



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

López Guzmán, Cuauhtémoc
Instituciones, inequidad y sistema de privilegios en México
Espacios Públicos, vol. 15, núm. 34, mayo-agosto, 2012, pp. 172-187
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67623463008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Instituciones, inequidad y sistema de privilegios en México

Fecha de recepción: 24 de octubre de 2011

Fecha de aprobación: 09 de enero de 2012

*Cuauhtémoc López Guzmán**

RESUMEN

En este documento se presenta una explicación desde el enfoque neo-institucional del atraso político, económico y social de México. Enfatizando que las instituciones (formales e informales) actuales siguen permeadas por una dinámica cultural y social de inequidad y exclusión que se gestó desde la colonia. A pesar del cambio institucional (como producto de la democratización), los actores políticos, agentes económicos e individuos siguen ejerciendo conductas oportunistas y patrimonialistas derivadas de un concepto de saqueo y captura del Estado.

PALABRAS CLAVE: instituciones, democracia, neo-institucionalismo, sistema de privilegios, Estado, dependencia de la senda.

* Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor-investigador en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Autónoma de Baja California.

ABSTRACT

This article explains the political, social, and economic underdevelopment in Mexico from a neo-institutional approach. It emphasizes that the formal and informal institutions are still affected by a cultural and a social dynamic of inequity and exclusion that started during the colonial period. Despite the institutional change (derived from the process of democratization), political actors, economic and individuals are, still practicing opportunistic and paternalist conducts, derived from a concept of looting and capture of the state.

KEY WORDS: institutions, democracy, neo-institutionalism, system of privileges, state, path dependence.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo, la prosperidad y el buen funcionamiento del sistema democrático de las naciones por una parte, y el subdesarrollo, el bajo nivel de crecimiento y la persistencia del autoritarismo en otras tiene hoy como eje de explicación, tanto en su génesis como en su evolución, a las instituciones.

Las teorías de la dependencia, el imperialismo y el neoliberalismo han sido sustituidas en la medida en que la evidencia ha demostrado cómo diversas naciones prosperan rebasando los límites del atraso tecnológico, la dominación extranjera y la supuesta eficiencia del libre mercado.

Las instituciones son entonces la diferencia que ha determinado el avance o el atraso de las naciones, pero una pregunta inicial sería por qué unas instituciones son eficientes en determinados contextos socioculturales y en otros no funcionan, aunque se adopten y hayan sido copiadas de las naciones exitosas.

Otra pregunta central es cuándo y cómo se diseñaron estas instituciones, o en su caso cómo se adoptaron. La génesis del diseño institucional es clave para explicar las diferencias materiales, organizacionales y de comportamiento colectivo que ha determinado la brecha entre las naciones ricas y democráticas respecto a las pobres y autoritarias.

México se encuentra entrampado entre cambios institucionales (formales) y persistencia de prácticas y arreglos informales que determinan las estrategias de los actores políticos y de los grupos de presión; de esta manera, nos encontramos con un desorden institucional que imposibilita el fortalecimiento del Estado de derecho, la gobernabilidad democrática y el desarrollo.

Por estas consideraciones, en este documento se trabajó en identificar las condiciones históricas, sociales y organizacionales que han entorpecido el avance democrático, el desarrollo y la vigencia y acato al Estado de derecho en México; y por lo tanto, la imposibilidad de revertir la inequidad que este orden institucional distorsionado ha reproducido (que denomino sistema de privilegios).

Existe en México un sistema de privilegios gestado desde la colonia que obstruye el avance democrático, el desarrollo económico y la observancia del Estado de derecho.

Este sistema de privilegios ha producido:

- a) La subordinación de las instituciones formales en la lucha por el poder
- b) La inequidad como expresión de un sistema excluyente y no competitivo
- c) La débil observancia de las leyes por el propio desacato histórico a las mismas por el Estado mexicano

CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA DE PRIVILEGIOS EN MÉXICO

Comprender los factores que entorpecen el desarrollo económico, identificar las causas de la debilidad del Estado de derecho y de la democracia en México sería casi imposible, o sumamente agotador por la extensión y complejidad de estos tres componentes ligados al progreso y bienestar de las naciones. Sin embargo, para lograrlo se emplea el herramental teórico del neo-institucionalismo, pues permite construir los puentes conceptuales entre economía-derecho y política.

La posibilidad de embonar un estudio de esta dimensión está relacionada con la aplicación del concepto institución, pues sirve de eslabón entre estas tres variables.

