es decir, una constitución es causa normativa en función del cambio y de la transformación evolutiva.

Lo anterior reafirma que una constitución contiene en sí las reglas del juego o la manera en que se desenvuelven las unidades dentro del sistema. Además, la constitución al no ser un fin sino un medio, significa que está crea instrumentos o instituciones para lograr fines como el desarrollo económico, político y social y, en cuanto estos fines sean satisfechos por las instituciones podemos decir que se tienen instituciones eficientes, es decir, hablamos de instituciones eficientes cuando estas logran llevar a cabo sus tareas de una manera satisfactoria para la sociedad. Así pues, la Constitución también podemos entenderla como el contrato social tangible entre la

---

<sup>108</sup> Travesí Gómez, Susana García, “La Constitución de 1917”, en Alejandra Lapor (coord.), 1988, *Manual de historia de México contemporáneo*, UNAM, México, p. 17-58

clase gobernante y los gobernados y es este contrato social el que contienen las normas y leyes del comportamiento de los individuos dentro de la sociedad.

Dicho lo anterior, podemos afirmar que la Constitución de 1917 “es el instrumento jurídico y político que auspicio el surgimiento del México moderno”.<sup>109</sup> Además, esta constitución proporciono el marco jurídico-legal con el cual los gobiernos pos-revolucionarios darían forma a la nueva nación. Pero como se menciono anteriormente, la Constitución de 1917 daría nacimiento a las instituciones formales del sistema político mexicano. Ahora bien, sería bueno rescatar un poco de historia de cómo se conformo la constitución de 1917 para poder entender un poco más de ella.

Para 1916, la situación del país era realmente desoladora ya que la lucha armada de la revolución había ocasionado una crisis económica y política dentro del país. En México, “la crisis económico se hizo evidente, ya que como consecuencia de casi seis años de lucha, el país se encontraba desgastado, con graves problemas de alimentación, debido a que la producción agrícola había disminuido. A este panorama se agregaban las presiones externas, sobre todo de los Estados Unidos, quien persistió en sus amenazas de intervención armada”.<sup>110</sup> Además, las presiones internas por parte de los movimientos obreros, campesinos y de caudillos regionales se acrecentaron, ocasionando una efervescencia política la cual polarizaba a la clase gobernante y acrecentaba la incertidumbre. Frente a esta situación Venustiano Carranza se vio en la necesidad de buscar la formación de un Estado fuerte, que fuera capaz de enfrentar la crisis económica y política, así como el de satisfacer las nuevas demandas de la sociedad mexicana, las cuales fueron la razón del levantamiento armado. De esta manera, Venustiano Carranza “comprendió que para fundamentar la autoridad de este nuevo Estado y colocarlo por encima de las diversas facciones revolucionarias era necesario establecerlo sobre una sólida base legal que se esbozaría en el marco de una reforma constitucional y cuya validez se ampararía en el propio triunfo de los grupos revolucionarios sobre la vieja oligarquía porfirista”.<sup>111</sup>

En efecto, la manera más adecuada de reorganizar al país era a través de la reinstitucionalización del sistema político y, para ello era necesario implantar un nuevo arreglo legal que permitiera construir el nuevo marco institucional. Sin duda, este cambio constitucional era necesario ya que la constitución de 1857 resultaba ya anacrónica para gobernar adecuadamente un país en el que se habían suscitado tantos cambios tanto antes como a lo largo de la etapa armada del proceso revolucionario. La creación de un nuevo marco constitucional y posteriormente de un marco institucional, era realmente necesario para lograr gobernar y satisfacer las nuevas necesidades de la sociedad mexicana. Ello, debido a que las instituciones heredadas del periodo porfirista eran ineficientes y caducas como para lograr satisfacer las nuevas demandas emanadas de la revolución. Además, el cambio constitucional e institucional era necesarios para hacer una diferenciación del régimen porfirista con el nuevo régimen emanado de la revolución. Para el neoinstitucionalismo, este cambio constitucional e institucional era de esperarse en tanto el

---

<sup>109</sup> Mendoza Berruelo, Eliseo, 2001, *La democracia en México al cambio del siglo*, editores Stamppa, México, pp. 305

<sup>110</sup> Travesí Gómez, Susana García, *op. cit.*, p. 19

<sup>111</sup> *Idem.* p. 20

cambio implica una transformación del marco institucional y constitucional para satisfacer las nuevas necesidades sociales y el adecuar al sistema al nuevo ambiente en el que se encuentra, es decir, la revolución había terminado con una dictadura y había transformado el ambiente del sistema político por lo que éste tenía que adecuarse a las nuevas demandas y circunstancias de su entorno o ambiente; estas adecuaciones se dan a través del cambio en las instituciones y en el marco legal (la Constitución). Así pues, Carranza vio que el cambio constitucional proporcionaría la nueva base legal del Estado mexicano y de sus instituciones.

De esta manera, el 14 de Septiembre de 1916 mediante la emisión de un decreto Carranza señaló la necesidad de convocar a un Congreso constituyente “por cuyo conducto la nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad, pues de este modo, a la vez que se discutirán y resolverán en la forma y vía adecuadas todas las cuestiones que hace tiempo están reclamando solución que satisfaga ampliamente las necesidades públicas, se obtendría que el régimen legal se implante sobre bases sólidas en tiempo relativamente breve y en términos de tal manera legítimos que nadie se atreverá a impugnarlos”.<sup>112</sup> Como podemos ver la idea de Carranza era la de darle al nuevo régimen una base legal y legítima de acción por medio de la Constitución, lo cual daría a las acciones del Estado un marco legal y legítimo expresado en la Constitución, con lo que se fortalecería la figura del Estado por encima de los grupos revolucionarios, los cuales en efecto no podrían impugnar las acciones del Estado en tanto estas estuvieran dentro del marco constitucional e institucional.

En el mismo decreto, del 14 de Septiembre, se indicaba como se conformaría el Congreso Constituyente. Para ello se nombraría a un diputado propietario y a un suplente por cada 60,000 habitantes o fracción que pasara de 20,000; para ser electo diputado se exigieron los mismos requisitos e impedimentos expuestos en el artículo 56 de la Constitución de 1857 para ser diputado al Congreso de la Unión, en este se estipulaba: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener 25 años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del estado o territorio en el que se hace la elección y no pertenecer a ninguna orden religiosa. Además, se especificaba que no podían ser electas aquellas personas que hubieran ayudado con las armas o servido en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista.<sup>113</sup> En el mismo decreto también se indicaba que una vez instalado el Constituyente, Carranza presentaría su proyecto de constitución reformada, la cual sería discutida, aprobada o modificada, según fuera el caso.

Las elecciones de diputados para el constituyente se llevaron a cabo el 22 de octubre de 1916, como se estipuló en las convocatorias. De esta elección resultaron electos 219 diputados, los cuales en su totalidad pertenecían al movimiento constitucionalista, tal como

---

<sup>112</sup> *Idem.*, p. 20-21

<sup>113</sup> Este último punto excluía formalmente a todos los enemigos de Carranza y su grupo. Además, era una muestra del rompimiento con las facciones y grupos conectados con el régimen de Díaz. Posteriormente, esta restricción hizo que el Constituyente de 1916 terminara formado por dos corrientes o grupos, por un lado los Carrancistas y por el otro los obregonistas.

se previó en las convocatorias.<sup>114</sup> A las 3:50 de la tarde del primero de diciembre de 1916 se inició la sesión inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro. Ese mismo día, Carranza entregó su proyecto de reforma a la constitución de 1857, como se había estipulado en el decreto del 14 de septiembre. Desde el principio de las sesiones se notó una clara división dentro del grupo revolucionario, por una parte estaba el grupo de los moderados (cerca de 68 diputados), los cuales eran leales a Carranza; por otra parte estaba el grupo de los progresistas o radicales jacobinos (cerca de 111 diputados), éste era considerado como el ala izquierda del carrancismo. Además, “aunque este grupo (*jacobinos*) estaba íntimamente relacionado al nombre y a la figura del general Álvaro Obregón no eran necesariamente obregonistas, ya que varios no se consideraban sus partidarios. No obstante Obregón sí lo era de ellos, ya que reconocía la necesidad de hacer efectivas las demandas sociales por las que los campesinos y obreros se habían incorporado a la lucha armada”.<sup>115</sup> Cabe mencionar, que las diferencias entre las dos facciones eran más políticas que ideológicas, ya que ambas compartían principios fundamentales, como un fuerte nacionalismo, un marcado anticlericalismo y un fuerte antiimperialismo, particularmente hacia el norteamericano.

En un principio, como se estipuló en la convocatoria del 14 de septiembre, Carranza y sus seguidores solamente buscaban la reforma de la Constitución de 1857 para adecuarla a las nuevas necesidades del país, muestra de ello es el título de la versión original que presentó al constituyente el cual decía: “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de Febrero de 1857”. Como podemos apreciar el grupo carrancista buscaba solo el cambio sustancial de la constitución con el fin de adecuarla a las nuevas necesidades. Esta perspectiva de Carranza originó fuertes debates y declaraciones por parte de los diputados, en especial los jacobinos, los cuales consideraron que lo que realizaría el Constituyente sería la creación de una nueva Constitución debido a las modificaciones y agregaciones que se harían a ésta. Sin duda, el proyecto de Carranza sufrió modificaciones importantes por parte del Constituyente y, aunque la Constitución de 1917 hereda aspectos importantes de la Constitución de 1857- como la forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes y derechos individuales- podemos hablar de que es una nueva constitución ya que “olvidando los límites del derecho constitucional del derecho constitucional clásico y vigente entonces en el mundo, reconoce en sus proyectos los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dio forma y creó originales instituciones sociales y económicas en su beneficio. Esto se hizo patente sobre todo, en la elaboración y aprobación de los artículos 3º, 4º, 27, 123, 130 y 131 de la carta de Querétaro”.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Un fenómeno que no se ha tomado muy en cuenta es el origen social de los diputados electos que participaron en el Constituyente, el cual sin duda debió haber influido en la redacción final de la Constitución. Socialmente, de los 219 diputados el 12% tenía orígenes de clase baja (campesinos, artesanos y obreros) y casi el 85% pertenecía a la clase media (médicos, ingenieros, abogados y periodistas), de ellos cerca del 53% de los diputados contaba con títulos profesionales de diversos tipos, de los cuales el de los abogados era el grupo más amplio con casi el 26%.

<sup>115</sup> Travesí Gómez, Susana García, *op. cit.*, p.26

<sup>116</sup> Rabasa O., Emilio, *op. cit.*, p. 80

Así pues, la Constitución de 1917 contuvo tres aspectos importantes: a) contuvo una gran parte de la Constitución de 1857, especialmente en lo concerniente a derechos humanos o garantías individuales; b) las reformas políticas propuestas por Carranza, esencialmente el reforzar al poder ejecutivo, establecer la no reelección, y suprimir la vicepresidencia y la creación del municipio libre y c) las adiciones sociales de los artículos 3º, 4º, 27, 123 y 130.

En efecto, dado las agregaciones sociales a la Constitución podemos decir que la Constitución de 1917 fue una Constitución definitivamente nueva e incluso alejada de la simple reforma que proponía Carranza. Además la Constitución de 1917 sentó un precedente de gran importancia ya que “recogió por vez primera los derechos o garantías sociales, es decir, la nueva constitución busco de manera expresa proteger a los grupos más débiles (como los campesinos, los obreros, etc.)”.<sup>117</sup>

Hablando en términos legales la Constitución de 1917 “se divide en dos partes: una dogmática, en la que se establecen las garantías individuales y sociales; y otra orgánica, en la que se establecen los órganos del Estado, así como los niveles de gobierno: federal estatal y municipal.”<sup>118</sup> En cuanto a su estructura interna la Constitución mexicana está integrada por nueve títulos, los cuales son:

- a) Título primero. Está compuesto por cuatro capítulos y 38 artículos, establece las garantías individuales (Arts. 1-29), las características de los mexicanos (Arts. 30-32), las condiciones de los extranjeros dentro del país (Art. 33), los requisitos de ciudadanía mexicana, así como los deberes y prerrogativas de los ciudadanos (Arts. 35-38)
- b) Título segundo. Este apartado esta integrado por tres capítulos y doce artículos, se refiere a la soberanía nacional y la forma de gobierno como una democracia representativa, en una República federal (Arts. 39-41), compuesta por Estados libres y soberanos que integran el territorio nacional (Arts. 42-48).
- c) Título tercero. Está formado por cuatro capítulos, el segundo de ellos se encuentra subdividido en cuatro secciones; y por 57 artículos dedicados a analizar y explicar la división de los poderes y el funcionamiento de cada uno de ellos. Trata sobre la división general de los poderes (Art. 49) y, de manera específica: el Poder Legislativo (Arts. 50-79), el Poder Ejecutivo (Arts. 80-93), y el Poder Judicial (Arts. 94-107).
- d) Título cuarto. Está integrado por siete artículos, se refiere a las responsabilidades de los funcionarios públicos (Arts. 108-114).
- e) Título quinto. Consta de ocho artículos que tratan sobre el municipio libre y sobre los estados que componen la Federación (Arts. 115-122).
- f) Título sexto. Contiene un solo artículo que se refiere al trabajo y la previsión social (Art. 123).

---

<sup>117</sup> Carbonell, José, *op. cit.* p. 23

<sup>118</sup> Delgado de Cantú, Gloria, 1998, *México: estructuras políticas, económica y social*, Editorial Longman, México, p. 85

- g) Título séptimo. Está compuesto por once artículos que tratan sobre las prevenciones generales (Arts. 124-134).
- h) Título octavo. Su único artículo trata sobre la manera de hacer reformas a la propia Constitución (Art. 135)
- i) Título noveno. Contiene el último artículo de la Constitución el cual se refiere a la inviolabilidad de la misma (Art. 136)

Lo anterior nos muestra claramente la manera en que la Constitución política de 1917 logró conjuntar ideas liberales y sociales (las cuales fueron la razón de la revolución). Es decir, el texto constitucional de 1917 se inspiró teórica y jurídicamente “en las ideas de la ilustración francesa y de los constituyentes de Filadelfia. Las ideas de Rousseau sobre la soberanía popular, las de Montesquieu sobre la división y equilibrio de los tres poderes y las de los contrapesos y balanzas del poder estatal, a las que se refiere Madison en el *Federalista*.”<sup>119</sup> De esta manera se logró la construcción de una Constitución que permitió la combinación del liberalismo y de las demandas sociales, de estas Norma Álvarez menciona algunos ejemplos como “las garantías individuales y las garantías sociales; la democracia formal y los esquemas corporativistas; la igualdad jurídica y las legislaciones especiales; la propiedad privada y la propiedad social; las libertades económicas y el intervencionismo estatal en la economía; la separación formal de poderes y la supremacía presidencial; la modernidad y la tradición”<sup>120</sup>

Sin duda, la Constitución de 1917 resultó ser la más avanzada de su tiempo, pues logró conciliar las garantías individuales con las sociales. Ello se puede entender ya que la Constitución, en cierta manera, era el resultado de la revolución por lo que se debía reconocer a los obreros y campesinos como entes jurídicos y como parte importante para modernizar al país. Además, la Constitución de 1917 “es un documento esencial porque proporciona el marco jurídico-legal con el cual los gobiernos pos-revolucionarios darían forma a la nueva nación. *Así pues*, la incorporación de los aspectos sociales en la Constitución como la protección al trabajador y la reforma agraria permitirían al Estado edificar una nación sólida y moderna con el apoyo de obreros y campesinos, quienes le darían la legalidad y legitimidad que necesitaba.”<sup>121</sup> De esta manera, el 5 de Febrero de 1917 se promulgó la Constitución que en la actualidad rige a la nación mexicana.

Sin duda, la Constitución de 1917 es de gran importancia tanto para el país como para la clase gobernante (la familia revolucionaria), ya que permitió construir y formar el marco institucional, es decir, la Constitución fue la base legal que permitió al Estado mexicano construir sus instituciones que le permitieron desarrollarse y consolidarse. Entre algunos logros que la Constitución permitió alcanzar, José Espino señala los siguientes:

- a) fijar las reglas de negociación de demandas económicas, políticas y sociales.

---

<sup>119</sup> Gonzáles Casanova, Pablo, 1993, *La democracia en México*, Editorial Era, México, p. 23

<sup>120</sup> Norma, Álvarez (et al.), *op. cit.* p. 45

<sup>121</sup> Travesí Gómez, Susana García, *op. cit.*, p. 52-53

- b) Encauzar el entendimiento y el establecimiento de pactos entre los agentes y protagonistas relevantes.
- c) Construir el contrato social de la revolución, lo cual permitió fijar las bases constitucionales de la económica política mexicana.<sup>122</sup>
- d) Establecer institucionalmente a la Constitución, al permitir que fuera aceptada por todos los grupos importantes como el marco de referencia para realizar el intercambio político, económico y social.

Por lo anterior podemos decir, que la Constitución es el marco de referencia del actuar de los individuos y la sociedad y es la base legal para la construcción de las instituciones del sistema. Por ello, en México la elite gobernante creo una consigna “todo dentro de la Constitución, nada fuera de ella”; esta consigna permitió someter de *jure o de facto* a los inconformes o a aquellos que se oponían a la revolución y por ende a “la familia revolucionaria”.

La Constitución de 1917 es de gran importancia ya que es tanto la base jurídica como legitima para la construcción y mantenimiento de las instituciones. El marco institucional formal del sistema político mexicano es imposible de entender sin su complemento jurídico, que en este caso es la Constitución. Para el neoinstitucionalismo la Constitución permite la creación de las instituciones y les da a éstas el poder necesario para estar por encima de los deseos o ambiciones individuales, es decir, la Constitución permite y obliga al Estado a crear instituciones que permitan su desarrollo y hagan valer y respetar las leyes que se establecen en la Constitución. Así pues, para un neoinstitucionalista es indispensable conocer la Constitución política del sistema político a estudiar, ya que esta contiene las restricciones y lineamientos del actuar social o mejor dicho “las reglas del juego” y es una primer mirada al estudio de las instituciones del sistema.

Cabe aclarar que la Constitución, solamente contiene los lineamientos e instituciones formales, es decir, son reglas escritas que deben ser cumplidas y respetadas, para evitar un castigo o, con la promesa de recibir un beneficio. El que estén escritas implica que son instituciones públicas, lo que significa que se aplican a toda la población o unidades dentro del sistema. Empero, como se menciono anteriormente el neoinstitucionalismo reconoce también la existencia de instituciones informales, las cuales no están escritas en ningún código o Constitución, pero que sin embargo influyen en el actuar de los individuos. Estas instituciones informales son de carácter privado, es decir, son cumplidas dentro de pactos o convenios por los individuos; las instituciones informales se encuentran y arraigan en los usos y costumbres.

