

TITULO:

**Interpretaciones del Estado mexicano desde el enfoque histórico-institucional: La aplicación de la teoría del Estado depredador y un sistema de privilegios.**

AUTOR:

DR. CUAUHEMOC LOPEZ GUZMAN

I. Introducción.

El Estado mexicano surgido del movimiento revolucionario de 1910 fue construido constitucionalmente bajo dos cimientos político- ideológicos producto de dos revoluciones entreveradas<sup>1</sup>. Una versión liberal-decimonónica, y otra popular-nacionalista.

Una versión luchaba por la democracia, y todo su programa político se sintetiza en la frase *sufragio efectivo no re-elección*; en cambio, la otra vertiente demandaba justicia social, y su ideal se sintetiza en la frase *tierra y libertad*. Ambos proyectos se fundieron en la constitución de 1917; sin embargo, con todo y el reconocimiento a los derechos sociales plasmados en políticas y programas gubernamentales, la sociedad mexicana es considerada una de las más desiguales de América latina y el mundo.

---

<sup>1</sup> El termino revolución entreverada es de Roger Bartra; autor marxista. Véase Escuelas de interpretación del sistema político mexicano Revista mexicana de sociología. Año LV/num. 2. Abril –Junio de 1993.

En la conformación constitucional del Estado mexicano, en la ideología revolucionaria, en los programas gubernamentales y en los discursos políticos se identifica una concepción progresista e igualitarista. Como conciliar entonces toda una estrategia correctora de la desigualdad y el atraso, con precisamente la perpetuación (y reproducción) en la realidad de la desigualdad.

Para enlazar y comprender la persistencia del atraso, la pobreza y el subdesarrollo en este país no basta con recolectar los datos del comportamiento del PIB, o evaluar las fallas del gobierno; corrupción e ineficiencia, sino que se tiene que identificar la naturaleza y origen del Estado mexicano.

Para entender desde la perspectiva del institucionalismo histórico los determinantes del nivel del desarrollo actual de México es necesario utilizar el concepto senda de la dependencia; la cual me permite ligar la génesis del Estado colonial con las variaciones institucionales que han servido de eslabones secuenciales de cambio y continuidad.

Esta liga histórica permite identificar arreglos informales que han heredado (de etapa en etapa) la persistencia de un sistema de privilegios en México.

La combinación del concepto Estado depredador de North y el concepto sistema de privilegios aquí construido permite llenar un hueco entre la teoría del Estado y la especificidad del caso mexicano. En un sentido más integral establezco la diferencia entre Estado depredador y Estado capturado para destacar las características de uno y otro tipo; para con ello derivar una novedosa interpretación del Estado mexicano.

## II. Concepto de Estado depredador y sistema de privilegios

A inicios del siglo XXI de 192 países en el mundo, alrededor de 40 naciones<sup>2</sup> se consideran desarrolladas; aparte de la riqueza y el liderazgo tecnológico y científico que encabezan sus sistemas políticos con algunas variantes son de corte democrático.

¿Dónde se encuentra México? En el subdesarrollo por supuesto, aunque ahora se usan otras definiciones o se relativiza este desagradable concepto propio de la teoría de la dependencia. Lo cierto es que nuestro país ha quedado relegado del avance científico y tecnológico, y por lo tanto incapaz de lograr en el mediano plazo el desarrollo económico.

En cuanto a su sistema político, ¿qué es México? Una democracia presidencial es la respuesta, ¿cómo funciona? Sería una pregunta relevante, funciona bien a veces, mal a otras veces sería una respuesta relativizada, en comparación con qué y qué momento.

Existe pues un consenso, teórico-académico y social- pragmático, México está en la cola del progreso, entendido como crecimiento económico (aumento de riqueza) de la innovación (reducción de costos y mayor eficiencia), y del desarrollo social (mayor bienestar).

Con esta aseveración solo nos resta sumergirnos en el patrón de desarrollo marcado desde la génesis del Estado mexicano para caracterizar esta

---

<sup>2</sup> Según la clasificación de la ONU son 36 países considerados desarrollados, en cambio según el Foro Económico Mundial son 41. En cambio usando el índice de desarrollo humano hay 42 naciones desarrolladas; México ocupa el lugar 56 en la tabla.

desviación hacia formas ineficientes, inequitativas e ilegales de ordenar la vida social, política y económica.

Para Douglass North en la fase inicial de formación del Estado se encuentra la explicación del progreso, desarrollo y riqueza de alguna naciones, y en contra posición el atraso, el subdesarrollo y la pobreza para la mayoría de las naciones actualmente.

North reconoce que es el Estado el instrumento de progreso para la humanidad, pero también puede ser el instrumento que obstaculiza dicho progreso. Al tener que enfrentar diversos retos el Estado puede desempeñar varias funciones, a esta dinámica de acción estatal North le llama polivalente por que simultáneamente puede ser:

- 1) Un Estado maximizador de su riqueza.
- 2) Un Estado mediador.
- 3) Un Estado instrumento.<sup>3</sup>

Desde la perspectiva neo institucional las variaciones en la conducta del Estado estarán relacionadas con los principios fundacionales del mismo. En algunos casos el Estado nació como producto de un contrato social; en cambio en otros casos (la mayoría) el Estado se construyó para extender o refinar algunas formas de explotación o dominación.

---

<sup>3</sup> Véase Ayala Espino José, Mercado, elección pública e instituciones. Porrúa –UNAM. 2004. México.

En el primer caso; Estado de tipo Rouseauniano la democracia y el Estado de derecho son su concreción histórica, en el segundo caso, Estados tipo Hobbesiano, el autoritarismo y la anomia son su principal característica. El tipo de fundación dio como resultado en un largo periodo histórico una trayectoria de desarrollo institucional disímboles. (ver diagrama1).

Para North un Estado depredador es un agente de un grupo o clase; su función es extraer los ingresos del resto de los habitantes en beneficio de este mismo grupo. El Estado depredador especificaría un conjunto de derechos de propiedad que maximizará los rendimientos del grupo en el poder, sin considerar su impacto sobre la riqueza de la sociedad en su totalidad.<sup>4</sup>

En el modelo de North el Estado depredador surgió como resultado de la no existencia de rivales para el gobernante, sean estos competidores externos o internos, para ser más precisos entre mayor es el grado de concentración monopólica del poder existirá una tendencia hacia una conducta depredadora de la clase gobernante.

Es decir sin rivales fácticos y sin contrapesos institucionales los gobernantes buscan la perpetuación en el poder; --incluso por vías no legales--, esta forma de mantenerse en el poder ha sido usada por diversos regímenes en México. Lo mismo que la extracción de riqueza y rentas producto del uso discrecional de los tributos y la apropiación de grandes activos derivados de una estructura de la propiedad fácil de controlar a su favor.