Interesa identificar la construcción histórica de instituciones en México (formales e informales), para lo cual se utilizará el institucionalismo histórico. A partir de este enfoque se focaliza en: a) las pugnas distributivas en determinada etapa histórica, b) la formación de preferencias y c) la dependencia de la trayectoria.

Comienza este estudio con la inclusión de los estudios sobre el tipo de colonización y la dominación española en México, esto ayuda a entender el diseño institucional actual, para con ello ligar cómo los defectuosos arreglos institucionales del pasado enrutaron al Estado y la sociedad mexicana a la instrumentación de una estrategia centrada en la conquista, extensión y protección de privilegios asociados a la economía o la política.

La senda o vía de la dependencia es útil para conectar eventos sistémicos y comportamientos individuales ligados a las pugnas distributivas y a la formación de preferencias que produjeron un diseño institucional específico.

Por otra parte, el concepto sistema de privilegios intenta ser una definición nueva en el lenguaje de la teoría neo-institucional, construido para explicar una realidad específica (de México o América Latina) y se deriva de las diferencias en el desarrollo de los países colonizadores de América (principalmente Inglaterra y España) que heredaron un orden jurídico y una estructura social a sus colonias diametralmente opuestos.

LA HERENCIA COLONIAL: GÉNESIS E IMPOSICIÓN

Antes de identificar qué instituciones instauraron los colonizadores en la Nueva España, y cómo los factores socio-culturales de los nativos se conjugaron para derivar un orden jurídico (instituciones formales) y una estructura social (instituciones informales) híbridos es necesario emplear un análisis histórico comparativo.

El carácter institucional híbrido ha reproducido hasta hoy un orden social ineficiente en términos del intercambio económico, del bienestar y la equidad en México.

Por eso se deben identificar los hechos históricos que orientaron al estado Español hacia una ruta institucional que divergió de otras naciones exitosas (Inglaterra y Holanda) bajo restricciones competitivas similares en el siglo XVII. Esta comparación del desarrollo institucional dará luces del tipo de instituciones implantadas en la Nueva España y cómo afectaron la construcción de un nuevo Estado después de la independencia.

También de qué manera las instituciones formales han cambiado (por evolución, revolución o reformas), sin embargo, ciertos arreglos informales pervivieron acomodándose a cualquier ideología política dominante en determinada época. La senda de la trayectoria posibilita comprender cómo están ligados estos diseños institucionales

implantados por los colonizadores; destacando que, previo a la conquista, España se había enrutado hacia un patrón de desarrollo institucional ineficiente en relación con la lucha por la hegemonía económica y comercial en el mundo.

Para conectar el orden institucional (previo a la conquista) con el perfil institucional de la colonia, se retoma el trabajo de North (1984); éste nos sitúa en la comprensión de la divergencia entre las instituciones exportadas por los colonizadores angloparlantes e hispanoparlantes.

El trabajo de Douglass C. North destaca que:

- a) Las necesidades fiscales del Estado en Europa aumentan por el mantenimiento de grandes ejércitos y los costos de las guerras en la lucha por la hegemonía continental y marítima en el siglo XVII.
- b) El éxito de Inglaterra y Holanda y el fracaso de Portugal, España y en parte de Francia se hallan en la naturaleza de los derechos de propiedad.
- c) En Francia y España, los Estados Generales y las Cortes de Castilla respectivamente cedieron el control de los impuestos a la Corona, derivando con ello un permanente intercambio de monopolios comerciales por rentas para el rey.
- d) Esta edificación de privilegios afectó las actividades económico-productivas, así nace una estructura deficiente para el comercio y la inversión, pues todo individuo en España, por ejemplo,

buscaba ingresar al ejército, el clero o la administración pública, a fin de estar protegido de la avaricia fiscal del Estado.¹

- e) La apremiante necesidad de recursos de la Corona para hacer frente a la guerra originó también una gran burocracia en España, y la centralización para el control y negociación con los tributarios poderosos; así, esta concentración política y económica generó una exagerada regulación que dio paso a la extensión del intercambio personal de lazos, nexos y parentesco como forma de evadir al Estado y sus caprichosos impuestos y decretos.
- f) Después que los países latinoamericanos obtuvieron su independencia (entre ellos México), simplemente sustituyeron el control burocrático de Madrid por controles centralizados locales (North, 2000: 146).

Mientras España y Portugal erigieron un sistema de privilegios, Holanda e Inglaterra alentaron un sistema competitivo, esta diferente estructura de derechos de propiedad, competencia comercial y distribución de las rentas se trasladó al nuevo mundo con algunas variantes asociadas a la demografía de las tierras conquistadas y el tipo de colonización (véase cuadro 1).