Las instituciones informales en algunos casos sobrepasan a las instituciones formales y llegan incluso a someterlas y restringirlas. Un caso claro de la supremacía de las instituciones informales sobre las formales es el sistema político mexicano, el cual desarrollo y creo instituciones que si bien respetaban en lo formal lo dictado en la Constitución, también realizaban acciones por encima de ella. Ejemplos claros de

---

<sup>122</sup> Este contrato de la revolución puede ser interpretado como el acuerdo al cual llegaron los grupos relevantes para establecer un sistema político institucionalizado que permitiera compartir el poder entre la elite y, al mismo tiempo, acomodar los intereses de las principales facciones.

instituciones informales dentro del sistema político mexicano es el presidencialismo, el partido de estado o partido hegemónico (Partido de la Revolución Institucional) y la lealtad expresada en las relaciones patrón-cliente. Ahora, así como las instituciones formales están contenidas en la Constitución y en las acciones de las instituciones; las instituciones informales se encuentran en los usos y en las costumbres de los individuos y en algunos casos (como el del sistema político mexicano), se encuentran estipuladas en un pacto. Este pacto no está escrito ni se estipula dentro de alguna ley o norma, empero es conocido por todos los que participan y convergen alrededor de él. El pacto es una institución informal ya que no está estipulado en la Constitución y sin embargo es acatado por la clase política, además este pacto estipula la manera de actuar y relacionarse dentro del sistema político y también contiene restricciones hacia los individuos dentro del sistema. Como podremos ver a lo largo de la investigación, el pacto y sus instituciones informales, si bien respetan en lo formal lo dictado en la Constitución y sus instituciones, muchas veces se llegan a colocar por encima de lo dictado en la Constitución, es decir, violan y utilizan para sus fines a las instituciones del sistema político.

En el caso del sistema político mexicano las instituciones informales quedaron estipuladas tras la creación del partido de estado (Partido Nacional Revolucionario) y se fueron delineando, fortaleciendo e institucionalizando a lo largo del régimen pos-revolucionario. En México, estas instituciones informales fueron representativas de la manera en la que la elite gobernante ejercía el poder, es decir, en México las instituciones informales tuvieron un peso bastante significativo a la hora de ejercer el poder, de gobernar y de negociar. En el siguiente apartado analizaremos de manera rápida el nacimiento del pacto de 1929, el cual para muchos analistas representa la creación de los cimientos del sistema político mexicano como tal y en él se estipulan las bases de las instituciones informales que tuvieron lugar dentro del sistema y las cuales le dieron forma.

### ***2.1.2 El pacto de 1929***

A pesar de la promulgación de la Constitución de 1917 y de las instituciones que se crearon a través de ella, México aun se encontraba sumergido en la incertidumbre y en los levantamientos armados por parte de los caciques o caudillos regionales que intentaban tomar el poder. La situación económica y la lucha política acrecentaban los problemas nacionales e incluso se llegaba a pensar que la Constitución no podía instaurarse totalmente con tantos problemas que acechaban a la nación y a la clase gobernante. La gran incertidumbre y los problemas políticos que aquejaban al país obligaron a la elite gobernante el plantearse la necesidad de institucionalizar el poder y la política para posteriormente centrarse en el desarrollo económico. Así pues, para terminar con la inestabilidad era necesario “institucionalizar la actividad política, limitar la autonomía de los caudillos locales y diversificar y organizar las bases de poder introduciendo a grupos obreros y campesinos como actores dentro del sistema, aunque controlando siempre desde arriba su actividad y demanda”<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Meyer, Lorenzo, “El primer tramo del camino”, en, Cosío Villegas, Daniel (coord.), *op. cit.*, p. 1186

De esta manera la gran tarea de la nueva elite gobernante era la institucionalización de su sistema de dominación política y la reestructuraron de la economía. Empero, los problemas dentro de la clase gobernante no se hicieron esperar y el 21 de Mayo de 1920 Carranza es asesinado, lo cual ocasiono un reacomodo en el circulo dominante colocando en primer plano a Álvaro Obregón como presidente de México. Al tomar el poder Obregón en 1920, la unidad política del país no existía y su dominio sobre los jefes militares locales era bastante limitado. Por ello Obregón se vio en la necesidad de eliminar a los militares o caudillos que no simpatizaban con él y en otros casos los atraía a las filas gubernamentales mediante prebendas y recompensas a cambio de su lealtad. Lo anterior fue una forma de asegurar la estabilidad y control de los caciques regionales desde el centro, lo cual caracterizaría a los futuros gobiernos pos-revolucionarios: el centralismo y el ejercicio del poder desde él. Sin embargo, lo precario de la estabilidad lograda durante el gobierno de Obregón quedó confirmado al plantearse la sucesión presidencial. Por una parte Álvaro Obregón favoreció la candidatura del general Plutarco Elías Calles, empero otros miembros de la familia revolucionaria se consideraron con tanto o más méritos que Calles. De esta manera, la revuelta contra la imposición por parte de Obregón no se hizo esperar y el 30 de noviembre de 1923 Adolfo de la Huerta se levanta en armas junto con 102 generales, enfrentándose al gobierno central con la idea de derrocar a Obregón. Empero la habilidad de Álvaro Obregón y la falta de coordinación de las fuerzas comandadas por Huerta, más el apoyo político y militar de Washington al gobierno mexicano, permitió que en marzo de 1924 el levantamiento delahuertista quedara totalmente liquidado.<sup>124</sup>

El triunfo de Obregón contra las fuerzas delahuertistas, lo coloco como el gran dirigente y guía de la familia revolucionaria; y aprovechando su poder dentro de la elite gobernante logró imponer la candidatura del general Elías Calles para la presidencia de México. Para el 1 de diciembre de 1924 Plutarco Elías Calles toma protesta en el Congreso como nuevo presidente de México por cuatro años; empero no logro consolidarse como gobernante o presidente independiente debido a que la sombra del caudillo (Álvaro Obregón), le fue demasiado pesada e incluso se mencionaba en los círculos políticos “que el presidente Calles administraba el poder en un duunvirato con Obregón”<sup>125</sup>. A pesar de la clara presencia de Obregón en el gobierno de Calles, éste logro hacer acercamientos con sindicatos obreros como la Confederación Obrera Mexicana dándole una cierta independencia y libertan de maniobra para gobernar y permitiéndole crear un mínimo de estabilidad política y económica. Sin embargo, la sucesión presidencial de 1928 volvió a vulnerar la débil estabilidad lograda en el gobierno de Calles. Si es cierto que Calles había logrado mantener una cierta autonomía en su gobierno, también es cierto que Obregón seguía siendo la figura política más importante. Así pues, con la llegada de la sucesión la división entre los dos caudillos afloró notablemente. Por una parte Calles consideró en un principio que el general Arnulfo R. Gómez, jefe de operaciones en Veracruz, era el hombre adecuado para sucederle en la presidencia. Por otra parte Obregón y un grupo de sus partidarios apoyaron al secretario de Guerra, general Francisco R. Serrano. Al conocerse a los hombres que apoyaban ambos caudillos los problemas y conflictos no se hicieron

---

<sup>124</sup> *Idem.*, p. 1188-1189

<sup>125</sup> Hernández Padilla, Remberto, 1995, *Historia de la política mexicana*, EDAMEX, México, p. 193

esperar, así como una notable división al interior de la familia revolucionaria, lo cual generaba incertidumbre y problemas al interior de la elite política. Ante esta situación de conflictiva, Obregón decide a fines de 1926 que la mejor solución, para mantener la unión al interior de la familia revolucionaria, sería que él mismo volviera a la presidencia. En un principio Calles no pareció haber visto con buenos ojos el deseo de retornar de Obregón, empero en noviembre de ese año (por un “exhorto e invitación de Obregón”)<sup>126</sup>, Calles envió al Congreso de la Unión una reforma que modificará la Constitución para permitir la reelección siempre y cuando ésta no fuera inmediata, de esta manera se abandonaba una de las banderas que legitimó el levantamiento contra Díaz: “Sufragio efectivo, no reelección”. Si bien la reacción popular contra lo que era el preámbulo para la reelección de Obregón no fue notable, la de los generales Arnulfo Gómez y Francisco Serrano, si lo fueron. En un principio ambos generales rompieron abiertamente con sus jefes con sus jefes, y en junio de 1927 lanzaron sus candidaturas a la presidencia. En estos momentos era evidente que el camino a la presidencia no pasaría por las urnas, sino que la pugna termino por resolverse una vez más a través de la violencia. A fines de 1927 el general Arnulfo Gómez se levantó en armas en Veracruz y el general Francisco Serrano lo intentó en Morelos; sin embargo, Obregón y Calles no permitieron avanzar muy lejos a sus adversarios. El general Francisco Serrano y una parte de su grupo fueron aprehendidos en Cuernavaca y fusilados el 3 de octubre. Por otra parte, el general Arnulfo Gómez fue capturado en Veracruz y fusilado el 5 de noviembre.<sup>127</sup> De esta manera, el camino de Obregón hacia la presidencia quedó despejado. Las elecciones se realizaron y el primero de junio de 1928 se declaró al general Álvaro Obregón vencedor de los comicios para ejercer el cargo de presidente de la República de 1928 a 1934; empero, faltando cuatro meses y medio para su toma de protesta como presidente, el general Álvaro Obregón fue asesinado por un fanático católico en la cantina “*la Bombilla*” el martes 17 de julio de 1928; sin duda este hecho cambio notoriamente la historia política de México.<sup>128</sup>

Posterior a la muerte de Obregón, la familia revolucionaria se vio sumida de nuevo en la incertidumbre y en el conflicto interno ya que los integrantes comenzaron a buscar la manera de hacerse de la presidencia. Como un intento de mantener la unión y el orden al interior de la elite política el general Calles convocó a los principales jefes militares para que decidieran quién habría de ocupar provisionalmente la presidencia, al concluir la reunión se decidió que el licenciado Emilio Portes Gil fuese el presidente interino quien convocaría a elecciones a celebrarse el 17 de noviembre de 1929.

Uno de los últimos actos del general Calles como presidente –se daría en 1928 y sería uno de los más trascendentales para la institucionalización del sistema político pos-revolucionario- fue el de anunciar la creación de un partido que agrupara a todas las corrientes de la heterogénea coalición gobernante con el fin de concluir ya con la etapa caudillista e iniciar la creación de un mecanismo que permitiera resolver pacíficamente la sucesión presidencial y, el nuevo partido constituiría el primer paso. Sin embargo, al plantearse la sucesión presidencial para 1929, las divisiones volvieron a aflorar. Para evitar

---

<sup>126</sup> *Idem.* p. 196

<sup>127</sup> Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 1192-1193

<sup>128</sup> Hernández Padilla, Remberto, *op. cit.*, p. 197

un rompimiento en la familia revolucionaria se designo a Pascual Ortiz Rubio como candidato a la presidencia ya que él no era una figura destacada o con poder dentro de la elite gobernante y su designación obedecía más a la necesidad de conciliar a callistas y obregonistas. A pesar de la búsqueda por la unidad al designar a Ortiz Rubio el descontento de algunos grupos no se hizo esperar; un grupo de generales, dirigidos por Gonzalo Escobar, Jesús M. Aguirre, Claudio Fox y Fausto Topete, se declararon en rebelión el 3 de marzo de 1929. En su Plan de Hermosillo acusaron al general Calles de pretender perpetuarse en el poder aunque aparentando respetar la no reelección y se le culpaba de la muerte del general Obregón. Poco tiempo después, mediante el apoyo de fuerzas rurales y del gobierno estadounidense, el gobierno mexicano logro controlar y terminar con la revuelta; de esta manera la rebelión escobarista es considerada como la última gran revuelta militar del periodo pos-revolucionario y su derrota signifió un duro golpe contra el caudillismo. Empero, la rebelión escobarista tenía razón en tanto que el general Calles termino controlando la vida política mediante el control que ejercía como “Jefe Máximo de la Revolución”;<sup>129</sup> la fuerza del general Calles quedó demostrada cuando Ortiz Rubio renunció a la presidencia el 2 de septiembre de 1932 por haber entrado en conflicto con el “Jefe Máximo” al manifestar cierta independencia y efectuar nombramientos sin su anuencia. Al renunciar Ortiz Rubio fue sustituido por el general Abelardo Rodríguez, quien sería un simple títere del general Calles; Abelardo Rodríguez entregó la presidencia en 1934 al entonces secretario de Guerra, general Lázaro Cárdenas del Río; quien daría fin al periodo del maximato y ayudaría a crear y solidificar las instituciones informales del sistema político mexicano.

Como podemos ver a pesar de la existencia de la Constitución de 1917 el panorama político se encontraba bastante deteriorado y con una grave falta de estabilidad. Además, las sucesiones presidenciales representaban la quiebra de la débil estabilidad y unión al interior de la clase gobernante. Frente a este panorama, algo desolador incluso, la familia revolucionaria se vio en la necesidad de crear mecanismos que permitieran realizar la sucesión presidencial de manera ordenada, sin violencia y evitando los rompimientos al interior. De esta manera el general Calles, como se menciona anteriormente, señaló en su último informe de gobierno frente al Congreso el 1 de septiembre de 1928, dos meses después de la muerte de Obregón, la necesidad de concluir ya con la etapa caudillista, para transitar hacia las instituciones, es decir, planteaba la necesidad de dejar la violencia y las armas como medios para llegar al poder y en su lugar utilizar las instituciones como mecanismos de concertación y como instrumentos para llegar al poder. Como un comienzo el general Calles proponía la creación de un partido político; este nuevo partido, según les dijo el general Calles a la clase política: “va a permitirnos, orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de un país de un hombre a la de nación de instituciones y leyes. Si la familia revolucionaria con la vista sólo fija en los principios y con noble abstracción de los hombres, logra unirse para la designación de su candidato, como debe hacer si quiere su salvación y la del país, podrá ir, sin temor, a la lucha más

---

<sup>129</sup> Por su fuerte control sobre la vida política del país por parte del general Calles y por su sobrenombre como jefe máximo es que al periodo comprendido entre 1929 y mediados de 1935 se le denomina el “Maximato”, ya que en todo este periodo se muestra claramente el poder con el que contaba el que es considerado como el último de los caudillos. Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 1194

honrada con los grupos conservadores antagónicos, para la disputa del triunfo en un terreno netamente democrático”.<sup>130</sup>

La idea del general Calles no solo era la de crear un partido nacional para ganar las elecciones, sino que intentaba restarle poder a los caudillos y hacer del partido la arena política en la que se discutiría (sin usar la violencia), la sucesión presidencial. Es decir, el intento del general Calles era el de formar instituciones que permitieran, como lo piensa el neoinstitucionalismo, controlar las acciones y transacciones de los individuos dentro del sistema. En un primer momento se utilizaría lo dictado en la Constitución para crear las nuevas instituciones formales, como lo sería el partido oficial o de Estado. Empero, lo que posteriormente predominó fueron las instituciones informales como el presidencialismo y las relaciones patrón-cliente, las cuales se arraigaron en los usos y costumbres de los individuos. Debido a los problemas a los que se enfrentaba el país en cuestiones políticas y económicas, era necesario centralizar el poder y, mantener el control sobre los caudillos locales; para ello la elite gobernante, si bien utilizó las instituciones formales, previstas en la constitución también se vio en la necesidad de crear instituciones informales que permitieran mantener controlados a los caudillos y a la oposición. Las instituciones informales que fueron el cimiento del sistema político mexicano fue; el presidencialismo, el partido hegemónico y las relaciones patrón-cliente y la lealtad. No cabe duda que las instituciones informales fueron las que permitieron el desarrollo y mantenimiento del sistema. Como neoinstitucionalistas debemos reconocer la importancia de las instituciones informales las cuales en muchos casos logran colocarse por encima de las mismas instituciones formales, como fue el caso mexicano, es decir, el conjunto principal de instituciones formales del Estado mexicano están instituidas en la Constitución de 1917, pero “en forma paralela a las instituciones formales han sobrevivido de nuestro pasado o aparecen en escena, muchas otras instituciones que sin contar con las características de la formalidad son socialmente vigentes al establecer límites prácticos a las conductas de los individuos e imponer una estructura de castigos o premios, aun cuando en ocasiones contradicen flagrantemente lo que ordenan las instituciones formales”.<sup>131</sup>

No cabe duda, de que en el sistema político mexicano existieron instituciones informales que dieron forma y fueron los cimientos del sistema político; empero, la pregunta que saltaría a la mente sería: ¿Si las instituciones formales tienen su base legal y sus acciones y tareas están contenidas en la Constitución, dónde se encuentran las bases y reglamentaciones de las instituciones informales? En una primera impresión el neoinstitucionalismo contestaría que las instituciones informales no están escritas en ningún documento, sino que son instituciones creadas a través de compromisos privados y su cumplimiento esta bajo la propia decisión del individuo. Sin embargo, cuando estudiamos al sistema político mexicano nos damos cuenta que el cumplimiento y el respeto a sus instituciones políticas informales en si era obligatorio y necesario si se deseaba seguir perteneciendo a la clase política o la “familia revolucionaria” o si se pretendía integrarse a

---

<sup>130</sup> Tomás Meneses Ruiz, José Mario, 1999, *Las sucesiones presidenciales en México*, Ediciones el Caballito, México, p. 27; y Hernández Padilla, Remberto, *op. cit.*, p. 195

<sup>131</sup> Blum Valenzuela, Roberto, 1996, *De la política mexicana y sus medios. ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?*, Centro de investigaciones para el desarrollo, A. C., México, p. 27

la clase gobernante, es decir, en el caso mexicano (siempre especial), podemos observar que las que el conjunto de reglas e instituciones informales tienen mayor importancia funcional que las instituciones formales, lo que genera enormes áreas de incertidumbre y desorden institucional.<sup>132</sup>

Ahora bien, si las leyes, normas e instituciones formales están contenidas en la Constitución ¿Dónde encontramos a las instituciones informales? Al ser instituciones de carácter privado las instituciones informales son más difíciles de localizar e incluso de estudiar y analizar; un primer lugar donde el neoinstitucionalismo recomienda buscar estas instituciones son en los usos y costumbres de los individuos, ya que la mayoría de las instituciones informales se arraigan en las costumbres y actuares cotidianos de los individuos. Para nuestro trabajo de investigación consideramos, como otros varios investigadores, que las instituciones informales del sistema político mexicano se encuentran en lo que podríamos llamar un pacto,<sup>133</sup> o como lo denomina Ayala “el pacto revolucionario”. En lo particular lo llamaré “el pacto del 29”, ya que junto con la creación del partido revolucionario (1929), se crearon y cimentaron las bases de las instituciones informales del sistema político mexicano. Cabe aclarar que los puntos del pacto no están escritos en ningún documento, pero se pueden deducir por medio del estudio real de la aplicación del poder y por la manera en la que actúan los políticos y funcionarios que forman parte del círculo gobernante.