---

<sup>4</sup> North Douglass, Estructura y cambio en la historia económica. Ed. Alianza universidad: Madrid. 1984. p.37

Los derechos de propiedad alterados para beneficio de la clase gobernante, y una conducta patrimonialista asociada a un bajo rendimiento del Estado de derecho completan el cuadro propicio para la extender privilegios políticos y sociales; erigir barreras y fortalecer monopolios.

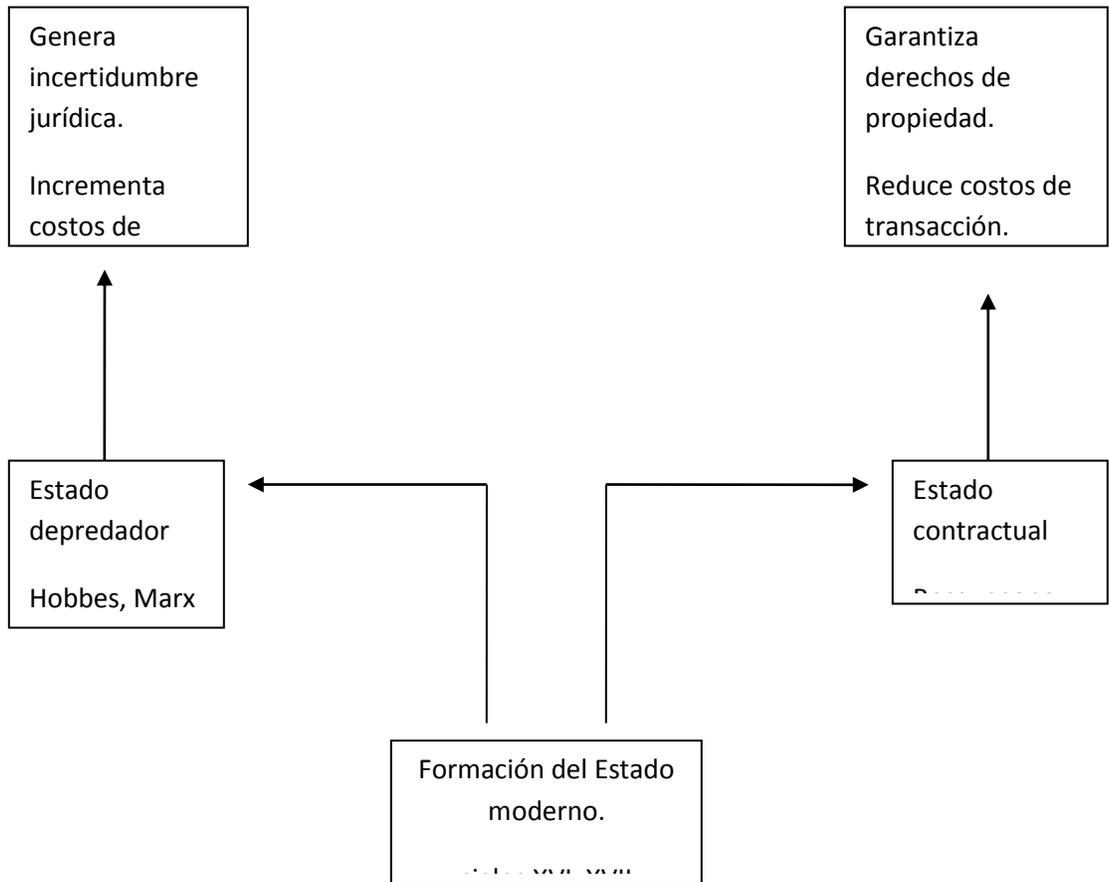
Estas condiciones son aplicables al Estado Mexicano pos revolucionario; pues aun con toda una estrategia de desarrollo y modernización se sigue reproduciendo la desigualdad; y las políticas populistas nada pudieron hacer para reducir la pobreza, como la dinámica institucional no se diseñó para buscar la equidad y la competitividad el sistema en su conjunto se rige por los patrones opuestos: privilegios, monopolios e ilegalidad.

Intentando mediar entre las concepciones contractualistas del Estado y la visión marxista, North postula que sin el poder no habría posibilidades de cooperación y coordinación y, por ende, progreso económico. Pero los grupos que controlan el Estado y ejercen el poder persiguen, en primer lugar, sus propios fines, que como regla general se imponen o van en contra de los fines sociales. Lo anterior lleva a North y sus discípulos sostener que la tendencia lógica e histórica es que prevalezca la función depredadora del Estado.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Rivera Ríos Miguel Ángel, Desarrollo económico y cambio institucional. Ed. UNAM. 2009. México. p. 194

Diagrama 1. Modelo teórico de evolución del Estado de North



Concepto de sistema de privilegios.

En primer lugar la palabra privilegio se define como “la gracia o prerrogativa que concede el superior, exceptuando o liberando a uno de una carga o gravamen, o concediéndole una excepción de que no gozan otros.”<sup>6</sup>

Por otra parte, el diccionario de la Real academia Española cita diversas acepciones del concepto privilegio, un concepto adecuado al ámbito político es el que define privilegios como “un acto que se da o concede mediante un pacto o convenio con el privilegiado”

Entonces, derivado de esta última definición en la Nueva España y durante todas las etapas históricas del México independiente y hasta nuestros días el gobernante por su debilidad fiscal, incapacidad material para aplicar la ley, o el intercambio de exenciones por lealtad ha pactado con los poderosos (dentro o fuera del Estado) privilegios que han socavado el Estado de derecho, la equidad social y la eficiencia económica.

Tan grave ha sido este intercambio de lealtades por excepciones que han fortalecido a los poderes de facto en detrimento de un orden social y político competitivo; convirtiendo a los privilegiados en el sustento material e ideológico del gobernante. Así, el concepto de sistema de privilegios lo relaciono a nivel histórico; para entender las distorsiones que ha producido en el desarrollo nacional, y nivel institucional; para entender la captura y subordinación del gobernante ante el privilegiado, una vez que este último puede debilitar políticamente a quien le extendió el privilegio.

---

<sup>6</sup> Diccionario Enciclopédico ilustrado. Ed. Océano.1989. Colombia.

Debemos 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 equidad – 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 con 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 evadir las leyes para mantener sus privilegios; o bien, debilitar al gobernante al retirarle el apoyo y legitimidad. Este apoyo de las élites 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 -dice North- del intercambio de monopolios por rentas y se extendió a la nueva España y pervive en el México pos –priista. Esta situación ha afectado la eficiencia institucional; es así como estos arreglos informales han subordinado 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; así como 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 el época colonial, a lo que denomino sistema de privilegios.