De las premisas de North y aplicando y extendiendo su concepto de senda

de la dependencia y el enfoque del institucionalismo histórico, se deriva cómo esta dinámica institucional heredada pervive en el tiempo en México.

Las pugnas distributivas que han forjado la polarización social y los conflictos políticos son, hasta hoy, expresión de la continuidad de una forma depredadora del Estado nacional encadenada a la lógica explotadora del orden colonial. Se tiene entonces que sin importar los cambios formales e informales en México, las instituciones derivadas del imperio español son la génesis de la abismal desigualdad económica y social en este país porque:

1. El Estado Mexicano fue construido bajo los cimientos de un orden basado en la explotación de la población indígena, forjando así su exclusión social, y perpetuando su marginación política y económica. Surge así una pugna entre mestizos, criollos y peninsulares por adueñarse de las rentas públicas, controlar el comercio y las inversiones, siempre bajo criterios rentistas.
2. La búsqueda de rentas para el Estado mexicano ha seguido el patrón español, pues en la aplicación de impuestos éstos han sido casi siempre definidos sin criterios de eficiencia, equidad y legitimidad; esto ha trastornado la conducta, incentivos y certidumbre de los agentes económicos y de los individuos.

Cuadro 1

ANÁLISIS COMPARADO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL EN EL SIGLO XVII

<i>Países</i>	<i>Derechos de propiedad</i>	<i>Instituciones representativas</i>	<i>Tributación y fomento económico</i>	<i>Política fiscal</i>	<i>Estructura de incentivos</i>
España y Portugal	Cesión de derechos de propiedad en monopolios	Las cortes delegan el control de impuestos en la Corona	Áreas libres de tributación: Ejército Administración pública. Mayores costos de captación Mayor burocracia	Inhiben las actividades productivas	Se negocian derechos de propiedad y tributación con los contribuyentes poderosos Sistema de privilegios
Inglaterra y Holanda	El parlamento crea una ley que anula los monopolios	El parlamento limita los poderes tributarios del rey y fortalece los derechos de propiedad	El dinamismo exportador de Inglaterra y Holanda permite una gran recaudación de impuestos Menores costos de captación Menor burocracia	Fomenta las actividades productivas	Sistema de competencia

FUENTE: elaboración propia con base en North (2000).

Las distorsiones institucionales creadas en España antes y durante la conquista por la vulnerabilidad en la protección de los derechos de propiedad, así como la cultura de sumisión y veneración racial impuesta a los nativos mediante la exclusión y la religión, indujeron una conducta depredadora. En este orden, los particulares, el Estado y la iglesia luchaban por extender sus ganancias y poder sin ningún vínculo social progresista.

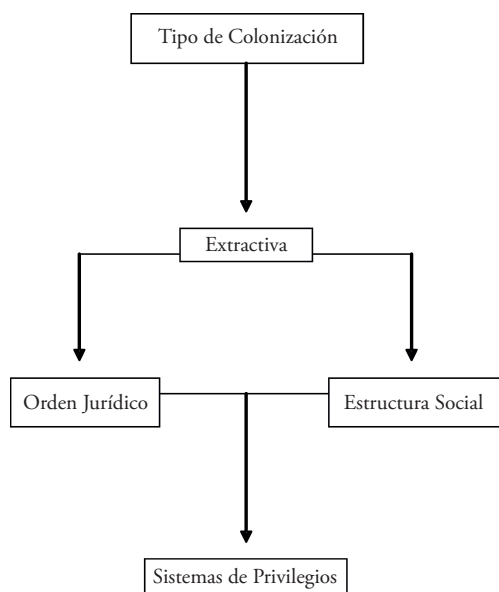
Como el tipo de colonización determinó el orden jurídico diseñado para el saqueo, las estructuras sociales reprodujeron la exclusión a nivel económico y político.

En suma, además de las condiciones geográficas y demográficas que encontraron los españoles, la estructura cultural, política y económica de las comunidades prehispánicas y el atraso relativo de España determinaron el tipo de colonización y moldearon la estructura económica, política e institucional de las colonias, la cual imprimiría características particulares a la emancipación de la región e incidiría en el atraso de Hispanoamérica (Alban, 2008: 244).

Al hacer referencia al tipo de colonización se enfatiza en cómo se establece el asentamiento de los colonizadores, es decir qué fines persiguen después de su arribo.