La creación del Partido Nacional Revolucionario, representaba la clara intención del general Calles de pasar de un sistema de caudillos a un sistema de instituciones. Para ello era necesario controlar a los caudillos y caciques locales que en algunos casos se enfrentaban frontalmente contra el gobierno central, pero para lograr el control de los caudillos locales era necesario que éstos aceptaran nuevas reglas en el juego político y, también era necesario crear instrumentos o instituciones que permitieran mantener este control. Además, era necesario centralizar el poder con el fin de controlar a las fuerzas revolucionarias dispersas por el país. Así pues, la idea del general Calles era hacer del partido el espacio político que aglutinara y le diera uniformidad al grupo revolucionario, así como de utilizar al partido como arena política en el que la familia revolucionaria expondría sus diferencias. Para Roberto Valenzuela, en el pacto del 29 podemos encontrar tres puntos que resumen perfectamente las instituciones informales formadas para generar la estabilidad política del sistema:

- a) El partido era el único acceso al poder político en México, es decir, fuera del partido no es posible ni realista, ni conveniente hacer política. Lo anterior refleja el poder que el partido tendría dentro de la vida política; además, se dio por hecho que no se le permitiría a la oposición o a los que estuvieran en contra de los principios revolucionarios o de la familia revolucionaria, asumir el poder. Lo anterior obligaba a los caudillos a estar dentro del partido revolucionario si deseaban obtener algún

---

<sup>132</sup> *Idem.*, p. 29

<sup>133</sup> Entenderemos por pacto como el tratado o contrato entre dos o más partes que se comprometen a cumplir lo estipulado. Cabe destacar que un pacto no forzosamente es algo escrito, por lo que puede ser o no cumplido por las partes.

puesto público o un espacio político. Tras la reforma hecha por el general Lázaro Cárdenas al partido de estado, éste no solo cambio de nombre, de Partido Nacional Revolucionario a Partido de la Revolución Mexicana, sino que integro en sus filas a los sectores obreros, campesinos y urbanos dando paso al corporativismo, fenómeno que posteriormente consolido el clientelismo dentro del sistema político mexicano. Con la llegada de las confederaciones o sectores al PRM, se dio también la salida de los militares del partido, dando así los primeros pasos para hacer del partido de estado un partido de civiles. La salida total de los militares del partido de la revolución se dio junto con la refundación del partido con el nombre nuevo de Partido Revolucionario Institucional. El nuevo partido revolucionario, sería el instrumento y el espacio en el cual los líderes, ahora civiles, arreglarían sus diferencias; además, el partido se convirtió en el partido de Estado y no se permitió que otro partido gobernara sino era el de la “familia revolucionaria”.

- b) El jefe máximo de la revolución estaría representado en el presidente de la República, quien fungiría como arbitro en todas las disputas políticas dentro de la familia revolucionaria. Así pues, la institucionalización de la presidencia, representaba la creación de un poder político fuertemente centralizado con el cual se daría fin a los feudos locales de poder, es decir, la presidencia sería el poder supremo en la República y estaría por encima de los caudillos y líderes locales; posteriormente logro consolidar su fuerza por encima de los gobiernos estatales y municipales, asó como ejercer su dominio en los otros dos poderes que formaban la República, el Poder Legislativo y el Judicial. Como podemos apreciar la presidencia como institución, era la más importante y con mayor poder dentro del sistema político mexicano.
- c) El poder del presidente, si bien era supracosntitucional, esté estaba estrictamente limitado al periodo constitucional de seis años, es decir, el presidente saliente no podía influir en el gobierno de su sucesor.
- d) La lealtad sería una de las maneras de obtener favores y beneficios dentrote la esfera de poder. El pertenecer al partido de la revolución implicaba que uno le debía lealtad tanto al partido como al presidente. Este concepto, creo posteriormente las condiciones adecuadas para la institucionalización del clientelismo. Está institución netamente informal, sería una de las más importantes para el sistema, ya que le brindaría el soporte estructural de toda la organización de gobierno.

El acuerdo político entre la familia revolucionaria “permitía asegurarles a cada uno de los integrantes, su ventajosa participación en la distribución de los beneficios derivados de la posesión corporativa del poder público”<sup>134</sup>. Además, el pacto político eliminaba la necesidad de la violencia para buscar los acuerdos políticos, lo cual aseguraba el disfrute de los beneficios del poder y propiciaba la transición pacífica del poder. El pacto de 1929 permitió la creación de un marco institucional (que si bien estaba compuesto por instituciones informales), fue capas de generar garantías de que los intereses de los principales grupos encontrarían acomodo en la modernización económica y en el espacio político. Además, el marco institucional tuvo un papel clave ya que permitió manejarlos conflictos al interior de la clase gobernante. Las instituciones surgidas del pacto también

---

<sup>134</sup> *Idem.*, p.17

permitieron organizar, articular e institucionalizar un sui generis régimen de economía mixta y un pacto social corporativo, es decir, crearon las condiciones necesarias para que México pudiera dedicarse a la construcción de las múltiples instituciones sociales y económicas, en las que se basó el crecimiento económico, la acelerada urbanización y la mejoría de los niveles de bienestar de la población, es decir, la modernización del país.<sup>135</sup>

Para José Ayala Espino los logros que se alcanzaron tras el pacto fueron:<sup>136</sup>

- 1) Una relativamente alta estabilidad económica y política. Este objetivo se logró a costa de la democracia, entendida ésta como el establecimiento de instituciones políticas que permitieran no solo la participación de un número más amplio de grupos en la toma de decisiones, sino sobre todo la defensa de los derechos individuales. El acuerdo, explícito o no explícito, de los grupos revolucionarios fue justamente la estabilidad. En efecto se puede decir que se cambió democracia por estabilidad.
- 2) Una continuidad básica de las estrategias y políticas de desarrollo, y al mismo tiempo una significativa capacidad de iniciativa y flexibilidad para innovar al propio orden institucional.
- 3) Un crecimiento económico prácticamente ininterrumpido a lo largo de más de cincuenta años.
- 4) Costos sociales y económicos relativamente bajos, si se tiene en cuenta que, a pesar de la concentración de la riqueza y la exclusión de muchos grupos de las esferas del poder, los conflictos sociales nunca llegaron a extenderse a todo lo ancho de la nación.

Las instituciones informales creadas a partir del pacto de 1929 (partido hegemónico, presidencialismo y clientelismo), se fueron desarrollando a lo largo de una década y encontraron su madurez y su arraigo total en los usos y costumbres de la clase política mexicana a partir de los años cuarenta. No cabe duda, que estas instituciones permitieron crear la estabilidad y las condiciones necesarias para el desarrollo económico; empero, “el orden político surgido de este arreglo tuvo como principal consecuencia la limitación y restricción del pluralismo. Es decir, a pesar de que resultó sumamente funcional para resolver las exigencias y problemas de la época y permitió alcanzar cierta estabilidad, en términos democráticos presentó un importante déficit que a la fecha no se ha logrado remontar por completo”.<sup>137</sup> El anhelo democrático por el que se inició la revolución había sido sustituido por la necesidad de estabilidad política y social que permitieran el desarrollo económico. La única manera de alcanzar la estabilidad política y social era a través de la creación de instituciones, empero en México las instituciones que se crearon fueron instituciones informales, que sin embargo, le proporcionaron al sistema político las herramientas necesarias para lograr la estabilidad política. Las instituciones informales creadas en el pacto de 1929 lograron consolidarse hasta 1940 y a partir de ahí y hasta el año 2000 permitieron a la familia revolucionaria y a su partido controlar la vida política del

---

<sup>135</sup> *Idem.*, p. 24

<sup>136</sup> Ayala Espino, José, 2003, *op. cit.* p. 86-87

<sup>137</sup> Carbonell, José, *op. cit.* p. 50

país. No hay duda, que las instituciones informales lograron la permanencia, por cerca de 71 años, de la familia revolucionaria, por lo que podemos decir que las instituciones informales en México fueron la estructura o la base del sistema político mexicano. Un ejemplo de la supremacía de las instituciones informales en el régimen pos-revolucionario es: según la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, México es una República (Art. 40) y esta dividida en órganos distintos y separados (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), empero, en la realidad, el régimen político e institucional que se desarrolló tras el pacto de 1929, era caracterizado por una enorme concentración del poder público en el presidente, lo que podríamos denominar como un presidencialismo, la cual es una institución indudablemente informal.

No cabe duda, de que el estudio de las instituciones informales nos permite acrecentar más el panorama del objeto de estudio, que en nuestro caso son las instituciones (que permiten desarrollarse a la democracia) en el sistema político mexicano. Empero para lograr dar un diagnóstico acertado de cómo se encuentran las instituciones democráticas en el sistema político actual, es necesario también analizar las estructuras del sistema político mexicano, es decir, adentrarnos más a sus instituciones que lo sostienen y le dan forma. En el caso mexicano, como lo logramos ver a través de este apartado, son las instituciones informales las que le han dado forma y fuerza al sistema político. Por ello es que resulta necesario estudiar sus elementos estructurales para posteriormente lograr dar un diagnóstico acertado sobre la situación de las instituciones democráticas en México. Por ello, en el siguiente apartado analizaremos de manera rápida los elementos estructurales del sistema político mexicano, es decir, sus instituciones informales que tienen un fuerte peso en la vida política del país. A través de este análisis lograremos identificar los elementos estructurales del sistema y posteriormente generar un diagnóstico sobre la situación institucional en México, especialmente sobre las instituciones que permiten el desarrollo de la democracia.

## **2.2 Elementos estructurales del sistema político mexicano**

Formalmente la Constitución define al orden político mexicano como una “República representativa, democrática y federal. Establece el principio de la separación de poderes al dividir el ejercicio del supremo poder de la federación en las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, a la vez que añade la separación territorial de poderes entre los gobiernos nacional y de los estados de la federación”.<sup>138</sup> Es decir, institucionalmente y formalmente la Constitución reconoce a México como un sistema federal parecido al de los Estados Unidos; empero el sistema político desarrollado a partir de la Constitución de 1917 se separó poco a poco del régimen constitucional formal que debía gobernarlo.

Si bien, México contaba con instituciones formales que caracterizan a varias de las democracias modernas, también es cierto que junto con estas reglas escritas se generaron instituciones informales que definían tipos de comportamiento y proveían guías para los

---

<sup>138</sup> Adler-Lomnitz, Larissa (*et al.*), *op. cit.* p. 13

actores políticos. Entre las instituciones informales más importantes estaba el fuerte poder de la presidencia por sobre los poderes Legislativo y Judicial; el partido hegemónico que monopolizó prácticamente toda la representación nacional y se fortaleció la relación patrón-cliente dentro de las interacciones gubernamentales y políticas.<sup>139</sup> Estas instituciones informales tienen una gran relevancia ya que fueron la base del sistema político mexicano, es decir, estos tres elementos formaron la base estructural del sistema político presidencialista dominante hasta el 2000.

Las instituciones informales que fueron la base estructural del sistema político mexicano se comenzaron a delinear y moldear a partir de 1928 con la creación del Partido Nacional Revolucionario; y se cristalizaron en los años cuarentas cuando podemos ver claramente su fuerte influencia y supremacía por sobre las instituciones formales dictadas en la Constitución. Para la presente investigación estas instituciones informales son de gran interés ya que su revisión permite obtener un panorama de las instituciones que dieron forma al sistema político mexicano, para posteriormente, emitir un diagnóstico del estado del sistema político actual. Incluso basándome en la teoría neoinstitucional el estudio de la estructura del sistema político mexicano recobra un mayor interés en tanto son instituciones informales las que sostuvieron y mantuvieron la existencia de un sistema presidencialista por poco más de setenta años. Así pues, es indudable que para muchos investigadores el sistema político de México representa el estudio de un sistema político por mucho distinto a los existentes durante su periodo y para los neoinstitucionalistas nos representa un sistema político interesante e innovador en tanto logro sostenerse con instituciones informales e incluso lograr la mezcla y convivencia de sus instituciones informales y formales. También, es necesario mencionar que las instituciones informales en México no se sometieron al sistema formal sino que, por el contrario, estas instituciones informales lograron mayor importancia y fuerza dentro del sistema, a tal grado de permitirle su sobrevivir por más de setenta años.<sup>140</sup>

En los siguientes apartados puntualizaremos las características importantes de las tres instituciones informales que permitieron el desarrollo y mantenimiento del sistema político mexicano. Estas instituciones son el poder presidencial, el partido hegemónico y la relación patrón-cliente. Estas tres instituciones son sin duda la base estructural del sistema político mexicano existente desde los años cuarenta hasta 1994; el estudio que realizaremos sobre estas instituciones no será exhaustivo, sino más bien puntual permitiéndonos revisar sus características que hayan dado fuerza y sustento al sistema político mexicano.

---

<sup>139</sup> Valdés Ugalde, Francisco, “Notas sobre el régimen constitucional y el sistema político” (en) Carbonell Miguel, Lorenzo Valdez Diego (coords.), 2002, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 145

<sup>140</sup> Blum Valenzuela, Roberto, *op. cit.* p. 29

### 2.2.1 El poder presidencial

Constitucionalmente México es un sistema federalista compuesto con pesos y contrapesos para asegurar el equilibrio entre los poderes de la federación, estos poderes son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con estos pesos y contrapesos se intenta que el poder de la federación se distribuya entre tres diferentes instituciones con independencia entre ellas con el fin de asegurar que el poder emanado de la federación no sea tomado o controlado por una sola persona, grupo o institución.<sup>141</sup> Además, Norma Álvarez menciona que la idea de los contrapesos se hace con el fin de evitar el control del poder que pudiera devenir en una dictadura. Empero en el sistema político mexicano estos pesos y contrapesos se fueron si bien existieron también es cierto que eran bastante débiles lo que permitió que la figura del presidente alcanzara una supremacía sobre los otros dos poderes. Incluso desde la Constitución de 1917 se pretendió la creación de una presidencia fuerte, empero con el paso del tiempo esta institución logro su supremacía y control sobre los otros dos poderes de la federación.<sup>142</sup>

Para José Carbonell, la presidencia de la República es una institución de gran importancia desde los años de Juárez, ya que ha sido la institución que ha comandado y dirigido las acciones y vida de México, esa importancia es la que le ha dado, incluso hasta nuestros días, un espacio e importancia por sobre los otros dos poderes de la federación. Debido a la idea de que un presidente fuerte era la manera de gobernar y administrar posterior a la revolución, el constituyente del 17 decidió dotar a la presidencia con poderes formales superiores frente a al Legislativo y el Judicial, es decir, se adopto un sistema presidencialista; empero la sobre valoración de esta institución hizo que el sistema deviniera en un sistema presidencialista. Para Maurice Duverger “el presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente. Además, es la forma de gobierno en donde la división de poderes prevista en la Constitución queda en el papel sin aparecer en la práctica, ya que el Legislativo y el Judicial quedan enteramente subordinados al Poder Ejecutivo, y donde lo mismo ocurre con los poderes locales y municipios.”<sup>143</sup> Tomando esta definición podemos decir que la institución presidencial formal y basada en la constitución de 1917, devino en una institución informal: el presidencialismo.

Así pues, si la institución presidencial logró tal poder, la pregunta obligada sería de donde obtuvo la fuerza necesaria para dominar a los demás poderes de la federación; para ello retomaremos algunas de las razones que nos brindan Jorge Carpizo, Lorenzo Meyer, Larissa Adler-Lomnitz y Victoria Rodríguez.<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup> Álvarez Norma, (et al.), *op. cit.*, p. 30

<sup>142</sup> Meyer, Lorenzo, “La encrucijada”, *op. cit.*, p. 1311

<sup>143</sup> Carbonell, José, *op. cit.*, p. 56

<sup>144</sup> Estos cuatro autores trabajan excelentemente el tema del presidencialismo y sus características concretas. Además de estos autores puedo recomendar el libro de Enrique Krauze, *La presidencia imperial*, en el cual va mostrando el desarrollo de las instituciones informales dentro de la presidencia y como estas van cristalizando

- a) Una de sus fuentes de poder era su control sobre el partido hegemónico el cual le permitía a su vez controlar a los integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores, debido a que la gran mayoría o su totalidad eran emanados del partido de estado. Además el control sobre el partido le permitía el control en sí sobre la clase política, dirigentes sociales y las centrales que agrupaban a un gran número de personas. (*Sobre el partido hegemónico hablare en el siguiente apartado más detalladamente*).
- b) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal. En este sentido el presidente tenía un claro control sobre las acciones económicas y fiscales de la federación.
- c) La institucionalización del ejército el cual estaba a su mando durante su periodo presidencial, es decir, contaba con el poder de coacción a través de las fuerzas armadas. Este es un aspecto importante en tanto el presidente contaba con el ejército y con diversos servicios de inteligencia para mantener bajo control la acción de gobernadores y poderes locales.
- d) La concentración de recursos económicos en la federación. Este fue también uno de los pilares para mantener la institución presidencial fuerte ya que la concentración de los recursos de la federación en el Poder Ejecutivo permitió al presidente satisfacer intereses individuales a manera de recompensa por la lealtad prestada al presidente.

Sin duda la institución presidencial tenía importantes herramientas e instrumentos que le permitían controlar a los actores del sistema político mexicano. Uno de ellos fue el control sobre el sector para estatal, es decir, el designaba a los directores de las empresas que estaban a cargo del Estado lo que permitió utilizar los puestos en las paraestatales como recompensas a dirigentes políticos o sociales. Además de contar con el control de las paraestatales contaba también con el presupuesto que se le asignaba, lo cual le permitía controlar las inversiones y el destino de los recursos, los cuales en algunos casos funcionaron para pagar recompensas por las lealtades prestadas al presidente. Además, “el Poder Ejecutivo controlaba los mecanismos de control sobre el futuro político de los miembros de su partido lo que le permitió contar con la subordinación de los actores relevantes. Los intereses personales de todos ellos se veían mejor servidos en la medida en que acataran las decisiones presidenciales.”<sup>145</sup> Otro de los poderes que tenía el presidente era el de poder remover a los gobernadores, diputados, senadores o presidentes municipales que no lograran mantener el orden político en sus entidades o que fueran considerados enemigos del presidente en turno; esta facultad mostraba claramente la supremacía del presidente el cual podía “despedir” a aquel que considerara como inadecuado para manejar el puesto; cabe mencionar que el presidente también era el que designaba a los ocupantes de los puestos dentro de la federación como los senadores, diputados, gobernadores e incluso presidentes municipales, es decir, nadie podía ser candidato por el partido de estado sin contar con la aprobación del presidente en este sentido “el presidente era el Gran Elector, en la medida en que podía intervenir en la designación de los candidatos a

---

y dando forma a la institución presidencial y su relación con los Poderes Legislativo, Judicial y el Partido hegemónico.