### III. Etapas de la historia de México

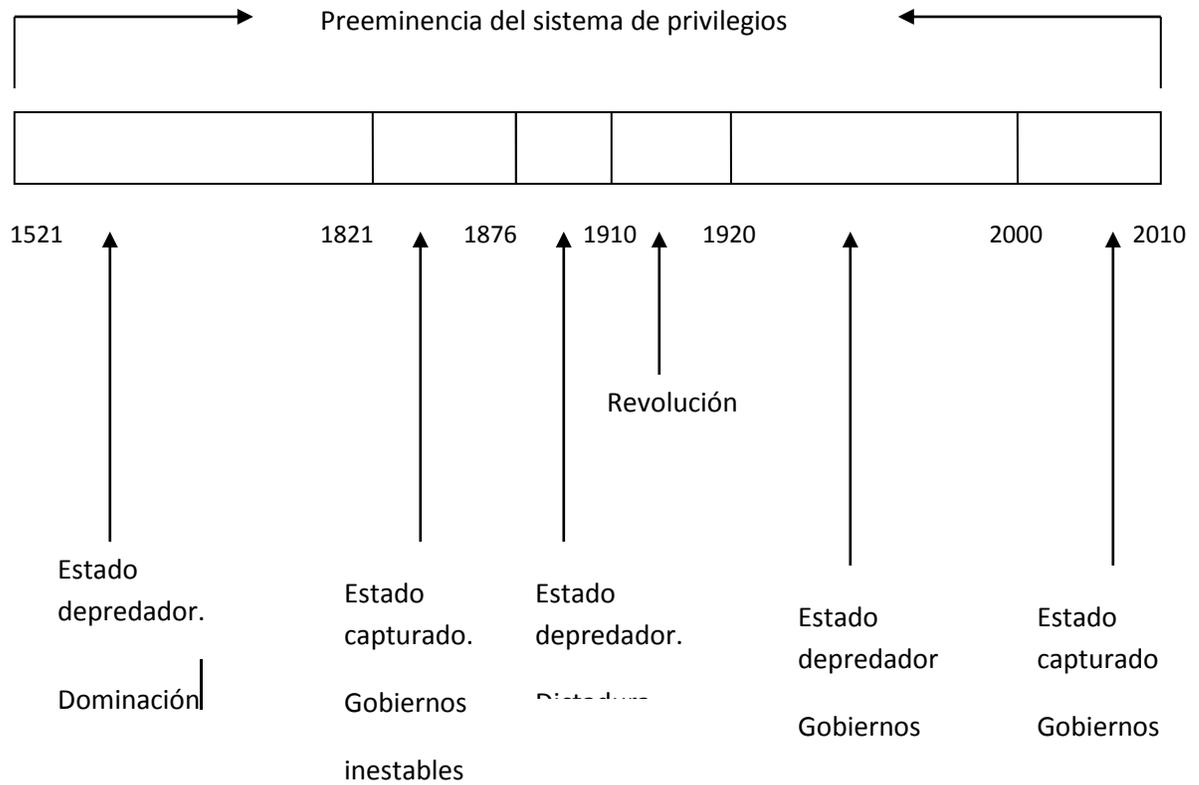


Diagrama 2: elaboración del autor.

En el diagrama 2 se presenta la génesis y evolución del Estado mexicano, en toda las etapas de dicha evolución observamos cómo ha prevalecido un sistema de privilegios, sin que ningún tipo de régimen, militar, dictatorial, revolucionario o democrático lo halla desmantelado. Por ello, el cambio institucional (formal) en nuestro pasado ha sido disfuncional al querer regir y regular una sociedad que se resiste la penetración modernizadora hacia la democracia y el desarrollo. Pero sobre todo, una clase gobernante incapaz de hacer valer el Estado de derecho; además cómplice del desacato a la ley, precisamente para perpetuar los privilegios y el saqueo en su favor.

Para identificar como los privilegios prevalecieron en toda la evolución del desarrollo del Estado mexicano, la senda de la trayectoria me ayudara a conectar el funcionamiento anómalo de las instituciones producto de dos formas deficientes de funcionamiento del Estado en México. Tanto en la modalidad de Estado depredador o Estado capturado en cada etapa el orden institucional formal ha sido relegado, para diferenciarlo habré de caracterizar cada etapa con su respectivo modelo operativo.

1). Etapa de 1521 a 1821, modalidad: Estado depredador, modelo operativo: Dominación colonial.

La conquista y colonización española siguió la pauta propia de la dominación y explotación imperial; la creación de un orden institucional formal con contenido evangelizador y civilizador quedo relegado ante las oportunidades de riqueza, tierras y poder que pronto detectaron los conquistadores.

La sustracción de riquezas se dio por varias vías legales ante el orden jurídico de la época, y por la propia estructura social excluyente que se sustentó en la riqueza y el color de la piel. La génesis del Estado depredador en la nueva España ocurre al instaurarse instituciones formales (políticas, económicas y sociales) diseñadas para el saqueo.

La encomienda, el repartimiento y la esclavitud fueron figuras legalmente instituidas para obtener tributos, mano de obra, tierras y servicios de los indios y esclavos por parte de los españoles. Una institución política que derivó en la exclusión social, la extensión de la pobreza, la servidumbre y la ignorancia. Aunque jurídicamente estas figuras desaparecieron la práctica de estas formas de explotación se encadenaron en el tiempo y varias formas de explotación heredadas de las castas y clases sociales bajas permanecen hoy en México.

Por lo tanto, la desigualdad social se gestó por el origen racial y étnico; y desde entonces el México más pobre, marginado e ignorante sigue siendo el

de los indígenas, y además parte de la población negra y mestiza que fue relegada de las oportunidades de la educación y el bienestar.

“En principio la encomienda se presentó como una institución benéfica para la protección y cristianización de los indígenas. Pero el encomendero —que sustituyó al tlatoani en la pirámide de dominación autóctona— tenía derecho a recibir tributo y servicios de los indios y de hecho usufructuar sus tierras.<sup>7</sup>

En el caso de la hacienda pública, frente a escasos recursos fiscales la monarquía española decidió vender los altos puestos públicos, introduciendo con ello una conducta de expoliar y hurtar los ingresos fiscales (paradoja tributaria). Pues el funcionario buscaba recuperar su inversión. Esta práctica se extendió en el tiempo en nuestro país y se ha ejercido bajo diversos signos ideológicos, el usufructo y malversación de fondos para fines personales, de grupo, de partidos, de familias o de sindicatos son parte de la historia de la intrincada corrupción administrativa en México.

Se considera que la burocracia es poseionaría de los recursos fiscales, y no le debe explicación o justificación del uso discrecional del erario al contribuyente. “Así nació en México el patrimonialismo, disposición de los fondos y bienes públicos como si fueran propios, que hasta hoy no ha sido erradicado.<sup>8</sup>

Otra forma de ejemplificar la génesis del Estado depredador es con la consolidación de los monopolios en la Nueva España para beneficio de la Corona; ante una recesión entre 1640 y 1740 la monarquía quería tener

---

<sup>7</sup> Historia económica, política y social de México (de la colonia a la revolución mexicana) Ubicado en <http://www.monografias.com/trabajos19/historia-mexico/historia-mexico2.shtml>

<sup>8</sup> Ibidem.

fuentes seguras de rentas; sin embargo, con ello se elevaron los precios y se contrajo el mercado interno, situación que terminó por profundizar la recesión y el estancamiento; reduciéndose los ingresos hacendarios. (paradoja tributaria).