Existen trabajos controversiales que relacionan las diferencias en el desarrollo de los países de América con la tasa de mortalidad de los colonizadores, el tipo de asentamiento y las instituciones que derivaron de estas condiciones de salubridad, densidad demográfica, clima y dotación de factores (mano de obra principalmente) (Acemoglu, 2005:17-67). Para diferenciar el actual nivel de desarrollo en México, se toma de este enfoque la variable tipo de colonización. Esto permite derivar en el concepto de sistema de privilegios, el cual se reproducirá históricamente a través del orden jurídico y la estructura social (ver esquema 1).

Esquema 1
TIPO DE COLONIZACIÓN EN LA NUEVA ESPAÑA



FUENTE: elaboración propia.

En el esquema 1 se muestra cómo el tipo de colonización de tipo extractiva forjó y legitimó un orden jurídico de servidumbre y explotación a la población indígena de parte de los conquistadores, lo que a su vez se reforzó con la exclusión social derivada de la estratificación social centrada en el color de la piel (estructura social).

Es así como el orden jurídico y la estructura social van a derivar un sistema de privilegios, donde los poderosos gozarán de inmunidad ante la ley y prevalecerá una conducta de saqueo y complicidad con el gobernante, para con ello garantizar la acumulación de riquezas o protección de privilegios con el manto protector del aparato estatal.

Quienes consideramos que las instituciones determinan el éxito de las naciones, centrado en el desarrollo y la democracia alcanzados, tenemos que conectarnos con la génesis institucional; al ser América producto de una colonización, las variaciones en el desarrollo actual entre norte y sur se encuentran en el tipo de colonización.

De la literatura especializada se identifican dos variantes de la colonización instaurada en diversas partes del mundo; una es la de tipo extractiva, y otra, de emigración y asentamiento.

Estas variantes enrutaron la evolución del desarrollo de las naciones de América. El concepto de dependencia de la senda dice que un diseño institucional se encadena en el tiempo volviendo muy costoso el cambio

institucional. En América ocurrieron dos tipos de colonización, “en el de extracción se trasladan recursos a la metrópoli, lo que desestimula la inversión y el progreso económico; en la de asentamiento se crean instituciones que garantizan la prevalencia de la ley e incentivan la inversión” (Alban, 2008: 240).

Entonces, el tipo de colonización define los fines de los colonizadores (riqueza y poder) relegando cualquier intento de ordenación social y económica en favor del progreso y bienestar de los conquistados; se aplica un diseño institucional importado de la metrópoli y adaptado a la nueva España para garantizar la maximización de las ganancias de los conquistadores.

Los españoles estaban interesados en extraer el oro y la plata, y más tarde en cobrar tributos e impuestos. Las sociedades coloniales que surgieron eran autoritarias y concentraron el poder político en manos de una pequeña elite española, la que creó un conjunto de instituciones económicas destinadas a extraer la riqueza de la población indígena y un conjunto de instituciones políticas destinadas a consolidar su poder (Robinson, 2006: 216).

El cuadro 2 precisa las características de los dos tipos de colonización que experimentaron norte y sur América; así como las variantes religiosas, económicas, sociales, demográficas y políticas que produjeron.

EL CONCEPTO DE SISTEMA DE PRIVILEGIOS

Siguiendo con las premisas de North referentes al éxito de Inglaterra y Holanda y al fracaso de España y Portugal, es necesario ahora definir qué es un sistema de privilegios; puesto que North no lo menciona, la intención de este artículo es identificar cómo la adopción de las instituciones españolas (formales e informales) determinó el nivel de desarrollo actual de México. Aunque se han producido cambios históricos relevantes orientados a seguir la pauta de las naciones prósperas, siguen vigentes variadas conductas y valores atados a un sistema de privilegios que se resiste a abrirle camino a la equidad como eje del desarrollo, la democracia y el Estado de derecho en México.

En sus distintos trabajos, North enfatiza que, derivado de la ruta institucional deficiente que siguió España, los países de América Latina reprodujeron dicho patrón institucional que se gestó por: la estructura de los derechos de propiedad centrada en los monopolios, la subordinación y abdicación del parlamento al rey en sus facultades fiscales y tributarias; así como la centralización, burocratización y regulación del comercio y el intercambio económico se trasladaron al nuevo mundo con efectos perniciosos (North, 1984: 200).