<sup>145</sup> Adler-Lomnitz, Larissa (*et al.*), *op. cit.* p. 55

prácticamente todos los puestos de elección popular, incluido el candidato a la presidencia”.<sup>146</sup> El poder designar a su sucesor era una muestra del control y poder de la institución presidencial ya que era el presidente el que decidía quien sería el adecuado para sucederle. Al presidente lo podemos considerar también como el gran Legislador, ya que la subordinación del Congreso y la lealtad del poder Judicial le permitían conseguir la aprobación prácticamente sin modificaciones de todas las leyes que deseara. Como podemos ver el sistema político mexicano esta compuesto como una especie de pirámide jerárquica y el presidente o más bien la institución presidencial se encuentra por encima de todos los demás poderes políticos de la federación.

La Constitución de 1917 dio amplios poderes al presidente, empero en la realidad estos poderes rebasaron a las instituciones formales dando paso a los que Luís Javier Garrido denomina como facultades metaconstitucionales, que no son otra cosa más que instituciones informales dentro de la institución presidencial. Estas instituciones informales o metaconstitucionales hicieron que el presidente contara con “facultades para actuar como un poder constituyente dotado de autoridad para enmendar la Constitución, actuar como legislador principal, establecerse como la autoridad última en cuestiones electorales, asumir jurisdicción en asuntos judiciales y despedir a gobernadores, presidentes municipales y legisladores federales y estatales.”<sup>147</sup> Por el poder que brindaba la presidencia esta llevo a ser conocida como “presidencia imperial”, “monarquía sexenal” o “dictadura sexenal”

Como pudimos ver, la presidencia de México es una institución formal reconocida en la Constitución a través del Poder Ejecutivo, empero esta institución formal logro adherirse a instituciones informales que le permitieron desarrollarse y llegar a ser la cúspide de la jerarquía del sistema político mexicano. Ahora bien, el poder de la presidencia y la creación de sus instituciones informales están ligadas a otra institución informal que fungió como instrumento y base de la presidencia y la unión de ellas dos formaron la base estructural de todo el sistema político mexicano. Estamos hablando del partido hegemónico o partido de estado, el cual le sirvió a la presidencia como instrumento de colocación de actores políticos y para la elite política como un escenario o arena política en donde podían conseguir un puesto de elección popular con el triunfo asegurado. De esta manera, podemos decir que no se puede hablar de la presidencia informal sin tocar el tema del partido hegemónico o más bien el partido que le permitía maniobrar en el sistema político; y ese es pues el tema del siguiente apartado.

### **2.2.2 El partido hegemónico**

El sistema de partidos emanados desde la Constitución de 1917, era en lo formal un sistema democrático liberal que permitía la libre competencia entre las diversas fuerzas políticas a través de la celebración periódica de elecciones. Sin embargo, en la realidad “la familia revolucionaria” no tenía ni la mínima de intención de permitir a otros grupos, que no se

---

<sup>146</sup> Adler-Lomnitz, Larissa (*et al.*), *op. cit.* p. 56

<sup>147</sup> Rodríguez E., Victoria, 1999, *La descentralización en México*, FCE, México, p. 56

encontraran dentro de la elite, llegar al poder. Para lograr monopolizar el control electoral y los triunfos electorales la familia revolucionaria se vio en la necesidad de formar una agrupación política lo suficientemente fuerte como para permitirle mantener el control del sistema político, para ello se creo el partido de estado, es decir, un partido que permitiera a la clase política dominante permanecer en el poder “democráticamente”.<sup>148</sup> La contracción del partido hegemónico comenzó con la reunión, en 1928, de poco más de 148 partidos locales, es decir, el inicio de formación del partido que serviría de instrumento al presidente inicio con el discurso del General Calles, el cual invitaba a las organizaciones políticas a integrarse a un partido único con la idea de dejar a tras el periodo caudillista y pasar a la institucionalización de la política. Con la creación del partido, la elite política pretendía que al incorporar en un solo partido nacional a los miembros de las diferentes facciones en lucha, el partido serviría como agente institucionalizador para disciplinar, bajo una sólida estructura organizativa, a los actores políticos y terminar con la desunión de la “familia revolucionaria”. Así pues, la convocatoria formal de dio a conocer el 5 de febrero de 1929 y daba cinco días de plazo a “todos los partidos y organizaciones políticas revolucionarias para afiliarse al comité.”<sup>149</sup> De esta manera, el 4 de marzo de 1929 nació el partido político de “la familia revolucionaria”, que en su mismo nombre llevaba la idea de unificar a las facciones: el Partido Nacional Revolucionaria. Así, el PNR “surgió como una coalición de todos los sectores revolucionarios y declaró ser su meta el realizar los postulados de la constitución de 1917. En la realidad, comenzó más bien por ser una confederación de los principales líderes y partidos de la coalición revolucionaria bajo la tutela de Calles”.<sup>150</sup> Si bien, en un principio el partido fue controlado por la figura de Calles posteriormente el control del partido pasó a manos de la institución presidencial y el partido fue uno de sus principales instrumentos políticos del presidente. Uno de los puntos destacables de la creación del PNR fue el de que comenzó a establecer las bases de la lealtad personal-institucional, en la que cada miembro se disciplinaba ante las autoridades del partido. Es decir, la meta principal de la creación del partido revolucionario estaba siendo cumplida ya que el partido comenzó a crear y mantener consensos reales entre las facciones de la coalición a través de la conciliación de las demandas y aspiraciones, desterrando de esta manera el uso de la violencia, el partido pues, funciono como un arbitro encargado de mantener la conciliación y la armonía entre los integrantes de “la familia revolucionaria”.

Posteriormente, la elite política se dio cuenta de la necesidad de integrar a las organizaciones sociales dentro de las filas del partido para permitirles un mayor control, no solo de los dirigentes sino también de los votantes potenciales. Para ello, en 1938 el Partido Nacional Revolucionario, es transformado por el presidente Lázaro Cárdenas y se crea el Partido de la Revolución Mexicana. El cambio de nombre no fue solo uno de los cambios realizados al partido, ya que también se dotó al partido para permitirle integrar a las masas populares en una nueva alianza política. Oficialmente el partido se abrió a las

---

<sup>148</sup> Meyer, Lorenzo, “el primer tramo del camino”, *op. cit.*, p. 1195

<sup>149</sup> Entre las organizaciones políticas y partidos que acudieron al llamado estaban el Partido Socialista del Sureste, Partido Socialista Fronterizo, la Confederación de Partidos Guanajuatenses, Partido Laborista del Estado de México, Partido Laborista de Jalisco, Partido Socialista del trabajo de Veracruz, entre otros. Delgado de Cantú, Gloria M., *op. cit.* p. 119

<sup>150</sup> Meyer, Lorenzo, “el primer tramo del camino”, *op. cit.*, p. 1196

organizaciones campesina y obrera para tener un mayor acercamiento, además era una muestra de que el partido era el elegido para llevar a cabo los ideales sociales de la Constitución de 1917. En realidad, la elite política deseaba integrar a sus filas a las organizaciones obreras y campesinas para lograr un mejor control de estas y de sus líderes, lo cual permitiría un mayor espacio de manejo a la clase política dominante.<sup>151</sup> De esta manera, los integrantes del Pacto Constitutivo del PRM quedaron organizados en sectores. La Confederación Campesina Mexicana, los sindicatos Campesinos y las ligas de comunidades agrarias conformaron el sector campesino. La CTM, la CROM, CGT, el sindicato de mineros y el sindicato de electricistas formaron el sector obrero. Los miembros del ejército y la marina formaron el sector militar. Como podemos ver, el partido cumplió con su segunda tarea, la de agrupar en sus filas a las organizaciones y sindicatos, para permitir tanto al partido como al propio Estado un mayor control de los individuos a partir de los sectores.

Una segunda modificación al partido en el poder se dio en 1946, cuando el PRM se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional. Como sucedió en los casos anteriores la transformación no solo consistía en el cambio de nombre sino que conllevaba un cambio en la misma estructura del partido. En este cambio se fortaleció el dominio del partido sobre las corporaciones o sectores, y se dio cabida a las organizaciones sociales populares de la naciente sociedad urbana a través de la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares. La CNOP se creó con el fin de agrupar en el partido a las organizaciones y movimientos populares de las nacientes zonas urbanas. Otro punto importante fue la definitiva separación del sector militar de las filas del partido; incluso es con las siglas del PRI con las que el partido inicia la era de los gobiernos civiles al ser Miguel Alemán Valdez el primer presidente sibil que emanaba del partido de Estado. De esta manera el partido quedaba fuertemente integrado por tres sectores: a) sector obrero, en este se agrupaba a las organizaciones obreras teniendo como principal foco de concentración la Central de Trabajadores de México; b) el sector campesino, en este se encontraban las corporaciones campesinas las cuales estaban concentradas mayormente en la Central Nacional Campesina y c) el sector popular, este el sector más nuevo del partido en el cual se agrupaban a los movimientos y organizaciones civiles de las grandes ciudades y urbes. A grandes rasgos podemos ver que el partido de estado se logró consolidar y a partir de los años cincuenta se puede hablar de un partido realmente dominante en la esfera política. Este partido de Estado es el que le permitiría a la elite política el mantener el control en los asuntos nacionales, además sería uno de los principales instrumentos de control del presidente.

En la Constitución de 1917 quedó expresado el ideal democrático y de competencia electoral, lo que significaba que México era una nación formalmente democrática y con libre competencia, empero las instituciones informales fueron las que se colocaron por encima de los ideales democráticos y convirtieron al sistema de partidos mexicano en un sistema netamente no competitivo y democrático solo las leyes y normas formales. Como sistema no competitivo podemos entender como “aquel sistema en el que no se permiten elecciones disputadas (*y en donde*) a los adversarios y los oponentes se les priva de la

---

<sup>151</sup> Delgado de Cantú, Gloria M., *Idem*.

igualdad de derechos, se les ponen impedimentos, se les amenaza, se les aterroriza o incluso se les sanciona por atreverse a decir lo que piensan”.<sup>152</sup> Giovanni Sartori también nos menciona que los sistemas no competitivos los partidos de oposición encuentran varias trabas o problemas para competir ya sean obstáculos formales estipulados en la ley o informales como los instrumentos de cohesión del Estado. Además, en estos sistemas los partidos de oposición o pequeños no se pueden enfrentar directamente al partido predominante. Para el caso mexicano podemos decir que el PRI no solo era un partido dominante, sino que podemos considerarlo como un partido hegemónico el cual Sartori lo describe como un sistema en el que la oposición es tolerada pero no se le permite apoderarse de espacios de poder; además, en este sistema contiene instituciones formales correspondientes a democracias electorales, con partidos de oposición, pero en la realidad la oposición no tenía el poder o la posibilidad real de derrotar electoralmente en el grupo en el poder. Además, en las democracias electorales competitivas “los partidos pierden elecciones”, en el caso mexicano “los partidos *de oposición* perdían las elecciones”.<sup>153</sup> Si bien, formalmente en la constitución había instituciones y leyes que garantizan la libre competencia, en la realidad el partido hegemónico (PRI), era el que controlaba en su totalidad los puestos de elección popular y solo en algunas ocasiones permitía algunos espacios a la oposición, empero está era una oposición servil al propio sistema.

Por todo lo anterior podemos afirmar que las elecciones en México carecían de una competencia real, para ello el partido hegemónico contaba con instituciones formales e informales para garantizar su triunfo; entre las reglas formales que daban al proceso electoral un sesgo favorable al PRI destacaban las normas para organizar y validar las elecciones. Por ejemplo, desde 1946 la organización de las elecciones quedó a cargo de un órgano especializado del Poder Ejecutivo y éste era presidido por el secretario de gobernación. El control por parte del Ejecutivo de la organización de las elecciones garantizaba al partido de Estado su eminente triunfo en las elecciones. Además, la calificación de valides de las elecciones correspondía a un órgano político: los miembros electos de la Cámara de Diputados, la cual estaba fuertemente constituida por integrantes del partido hegemónico, es decir, el partido de Estado (PRI) contaba con dos fuertes herramientas formales (estipuladas en la Constitución), que le garantizaban su triunfo en las elecciones, ya que el Comité organizador de los comicios era el propio estado y el partido era en sí parte de él y al ser una herramienta del ejecutivo éste garantizaba el triunfo; por otro lado contaba con la calificación electoral por parte de los Diputados los cuales al ser emanados de éste le garantizaban su apoyo y lealtad al partido por lo que sería imposible que los propios integrantes del partido no brindaran el triunfo a su partido. Aunado a estas instituciones formales, el partido creó otras instituciones informales para garantizar su triunfo; la institución informal más utilizada y fuerte al momento de las elecciones era el fraude electoral el cual consistía en irregularidades y acciones ilegales e informales para hacerse de votos. Entre las acciones más conocidas estaban: la alteración de actas de escrutinio, la organización de grupos de electores itinerantes (carrusel), la quema o robo de urnas, la expulsión de los representantes de casillas, la clausura y apertura de casillas sin

---

<sup>152</sup> Sartori Giovanni, 2002, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, España, p. 258

<sup>153</sup> Adler-Lomnitz, Larissa (*et al.*), *op. cit.* p. 17-19

previo aviso (ratón loco), introducción de votos en la urna antes de la apertura de la casilla (urna embarazada), introducción de varios votos por un votante en la urna (taqueo de votos), entre otras. Cabe mencionar, que el fraude electoral no era tonto una práctica frecuente, es decir, mientras el partido hegemónico tuviera una mayoría clara de votos como consecuencia de su fuerza electoral y de organización las elecciones serían (por así decirlo) limpias y transparentes; por el contrario si los resultados le eran adversos al partido los resultados simplemente podían ser modificados. Como podemos ver el partido hegemónico contaba con instrumentos e instituciones formales que le permitían obtener el triunfo electoral y de esta manera seguir teniendo la exclusividad electoral del sistema político. Otra de las muestras del poder del partido hegemónico es que para principios de los años sesenta, únicamente tres eran los partidos que se presentaban a elecciones compitiendo contra el partido de Estado, empero todos ellos se originaron de alguna manera a partir del desprendimiento de la “familia revolucionaria”; los partidos eran el Popular Socialista (PPS), el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), y Acción Nacional (PAN). Los dos primeros partidos (PPS y PARM), terminarían por convertirse en socios menores del partido de Estado, es decir, serían considerados como partidos satélites, ya que presentaban al candidato del partido hegemónico como propio y apoyaban al PRI en la toma de decisiones y aprobación de leyes en el Congreso.<sup>154</sup> Así pues, para 1961, el PRI era el único partido capaz para presentar candidaturas en todos los distritos electorales; ya que para los partidos de oposición era cada vez más difícil reclutar candidatos, tomando en cuenta que participar en las elecciones significaba invertir energía, tiempo y en ocasiones recursos propios con una probabilidad de triunfo francamente nula. El poderío del partido hegemónico quedó claro desde la primera elección que se desarrolló bajo las siglas del PNR; ya para los años cuarentas y hasta los ochentas la fuerza del partido se ve claramente, ya que este obtuvo durante ese periodo votaciones oficiales que oscilaban entre el 65 y el 94 por ciento del total de las votaciones; lo que le permitió adjudicarse, durante todo ese periodo, al menos la tercera parte de la Cámara de Diputados, solo perdió una Senaduría y logro todos los triunfos electorales para gobernadores y presidente de la República.

Para Pablo Gonzáles Casanova<sup>155</sup> el partido de Estado cumplía con siete funciones que le permitían mantener el monopolio y el predominio del gobierno sobre los cargos de elección popular. Estas funciones son las siguientes:

En primer lugar el partido tenía como misión consolidar el monopolio y el predominio político e ideológico del Estado entre los trabajadores y los pobladores, entre los líderes y la iniciativa privada; este predominio político, el partido lo realizaba a través de sus centrales o sectores en los cuales el partido decía que “se encontraba representado el pueblo”, lo que significaba que solo el partido de Estado o hegemónico tenía la verdadera representación de la sociedad mexicana. Lo anterior representaba el claro aislamiento y exclusión de la oposición. En segundo lugar el partido tenía la función de organizar, movilizar y encausar al electorado; para esta tarea se servía de las herramientas que el Estado le proporcionaba

---

<sup>154</sup> Adler-Lomnitz, Larissa (*et al.*), *Idem*, p. 22-23

<sup>155</sup> Gonzáles Casanova, Pablo, 1999, *El estado y los partidos políticos en México*, Ediciones Era, México, p. 183-221

como los recursos económicos y de transporte para lograr la movilidad de los agremiados, ya que en varias ocasiones el partido utilizaba transporte de uso oficial del Estado. Así pues la movilización del electorado se realizaba principalmente durante el periodo de elecciones y sobre todo en las jornadas electorales, ya que la movilización del electorado significaba la obtención del voto para el partido. En tercer lugar, el partido se ocupaba de auscultar la opinión y orientación de los grupos en la formulación de demandas políticas y sociales, ello significa que el partido servía como vínculo entre las necesidades sociales y el gobierno quien era el encargado de resolverlas, el partido de Estado era en sí un instrumento burocrático más del Estado y el partido sería pues el canal entre las instancias de gobierno y las necesidades y demandas de la sociedad, cabe mencionar que las demandas eran canalizadas a través de las centrales o sectores. En cuarto lugar, a través de sus funcionarios el partido se ocupaba de las políticas de concesión o castigo, de disciplina y premio hacia los grupos y líderes que actuaban en la arena política nacional o local; esto significa que el partido era el encargado de premiar el desempeño de los actores políticos o de castigarlos, en muchas de las ocasiones los castigos o los beneficios a través del partido eran como consecuencia de alguna petición del presidente. En quinto lugar, y uno de los más importantes, es la tarea del partido de asumir un papel activo en la lucha ideológica preparando a las masas para aceptar la política del Poder Ejecutivo o apoyando las medidas de éste; ello significa que el partido era un instrumento en el cual él se apoyaba al momento de presentar alguna iniciativa de ley o reforma constitucional, sin duda el apoyo del partido a través de sus sectores era importante ya que brindaba legitimidad a las acciones del presidente. En sexto lugar, el partido debía ocuparse de enfrentar a la oposición en las contiendas electorales, ideológicas y sociales; esta tarea era importante en tanto el partido funcionaba como escudo protector del presidente frente a los embates de la oposición lo que hacía que institución presidencial no fuese cuestionada o dañada. En séptimo lugar, el partido era el encargado de reclutar a los cuadros, es decir, de los futuros líderes sociales y funcionarios del partido; en el caso mexicano el reclutamiento de cuadros no siguió los patrones de un sistema como el estadounidense, en el cual la regla o el método fue el intercambio constante del personal entre las esferas políticas y económicas, sino más bien en el caso mexicano el reclutamiento de los futuros funcionarios de públicos y del partido se efectuaba cuando estos apenas concluían la universidad por lo que aún carecían de intereses económicos creados. Así pues, una vez reclutado la actividad central del recluta transcurría con contactos pocos sistemáticos con el mundo de los negocios y muy ligado a los intereses del Estado. Además, el reclutamiento no solo significaba atraer a individuos capaces y talentosos, sino que también consistía en captar (o cooptar) a individuos peligrosos para la hegemonía del sistema invitándolos a formar parte del gobierno o del PRI.