También la explotación y exportación de los metales preciosos hacia España se sustentó en la mano de obra barata o esclava y la evasión de impuestos (paradoja tributaria). Lo que en un mediano plazo revirtió la capacidad de exploración, control de la producción y aseguramiento de la entrega de cargamentos; además los costos de los envíos aumentaron, y ello condujo a una reducción de la riqueza en la colonia. Sin embargo, no hay que olvidar que la explotación de los minerales preciosos (oro y plata) tienen una connotación histórico-cultural que sitúa en esta actividad toda la sustracción de riquezas del México indígena.

Todas estas prácticas de saqueo y explotación ejercidas por los conquistadores y/o por la Corona condujeron al debilitamiento del imperio español frente a otras potencias; pronto las instituciones formales,-- ya citadas-- para extraer riquezas engendraron una sociedad estratificada y polarizada, donde un segmento reducido de la población blanca ostentaba el poder, la riqueza y los privilegios; con consecuencias nefastas para la credibilidad, legitimidad y legalidad de los actos de los poderosos.

Como el poder y la riqueza no se obtenían por vías legales, ni competitivas las instituciones informales (costumbres, cultura y tradiciones sociales) se desviaron hacia el desacato a la ley y el tráfico de influencias. Los individuos aprendieron que las relaciones personales eran clave como forma alterna de alcanzar el éxito económico, conseguir un buen puesto público o proteger el patrimonio y las propiedades; sólo así se aseguraban privilegios para confrontar al Estado o frente a otros poderosos que quisieran arrebatarte el botín que habías conseguido.

Con estos ejemplos históricos sustentamos que en la etapa colonial en la Nueva España existió un Estado depredador que se encadenaría en el tiempo (senda de la trayectoria) lo cual explica porque hasta hoy existen vestigios de esa deformación institucional en el México "moderno".

2). Etapa de 1821 a 1876, modalidad: Estado capturado, modelo operativo: Gobiernos inestables.

Una vez consumada la independencia el reto y misión era constituir un Estado funcional y soberano que re-estableciera la paz y el progreso como producto del propio cambio institucional. El transitar de una monarquía colonial a un sistema presidencial con todo lo que ello implica derivó en una larga fase de inestabilidad y caos.

La principal tensión derivó del cisma de dos corrientes o grupos políticos que se enfrentaron por instaurar una forma de Estado y de organización política opuesta.

La división entre centralistas versus federalista a nivel político, también los alineaba ideológicamente, pues se identifican unos como liberales, (los federalistas) y otros como conservadores (los centralistas).

Entre 1821 y 1876 estos grupos lucharon por apropiarse del Estado para instaurar un tipo específico de organización política; en su férrea disputa subordinaron el desarrollo institucional, capturando al Estado para promover no sólo su modelo político y económico, sino para capturar las rentas, beneficios y privilegios del acceso y control del poder Estatal.

El sello distintivo de esta etapa fueron los gobiernos inestables, y con ello el caos y la anarquía. Un Estado capturado por dos bandos opuestos profundizó el atraso y los privilegios, para una parte de la sociedad (la mayoría) la independencia no significó algún beneficio económico, bienestar humano o mejores oportunidades sociales. En cambio, para otros segmentos (la minoría) la independencia no erradico los privilegios del antiguo régimen colonial.

“Desde la consumación de la independencia política de España hasta el triunfo y restauración de la república, todos los gobiernos nacionales de México fueron excesivamente débiles. En los primeros dos tercios del siglo diecinueve, más de cincuenta administraciones trataron de dirigir los asuntos públicos del país. Con frecuencia existían varios gobiernos simultáneamente, cada uno de los cuales se arrogaba la representación nacional. Tales disputas arrastraban su cauda de rebeliones, cuartelazos o golpes de Estado.”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Leal Juan Felipe, La burguesía y el Estado mexicano. Ed. El caballito. México. 1972. p. 65

En un ambiente inestable, de polarización e incertidumbre los grupos rivales deseosos de capturar al Estado mantuvieron y reprodujeron la lógica de control, arreglos y privilegios como moneda de intercambio político con los poderosos (nacionales y extranjeros).

Con esta práctica buscaban asegurarse recursos y reconocimiento. Desde entonces, el poder político en México necesitó de la legitimidad externa a la propia voluntad popular; por ello, la captura del Estado en esta etapa fue librada fuera del marco institucional por los diversos grupos enfrentados, aunque ninguno de los bandos pudo lograrlo –capturar al Estado-- a cabalidad; sería otro tipo de dominación la requerida y que estaba por llegar.

3). Etapa de 1876 a 1910, modalidad: Estado depredador, modelo operativo: Dictadura.

La etapa pos-independentista caracterizada por caos, inestabilidad y gobiernos débiles postergó el crecimiento y el desarrollo económico. La lucha por el poder político debía ser contenida. Para muchos militares, ideólogos y políticos de la época la única forma de garantizar la paz, la estabilidad y el progreso era mediante un gobierno fuerte.

La raíz de los gobiernos débiles estaba en el propio diseño constitucional sustentado en principios liberales y democráticos; los cuales no eran viables de implementar en una sociedad en anarquía, polarizada y con grupos políticos y caudillos ambiciosos; en permanente disputa y rebeldía al poder del ejecutivo federal.

Ante la amenaza permanente de caos, ingobernabilidad y violencia Porfirio Díaz, --una vez defensor de los principios liberales—instauró un sistema dictatorial que se justificó como medio para lograr el orden y el progreso.

“La idea del progreso en México, enmarcada en una concepción de la historia de corte naturalista y determinista, no sólo perseguía la justificación de la dictadura, sino a la vez, la justificación de la desigualdad social. Al postular el privilegio como una necesidad natural, toda oposición a la dictadura o la desigualdad podía ser mostrada como contraria a la naturaleza de las cosas y ajena a la ciencia.<sup>10</sup>

La dictadura en este extenso período es el modelo operativo de un Estado depredador, que a diferencia del Estado colonial era gobernado por mestizos, pero ahora la lógica del acceso al poder será el mantenimiento de privilegios para aquellos leales y disciplinados al gobernante.

La formación de una oligarquía conformada por gobernantes, terratenientes y capitalistas nacionales y extranjeros agudizó aún más la inequidad, la exclusión y la pobreza de millones de personas.

Si en la etapa pos-independentista existían muchos rivales compitiendo por el poder, su orientación fue capturar al Estado; --lo cual no lograron— pero los costos de tipo político y social de esa etapa afectaron a toda una nación.

El concepto de Estado depredador de North, señala que un gobernante o clase política se orientara hacia una forma depredadora de gobernar si no existe la amenaza de un posible rival sustituto.