Para identificar entonces la senda de la trayectoria desde la etapa colonial hasta 2011

Cuadro 2

DIFERENCIAS EN EL TIPO DE COLONIZACIÓN

<i>Colonización de Norteamérica</i>	<i>Colonización de Hispanoamérica</i>
Concentración de los inmigrantes en pequeñas franjas del litoral atlántico. Tierra de propiedad de los colonos.	Carácter extensivo y de pequeños grupos humanos en un inmenso territorio. Tierras de propiedad de los señores (señoraje).
Promoción privada de la inmigración; emigración abierta, amplia y diversa.	Migración básicamente masculina, rígida y restrictiva: control de inmigrantes. Centralización burocrática.
Asentamiento concentrado y desarrollo de los mercados.	Extractiva y de asentamiento expansivo y baja capacidad de desarrollo de mercados.
Dominio basado en la superioridad industrial y la fuerza militar.	Dominio acorde con la debilidad industrial y garantizado por medidas políticas y militares.
Exportación de bienes manufacturados.	Exportación de materias primas y bienes agrícolas. Intermediación entre el capitalismo europeo y las Indias Occidentales.
Gran influencia de la ideología económica liberal.	Monopolios mercantiles y controles en todos los campos.
Libertad y pluralismo religioso.	Dominio religioso del catolicismo.
Trasplante de las técnicas más avanzadas y creación de nuevas formas de producción. Explotación por unidades familiares.	Adopción de las técnicas de producción locales. Modo de explotación de castas señoriales y servidumbre.

FUENTE: Alban, 2008: 249.

es necesario definir el concepto sistema de privilegios pues es la variable independiente que afecta todo el orden institucional, en su diseño, desempeño y cambio.

Se debe entender por sistema de privilegios un orden social regido por una estructura jerárquica y clasista que se sustenta en la exclusión y la desigualdad, en donde los individuos poderosos mantienen frente al Estado una relación de inmunidad (capacidad de subordinar la ley) y una relación de lealtad condicionada (capacidad de derrocar al gobernante).

En este sistema, los principios de competencia, libre mercado y tributación a nivel económico así como los principios de legalidad, legitimidad, Estado de derecho y democracia a nivel político no pueden materializarse en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria, pues individuos poderosos (dentro y fuera del Estado) limitan las políticas y decisiones del gobernante que atentan a través de la dotación de riqueza, poder e influencia que poseen.

Ante una política de reasignación de estos recursos por vías legales y competitivas, los

individuos capaces de someter al gobernante a sus intereses y privilegios pueden accionar los medios jurídicos para mantener sus privilegios; o bien, debilitar al gobernante al retirarle el apoyo y legitimidad. Este apoyo de las elites que sostiene a los gobernantes en México ha sido nefasto para el desarrollo de la democracia, la equidad y el Estado de derecho.

El deterioro institucional proviene (North, 1984) del intercambio de monopolios por rentas y se extendió a la nueva España y pervive en el México pos-alternancia. Esta situación ha afectado la eficiencia institucional; es así como estos arreglos informales subordinan al gobernante y al Estado de derecho. La experiencia histórica atada a estos intereses ha producido un orden social no competitivo ni equitativo.

Los valores de no participación, de desacato a la ley, así como la falta de respeto a la autoridad, la corrupción e influyentismo en el ámbito de la política, lo mismo que la búsqueda de la riqueza por vías no competitivas y la baja propensión a invertir e innovar; el fomento de conductas oportunistas fuera de las normas y el mercado en el ámbito de la economía fueron y siguen siendo la estrategia de acción colectiva y de decisiones individuales que afectan la coordinación, certidumbre e intercambio en la sociedad mexicana.

Estos valores, costumbres, tradiciones y reglas no escritas (instituciones informales) que se consideran formas deficientes

socialmente en la actual sociedad mexicana, no provienen de una extraña mutación genética producto del mestizaje, sino que son el resultado de una estructura de concentración de la riqueza, de la exclusión social y del patrimonialismo burocrático que tiene su origen desde la época colonial, denominada aquí sistema de privilegios.

INSTITUCIONES Y DESEMPEÑO DEMOCRÁTICO

La democracia, para tener un funcionamiento eficiente, debe ser capaz de procesar y articular los conflictos sociales; al mismo tiempo, las relaciones intergubernamentales deben producir resultados en términos de gobernabilidad y gobernanza; es decir, los poderes del Estado deben cooperar entre sí (gobernabilidad) y los gobiernos dotar y proporcionar servicios e infraestructura para el desarrollo (efectividad).

Esta función dual le exige a un sistema democrático un orden institucional que posibilite el eficaz ejercicio de las tareas administrativas de los gobiernos (capacidad organizacional); por otra parte, es imprescindible la legalidad como fundamento en la integración de los órganos representativos del Estado (capacidad representativa).