Como podemos ver el PRI, desde sus inicios funciona como instrumento de la elite política para mantener el poder a través de instituciones formales como lo es el partido mismo y la celebración de elecciones periódicas para cambiar a los funcionarios públicos. Es decir, formalmente México contaba con un sistema de partido y celebraba elecciones; empero junto a estas instituciones formales el sistema también logró formar instituciones informales, que incluso, se posaron sobre las instituciones formales. Ahora bien, cual era la razón por la que el partido hegemónico se prestó para ser el instrumento del presidente. Una respuesta acertada sería que “la disciplina priista frente a la presidencia puede ser vista en términos de un pacto informal en el que cada actor cede frente al otro a cambio de

beneficios concretos. El presidente en funciones obtenía del partido apoyo en sus decisiones cruciales, control social y subordinación, renunciando en cambio a extender su poder más allá de los seis años constitucionalmente marcados para su periodo y a alterar el papel hegemónico del partido y sus equilibrios básicos en su interior. Por su parte, el partido tenía garantizado el control sobre el aparato estatal, acceso a los recursos para distribuir bienestar material entre los seguidores de las múltiples redes clientelares y el enriquecimiento y poder político personal de los funcionarios y líderes sindicales y partidistas, así como la expectativa de que las carreras políticas de los priistas no serían interrumpidas en el futuro”.<sup>156</sup> Como podemos ver la relación del partido y del presidente se lograba dar gracias a que ambas instituciones obtenían importantes beneficios por su relación. Así pues, para mantener la relación existente estas dos instituciones formales se vieron en la necesidad de crear instituciones informales como el fraude electoral o las atribuciones metaconstitucionales del presidente. Ahora bien, si la combinación del presidente y el partido de Estado eran en sí la maquinaria del sistema político mexicano, la pregunta sería ¿qué era lo que daba movilidad a la maquinaria de Estado? Según Victoria Rodríguez lo que le permitía moverse a toda la maquinaria de Estado era una institución informal arraigada desde la creación del partido de estado: la lealtad y la relación patrón cliente. De esta se hablara en el siguiente apartado.

### ***2.2.3 La relación patrón-cliente y la lealtad***

La relación entre el partido hegemónico y el presidente dieron forma y sustento como estructuras del sistema político mexicano; fueron pues una verdadera maquinaria y como tal necesitaron de un aceite que les permitiera una movilidad constante y la respuesta a ello fue la instauración de una de las instituciones informales más importantes del sistema político mexicano: el clientelismo. Debido a que el presidente necesitaba mantener el control sobre los actores políticos fue que esté le dio la tarea al partido de Estado de agrupar a los actores políticos y sociales para lograr un mayor sobre ellos; de esta manera se crearon dentro del partido tres sectores, que fueron los pilares de la organización, el sector campesino el cual agrupaba a los campesinos, ganaderos y líderes campesinos; el sector obrero estaba integrado por los trabajadores de la industria y de obreros de las zonas urbanas y el sector popular el cual integraba a los líderes sociales de las colonias populares. Para que tanto el partido como el presidente logaran el control de todos los actores que integraban los sectores se instauró (como institución informal), el clientelismo que no es otra cosa que la relación entre un patrón y un cliente, es decir, “las relaciones patrón-cliente son una forma de reciprocidad en la cual los beneficios para los subordinados se negocian a cambio de lealtad y poder”.<sup>157</sup> En esta relación clientelar los recursos que el patrón distribuye son empleo, protección, servicios públicos o padrino burocrático, mientras que recibe de sus clientes (subordinados) trabajo, adhesión política y lealtad. La relación clientelar, que permitió desarrollarse y mantenerse al sistema político mexicano esta basado en una jerarquización de las relaciones, es decir, la relación se puede ejemplificar con una

---

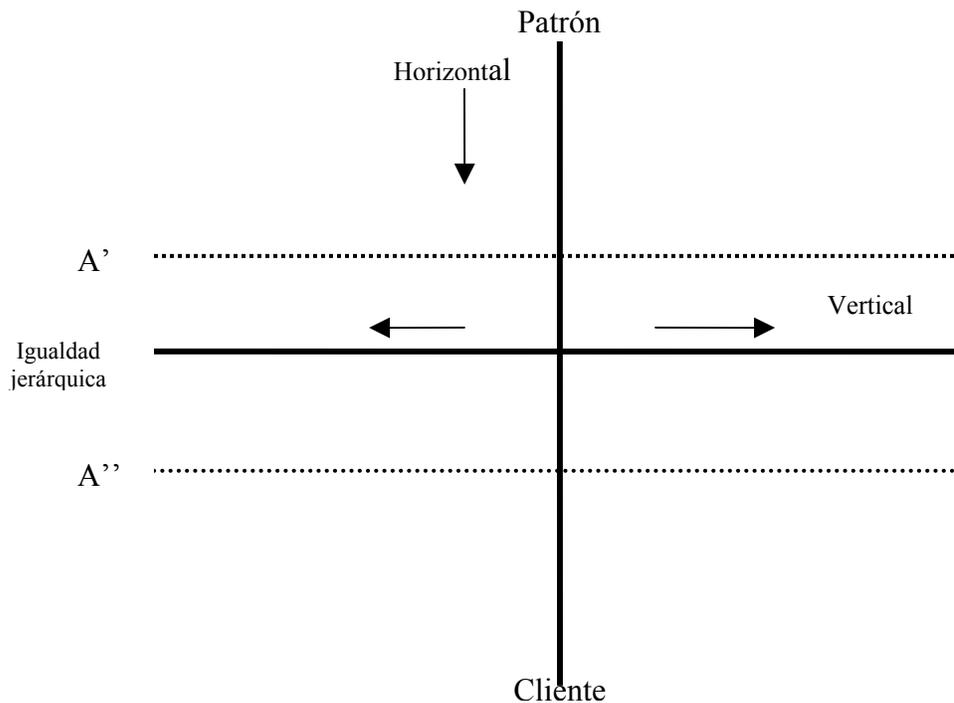
<sup>156</sup> Adler-Lomnitz, Larissa (*et al.*), *op. cit.* p. 43-44

<sup>157</sup> *Idem.* p. 27

pirámide en donde el presidente se encuentra en la cúspide y mantiene como el patrón supremo.<sup>158</sup>

Dentro del sistema político cada persona o individuo se encuentra en una dimensión jerárquica, la cual le determina en que posición se encuentra frente a otro individuo; la dimensión puede ser horizontal, que es cuando se encuentra en al mismo nivel jerárquico y la dimensión vertical, de inferiores de los que es patrón y superior de los que es cliente. Es decir, Las relaciones horizontales son igualitarias, entre personas del mismo nivel social o político, las cuales intercambian favores bajo la regla de reciprocidad. En cambio las relaciones verticales se caracterizan por la desigualdad de recursos o poderes entre las partes, esta asimetría de recursos hace que la parte menos poderosa esté en dependencia hacia la más poderosa, de tal forma que la relación es clientelar. En la siguiente figura se ejemplifica la manera en que se desenvuelven las relaciones verticales y horizontales en las relaciones clientelares del sistema político mexicano:

**Figura 3**  
Relación Patrón-Cliente



<sup>158</sup> Rodríguez E., Victoria, *op. cit.* p. 62-63

Como podemos ver en la figura, las relaciones verticales indican que los individuos se encuentran en un mismo nivel jerárquico, es decir, tienen el mismo poder que los individuos que están a sus lados. Por el contrario en la relación horizontal las relaciones son de supremacía o inferioridad; por ejemplo si el individuo se encontrara en el línea central de la figura, la línea A' representaría a su superior, es decir, su patrón del que por lo tanto él es cliente. Por el otro lado, la línea A'' representa a los individuos inferiores a él de los cuales es patrón.

Cabe mencionar, que las relaciones horizontales y verticales son instituciones informales, de tal manera que el intercambio de recursos que se producen por las interacciones no está sujeto a regulación legalmente sancionable; por lo que su cumplimiento depende de códigos éticos no escritos (instituciones informales), que representan valores culturales. La relación jerárquica permitió que dentro del partido de Estado los políticos contaran con un grupo de seguidores leales que compartía su suerte política y lo acompañaba a cada puesto que ocupara en la administración pública, a estos grupos se les denominó “camarillas”. Una camarilla era “una relación de patrón cliente en la que el patrón, quien tiene un alto nivel político, brinda beneficios a sus clientes, así como la oportunidad de ascender a cambio de su lealtad, es decir, a los miembros de su camarilla, quienes llevan a sus propios seguidores, y así sucesivamente en todo el sistema”.<sup>159</sup> Otro de los términos que sale a relucir cuando se toca el tema de la relación clientelar del sistema político es la “lealtad”. La lealtad la podemos entender como un código ético correspondiente a un tipo específico de relaciones sociales establecidas para el intercambio informal de recursos, es decir, es una institución informal en tanto el individuo no está obligado a cumplirla ya que está se basa en obligaciones morales que se generan a partir de las relaciones patrón-cliente, es pues, una manera de respeto mutuo entre el patrón y el cliente. Cabe mencionar que la lealtad es bidireccional, ya que no sólo el cliente debe lealtad a su patrón, sino que éste último también tiene, desde el punto de vista ético, responsabilidad hacia sus subordinados; y es de ahí que “el clientelismo esté asociado con fenómenos como el paternalismo, pues el patrón está obligado a velar y cuidar a sus clientes”.<sup>160</sup>

Las relaciones clientelares, el poder extra constitucional del presidente y el poder hegemónico del partido fueron instituciones informales que permitieron la supervivencia del sistema político tradicional por poco más de setenta años. Estas instituciones informales lograron insertarse en los usos y costumbres de la sociedad mexicana transformándolas en códigos y normas no escritas de las cuales la clase política y la sociedad tenían claro conocimiento de su existencia, es decir, estas instituciones informales sobrevivieron no solo por encima de las leyes y normas formales sino también en las costumbres políticas de la sociedad mexicana. Lo impresionante de estas instituciones informales es que lograron colocarse sobre las instituciones formales y leyes e incluso lograron convivir y mezclarse con el entramado institucional de la Constitución; además lograron crear sus propias herramientas y códigos de comportamiento. La fuerza de estas instituciones informales se fue debilitando desde los inicios de los años 90', cuando el partido de Estado comienza a

---

<sup>159</sup> *Idem.* p. 63

<sup>160</sup> Adler-Lomnitz, Larissa (*et al.*), *op. cit.* p. 28

perder espacios importantes de poder, como gobernaturas, presidencias municipales y la mayoría representativa en la Cámara de Diputados. Para el año 2000, el partido hegemónico pierde, históricamente, la presidencia de la República. Así pues, la derrota electoral del PRI en manos del Partido Acción Nacional hicieron que la maquinaria priista perdiera la fuerza y poder que le brindaban las acciones metaconstitucionales del presidente. Aunado a ello las relaciones clientelares se vieron fuertemente golpeadas a partir de la derrota del partido de Estado, ya que al perderse los beneficios económicos y políticos las relaciones patrón-cliente son más difíciles de sostener ya que los beneficios dejan de llegar a los clientes lo que provoca que estos se alejen paulatinamente de su patrón o protector político. Como podemos ver, a partir del 2000 las instituciones informales que fueron la base estructural del sistema político mexicano entraron en un colapso ya que las estructuras perdieron la conexión existente entre ellas; y debido a su fuerte unión y necesidad mutua al no estar una de las partes las otras dos no lograban mantener la fuerza suficiente como para funcionar adecuadamente, por ejemplo era indispensable para la supervivencia del partido hegemónico contar con la protección y los beneficios que le brindaban las atribuciones metaconstitucionales del presidente. Igualmente el partido al no contar con los beneficios políticos y económicos por parte del presidente, éste se privaría de los recursos para mantener vivas las relaciones clientelares. Como podemos ver, el sistema político mexicano estaba fuertemente unido por las instituciones informales antes descritas; debido a ello al perder la fuerza de una de las instituciones informales la estructura en sí, se doblega y colapsa provocando alteraciones y descontrol dentro del sistema político.

Para el presente trabajo, la derrota del partido de Estado y la pérdida de la presidencia por éste, aunado a la creación de nuevos reglamentos institucionales e instituciones (como el IFE) que garantizan una mayor credibilidad en los resultados electorales, han provocado que el sistema entre en una crisis; entendida está como “la resistencia de lo viejo a morir y lo desconocido de lo nuevo por nacer”. Es decir, desde mi perspectiva, veo que el sistema político mexicano a pesar de la creación de instituciones, reglamentos y reformas sigue conteniendo y manteniendo viejas instituciones informales como la corrupción y las relaciones clientelares y, a pesar de contar con instituciones como el IFE o el Tribunal Federal Electoral, varios de los resultados electorales se han tenido que resolver ante instancias jurídicas, lo que aun es muestra de desconfianza por las instituciones políticas encargadas de dar los resultados de las elecciones.<sup>161</sup>

Si bien, es cierto que el sistema político de México logró realizar avances en cuanto a frutos democráticos los cuales se vieron reflejados en el triunfo de la oposición en el año 2000, en la contienda para presidente. También es cierto que faltó fortalecer a las instituciones del sistema para que estas lograran asimilar la nueva realidad histórica, es

---

<sup>161</sup> Cabe aclarar, que la inmensa mayoría de las controversias por los resultados se da en las elecciones locales para elegir Gobernador y Presidentes municipales. Esto es una muestra de la necesidad de democratizar y transparentar las acciones electorales de los actores políticos en los comicios locales. Así como brindar mayores herramientas a las instituciones locales encargadas de organizar las elecciones en las entidades federativas. Además, como lo menciona José Ayala en su libro *instituciones para mejorar el desarrollo*, es necesario democratizar y transparentar las acciones de las instituciones locales, es decir, hacer que sus resultados y la manera de realizar, organizar y observar las elecciones locales sea tan profesional, transparente y plausible como el de las instancias federales.

decir, siendo innegable que la estructura del sistema político mexicano se ha transformado y cambiado en comparación con los años anteriores a los 90's; es también innegable la necesidad de fortalecer e incluso crear instituciones nuevas que permitan adecuar los cambios políticos al sistema en sí. El fortalecimiento de las instituciones debe obedecer a las nuevas necesidades sociales y políticas de los individuos que habían sido excluidos de los espacios de poder y del mismo sistema político mexicano clásico.<sup>162</sup>

### **2.3 Un nuevo arreglo institucional: el fortalecimiento del sistema político mexicano**

Desde la conformación institucional de México, a partir de la Constitución de 1917, esté recibió críticas de algunos analistas quienes veían a las recientes instituciones mexicanas sin ningún futuro e incluso como instituciones inadecuadas a la realidad de la nación mexicana ya que estaban alejadas de los usos y costumbres de los individuos. Uno de estos analistas fue Alexis de Tocqueville quien destacó la notable y admirable apropiación de las instituciones estadounidenses por parte de México, es decir, el sistema político mexicano contaba con instituciones inspiradas e instauradas en el vecino país del norte, lo que significó que las instituciones implantadas en México carecían de identidad o de pertenencia por parte de la sociedad nacional. Esto significaba, que las instituciones simplemente habían sido copiadas y colocadas en el sistema político mexicano sin tener una base en la cultura, los usos y las costumbres nacionales.<sup>163</sup> Como consecuencia de la simple traslación de las instituciones, Alexis de Tocqueville señalaba, las instituciones mexicanas no se traducirían en resultados similares en desarrollo como en el caso de los Estados Unidos; para él, la excepcionalidad o diferencia no serían las leyes, ni las condiciones geográficas sino más bien serían lo que él denomina como “mores” o los hábitos del corazón. Estas “mores” o hábitos del corazón, no son otra cosa que los usos y costumbres o las instituciones informales de una sociedad; por ello Tocqueville mencionaba que a pesar de ser las mismas leyes o instituciones no conducirían al progreso y la riqueza y mucho menos permitirían el desarrollo democrático de una sociedad como la mexicana. Además, Tocqueville agregaba que México se mantendría en el atraso, la pobreza, la corrupción y la inestabilidad política debido a la brecha entre las instituciones formales y las instituciones informales existentes en el sistema político mexicano.<sup>164</sup>

Otro analista, el mexicano Lorenzo de Zavala, señalaba que las instituciones estadounidenses habían logrado crear un sistema político que les confería a los ciudadanos los mismos derechos y obligaciones. Además, le llamó la atención de que en el caso del sistema político mexicano las instituciones favorecían el mantenimiento de un régimen

---

<sup>162</sup> José Carbonell se refiere como sistema político mexicano clásico a aquel formado y constituido desde 1940 hasta finales de los ochentas. También encuentra en él las características trabajadas en el capítulo dos; una presidencia exageradamente fuerte, un partido hegemónico y monopólico en lo electoral y el corporativismo, el cual podemos compararlo con las relaciones clientelares.

<sup>163</sup> Para Douglass C., North las instituciones que pueden resultar más eficientes y con mayor grado de cumplimiento son aquellas que emanan de las instituciones informales (usos y costumbres) para pasar a formar parte del marco institucional formal. En el caso de México esto no ocurrió ya que las instituciones simplemente fueron importadas y no adecuadas a las costumbres de la sociedad mexicana.

<sup>164</sup> Ayala Espino, José, 2003, *op. cit.* p.72-75

político de excepciones y favoritismos hacia los ciudadanos. De esta manera, para Lorenzo de Zavala el liberalismo mexicano fue más superficial que real; ejemplo de ello era, de que si bien se había logrado la secularización de la sociedad, no se logró el aseguramiento de los derechos individuales como la inclusión cívica, la libertad de expresión, la tolerancia, la rendición de cuentas y el respeto de la ley y las instituciones formales.<sup>165</sup> Como podemos ver, las instituciones formales que el sistema político mexicano había exportado simplemente quedaron plasmadas en las páginas de la Constitución de 1917 y su falta de cumplimiento y respeto permitieron la creación y desarrollo de instituciones informales que lograron convivir y entrelazarse con las instituciones formales.