---

<sup>10</sup> Op. cit pag. 79

Entonces bajo la dictadura porfirista la no existencia de rivales sustitutos potenció el carácter depredador del Estado mexicano. Pasamos de un Estado débil por querer capturarlo para afianzar un determinado régimen político, a un Estado depredador orientado hacia el fomento del crecimiento económico con un carácter excluyente.

La dictadura resolvió el problema de la inestabilidad e ingobernabilidad de antaño, pero la forma depredadora del Estado condujo a la perpetuación de la inequidad y la desigualdad social, reduciendo las oportunidades de ascenso social y bienestar: Por otra parte, los privilegios de una reducida capa de la sociedad (la oligarquía) se ampliaron y refinaron.

Esta sociedad sustentada en la desigualdad, la exclusión y la inequidad no podía seguir siendo controlada por un gobierno fuerte era necesario un nuevo arreglo institucional, instituciones e individuos debían ser remplazados, la dictadura<sup>11</sup> creía que esto se debía dar por evolución; sin embargo la ruta del cambio institucional trazada por la disputa y el conflicto produjo la primera revolución del siglo XX.

---

<sup>11</sup> Para los positivistas (ideólogos de la dictadura) los cambios sociales idóneos son resultado de una evolución, negando que sean deseables los cambios gestados por una revolución.

#### 4). Etapa 1910-1920: Revolución Mexicana.

Una revolución para considerarse como tal tiene que destruir viejos privilegios sociales, económicos y políticos; pero sobre todo, debe de modificar los derechos de propiedad así como las formas oligárquicas o monopolísticas de su posesión y distribución.

El cambio de un régimen político (de una autocracia a una democracia) puede no tener nada que ver con una verdadera resignación de los factores de la riqueza y el poder asociados a una estructura social e institucional derivada de los derechos de propiedad.

La revolución mexicana fue una etapa de ruptura en dos frentes; uno liberal-democrático que invocaba la necesaria existencia de gobiernos legales, legítimos y renovables, donde el eje de la acción política son los ciudadanos. Por otra parte; el otro frente, el popular-nacionalista invocaba la acción coordinada del Estado para garantizar el acceso al bienestar, la educación y el desarrollo social, desde esta perspectiva el eje de la acción política son las masas, o el pueblo.

Democracia y justicia social es la síntesis de la ideología revolucionaria y se convirtió en el programa político de los gobiernos pos revolucionarios y el discurso de los candidatos del partido oficial durante más de 70 años.

Pero al margen de la historia oficial, que sostiene que la revolución aniquilo los privilegios del pasado; y de los detractores que consideran que sólo fue una guerra cívil, o una revuelta popular inconexa, nosotros haremos un

análisis desde el enfoque neo institucional para ubicar el alcance y características de dicho movimiento armado.

Desde la perspectiva aquí empleada, el atraso y pobreza de México había sido hasta antes de la revolución producto del orden institucional (formal e informal) heredado desde la colonia.

El cambio institucional forjado por los individuos de manera inmediata son los cambios formales (leyes) ya sea mediante reformas (método pacífico) o revoluciones (método violento). Por otra parte, los cambios informales (cultura) son inducidos también por los individuos, pero su desuso u olvido no desaparecen fácilmente (ni con revoluciones).

Si examinamos el carácter violento del cambio institucional en México producido por la revolución de 1910 habría que preguntarse ¿sí el cambio institucional formal (normas y leyes) modificó la cultura y valores de los mexicanos; y si se produjo una reasignación de los derechos de propiedad que incentivara el crecimiento y desarrollo económico.

La relación entre Estado de derecho y el desarrollo económico es clave para entender la necesidad de un Estado garante de edificar instituciones que lo viabilicen; como consecuencia del rompimiento de la dictadura y la oligarquía porfirista la revolución se convirtió en el referente de este proceso.

El Estado mexicano es producto de la revolución, pero para ponderar la magnitud del cambio institucional derivado del movimiento armado habrá que identificar las continuidades y rupturas entre las instituciones formales y las informales. Para comprender los cambios formales los diferenciaremos

entre cambios de función o de forma; y los cambios informales los diferenciaremos por cambios en la cultura política o en la cultura cívica.

En este texto ya se definió y se explicó la relación entre cambios institucionales de función y de forma. Y lo que el lector debe entender ahora es este enfoque nuevo que propongo para abordar el cambio institucional informal después de una etapa violenta.

Me interesa proponer el análisis del cambio institucional informal (si lo hubo) producto de la revolución al identificar en los individuos dos pautas de orden cultural a evaluar; una de ellas es la cultura política, y la otra, la cultura cívica.<sup>12</sup>

La primera se refiere a la modificación de las pautas, roles y la relación que los individuos tienen con el poder, los gobiernos, la política en general y su propensión a participar. En cambio la cultura cívica se refiere a las actitudes, valores y hábitos que facilitan la cooperación, solidaridad y confianza entre los propios individuos.

Es interesante entonces imaginar una matriz que nos sitúe entre estos dos niveles en cada caso (instituciones formales e informales) para dar cuenta si la revolución mexicana produjo un cambio institucional a nivel organizacional y conductual.

---

<sup>12</sup> Sin querer reformular la definición de cultura cívica y cultura política de Gabriel Almond y Sydney Verba, me apoyo en su estudio para derivar un modelo para México.

Cuadrante A. Cambio institucional formal.

Revolución  
Cambio institucional violento  
Instituciones formales

Función	Forma
C	C
C	I
I	C

Fuente: elaboración del autor

Cuadrante B. Cambio institucional informal.

Revolución	
Cambio institucional violento	
Cultura política	Cultura cívica
Activa	Solidaria
Subordinada	Indiferente

Fuente: elaboración del autor en base a las premisas teóricas del politólogo Harry Eckstein, el cual sostiene que los regímenes democráticos estables se fundan en una especie de cultura política mixta que se alimenta de aparentes contradicciones. Lo que yo llamo comportamiento de doble vía.

En el cuadrante A tenemos el modelo que explica el cambio institucional formal, la letra "C" significa cambio y la letra "I" igual; obsérvese que en ocasiones después de una revolución (caso de México) tanto la forma y la función de las instituciones debió de modificarse.

Sin embargo, la revolución mexicana dejó intactas algunas instituciones, pues no se modificaron ni en la forma, ni en la función (doble I). En el extremo opuesto del modelo encontramos instituciones que tanto la forma como la función cambió (doble C).

En las variantes intermedias encontramos donde la forma institucional no cambió, pero la función sí (combinación C,I) En el otro caso, donde la forma cambió y la función no (combinación I, C).