Ambos ejes de articulación sociedad-Estado producen resultados diferenciados cuando se toma como referencia el tipo de sistema político, pues de allí se parte para

entender el diseño institucional central de la dinámica entre gobernantes y gobernados (responsabilidad) y también entre aquéllos asociados a relaciones de conflicto y cooperación (Levi, 2006: 9-40).

Los buenos gobiernos son los que: 1) son representativos de la población a la que se supone representan y son responsables ante ésta; y 2) efectivos, es decir, capaces de proteger a la población de la violencia, garantizar la seguridad de los derechos de propiedad y proporcionar los bienes públicos que el pueblo necesita y desea (Levi, 2006:10).

Es desde esta perspectiva que se introduce el concepto de desempeño democrático, para caracterizar y puntualizar las modalidades de funcionamiento democrático desde dos enfoques, el de las instituciones formales y las informales.

Partiendo de la premisa de que el sistema político mexicano, de acuerdo con el orden constitucional vigente desde 1917, adoptó al sistema presidencial democrático, edificado para cumplir con las tres funciones arriba citadas, vamos a relacionar instituciones y desempeño democrático en México enfatizando que el concepto desempeño democrático está asociado:

1. Al tipo de sistema político (presidencial para el caso de México).
2. La dualidad y convivencia de las instituciones formales e informales en la acción colectiva y las decisiones individuales de los buscadores de poder.

DISEÑO INSTITUCIONAL Y DESEMPEÑO DEMOCRÁTICO: FUNCIÓN Y FORMA

Para concretizar el vínculo entre instituciones y desempeño democrático, es necesario identificar la forma y las funciones de un sistema político, en México se adoptó el sistema político presidencial (forma) que se concretiza en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, por las características socio-culturales y particularidades históricas del país, el eje del sistema, es decir, el presidente, ejerció el poder fuera del marco legal con fines estabilizadores; en otras palabras, su rol o facultades constitucionales (funciones) no eran eficaces para cumplir con ciertos fines sociales y políticos de largo plazo.

La forma se refiere al marco legal y constitucional en que opera un sistema político, por ello se emplea a las instituciones formales como eje de análisis del cambio institucional formal en México (mejor conocido como democratización).

Por otra parte, las funciones se refieren a cómo se estructuran las reglas de competencia partidista, equilibrio de poderes, gobernabilidad, representatividad, responsabilidad, libertades políticas y Estado de derecho. Es decir, estas funciones en un sistema democrático deberán estar vigentes, aun cuando el sistema político sea distinto (la forma).

Sea presidencial, parlamentario, mixto (forma) debe cumplir con las exigencias

de un sistema democrático arriba citadas; pero qué pasa cuando se adopta un orden constitucional que no embona con la dinámica social y política de un país como México.

La respuesta fue limitar las exigencias de un sistema democrático y concentrar en un individuo poderes extra-constitucionales para armonizar bajo criterios pragmáticos y coyunturales las instituciones formales e informales. Esta extraña mezcla de ordenar la vida política y social en México en el régimen posrevolucionario condujo a un marcado deterioro del Estado de derecho; no sólo entre gobernantes y opositores, sino entre los propios ciudadanos, pues se devaluó y cercenó la credibilidad en la ley y en las autoridades.

En respuesta a esta confusión, algunos han argumentado que se debe dar preferencia a las variables de función sobre las variables de forma. Se está totalmente de acuerdo en que las formas particulares de las instituciones no

garantizan resultados particulares, como se observa en numerosos fracasos del trasplante institucional. Para decirlo de otra manera, quizá las formas institucionales no importen mucho, puesto que diferentes formas institucionales pueden desempeñar la misma función (Chang, 2006: 127).

En el cuadro 3 se ilustra este argumento.

Para explicar este concepto se presenta un ejemplo: piense el lector la cantidad de modelos de automóviles que existen, cada fabricante construye una buena cantidad de marcas, cada automóvil es distinto a otro (forma); sin embargo, todos cumplen la misma función, trasladarnos. Empero, los vendedores y también los consumidores se focalizan más en la forma que en la función, la forma es lo que hace al auto más costoso, sin embargo, lo más importante es la función.

Esta dualidad entre forma y función (en un auto), si se traslada al sistema político, nos dice mucho de la obsesión de los hombres

Cuadro 3

DIFERENCIA ENTRE FORMA Y FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES

<i>Instituciones</i>	
<i>Forma</i>	<i>Función</i>
Sistema presidencial	Equilibrio entre poderes
Libre mercado	Ofrecer mecanismos de acceso al mercado por vías competitivas
Estado de derecho	Garantizar las libertades humanas y el patrimonio de los individuos
Federalismo	Distribución de competencias y facultades basados en la autonomía local

FUENTE: elaboración propia con base en Chang, 2006: 125-136.

por construir o destruir instituciones, sin calcular que la forma no es lo importante, sino la función.