Los arreglos institucionales creados después de la promulgación de la Constitución de 1917 no condujeron a la consolidación de un modelo cercano a la democracia liberal en la cual la primacía de los derechos individuales, la separación de poderes, el control del Ejecutivo, la rendición de cuentas y el imperio de la ley sobre los intereses particulares son los elementos dominantes. Por el contrario, la característica del sistema político mexicano, fue la precariedad de las instituciones democráticas y liberales, lo cual tuvo como contrapartida el fortalecimiento de camarillas y grupos de poder que impulsaron programas de reformas que privilegiaban la protección de los derechos sociales de las colectividades por encima de los derechos de los individuos. De esta manera, un Estado construido en medio de instituciones democráticas débiles y casi inexistentes, como el caso del Estado mexicano, condujo inevitablemente a un régimen en el cual las minorías gozaron de privilegios enormes.<sup>166</sup> Es decir, como consecuencia de la creación de instituciones informales el sistema político mexicano se caracterizó por su hermetismo al no dar espacio a los individuos para participar en la vida política; como lo menciona José Ayala Espino la falta de respeto y cumplimiento de los derechos individuales provocados por las instituciones informales no permitieron la vigilancia del gobierno, la rendición de cuentas, la libre expresión ni un pluralismo político por parte de los ciudadanos. Al contrario de ello, las instituciones informales, en México, crearon un Estado fuerte y promotor del desarrollo que utilizó medios y herramientas característicos de un régimen autoritario. En efecto, las instituciones formales del sistema político mexicano eran características de todo régimen democrático, ya que se celebraban elecciones periódicas, había cambio de servidores públicos o funcionarios, existían partidos políticos, la federación contenía tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), la República estaba dividida en entidades federativas con gobiernos propios, es decir, existían las estructuras, leyes y normas de todo sistema democrático; empero en la realidad el sistema político estaba controlado por tres instituciones informales fuertes (el partido hegemónico, los poderes metaconstitucionales del presidente y las relaciones clientelares y corporativas). Otra de las características del sistema político mexicano fue su excesivo reformismo ya que “debido a la necesidad de encontrar soluciones de consenso a las pugnas entre las facciones de los grupos económicos; entre los sectores públicos y privados, y, por supuesto, dentro de la propia elite gobernante el Estado se vio en la necesidad de caer en un reformismo febril, *es decir*, el Estado terminó por crear instituciones para todo.”<sup>167</sup> En México terminó habiendo leyes

---

<sup>165</sup> De Zavala, Lorenzo D., *Viaje a los Estados Unidos del norte de América*, París, 187 pp.

<sup>166</sup> Ayala Espino, José, 2003, *op. cit.* p. 19-20

<sup>167</sup> *Idem.* p. 93-94

y reglamentos por todo y para todo, es decir, en el Estado mexicano todas las actividades estas regidas por leyes y reglamentos y el marco jurídico y normativo no deja prácticamente vacíos en la vida económica, social y política; empero en que haya leyes e instituciones para todo no implica que las instituciones sean realmente eficientes o cumplan con el cometido o tarea que se les asigno, de una manera adecuada.

Como lo hemos venido mencionando una de las características del sistema político clásico fue la formación utilización de instituciones informales. Esta informalidad condujo al sistema hacia la desconfianza en sus instituciones; además, los costos de la informalidad institucional suelen ser la institucionalización de la corrupción y la ineficiencia. De esta manera, “cuando la informalidad invade todo el cuerpo social, público y privado y es aceptada como algo normal en la propia estructura política, la corrupción se arraiga y se vuelve algo difícil de remover”.<sup>168</sup>

El sistema creado por la “familia revolucionaria”, “fue una respuesta muy oportuna y eficaz a las circunstancias de anarquía que había dejado la revolución. Sin embargo, ese mismo régimen se durmió en sus laureles, se quedó paralizado en el tiempo: construyó mecanismos prácticas aptos para la realidad bajo la que había nacido y no pudo, o no quiso, crear instituciones para canalizar las nuevas demandas de una sociedad pujante y en nuevo desarrollo, en buena medida debido al propio éxito del arreglo político”.<sup>169</sup> Es decir, las instituciones informales del sistema político mexicano permitieron controlar la anarquía y a los caudillos revolucionarios; ya que el partido hegemónico logro controlar a los caciques y caudillos en sus filas disolviendo de esa manera la violencia e instaurando las instituciones. Sin embargo, después de haber cumplido con su cometido no se hizo un intento por desaparecer estas instituciones informales del sistema político, por el contrario se hicieron más complejas y se arraigaron en los usos y costumbres tanto de la clase política como de los ciudadanos. Su fuerza y firmeza fueron tales que el sistema político logró mantenerse sobre estas instituciones informales por más de setenta años sin tener problemas ni altibajos.

Desde mi punto de vista, dos fueron los acontecimientos que debilitaron a las instituciones creadas por la “familia revolucionaria”. El primero de ellos fueron las elecciones de 1988; en ellas se dio una separación dentro la familia revolucionaria ya que la corriente Democrática del PRI encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo pedían que la elección del candidato se hiciera a través del voto de los integrantes del PRI y no por decisión y designio del presidente de la república. Al ser rechazada la petición hecha por Cuauhtémoc Cárdenas, éste decide abandonar las filas de su partido y buscar la candidatura en otro. Los partidos pequeños que normalmente apoyaban al PRI, se aglutinaron en torno a Cárdenas y formaron el Frente Democrático Nacional, a este frente se sumaron expriistas, segmentos de la clase media, obreros, intelectuales, estudiantes y grupos campesinos.<sup>170</sup> La ruptura dentro del PRI, significo para muchos una muestra de la caducidad de las practicar informales dentro del sistema político mexicano, ya que se

---

<sup>168</sup> *Idem.* p. 104

<sup>169</sup> Carbonell, José, *op. cit.* p. 183

<sup>170</sup> Tomás Meneses Ruiz, José Mario, *op. cit.* p. 126-138

seguía negando el espacio a los ciudadanos y a los nuevos líderes dentro de la arena política. Por si fuera poco, en la elección de 1988 se presume por parte de la oposición la existencia de fraude electoral, es decir, el partido hegemónico al ver amenazado su control político se vio en la necesidad de utilizar a las instituciones informales para lograr conseguir el triunfo electoral. Sin duda la elección de 1988 dio muestra clara de toda la maquinaria e instituciones informales con las que contaba la “familia revolucionaria” para no permitir el triunfo de la oposición.

El segundo acontecimiento que debilitó fuertemente a las instituciones informales del sistema político mexicano clásico fue el triunfo presidencial por parte de Vicente Fox como candidato del Partido Acción Nacional y por ende el primer candidato de oposición en ganar la presidencia de la república desde la formación del partido de la “familia revolucionaria”. Si bien, el régimen priísta se caracterizó por su fuerte base institucional (informal); también es cierto que a partir del triunfo presidencial del PAN, “las viejas reglas practicadas ya no funcionan y, peor aún, no existe un consenso claro sobre el rumbo a seguir para la construcción de instituciones que las reemplacen; (*por ello, hoy día*) México necesita de instituciones nuevas, que permitan conducir democráticamente su vida política. Instituciones fuertes, aceptadas por todos los actores y, sobre todo, plurales. Sin duda, esto es el mayor problema a corto plazo. En la actualidad no existen las reglas de juego funcionales a la creciente pluralidad y competitividad de la arena política y social.”<sup>171</sup>

En el presente trabajo, compartimos la idea de que es necesario contar en el sistema político mexicano actual con nuevas instituciones o fortalecer las existentes para que estas obedezcan a las nuevas demandas de pluralidad, tolerancia, libertad de expresión y respeto institucional. Como lo menciona el título la preocupación de esta investigación es la necesidad de contar con instituciones más fuertes o nuevas para atender los nuevos cambios políticos y democráticos del sistema político mexicano. Sin duda el cambio institucional no solo debe darse en el ámbito político sino también en lo económico y lo social.<sup>172</sup> Empero, por cuestiones metodológicas y formativas la presente investigación aborda el tema político de la reforma institucional; realizada la aclaración anterior seguiremos.

José Ayala, nos expone seis puntos de porqué es necesario realizar la reforma institucional en el sistema político mexicano:

- a) Por el agotamiento del modelo de crecimiento económico cerrado y protegido, que exigía a gritos una revisión a fondo. En este sentido José Ayala observa la necesidad de revisar el modelo económico y agregarle instituciones que permitan un mejor control de los actores e individuos que interactúan en él.

---

<sup>171</sup> *Idem.* p. 179 y 183

<sup>172</sup> En el capítulo uno se pueden consultar las diversas corrientes del neoinstitucionalismo y cual sería más adecuada para abordar cada sistema (político, económico y social). Incluso se puede hacer una combinación de las corrientes para lograr así abordar todo el sistema en su conjunto. Como consulta se puede revisar el libro de Ayala Espino, José, 2003, *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, Fondo de Cultura Económica, México, 448 pp. Este texto es un excelente trabajo en el que se combinan las diversas corrientes neoinstitucionalistas.

- b) Un nuevo entorno internacional más complejo y desafiante. Es decir, necesitamos fortalecer y crear nuevas instituciones que nos permitan una mayor interacción con el complejo sistema internacional actual.
- c) Mayor diferenciación social, económica y política de los agentes del desarrollo, e incluso surgimiento de nuevos actores, que demandan nuevos canales de participación. Esto significa, la necesidad de instituciones nuevas que permitan integrar a los nuevos actores sociales o a los que habían sido excluidos por el sistema político clásico, es decir, abrir espacios a la pluralidad y la tolerancia.
- d) Heterogeneidad social, económica, productiva, cultural y política, que exige respuestas a demandas sociales más diferenciadas. En el sistema político mexicano clásico había una fuerte negación hacia la pluralidad existente, por ello, el nuevo entramado institucional tendrá que contar con instituciones que logren responder a demandas sociales diversas y heterogéneas.
- e) Asimetría entre el cambio económico rápido y el cambio político lento. Este punto es crucial al hablar de la necesidad de crear nuevas instituciones ya que en el caso mexicano muchas de las veces los cambios económicos al interior como en el sistema internacional se dan de una manera acelerada y las normatividades creadas para esos cambios tardan más tiempo. Es decir, necesitamos que las instituciones, como la Cámara de diputados, logren dar respuesta, crear normas y leyes a la par del desarrollo económico, social y político lo que significaría reducir los tiempos entre los cambios sociales, políticos y económicos y las reformas políticas. En sí, estar al día y a la vanguardia.
- f) Recortar la brecha entre el país jurídico y el real. Ello significa que nuestras instituciones deben dar respuesta rápida y clara a las necesidades reales de la gente; además, implica un mayor respeto a los derechos de los individuos por parte de las instituciones y la eliminación o acotamiento de las instituciones informales sobre las formales. En cuanto a lo jurídico, implicaría adecuar el marco constitucional a las nuevas demandas y necesidades de la sociedad mexicana.

Como podemos ver, varias son las razones y motivos que permiten aceptar y apoyar la necesidad de un fortalecimiento o creación de nuevas instituciones en el sistema político mexicano que le permitan a éste hacer frente a la nueva realidad política y democrática que estamos viviendo. Dejan Mihailovic hace una excelente analogía sobre la necesidad de crear nuevas instituciones; para él el sistema político mexicano clásico era una especie de zoológico en el cual los cuidadores (presidente, partido hegemónico, elite política), protegían y alimentaban a los animales los cuales eran los individuos, la sociedad en sí. Los sectores y el partido eran también una especie como de jaula donde se mantenían controlados a los animales peligrosos, es decir, el sistema político clásico era un sistema autoritario. Después, hace la analogía con la situación que hoy vivimos; para él en el sistema plural y democrático visible a partir del 2000 estamos viviendo en una especie de selva, es decir, tenemos mayor libertad que cuando habitábamos el zoológico. Empero, si no tenemos nuevas reglas, normas e instituciones que permitan restringir las acciones deliberadas de los individuos, la democracia podría llevarnos a la anarquía.<sup>173</sup> Sin duda, esta analogía es excelente en tanto permite exponer más sencillamente la necesidad de crear

---

<sup>173</sup> Mihailovic Dejan, 2003, *La democracia como utopía*, Tec de Monterrey, México, p. 181-190

nuevas instituciones y/o fortalecer las existentes. Cuando se supone estábamos en el zoológico las leyes e instituciones eran hechas por los cuidadores, principalmente por el presidente; al pasar a la selva nos estamos viendo en la necesidad de formar nuevas instituciones o fortalecer las anteriores y así permitirnos vivir en la pluralidad y la tolerancia mutua. Es decir, necesitamos reglas del juego en tanto hemos comenzado uno nuevo: el de la democracia.

Después del triunfo de la oposición en el 2000 y por los cambios que ello trajo podemos decir que “la larga etapa de luchas políticas por conquistar el sufragio efectivo en su esencia ha concluido, (*empero es necesario realizar reformas institucionales y constitucionales ya que*) si el país no es conducido hacia esta segunda etapa de reformas políticas, la democracia conquistada se mantendrá endeble. Se ha logrado ya una reforma del Estado en la limitación de la autoridad del poder, antes discrecional, para moldear o violentar la voluntad popular expresada en las urnas. Pero esta pendiente la construcción de nuevas fórmulas para hacer transparente la función de gobernar, equilibrar a los poderes de la Unión, dar paso a un federalismo que devuelva a los estados y municipios la capacidad de gobernarse a sí mismos dentro del pacto constitucional. Es necesario pasar de la reforma electoral a la del régimen político; ofrecer soluciones a los problemas políticos y sociales y a los que la democracia se debe”<sup>174</sup>.

Desde el punto de vista del neoinstitucionalismo el sistema político mexicano necesita de un nuevo arreglo institucional que permita el fortalecimiento de sus instituciones y la posibilidad de crear nuevas. No cabe duda de que el sistema político mexicano clásico está en una fuerte decadencia; por lo que es necesario un nuevo arreglo institucional que permita dar respuesta a las nuevas necesidades y demandas sociales, económicas y políticas. Es decir, estoy fuertemente convencido de la necesidad de fortalecer las instituciones para lograr un Estado mexicano más fuerte y eficiente; pero que además proteja y promueva la pluralidad, la tolerancia, la competencia electoral libre y transparente, la rendición de cuentas y la transparencia en las acciones del Estado. En México la respuesta del sistema político a las necesidades de apertura política, han sido la construcción y puesta en marcha de diversas reformas políticas y electorales que han permitido abrir espacios de poder a la oposición. En este caso no cabe duda de que “la historia política de México ha sido claramente causa y efecto de la políticas electoral.”<sup>175</sup> Es decir, los avances políticos y democráticos han estado fuertemente ligados con los cambios electorales concedidos por el antiguo régimen autoritario del PRI. En este sentido, sería difícil entender los avances democráticos de México sin haber hecho una revisión en su historial de reformas electorales. Por ello en los siguientes apartados se expondrán los puntos más importantes y trascendentes de las principales reformas electorales que concedieron abrir espacios de participación a la oposición y que posteriormente permitieron el triunfo presidencial del PAN. También se hará un análisis de la relación del cambio institucional y la democracia, desde la visión del neoinstitucionalismo.

---

<sup>174</sup> Valdés Ugalde, Francisco, “Notas sobre el régimen constitucional y el sistema político” (en) Carbonell Miguel, Lorenzo Valdez Diego (*coords.*), *op. cit.* p.153-154

<sup>175</sup> Rodríguez E., Victoria, *op. cit.* p. 109

### III. Democracia y cambio institucional en México

#### 3.1 México: los primeros pasos a la democracia

En México, como lo menciona Victoria Rodríguez, la historia política ha sido causa y efecto de la política electoral; es decir, la apertura democrática ha sido fuertemente relacionada con las reformas electorales y se ven a éstas como los mecanismos para ampliar los espacios de competencia en la arena político. Incluso el sistema político mexicano clásico “a fin de emprender la revitalización para mantener la credibilidad y la legitimidad del PRI y del gobierno, a partir de 1963 se emprendieron iniciativas de reforma electoral, que luego se extendieron en 1973 y 1977, de nuevo en 1986 y más recientemente en 1993, 1994 y 1996.”<sup>176</sup> Así pues, si se desea entender el camino democrático de México en un sentido estrictamente institucional y desde la perspectiva teórica neoinstitucionalista es necesario revisar los puntos importantes y trascendentales, en su momento, de las reformas electorales. Por ello, haremos una revisión de las principales reformas electorales que permitieron a posteriori el triunfo presidencial del PAN.

##### *La reforma electoral de 1963*

Esta reforma es considerada como el inicio de las reformas electorales en México, ya que la ley electoral existente hasta ese momento era la misma que se había formalizado en la Constitución de 1917. Sin duda, el cambio más importante de la reforma de 1963 fue la creación del sistema de diputados de partido; lo cual permitió la representación de los partidos que obtuvieran por lo menos 2.5% de la votación nacional. De esta manera, se asignarían cinco escaños del Congreso por el primer 2.5% de la votación nacional que obtuviera el partido y un escaño adicional por cada medio por ciento adicional obtenido. Empero, se fijó un máximo de 20 escaños para la representación de la oposición, lo cual mostró la limitación de la reforma.

Como consecuencia de los cambios electorales por la reforma, se otorgaron escaños al PARM y al PPS (*ambos partidos relacionados y coludidos con el PRI*), aunque ninguno de ellos obtuvo 2.5% de la votación nacional que se requería. Ello ocasiono una inflación de la representación en el Congreso de estos partidos en relación con sus proporciones electorales; empero esta situación daba al PRI una mayoría incuestionable y un cierto punto de legitimidad al sistema en sí. La naturaleza restringida de la reforma de 1963 era relevante para el PAN, ya que a pesar del notable aumento en su votación en todo el país, el tope de 20 escaños para cualquier partido distinto al PRI mantenía la representación proporcional del PAN en la Cámara de Diputados por debajo del 10%. Como podemos ver, si bien se abrieron espacios políticos a la oposición estas aperturas seguían siendo francamente burlas y risibles. Es decir, el sistema priísta abrió los espacios más por ganar

---

<sup>176</sup> *Idem.* p. 109

un poco de legitimidad que por desear abrir el sistema y espacios de poder a la oposición; en sí la reforma de 1963 era una reforma electoral bastante limitada.<sup>177</sup>

### *La reforma electoral de 1973*

La reforma de 1973 permitió la participación de un conjunto mayor de partidos políticos, especialmente de izquierda como lo fue el Partido Comunista. Además, se redujo el umbral de votación para acceder a los diputados de partido; pasando de 2.5% a 1.5% de la votación nacional, y el tope de diputados por partido de la oposición se elevó de 20 a 25 escaños. Como podemos ver, en la reforma de 1973 el sistema busco crear una mayor integración de la oposición en las contiendas electorales. Sin embargo, es innegable que la oposición no tenía las posibilidades de llegar a contar con una mayoría o un número a la par del partido hegemónico, en realidad solamente podía acceder al máximo de diputados concedidos por el sistema, 20 escaños.