En el cuadrante B tenemos el modelo que explica el cambio institucional informal, relacionado con las variables cultura política y cultura cívica. Ambas están ligadas y se utilizan como parámetros que indican los valores y el comportamiento del individuo ante sus conciudadanos y ante el Estado

Cuando ocurre una revolución no sólo deben de cambiar las instituciones formales, sino también las informales, de hecho todas las revoluciones han tenido como sustento legitimador el buscar la formación de un nuevo hombre (virtuoso y solidario) y la construcción de una sociedad próspera y justa.

Elegí tres tipos de conductas ligadas a la cultura política (activa, subordinada y radical) como alternativas de acción individual; las cuales están ligadas a la cultura cívica dividida en conducta solidaria, indiferente y libertaria.

En cada par se expresa una conducta esperada para un individuo dado; el modelo presenta un comportamiento de doble vía; por ejemplo en el primer caso un individuo con una cultura política activa, deberá tener una cultura cívica solidaria o viceversa.

Si esto lo articulamos al cambio de valores y conducta (social y político) que una revolución produce en la conciencia, ideología y comportamiento individual concluyó que la revolución mexicana fue un evento que sí propició un cambio institucional informal, la interrogante subyacente me sitúa ahora en una complicada divergencia, ¿Por qué sí ocurrió dicho cambio informal se sigue considerando que nuestro atraso, autoritarismo y pobreza está ligada a nuestra "forma de ser".

Y porque nuestra "forma de ser" no cambió, si cambió (en algunos casos) el marco institucional formal. Además también hubo cambios en los precios relativos, -tal y como lo sostiene la teoría;- y para cerrar el círculo se disciplinó a los gobernados con una ideología nutrida de esperanzas y utopías edénicas.

"Los Estados revolucionarios aquí analizados sufrieron del síndrome de la prosperidad; sus pueblos (en este caso me refiero a México y Rusia); a principios del siglo XX se rebelaron contra la tiranía y la oligarquía, expresaron las ansias de libertad e igualdad y construyeron a sus Estados bajo la promesa de alcanzar la prosperidad. Bajo ricos proyectos ideológicos

y nutrientes discursos políticos, las élites revolucionarias tendieron un puente entre la revolución y la posteridad, ese puente “la utopía” alimentaba a las masas y las conducía disciplinadamente a la lucha por construir un futuro mejor.<sup>13</sup>

Tenemos entonces que relacionar para acercarnos a esta cuestión con mayor certeza tres conceptos centrales del cambio institucional, uno de ellos es los derechos de propiedad, --ya mencionado—y los costos de transacción. Ambos conceptos nos permiten identificar si el cambio institucional formal e informal (producto de la revolución) se tradujo en eficiencia transaccional, lo que sustenta el crecimiento y el desarrollo económico de una nación.

Y un tercer concepto es el de Estado de derecho, el cual además de garantizar la convivencia civilizada de los individuos debe suprimir los privilegios de las elites y los gobernantes. Sin esta capacidad de hacer valer la ley todo el orden social y económico queda condicionado a relaciones de poder, influencia, y riqueza; deslegitimándose las normas (instituciones públicas) y las autoridades.

Si aceptamos que el movimiento armado de 1910 fue una revolución debemos empezar por conocer si se dieron cambios en los derechos de propiedad, esto es muy importante porque el Estado posrevolucionario mexicano será pieza central del nuevo diseño institucional.

Las principales críticas o interpretaciones de la revolución mexicana hechas por marxistas en los años setentas y ochentas se centraban en negar el

---

<sup>13</sup> López Guzmán Cuauhtémoc, La Perestroika en la URSS, la modernidad en México: Dos Estados revolucionarios cuestionados. Revista Enlace. UABC. Enero de 1991. P.38.

reconocimiento de revolución; por considerar desde su marco de referencia teórico que dicho movimiento no había modificado los derechos de propiedad ni suprimido los privilegios de la clase terrateniente y de la naciente burguesía.

Para algunos marxistas el movimiento armado solo había sido una sustitución de una clase política por otra; y se considera que el levantamiento popular fue controlado, manipulado y más tarde sometido a los intereses del proceso de acumulación capitalista.<sup>14</sup>

La revolución mexicana si modificó los derechos de propiedad, no los suprimió, ni los concentro en el Estado (como sucedió en la URSS y China por ejemplo), pero para los marxistas la no instauración del socialismo era una anomalía histórica producto de una revolución popular derrotada. Sin embargo, con el nuevo orden constitucional el Estado mexicano se convertirá en pieza clave para el desarrollo nacional.

“La revolución mexicana de 1910 empezó como una rebelión política, pero terminó como una revolución social que demandaba algún tipo de redistribución de la tierra. En el artículo 27 de la Constitución se elaboró un nuevo marco para definir los derechos de propiedad, en especial con respecto a la tierra y el agua. La concepción de propiedad descrita en el artículo 27 restringe de manera fundamental el concepto de propiedad privada de la Constitución de 1857. La restricción fue una reacción a los excesos a que había llegado la propiedad privada ilimitada, en particular en lo

---

<sup>14</sup> Véase, Interpretaciones de la revolución mexicana, Adolfo Gilly et alt Ed. Nueva imagen. México. 1979. y Escuelas de Interpretación del sistema político mexicano; Juan Molinar Horcasitas. Revista mexicana de sociología. Año LV/Num.2 Abril-junio de 1993

referente a la tierra. La propiedad tenía que ser limitada por el poder público para evitar una distribución injusta y para que los individuos ricos no abusaran de su poder.<sup>15</sup>

En cuanto a los costos de transacción y el Estado de derecho (abordados con mayor precisión más adelante) los gobiernos posrevolucionarios actuaron bajo una estrategia bifronte, aplicando políticas de incentivo y regulación bajo la normatividad vigente; pero por otra parte, el propio aparato gubernamental (burocrático y obeso) entorpeció y encareció los costos de transacción. Esta dinámica se agravó aún más cuando las leyes y contratos no eran respetados por autoridades judiciales y administrativas, pues muchas veces por su ineficiencia u oportunismo patrimonialista los funcionarios eran los primeros en violarlas o aplicarlas a discreción.

5). Etapa de 1920 a 2000, modalidad: Estado depredador, modelo operativo: Gobiernos populistas.

Con la confección de la Constitución Política en 1917 debió nacer un Estado contractual en México; empero diversas distorsiones institucionales encadenadas a un sistema de privilegios y una clase gobernante patrimonialista propiciaron conductas y prácticas sustentadas en arreglos informales para obtener la riqueza o conquistar el poder.

Esta combinación de un diseño constitucional democrático con una cultura autoritaria y patrimonialista derivó en un sistema político desequilibrado,

---

<sup>15</sup> Elizondo Mayer-Serra Carlos, La importancia de las reglas. FCE. 2001 México. p. 59

donde el centro, fuente y eje del intercambio y las transacciones políticas las dictaba el presidente; en esta dinámica, los otros poderes previstos para evitar la concentración del poder fueron neutralizados.

Desequilibrio institucional y cultura patrimonialista se combinaron para que durante ochenta años el Estado mexicano pos revolucionario se desviara de su origen contractual y resurgieran los rasgos de un Estado depredador.