Por paradójico que parezca, en la historia de México la construcción de las instituciones fue una tarea ardua, compleja y conflictiva. Sin embargo, casi siempre, bajo distintos regímenes, los gobernantes recurrieron más a los arreglos, reglas y prácticas informales para gobernar, sostenerse en el poder, o incluso mantenerse por encima o al margen de la ley.

La génesis de la preeminencia de las instituciones informales en la política mexicana está atada a la herencia colonial de saqueo en la que se instauró el Estado colonial español primero; y, tras la independencia, la disputa por el poder estatal se centró en la apropiación del poder político para extender, consolidar o acceder a privilegios, riquezas o rentas con la protección e inmunidad estatal.

Al actuar así todos los individuos, se estructuró un sistema de competencia por el poder o la riqueza fuera del marco legal (Estado de derecho débil) o la libre competencia (economía no competitiva), es así como durante la independencia, el porfiriato, el régimen posrevolucionario y hasta la fecha, el fortalecimiento del Estado de derecho es una tarea pendiente.

La lucha por el poder siempre ha sido un campo de batalla en donde el uso de las reglas informales y el desprecio o evasión de lo legal han sido narrados, documentados y avergüenza la vida cívica nacional. La

interrogante es, regresando a la paradoja histórica del cambio institucional en México, ¿por qué la obsesión por el aparente apego, aplicación y veneración a las instituciones formales, cuando desde el mismo poder se menoscaba su uso y respeto?

El origen de tal conducta y cultura ya explicado permite sustentar que el Estado mexicano se orientó a formas patrimonialistas del poder asociado a una lógica de exclusión social que devino en la necesidad de legitimar (en lo formal) un orden legal que negara dicha exclusión.

Una vez en el poder, cualquier grupo, camarilla o dictador entendía que el poder del Estado y su usufructo le pertenecían, pero como los medios para legitimarse nunca se sustentaron en el respeto a la legalidad, el gobernante tenía que negociar con los excluidos a cambio de lealtad u obediencia. Este intercambio de apoyo pecuniario, o de otra especie por reconocimiento de la autoridad, derivó en un Estado capturado, atrapado y limitado por poderes que en competencia sólo buscaban extender sus privilegios.

Como la perpetuación de privilegios fue la conducta racional dominante entre los actores políticos, la competencia por el poder tuvo que seguir siendo resuelta por medios informales, es decir, el marco constitucional, legal y representativo en que se sustentan las instituciones democráticas no tuvo ninguna utilidad real para dirimir la lucha por el poder en México.

La democracia mexicana se consolidará cuando se afiance el respeto al Estado de derecho. Pero también la cultura política tiene que ser modificada para que los individuos entiendan que una institución es una limitación ideada por el hombre para estructurar la lucha por el poder.

Es nuestro país después de años de inestabilidad, violencia y dictaduras, sobre todo ante la dificultad para lograr la paz social después de la revolución, Plutarco Elías Calles en un pasaje histórico muy conocido en México convocó a las distintas fracciones revolucionarias a dejar las armas en la lucha por el poder y pasar a la obediencia y respeto a las instituciones, pero justo cuando se intentó estructurar una dinámica institucional de competencia política, se desvió y empleó el orden informal alternativo para resolver la disputa por el poder.

Los arreglos informales de acceso al poder vinculado a un partido hegemónico y un sistema presidencialista autoritario permitieron que la competencia política durante 70 años se reciclara entre diversos grupos afiliados al mismo partido (PNR, PRM, PRI).

Sin embargo, el eje de la conducta política de los individuos fue la estructura de recompensas que les ofrecía el acceso al poder, además de las rentas derivadas del cargo, se buscaba extender o proteger privilegios, que con el caparazón del Estado se aseguraban recursos, lealtades, inmunidad y poder.

Desde afuera o desde dentro del aparato estatal diversos grupos intentan capturar al

Estado, ésta es sin duda la carga histórica más grave para el fortalecimiento de la democracia en México (y para el desarrollo) pues desarticular un sistema de exclusión y de privilegios desde el propio poder estatal es complicado, pues adentro están quienes operan con la misma lógica de saqueo del pasado.