### *La reforma electoral de 1977*

La reforma de 1977 fue la respuesta del gobierno, y en especial del Poder Ejecutivo encabezado por José López Portillo, al conjunto de tensiones políticas, tanto electorales como extra electorales. Sin duda, la represión de los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, el ascenso del sindicalismo independiente, el surgimiento de guerrillas y el desgaste del sistema electoral que condujo a la candidatura solitaria de José López Portillo,<sup>178</sup> condujeron al gobierno a elaborar una propuesta de reforma política cuyo objetivo era abrir el sistema de partidos y brindar estímulos a los partidos para que participaran en los comicios a pesar de la certeza de que el triunfador sería el PRI.<sup>179</sup>

La reforma de 1977 produjo cambios en la Constitución y se elaboró la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). Dos fueron las grandes novedades de la LFOPPE; la primera fue la creación del registro condicionado al resultado de la elección, lo cual permitió un mayor número de partidos dentro de los órganos electorales. La segunda novedad de la nueva ley electoral fue la asignación de la facultad de otorgar y cancelar el registro de los partidos políticos a la apenas creada Comisión Federal Electoral. Cabe mencionar que anterior a la reforma de 1977 el otorgamiento o cancelación de registros a los partidos era tarea exclusiva del secretario de gobernación; empero a pesar de que esa tarea fue turnada a la Comisión Federal Electoral, está estaba presidida por el

---

<sup>177</sup> *Idem.* p. 109-111

<sup>178</sup> En la elección presidencial de 1976 José López Portillo fue el único candidato que se presentó a la contienda electoral. Este acontecimiento era una muestra de la mala situación en la que se encontraba el sistema electoral; además, era una muestra de la desgastada legitimidad del régimen y de sus estructuras e instituciones (*informales*).

<sup>179</sup> Becerra Chávez, Pablo Javier, "El Instituto Federal Electoral. La ruta de las reformas recientes y la agenda actual" (en) Becerra Chávez, Pablo Javier, Alarcón Olguín, Víctor (*coords.*), 2003, *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, p. 44

secretario de gobernación el cual tenía voz y voto, además de contar con el voto de decisivo en caso de empate; en sí la cuestión del registro cambio de forma y no de fondo. Otro cambio importante de la reforma fue el de eliminar la figura de los diputados de partidos y cambiarla por la representación proporcional. Además, se realizó un aumento en los escaños ya que de 300 existentes antes de la ley, se pasó a 400 escaños disponibles. Es decir, los partidos de oposición contaban con cien de los cuatrocientos escaños existentes. Estos escaños plurinominales habrían de distribuirse a los partidos minoritarios que calificaran sobre la base de la representación proporcional. El restante 75% (300 escaños), de determinarían de acuerdo con los resultados electorales de cada distrito uninominal.

Sin duda, el propósito de la reforma de 1977 no era el debilitamiento de la autoridad o del partido hegemónico; sino que por el contrario las reformas se introdujeron como un cambio necesario en el sistema político. Es decir, las reformas fueron un esfuerzo patrocinado por el régimen para conservar la estabilidad del sistema; de esta manera, las reformas trataban de fortalecer al PRI alentando una oposición más creíble, pero cuidadosamente restringida y controlada.

#### *La reforma electoral de 1986*

En 1986 el presidente Miguel de la Madrid introdujo una reforma que trataba de fortalecer las oportunidades de la oposición en lo tocante a una representación adecuada. Esta forma impedía que el partido triunfante o mayoritario tuviera más del 70% de los escaños en la cámara baja. Se aumentó el número de escaños a 500, es decir, 300 escaños eran electos a través de mayoría relativa en cada una de los distritos y los 200 escaños restantes eran divididos entre los partidos a partir del método de representación proporcional. El que ganara el mayor número de los 300 escaños de mayoría obtendría algunos escaños adicionales de representación proporcional, a diferencia de la ley anterior ésta ley permitía al partido hegemónico (PRI) hacerse de escaños de representación proporcional, por lo que la representación proporcional dejó de ser exclusiva para la oposición. Como podemos ver la ley electoral de 1986 más que ser una reforma fue en sentido estricto una auténtica contrarreforma, ya que el PRI se garantizaba, a partir de la representación proporcional, el control del Congreso.<sup>180</sup>

#### *La reforma de 1990*

Sin duda, la reforma de 1990 fue una de las más importantes en tanto se inicia con la creación de instituciones que se encargarían de realizar las elecciones. De esta manera en julio de 1990 se aprobó el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, código que sustituiría al entonces LFOPPE. Otras de las instituciones importantes que se crearon fue el Registro Federal de Electores, este registro permitió tener un control de los posibles votantes, es decir, se creó una lista de electores con el fin de evitar fraudes electorales parecidos a los de la elección presidencial de 1988. Lo

---

<sup>180</sup> Rodríguez E., Victoria, *op. cit.* p. 112-113

trascendente de esta reforma fue la creación del Instituto Federal Electoral, este instituto se creó con la finalidad de brindarle mayor legitimidad a la contienda electoral y principalmente a los resultados electorales. De igual manera trasciende la creación de un tribunal federal electoral, lo que permitiría penalizar jurídicamente los delitos electorales. Esta reforma representaría el punto de partida de la ciudadanización e institucionalización de los procedimientos electorales, así como de la contienda electoral. A pesar de los avances en la creación de instituciones como el IFE, cabe mencionar que este órgano que sustituyó a la Comisión Federal Electoral, aun seguía controlado y presidido por el Poder Ejecutivo a través del secretario de gobernación; ello muestra la clara limitación de la reforma promovida desde el Poder Ejecutivo.

### *La reforma electoral de 1993*

Para 1993, las presiones de los dos partidos de oposición más relevantes (PAN y PRD), los incesantes conflictos en las elecciones locales y el triunfo de un partido opositor en las gubernaturas de Baja California y Chihuahua, el conflicto postelectoral en Guanajuato, fueron factores que condujeron al gobierno a aceptar la imperiosa necesidad de realizar una nueva reforma electoral. Las transformaciones de 1993 fueron de importante trascendencia, ya que se terminó con el principio de la autocalificación de las Cámaras de Diputados y Senadores<sup>181</sup> y se estableció el Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, empero el TRIFE aun no tenía facultades para calificar y validar la elección al presidente de la república. Además desapareció la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados, esta cláusula le daba la mayoría absoluta a aquel partido que obtuviera más del 70% en los escaños uninominales, lo cual garantizaba el control del congreso por parte del partido de Estado.

Otro punto importante de ésta reforma fue la creación de la figura del senador de primera minoría que permitió la ampliación de los espacios de representación de los partidos opositores en la Cámara alta, la idea de la creación del senador de segunda minoría significaba que por cada estado contaría con un senador que había ganado la mayoría relativa y un segundo diputado emanado de la primera fuerza minoritaria. Además, a partir de 1993 correspondió a los consejeros del IFE emitir la declaración de valides de las elecciones y otorgar las constancias de mayoría respectivas, en lo que se refiere a diputados y senadores. Otro punto trascendente de esta reforma es la introducción de los topes a los gastos de campaña, cuya fijación correspondería al Consejo General para la elección presidencial de las juntas locales y distritales para senadores y diputados

### *La reforma electoral de 1994*

A finales de 1993 parecía que ya no se produciría otra reforma electoral y que los comicios de 1994 se llevarían a cabo en el contexto de la normatividad electoral de la reforma de

---

<sup>181</sup> Anterior a la ley de 1993, la instancia que calificaba los resultados y la valides de las elecciones a nivel local y federal eran las Cámaras de Diputados y Senadores, es decir, existía una autocalificación en tanto los mismos congresistas calificaban la valides de su propia elección

1993. Fue necesario un sacudimiento externo al sistema político mexicano para hacer ver la urgente necesidad de emprender una reforma que modificará de manera substancial la composición y las atribuciones de los órganos electorales. Ese acontecimiento o sacudimiento se produjo el 1 de enero de 1994 en el sureste mexicano. La rebelión armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas evidenció la existencia de tensiones, conflictos y contradicciones al interior del sistema político mexicano.<sup>182</sup>

El 27 de enero de 1994 los dirigentes de ocho partidos políticos firmaron el llamado “Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia”, el cual permitiría ver la posibilidad de iniciar una nueva reforma legal en materia electoral. Las pláticas y negociaciones lograron dar frutos, y tras un periodo de extraordinario de sesiones en el mes de marzo, se discutió la reforma artículo 41 constitucional para modificar la composición del Consejo General del IFE, y la reforma y adición a varios artículos del Código penal con el objetivo de mejorar la regulación correspondiente a los delitos electorales. La reforma al artículo 41 constitucional modificó la denominación y forma de elección de los hasta entonces llamados consejeros magistrados. La nueva connotación de los consejeros del IFE sería la de *consejeros ciudadanos*; estos serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y serían propuestos por los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados, y ya no a propuesta del presidente de la república. Cabe destacar que entre las reformas de 1994 destaca el que los nuevos consejeros ciudadanos del Consejo Federal del IFE ya no deberían ser exclusivamente abogados de profesión. También se eliminó el voto de calidad del presidente del Consejo General, cargo que aun era desempeñado por el secretario de gobernación; de tal manera que la toma de decisiones en el nuevo Consejo General paso a depender de los consejeros ciudadanos.

Otros dos puntos importantes para garantizar la legalidad y transparencia en las elecciones fueron la introducción de los observadores electorales y los visitantes extranjeros durante la jornada electoral. Mientras en 1993 la observación se circunscribía a la jornada electoral, en 1994 se amplió para todo el proceso electoral; además la acreditación para poder ser observador electoral podía solicitarse en forma personal o por medio de la agrupación política a la que se pertenezca, y no solo a través de los partidos políticos como anteriormente. De igual manera, se facultó al Consejo General del IFE para que, con motivo de los procesos electorales, expidiera una convocatoria pública invitando a personas y organismos del extranjero a presenciar los comicios mexicanos bajo la calidad de visitantes extranjeros.<sup>183</sup> Estos dos puntos de la reforma de 1994 son de gran trascendencia ya que permitían abrir el proceso electoral a los observadores, dándole a éste una mayor legitimidad sobre sus resultados y su organización, es decir, el sistema electoral

---

<sup>182</sup> Becerra Chávez, Pablo Javier, “El Instituto Federal Electoral. La ruta de las reformas recientes y la agenda actual” (en) Becerra Chávez, Pablo Javier, Alarcón Olguín, Víctor (coords.), *op. cit.* p. 52-53

<sup>183</sup> Carpizo Jorge, “La reforma electoral de 1994” (en) Alcocer V., Jorge (coord.), 1995, *Elecciones, dialogo y reforma. México, 1994*, Editores Nuevo Horizonte, México, p. 13-49

se abría por primera vez al escrutinio y observación minuciosa no solo de los extranjeros sino también de los observadores nacionales y de los ciudadanos mexicanos.

### *La reforma electoral de 1996*

La reforma de 1996, que modificó de manera substancial piezas fundamentales del sistema electoral mexicano, fue la última gran reforma realizada en miras a construir una mayor pluralidad, legitimidad y legalidad. En primer lugar, cerró definitivamente el ciclo de la calificación política al desaparecer la figura del colegio electoral para la calificación de la elección presidencial y la trasladó al Tribunal Electoral; desde la resolución de las controversias electorales hasta el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de presidente electo fueron las nuevas tareas del Tribunal Electoral. Un segundo aspecto fundamental fue el nuevo estatuto jurídico del Tribunal Electoral, ya que en la reforma electoral de 1996, éste se incorporó al Poder Judicial de la Federación, convirtiéndose así en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral tanto en el terreno federal como local.

Un tercer punto importante fue el que la reforma amplió el radio de acción de la figura de Acción de Inconstitucionalidad al ámbito de las leyes locales y federales en materia electoral, lo cual terminó con la gran discrecionalidad de los congresos locales en la elaboración de las reglas electorales locales. Un cuarto punto, fue el establecimiento de dos límites a la sobre representación de los partidos en la Cámara de Diputados. El primero de estos límites fue el de establecer los ocho puntos porcentuales como máximo de distancia entre el porcentaje de votos y el de escaños; el segundo fue el tope del 60% de los diputados al partido mayoritario. El quinto punto importante fue la introducción de la figura de los senadores de representación proporcional que disminuyó la posibilidad de sobre representación del partido mayoritario en la cámara alta. El sexto aspecto importante fue el rediseño del Instituto Federal Electoral. Para la reforma de 1996 se concluyó finalmente el retiro de la representación del poder Ejecutivo en el Consejo General del IFE; de esta manera el secretario de gobernación, quien tradicionalmente presidía el máximo organismo electoral, dejó de participar en él. Además, los representantes del poder Legislativo dejaron de contar con voto y solo están representados con derecho a voz todos los partidos que cuentan con representación parlamentaria en alguna de las dos cámaras. Con la nueva normatividad el Consejo General se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales con voz y voto, los cuales son propuestos por los grupos parlamentarios y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Estos consejeros duran en su cargo siete años y no pueden tener otro empleo remunerado. De tal manera que la toma de todas las decisiones en el Consejo ahora corresponde a estos nueve consejeros.<sup>184</sup> Otro de los aspectos importantes dentro de la reforma electoral de 1996, fueron los cambios institucionales dentro del Distrito Federal. El primer punto destacable fue la reforma que permitía la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; esta reforma es trascendente en tanto que le permitió a los

---

<sup>184</sup> Becerra Chávez, Pablo Javier, “El Instituto Federal Electoral. La ruta de las reformas recientes y la agenda actual” (en) Becerra Chávez, Pablo Javier, Alarcón Olguín, Víctor (coords.), *op. cit.* p.56-57

ciudadanos del Distrito Federal elegir a partir de comicios a su Jefe de Gobierno, lo que igual representa la devolución del derecho de voto para la elección de puestos públicos ya que habrá de recordar que anterior a la reforma de 1996 el Jefe de Gobierno del D. F., era designado por el presidente de la república. Otro cambio como consecuencia de la reforma fue el cambio de la Asamblea de representantes por la de Asamblea Legislativa, lo que dio paso a la existencia de diputados locales en el Distrito Federal. Además, la reforma electoral contenía una cláusula en la que se estipuló a partir de las elecciones del 2000 se elegirían por voto directo de los ciudadanos los titulares de los órganos políticos administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.<sup>185</sup>

Como podemos ver, el sistema político mexicano se vio en la necesidad de abrir espacios ala oposición con el fin de garantizar su legitimidad y hacerse ver como un sistema democrático por lo menos en lo formal. Por ello, “la legislación promulgada entre 1977 y 1994 permitió a los partidos de oposición desempeñar un papel más prominente en la política nacional, y las elecciones en particular en los planos estatales y locales se volvieron mucho más competitivas. *Empero, a pesar de la apertura en la arena política debemos preguntarnos si ¿acaso las reglas institucionales, elecciones más competitivas y patrones alterados de acción de acción sociopolítica, ofrecen la base para una transición gradual de un régimen político completamente competitivo, o el cambio de régimen en México necesariamente implicará una ruptura grave y potencialmente desestabilizadora de las prácticas políticas anteriores?*”<sup>186</sup>

La pregunta anterior nos permite reflexionar sobre la manera en la que se entiende a la democratización del sistema político. Como pudimos ver a lo largo de éste apartado la apertura democrática solamente se ha dado en términos electorales e instrumentales. Es decir, a lo largo de las reformas iniciadas en 1963 la constante han sido los cambios en los instrumentos y en las instituciones que permitan garantizar exclusivamente la transparencia en los resultados electorales. La cuestión electoral, se ha entendido y asimilado como la manera de transitar o consolidar la democracia. Sin duda, las reformas electorales creadas de 1963-1996 han permitido abrir el espacio a la competencia, la legalidad y la transparencia en los resultados electorales, es decir, los votos cuentan y se cuentan bien; empero el entramado institucional y democrático de un sistema político no solo son las votaciones. Hablar de una apertura democrática implica la creación de instituciones que permitan a los ciudadanos unirse a la construcción de los valores democráticos y no solo concierne a los partidos. Desgraciadamente en México, la oposición solo se preocupo por hacerse de espacios políticos que le permitieran gradualmente conquistar espacios de poder. Por ello, las reformas electorales en México solo tratan temas de carácter administrativo y de formas más no de fondo o apertura ciudadana. Innegablemente el neoinstitucionalismo estaría de acuerdo en los avances realizados hasta hoy día en materia electoral, empero la cuestión institucional y democrática abarca espacios más amplios y las cuestiones de

---

<sup>185</sup> Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José (coords.), 1997, *La reforma electoral de 1996*, FCE, México, p. 215-220

<sup>186</sup> Lorena Cook, María, Middlebrook Kevin y Molinar Horcaditas, Juan, “Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones”, (en) Lorena Cook, María, Middlebrook Kevin y Molinar Horcaditas, Juan, (eds.), 1996, *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Ed. Cal y arena, México, p. 42-47

transparencia electoral sólo forman una extensión de ellas. De ninguna manera, se crea que no valoro los esfuerzos y los grandes logros permitidos a partir de las reformas electorales; sin embargo, si se desea empezar a recorrer el camino para algún día llegar a consolidar o por lo menos fortalecer la democracia sería necesario comenzar por crear instituciones nuevas tanto formales como informales y fortalecer aquellas que han logrado dar resultados políticos y han permitido colocar los cimientos democráticos en el sistema político mexicano.

### **3.2 Cambio institucional y democracia**

No hay duda de que las reformas electorales, iniciadas a partir de la década de los sesentas y principalmente las reformas de los noventas las cuales lograron la ciudadanización de los órganos electorales, fueron grandes avances en la apertura democrática del país. Empero, estas reformas tuvieron su límite en tanto solo trataban temas relacionados con los partidos políticos y su relación con el partido hegemónico y la transparencia y legalidad en los órganos electorales. Es comprensible que al haber existido un sistema de partidos no competitivos con un partido de Estado, la prioridad de la oposición era el de hacerse de espacios de poder dentro del sistema político. Innegablemente los espacios se fueron ganando paulatinamente hasta llegar al triunfo de la oposición en las elecciones presidenciales del 2000; éste triunfo de la oposición significó el inicio del resquebrajamiento de las instituciones informales que sostenían al sistema político mexicano clásico (presidencialismo, partido hegemónico y las relaciones clientelares). En la vida actual podemos decir, que han desaparecido varias de las restricciones políticas existentes anteriormente, es decir, se ha logrado eliminar las facultades metaconstitucionales del presidente, se ha logrado el respeto del voto ciudadano en las urnas y se han eliminado paulatinamente instituciones informales como el fraude electoral. No hay duda que en la actualidad vivimos una mayor apertura política y se ha logrado un mayor respeto a los derechos de los ciudadanos, es decir, hemos logrado dejar a tras viejas instituciones que garantizaban la existencia de un régimen autoritario. En este nuevo escenario, desde el neoinstitucionalismo, propongo que sería viable y necesario que se conduzca hacia una segunda etapa de reformas políticas que permitan fortalecer las aun frágiles instituciones democráticas. Es decir, necesitamos una reforma que vaya más allá de las reformas electorales y se enfoque en crear instituciones informales y formales para combatir los usos y costumbres ligados al antiguo régimen como la corrupción. Creo que es innegable la necesidad de fomentar y reforzar el enramado institucional, el cual a posteriori nos permitirá encaminarnos hacia un sistema democrático.<sup>187</sup>

Tanto el título del trabajo como el del apartado, retoma un concepto algo difícil de definir o conceptualizar: la democracia. En los párrafos siguientes abordare la relación entre el cambio en las instituciones y su repercusión en la democracia. Empero, no reformulare o creare un concepto sobre la democracia, sino más bien retomare aspectos característicos o emblemáticos de éste sistema para formarnos una idea o imagen de la democracia.