Sin embargo, el origen popular –revolucionario del Estado mexicano devino en un régimen populista, ello sirvió para contener --en favor del desarrollo y la justicia social-- el carácter depredador de la clase gobernante. Esta condición histórica dual produjo una contradicción funcional; pues por una parte, la clase gobernante aglutinada en una sola filiación partidista gozo del acceso, rotación y privilegios del poder y de los recursos públicos sin ningún control o sanción. Al mismo tiempo, tuvo también que desplegar toda una variada gama de políticas públicas, programas gubernamentales y estrategias de desarrollo que atenuaran las desigualdades y propiciarían el desarrollo y la prosperidad.

Esta ambivalencia (Estado depredador vs gobiernos populistas) es la causa de tantas confusiones conceptuales y operativas del funcionamiento del sistema político mexicano de parte de científicos sociales, politólogos, sociólogos, poetas e historiadores; tanto nacionales como extranjeros.

Frases o conceptos como dictadura perfecta, de Mario Vargas Llosa y la también famosa definición de ogro filantrópico -de Octavio paz- son producto de esta ambivalencia. Y en el campo de la ciencia política,

encontramos definiciones como autoritarismo Light, o semi-dictadura, o semi-democracia.

Otros conceptos tales como sistema político sui generis, atípico o bonapartista; este último desde la perspectiva marxista. Todas estas definiciones acuñadas en la academia reflejan confusión, imprecisión y contradicción y por lo tanto fueron incapaces de desentrañar las contradicciones históricas e institucionales del Estado pos revolucionario.

Para los marxistas la contradicción residía en la existencia de un Estado producto de una revolución inacabada, o interrumpida, donde el proletariado no fue capaz de tomar el poder político e instaurar el socialismo, esta ruptura histórica derivó –según algunos marxistas-- en un régimen bonapartista.<sup>16</sup>

Todos los analistas marxistas aceptaban que la revolución mexicana tuvo un carácter burgués, pero al aceptarlo no podían explicar por qué no instauró un sistema democrático.

Y quienes sostenían el carácter popular y proletario de la revolución no podían explicar la no instauración del sistema socialista.

Usando el lenguaje y conceptualización marxista el Estado posrevolucionario y el sistema político mexicano son el resultado de una revolución burguesa inacabada; la cual fortaleció los rasgos autoritarios y corporativistas que sustituyeron eficazmente la ausencia de democracia. Por otra parte, la

---

<sup>16</sup> El concepto Bonapartista proviene del texto de Carlos Marx, el 18 de brumario de Luis Bonaparte, con su aplicación al régimen pos revolucionario los intelectuales marxistas hacían notar que el Estado estaba comandado por una burocracia política mediadora entre los intereses de la burguesía y el proletariado.

neutralización y manipulación de la revolución proletaria gestó el carácter populista y mediador del Estado mexicano.<sup>17</sup>

En cambio desde el enfoque neo-institucional en México la notable y ampliamente reconocida dificultad analítica que presenta su sistema político parece tener su origen en la especial relación que existe entre las instituciones formales y las informales, entre las normas escritas y aquellas no escritas y, que sin embargo en su conjunto, determinan día con día las conductas válidas posibles de todos los actores del sistema, a tal grado que pareciera que las normas e instituciones formales funcionan principalmente para asegurar el funcionamiento en la realidad de las normas e instituciones informales.<sup>18</sup>

De la teoría marxista retomo el concepto de revolución y régimen populista, específicamente los aportes de Arnaldo Córdova;<sup>19</sup> y de la teoría neo-institucional encabezada por Douglass North el concepto de Estado depredador. Sin embargo la compleja existencia en esta etapa de un Estado depredador y gobiernos populistas será explicada desde la perspectiva neo-institucionalista.

Es pertinente aclarar que se aceptan, -aunque no se hacen explícitas-- las ideas de Arnaldo Córdova expuestas en la formación del poder político en México y la ideología de la revolución mexicana; donde expone

---

<sup>17</sup> Concepto elaborado por el autor en base a Escuelas de interpretación del sistema político mexicano; Molinar Horcasitas Juan. Revista mexicana de sociología. Año LV/Num.2 Abril -junio de 1993.

<sup>18</sup> Blum Valenzuela Roberto, De la política mexicana y sus medios: deterioro institucional o nuevo pacto político. Miguel Ángel Porrua. 1996. México.

<sup>19</sup> De los autores marxistas Córdova desarrolló una explicación menos radical de la revolución y el régimen pos-revolucionario. Dice que el populismo se caracteriza por el reformismo social de la elite política y la línea de masas

magistralmente los principales rasgos característicos de una revolución y un régimen populista.

Si se quiere descifrar la contradicción funcional del Estado pos-revolucionario en México empecemos por precisar las premisas del modelo de North; para después empalmarlas en la lógica de acción de los gobiernos populistas. Ello nos ayudara a identificar los rasgos institucionales, históricos y culturales que entramparon y desviaron al Estado mexicano en su objetivo de lograr el desarrollo, la democracia y la equidad.

Para North, todo Estado enfrenta dos restricciones, una tiene que ver con los posibles rivales sustitutos (externos o internos) y la tensión entre los derechos de propiedad que maximizan los ingresos del gobernante frente a los derechos de propiedad eficientes que reducen los costos de transacción y promueven el crecimiento.<sup>20</sup>

De la teoría de North deduzco y explicó tres restricciones (la tercera es una aportación mía) que también padeció y padece el Estado mexicano. Empero, aquí lo importante es situarnos en la época pos revolucionaria (1920-2000) ya que es la fase crítica más contradictoria en la historia del Estado en México. Para ello enlazare tres contradicciones de un Estado depredador que derive de las dos restricciones identificadas por North.

---

<sup>20</sup> Véase North Douglass, Estructura y cambio en la historia económica. Op cit.

### **Primera restricción:**

1. Restricción impositiva: El gobernante desea maximizar su ingreso (tributos) pero la estructura de propiedad que le beneficia se contrapone con los derechos de propiedad eficientes que reducen los costos de transacción a los gobernados. De esta tensión derivó la primera contradicción de un Estado depredador:

### **Primera contradicción: eficiencia versus recaudación.**

### **Segunda restricción:**

2. Restricción competitiva: El gobernante no es omnipotente, pues no debe afectar a los electores poderosos, para ello debe negociar e intercambiar con ellos recursos por protección. Por otra parte, existen rivales sustitutos que amenazan con desplazar al gobernante (por vías violentas o pacíficas). Ante esta amenaza, para servir a los intereses de los poderosos y recibir a cambio lealtad el gobernante intercambia derechos de propiedad en monopolio por ingresos fiscales. De esta tensión derivó la segunda contradicción de un Estado depredador:

### **Segunda contradicción: competencia versus privilegios.**

### **Tercera restricción:**

3. Restricción contractual: El gobernante especifica y se obliga a intercambiar recursos fiscales por protección, servicios y justicia. Para ello diseña instituciones y reglas, crea organizaciones que regulan y proveen estos servicios; sin embargo, a cambio de mayores recursos promete más desarrollo, expresado en bienes públicos, tales como educación y bienestar social, seguridad y salud, justicia y Estado de derecho, servicios públicos e infraestructura etc. etc.