CONCLUSIÓN

La consolidación democrática en México enfrenta graves riesgos, uno tiene que ver con la debilidad del estado de derecho y otro con la inequidad social. Además, el Estado mexicano mediante arreglos informales ha contribuido a desquiciar el orden social desde décadas atrás cuando los funcionarios y gobernantes asumían, y siguen asumiendo, que el cargo les pertenece a ellos, a su partido, o a su familia.

La polarización social y la desigualdad económica no representarían una grave amenaza para la naciente democracia mexicana si existieran mecanismos de transferencias compensatorias en el ámbito económico e instituciones consensuales en el ámbito de la política.

Es decir, se requiere construir instituciones que modifiquen un patrón de concentración de la riqueza, que el neoliberalismo intensificó y prácticas informales que el sistema autoritario edificó para contener las demandas sociales y conservar el poder.

Esto significa construir instituciones que reviertan estas tendencias, pues ambas estructuras han perpetuado la inequidad; es preciso entonces señalar que la tensión social y política que enfrenta México, entendida como ingobernabilidad, se debe a la inequidad, y que, desafortunadamente, el Estado mexicano la agudiza.

En México la consolidación democrática sólo será posible si se construyen nuevas instituciones que dismantelen esta estructura de privilegios y posibiliten la equidad, es decir, ni la desigualdad social ni la pluralidad y debate atentan contra el buen funcionamiento de la democracia; el riesgo es que la democracia no se traduzca en equidad y oportunidades sociales si los propios actores políticos incrustados en la esferas gubernamentales extiendan los privilegios para mantenerse en el poder y reproduzcan el sistema de lealtades con la clase empresarial.

Esto produciría mayor tensión y desigualdad en el acceso a la riqueza y el poder, pues si antes el poder ejecutivo repartía premios y castigos bajo un sistema corporativo (el clientelismo y el paternalismo), actualmente ese papel lo están ejerciendo los partidos, los cuales, una vez en el gobierno y en contubernio con la clase empresarial, buscan extender estos privilegios en el diseño de las políticas públicas.

La desigualdad y la ingobernabilidad se pueden atenuar, pues en todo el mundo existe pobreza, riqueza, diferencias ideológicas, y discrepancias políticas.

La equidad es un orden institucional construido para ofrecer igualdad de oportunidades en condiciones de desigualdad y evitar que los poderosos (políticos y empresarios) edifiquen barreras a la entrada para fortalecer monopolios y sistemas de exclusión.

Entonces, la inequidad es la fuente de tensión social del sistema político mexicano, pues si el sistema autoritario estaba organizado para proteger los privilegios de los poderosos, es absurdo que una democracia siga perpetuando dicha inequidad.

Además, se agudiza aún más la inequidad cuando los funcionarios, políticos y representantes populares gozan de grandes ingresos, servicios y confort, justo cuando deberían ser ejemplo de conducta austera para ganar credibilidad y respeto del pueblo de México. En cambio, con su ejemplo introducen una lógica oportunista en la búsqueda del poder, los privilegios y la riqueza derivada del cargo público, vicio heredado desde la época colonial y que ni con la alternancia ha desaparecido, si no por el contrario se ha refinado.

Garantizar instituciones que operacionalicen la equidad será el único medio para que la democracia avance, si esto no ocurre en la próxima década, la clase gobernante será la primera responsable del intento democratizador fallido, y nuestra nación continuará estancada y estéril en el desarrollo humano, económico y social.

NOTA

- ¹ Estas citas son derivadas de las premisas centrales extraídas del texto *Estructura y cambio en la historia económica* de Douglas North (1984).

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Acemoglu Daron, *et al.* (2005), “Los orígenes coloniales del desarrollo comparativo: una investigación empírica”, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 7, núm. 13, Colombia, Universidad Externado de Colombia, pp. 17-67.
- Alban Moreno Álvaro (2008), “El origen colonial de las diferencias del desarrollo entre países: el neoinstitucionalismo e Hispanoamérica”, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, núm. 19, Colombia, Universidad Externado de Colombia, pp. 235-264.
- Chang, Ha-Joon (2006), “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico: problemas teóricos claves”, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 8, núm. 14, Colombia, Universidad Externado de Colombia, pp. 125-136.
- Levi Margaret (2006), “¿Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno”, en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 14, Madrid, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), pp. 9-40.
- North Douglas (1984), *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Universidad.
- (2000), “La evolución histórica de las formas de gobierno”, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 2, núm. 2, Colombia, Universidad Externado de Colombia, pp. 133-148.
- Robinson A. James (2006), “El equilibrio de América Latina”, en Francis Fukuyama (comp.), *La brecha entre América Latina y Estados Unidos: determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica / Fundación grupo Mayan.