---

<sup>187</sup> Valdés Ugalde, Francisco, “Notas sobre el régimen constitucional y el sistema político”, *op. cit.* p. 154

Ahora bien, cuando se iniciaron las reformas electorales en México al parecer se entendió a la democracia como “el conjunto de reglas formales e informales y procedimientos para seleccionar a la dirigencia nacional y las políticas públicas”<sup>188</sup>, éste es uno de los conceptos más simples sobre la democracia, pero permite vislumbrar la relación que existe entre las instituciones y la democracia. Además, el concepto nos habla de la idea de elegir a los dirigentes nacionales que se encargaran de llevar a cabo las políticas públicas, es decir, encontramos que para que haya elección habrá entonces votación; el voto, es una de las características de las democracias. Anthony Giddens considera que la democracia “es un sistema que implica competencia efectiva entre partidos políticos que buscan puestos de poder. Además, en una democracia hay elecciones regulares y limpias, en las que toman parte todos los miembros de la población. Estos derechos de participación democrático van acompañados de libertades civiles: libertad de expresión y afiliación”<sup>189</sup>. En ésta otra idea de lo que es la democracia podemos encontrar dos cuestiones importantes; una es la existencia de partidos políticos, es decir, en la democracia existen asociaciones políticas que pretenden agrupar al mayor número de integrantes de la sociedad; el segundo punto, es la celebración de elecciones periódicas, en ellas los ciudadanos con derecho a voto eligen a los que serán los líderes nacionales encargados de las políticas públicas. En este mismo tenor Robert Dahl nos menciona que en la mayoría de las democracias el voto es universal, lo que implica que la población (con derecho a voto), tiene la posibilidad de participar en las elecciones, no solo como votante sino también como votado. Además, para él las elecciones deben ser competitivas y debe haber por lo menos dos partidos fuertes que contienda por ganarse el voto de los ciudadanos y con ello puestos de poder dentro del sistema político.<sup>190</sup>

Empero, la democracia no solo es un sistema de competencia partidista y votos; por ejemplo, para Gianfranco Pasquino no solo es un mero conjunto de técnicas, mecanismos o estructuras. Para él, más bien, la democracia es un sistema exigente en tanto requiere una ética de comportamiento. Además, propone que la democracia prospera cuando el discurso público sobre sus fines se desarrolla sin hipocresías, sin manipulaciones y sin concesiones. Para Gianfranco Pasquino, lo importante en una democracia es la existencia de una ética pública (lo que para el neoinstitucionalismo serían las instituciones informales enraizadas en los usos y costumbres); para que ésta ética se afirme y se consolide, no es suficiente que estén disponibles principios, criterios, y estilos éticos elaborados de manera convincente y adecuada, por el contrario, para él es indispensable que exista o se este formando un público que exija y pretenda que aquellos principios sean respetados, los criterios aplicados y que sea capaz de castigar y premiar. Lo que intenta decir Gianfranco Pasquino, es que la democracia si bien cuenta con características indispensables para hacerse llamar democracia (como elecciones competitivas, voto universal, derechos civiles, etc.), ésta también debe de contar con instituciones informales y/o formales que hagan de la sociedad un actor activo dentro del sistema democrático. En ese sentido, para Pasquino la democracia exige a los ciudadanos ser coparticipes del juego democrático con base en una

---

<sup>188</sup> Larissa, Adler-Lomnitz (*et al.*), *op. cit.*, p. 17

<sup>189</sup> Giddens Anthony, 2001, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Editorial Taurus, México, p. 82

<sup>190</sup> Dahl Robert A., 1999, *La democracia*, Editorial Taurus, España, *op. cit.* p. 45-54

ética pública; pero también sostiene que la democracia también depende de las estructuras, reglas y de los procedimientos electorales. Ello significa que debe haber una interrelación entre las instituciones informales y formales para poder sostener el sistema democrático.<sup>191</sup>

Por los comentarios anteriores, podemos decir que la democracia necesita de instituciones que le puedan brindar protección, y el sistema político necesita de instituciones que le permitan paulatinamente acercarse a la consolidación democrático. Javier Romero, sostiene que las democracias dan cabida a instituciones tanto informales como formales, empero se debe buscar que las instituciones formales se encuentren por encima de las informales para lograr garantizar la equidad, ya que las instituciones formales son las reglas de la manera en la que se juega en una sociedad. Para él, las instituciones son las reglas que los individuos deben de seguir y obedecer para lograr mantener el orden; además, sostienen que la democracia necesita de las instituciones, ya que éstas le permiten cumplir con varios de sus cometidos en un sentido instrumental, como la realización de las elecciones, pero las instituciones también le sirven a la democracia en tanto colocan las reglas del juego democrático y reduce la incertidumbre. Las instituciones logran reducir la incertidumbre en la democracia, ya que las instituciones contienen las normas y leyes de comportamiento lo cual permite saber cuales son las posibles acciones de los individuos.<sup>192</sup>

Como podemos ver, la democracia y las instituciones están relacionadas en tanto una necesita de la otra. Por ello, sostengo y creo que si en verdad se desea iniciar el camino hacia la consolidación de la democracia en México el cambio o fortalecimiento institucional sería un buen medio para comenzar el largo camino hacia la democracia. Empero, a diferencia de los diversos autores consultados, yo considero que sería adecuado no solo crear o fortalecer las instituciones formales del sistema político, sino que también sería necesario y adecuado el crear instituciones informales que permitan contrarrestar o eliminar instituciones informales como la corrupción. Creo que de la misma manera en la que el sistema político mexicano clásico contó con instituciones informales, el sistema político actual debe de construirse instituciones que deberán ser arraigadas como usos y costumbres en los ciudadanos. Por ejemplo, la exigencia de la rendición de cuentas y transparencia sería una excelente institución informal para combatir la corrupción; ya que no solo con una institución formal como el IFAI la ciudadanía siente interés por utilizar esa institución, sino que hay que crearle incentivos que lo inviten a participar en el sistema democrático.

Cabe mencionar, que “el establecimiento de un orden institucional democrático se puede dar de una manera relativamente rápida pero la creación de una cultura política democrática requiere de periodos más prolongados”.<sup>193</sup> En este mismo sentido, José Ayala Espino menciona que antes de crear o eliminar nuevas instituciones hay que mejorar la formalización de las reglas existentes y su cumplimiento, es decir, hay que hacer conciencia en la sociedad acerca del respeto hacia las instituciones y las leyes. Además, reconoce

---

<sup>191</sup> Pasquino Gianfranco, 1999, *La democracia exigente*, FCE, Argentina, p. 10-11, 71-76, 97-101

<sup>192</sup> Romero Jorge, Javier, 1998, *La democracia y sus instituciones*, IFE, Serie ensayos, México

<sup>193</sup> Nohlen Dieter, 1996, *Democracia, transición y gobernabilidad de América Latina*, Instituto Federal Electoral, Serie conferencias magistrales, México, p. 21

Ayala, hay que reconocer que las instituciones informales cambian más lentamente que las formales o escritas. Por ello, propongo la creación de instituciones informales a la par con las formales, para que las primeras combatan a las instituciones informales heredadas y además creen los incentivos para obedecer las nuevas normas e instituciones.

Sin duda, el cambio institucional o el fortalecimiento de las instituciones es un buen medio o mecanismo para lograr consolidar la democracia. Incluso basándonos en la figura 2 del capítulo primero, veremos que según la teoría neoinstitucional la introducción o fortalecimiento de las instituciones en un sistema político traerá como consecuencia el incremento en los beneficios económicos y políticos, es decir, según la gráfica el cambio institucional permitiría paulatinamente consolidar la democracia. Es tiempo pues, de pasar de las reformas electorales de forma al cambio institucional de fondo; aunque el camino será largo y pesado, será también lo suficientemente interesante como para intentarlo.

## Conclusiones

El triunfo de la oposición en la elección presidencial del 2 de Julio de 2000, abrió los espacios a la discusión sobre la necesidad de reformar el sistema político mexicano. Sin duda, el fin del autoritarismo y del régimen de partido único, permitió la conformación de un escenario político distinto al de apenas hace una década. Las iniciativas y reformas electorales iniciadas desde 1963 hasta la reforma de 1996 permitieron abrir espacios paulatinamente a la oposición, así como crear instituciones de vigilancia y coordinación para los comicios nacionales. Hoy día, el sistema electoral goza de instituciones fuertes e importantes como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral los cuales brindan un alto nivel de legalidad y legitimidad en los resultados electorales.

No cabe duda, que las reformas electorales han dado frutos, ya que de un régimen autoritario con un partido de Estado y un sistema presidencialista; hemos pasado a un sistema electoral plural y competitivo, que se refleja claramente en la conformación de la Cámara de Diputados en la cual ningún partido tiene la mayoría relativa ni absoluta. Además, el presidente ha dejado de contar con sus facultades metaconstitucionales, que lo habían convertido en una especie de monarca sexenal, ya que controlaba prácticamente todo el sistema político mexicano.

Con el fin del sistema creado por la familia revolucionaria por ahí de 1928, salieron a la luz las ineficiencias institucionales y constitucionales del sistema político mexicano. Sí bien, desde 1929 hasta finales de los ochentas el sistema político mexicano clásico había logrado sostenerse sobre instituciones informales como el partido hegemónico, la superpresidencia y las relaciones clientelares estas fueron debilitándose y agotándose en toda la década de los noventas como consecuencia de las reformas electorales. Para el año 2000, el partido hegemónico y el presidencialismo llegaron a su fin. Este resquebrajamiento dejó ver la inconsistencia y el deterioro institucional dentro del sistema político.

Los cambios políticos actuales han logrado mostrar el deterioro y anacronía de varias de las instituciones del sistema político mexicano. Éste fenómeno abrió la discusión sobre la necesidad de reforzar o construir un nuevo entramado institucional para que el sistema político éste acorde con los nuevos momentos políticos.

La respuesta de la presente investigación a éste fenómeno es la de iniciar un reforzamiento o cambio institucional el cual a su vez nos servirá como mecanismo para consolidar nuestra incipiente democracia. Como aportación, la presente investigación apunta también a la necesidad de crear instituciones informales que permitan contrarrestar las instituciones heredadas del antiguo régimen como la corrupción. De igual manera se necesitan instituciones informales para introducir los valores democráticos dentro de la sociedad, es decir, al ser las instituciones informales acciones individuales arraigadas en los usos y costumbres, se pueden crear instituciones como la rendición de cuentas, la transparencia en los manejos del Estado, etc.

Podemos pues, utilizar instituciones informales de la misma manera que el régimen autoritario se apoyaba de las suyas, es decir, debemos utilizar instituciones como instrumentos de protección y vigilancia del sistema democrático.

No cabe duda de que el fortalecimiento o creación de nuevas instituciones para el sistema político significará crear todo un consenso y llegar a acuerdos que permitan la aprobación de los cambios en el sistema político. La cuestión es saber que tanto tiempo más va a soportar el sistema político actual los abruptos cambios políticos, sociales y económicos tanto al interior del país como en el sistema internacional. Desde mi punto de vista, las instituciones actuales apenas y están permitiendo o más bien soportando al sistema político actual. Es innegable la necesaria reforma institucional de fondo del sistema político actual con el fin de que éste se haga de nuevas herramientas institucionales que permitan que el sistema político mexicano inicie su camino a la consolidación de su democracia.

Es hora de dejar de lado las ideas de reformas electorales tradicionales y dar paso a una reforma democrática que de herramientas a los ciudadanos para que éstos logren intervenir e insertarse en una nueva cultura democrática donde se luche por el respeto a los valores democráticos como: la libertad de expresión, la tolerancia, libertad de credo, etc. Concluyo mencionando que la interpretación y la teoría neoinstitucionalista, es una teoría digna de estudiarse y tomarse en cuenta hoy día en el que parece que las instituciones cada vez son más débiles e incluso aparentan estar entrando a una crisis en la que el neoinstitucionalismo da como respuesta la necesidad de reformar o cambiar el bagaje institucional, con el fin de acrecentar los beneficios políticos y económicos como consecuencia de contar con instituciones novedosas que respondan al mundo actual. Así que, se necesita que los intelectuales, políticos y líderes sociales se pongan a trabajar ya.

## Bibliografía

Álvarez, Norma (*et al.*), 1990, *Reforma del sistema político mexicano: condiciones para la modernización*, Ed. Diana, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C., México, p. 30-49

Audirac Camarena, Carlos A. (*et al.*), 1997, *ABC del desarrollo organizacional*, Ed. Trillas, México, 104 pp.

Ayala Espino, José, 2000, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 397 pp.

Ayala Espino, José, 2003, *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, Fondo de Cultura Económica, México, 448 pp.

Becerra Chávez, Pablo Javier, “El Instituto Federal Electoral. La ruta de las reformas recientes y la agenda actual” (en) Becerra Chávez, Pablo Javier, Alarcón Olguín, Víctor (*coords.*), 2003, *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, p. 43-82

Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José (*coords.*), 1997, *La reforma electoral de 1996*, FCE, México, 237 pp.

Berta Ulloa, “La lucha armada (1911-1920)”, en Cosío Villegas, Daniel (*coord.*), 1988, *Historia general de México*, COLMEX, México, p. 1073-1182.

Blue Valenzuela, Roberto, 1996, *De la política mexicana y sus medios, ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C., México, 107 pp.

Carbonell José, 2002, *El fin de las certezas autoritarias*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 270 pp.

Cárdenas Gracia, Jaime F., “Redefinición institucional y Estado de Derecho” (en), *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, 1998, México, p. 137-162

Carpizo Jorge, “La reforma electoral de 1994” (en) Alcocer V., Jorge (*coord.*), 1995, *Elecciones, dialogo y reforma. México, 1994*, Editores Nuevo Horizonte, México, p. 13-49

Cuadrado Roura, Juan R, 2001, *La política económica: objetivos e instrumentos*, Ed. Mc Graw Hill, España, p. 100-145

Dahl Robert A., 1992, *La democracia y sus críticos*, Editorial Paidós, España, 476 pp.

Dahl Robert A., 1999, *La democracia*, Editorial Taurus, España, 246 pp.

De Zavala, Lorenzo D., 1834, *Viaje a los Estados Unidos del norte de América*, París, 187 pp.

Delgado de Cantú, Gloria M., 1998, *México estructuras política, económica y social*, Editorial Pearson, México, p. 61-180

Deutsch, Kart W., 1998, *Política y gobierno*, FCE, México, p. 149 y 169

Douglass C., North, 1995, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 190 pp.

Giddens Anthony, 2001, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Editorial Taurus, México, p. 81-95

González Casanova, Pablo, 1999, *El estado y los partidos políticos en México*, Ediciones Era, México, p. 183-221

Guy B., Peters, 2003, *El nuevo institucionalismo*, Ed. Gedisa, España, 254 pp.

Hernández Padilla, Remberto, 1995, *Historia de la política mexicana*, EDAMEX, México, 296 pp.

Keohane, Robert O., 1993, *Instituciones internacionales y poder estatal*, Grupo Editorial Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Argentina, 352 pp.

Larissa, Adler-Lomnitz (*et al.*), 2004, *Símbolo y ritual en la política mexicana*, Ed. Siglo XXI, México, 311 pp.

Lorena Cook, María, Middlebrook Kevin y Molinar Horcaditas, Juan, “Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones”, (en) Lorena Cook, María, Middlebrook Kevin y Molinar Horcaditas, Juan, (*eds.*), 1996, *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Ed. Cal y arena, México, p. 39-105

March G. James y Olsen P. Johan, “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política” (en) *Zona abierta*, 1993, num. 63-64, p. 1-43

Mendoza Berruelo, Eliseo, 2001, *La democracia en México al cambio del siglo*, editores Stamppa, México, pp. 305

Meneses Ruiz, José Mario Tomás, 1999, *Las sucesiones presidenciales en México. Antecedentes y factores que las determinaron*, Ediciones el caballito, 186 pp.

Meyer Lorenzo, 1998, *Fin de régimen y democracia incipiente*, Editorial Océano de México, México, 283 pp.

Meyer, Lorenzo, “El primer tramo del camino”, en, Cosío Villegas, Daniel (*coord.*), 1988, *Historia general de México*, El Colegio de México, tomo 2, México, p. 1183-1271

Meyer, Lorenzo, “La encrucijada”, en, Cosío Villegas, Daniel (*coord.*), 1988, *Historia general de México*, El Colegio de México, tomo 2, México, p. 1273-1355

Mihailovic Dejan, 2003, *La democracia como utopía*, Tec de Monterrey, México, 254 pp.

Morin, Edgar, 2003, *Introducción al pensamiento complejo*, Ed. Gedisa, Barcelona, p. 39-84 y 113-131

Nohlen Dieter, 1996, *Democracia, transición y gobernabilidad de América Latina*, Instituto Federal Electoral, Serie conferencias magistrales, México, p. 1-38

Pasquino Gianfranco, 1999, *La democracia exigente*, FCE, argentina, 118 pp.

Peter Cleaves y Martin Scurrah, “Los sistemas políticos y las ciencias administrativas”, en Oscar Oslak (compilador), 1984, *Teoría de la burocracia estatal*, Editorial Paidós, Argentina, pp. 408-458

Rabasa, Emilio O., 2004, *Historia de las constituciones mexicanas*, Centro de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 76-104

Rivas Leone, José Antonio, “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, (en) *Reflexión política*, junio, 2003, año 5, num. 9, p. 5-16

Rodríguez E., Victoria, 1999, *La descentralización en México*, FCE, México, p. 51-88

Romero Jorge, Javier, 1998, *La democracia y sus instituciones*, IFE, Serie ensayos, México, 115 pp.

Sartori Giovanni, 2002, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, España, p. 257-287

Travesí Gómez, Susana García, “La Constitución de 1917”, en Alejandra Lapor (*coord.*), 1988, *Manual de historia de México contemporáneo*, UNAM, México, p. 17-58

Valdés Ugalde, Francisco, “Notas sobre el régimen constitucional y el sistema político” (en) Carbonell Miguel, Lorenzo Valdez Diego (*coords.*), 2002, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 143-154

World Bank, *El Estado en el cambio mundial*, Reporte sobre el desarrollo mundial, 1997, Washington D. C.