Ante estas múltiples obligaciones sociales casi siempre el gobernante es ineficiente; por lo que para resolverlo creara nuevas instituciones correctoras. La intención benévola del gobernante de reformar o crear nuevas instituciones termina paradójicamente por obstruir o entorpecer el desarrollo. De esta tensión derivó la tercera contradicción de un Estado depredador:

### **Tercera contradicción: Instituciones versus desarrollo.**

Es importante ahora preguntarnos como los gobiernos pos revolucionarios populistas conciliaron estas tres contradicciones inherentes a un Estado depredador con bastante éxito en términos de estabilidad y legitimidad.

### **Primera contradicción: eficiencia versus recaudación:**

En primer lugar, el populismo atenuó el carácter recaudador del Estado porque estructuró varias modalidades de derechos de propiedad; una comprometida con las clases trabajadoras (de tutela), -y otra modalidad de derechos de propiedad- de promoción de la industrialización doméstica (

paternalista) hacia la naciente clase empresarial a cambio de lealtad de ambas clases.

Se mantuvo así una baja recaudación pero ello no derivó en menores costos de transacción; la razón fue que por otras vías (burocracia y corrupción) se inhibió la eficiencia transaccional.

### **Segunda contradicción: competencia versus privilegios:**

En toda la historia del México independiente la lucha por el poder, la concentración del poder, o los vacíos de poder llevaron a episodios de inestabilidad, conflicto y guerras. La principal premisa de North nos dice que " el grado de poder monopolístico del que gobierna, es por consiguiente, una función de la proximidad de sustitutos para los diversos grupos de gobernados."<sup>21</sup>

Siguiendo esta premisa, al aplicarla a la historia mexicana observamos que en la época posindependentista la inestabilidad se debió alto grado de proximidad de los rivales sustitutos. La inestabilidad fue el sello característico de esta etapa; En cambio, con la asunción del gobierno de Porfirio Díaz la concentración del poder que mediante un régimen dictatorial ejerció eliminó la proximidad de rivales sustitutos, a ello se debió la estabilidad de tres décadas; sin embargo, se erosionó la legitimidad del gobernante.

Después el régimen pos revolucionario refinaría los mecanismos políticos y económicos para garantizar la estabilidad y la legitimidad del sistema y del gobernante; y al mismo tiempo mantener y pactar privilegios con las élites

---

<sup>21</sup> North Douglass, op. cit. p. 39

poderosas; aunque con ello se eliminó la competencia, tanto en el terreno político como en el económico.

El gran mecanismo construido para eliminar la inestabilidad en la lucha por el poder fue el PNR y sus derivados, pues los rivales sustitutos eran miembros del mismo partido, disciplinados y leales al mecanismo de designación ejercicio como facultad meta constitucional y exclusiva del presidente en turno.

Con esta práctica se garantizó la estabilidad en la transmisión del poder, pero se sacrificó la competencia política (monopolio) y se acrecentó el carácter depredador de la clase gobernante; pues cada seis años se tenía un sustituto, pero no era rival del gobernante saliente.

Por esta razón el grado de poder monopolístico (del presidente y del PRI) estuvo vinculado a esta fórmula de proximidad de un sustituto rival; como esta posibilidad era muy baja la conducta depredadora era muy alta. Así los privilegios de la clase gobernante se mantenían y servían para aceptar y reproducir estas reglas que beneficiaban a todos; sin atentar contra los mecanismos de rotación del poder. Aquí tenemos como el concepto sistema de privilegios se embona con el concepto de Estado depredador de North

Otra forma de mantener e intercambiar privilegios entre el gobernante y los electores poderosos (clase empresarial) fue la de otorgar derechos de propiedad en monopolio y otras excepciones fiscales, subsidios, protección comercial y bajas tarifas a cambio de ingresos fiscales seguros; pero sobre todo, apoyo, lealtad y subordinación. Esta es la génesis en México del bajo

nivel competitivo de la industria nacional y la cultura rentista de la clase empresarial.

### **Tercera contradicción: Instituciones versus desarrollo.**

Este dilema fue encarado (no resuelto) por los gobiernos populistas mediante una ideología ecléctica que hacia énfasis en una revolución institucionalizada; la forma de asegurar que las instituciones fueran el insumo para el progreso y el orden se asociaron a la continuidad de los gobiernos revolucionarios. Sólo así se materializaría el desarrollo, progreso y bienestar.

Para asegurar el crecimiento y el desarrollo el Estado mexicano siguió una estrategia promotora, paternalista y proteccionista con la clase empresarial. Se diseñó todo un entramado institucional que propicio el surgimiento de un Estado interventor; lo que derivó, paradójicamente en sobre regulación, altos costos de transacción e ineficiencia; más instituciones significó menor desarrollo.

En el caso de las clases trabajadoras, el reformismo social y las políticas asistenciales fueron los mecanismos para proveerles bienes y servicios accesibles; lo mismo que subsidios y prestaciones para garantizar el crecimiento del consumo interno. Para lograr este objetivo el gobernante aplicó una serie de políticas populistas y programas gubernamentales; pero para hacerlo necesitó de una gran burocracia; lo que incrementó el gasto público y ello generó el aumento del déficit fiscal; más instituciones significó menor desarrollo.

Sin embargo, la ideología y el discurso político fueron las herramientas para alimentar la credibilidad en el desarrollo y la justicia social; pues la rotación sexenal del poder generaba ciertos cambios (institucionales y organizacionales) que producían nuevos ganadores y beneficiarios de las rentas del Estado.

Con esta conceptualización y caracterización del Estado mexicano logramos especificar la extraña naturaleza de su funcionamiento derivado de la contradicción institucional entre un régimen populista (producto de una revolución populista) y un Estado depredador (producto histórico de la dominación colonial).

En este apartado tuvimos que recurrir a tres tipos de interpretación como ejes que posibilitaran el embone teórico necesario en la interpretación del Estado pos-revolucionario, uno fue la teoría del Estado de North, la conceptualización de régimen populista de Arnaldo Córdova y la definición marxista de régimen bonapartista (véase cuadro 8).

Cuadro 8. Interpretaciones del Estado

Estado depredador Douglass North	Estado bonapartista Marxistas <sup>22</sup>	Estado populista Arnaldo Córdova
Un Estado depredador existe cuando no hay sustitutos cercanos.	Los ejércitos populares son derrotados y los caudillos que toman el poder exponen las demandas burguesas como los intereses nacionales.	Las clases medias ocupan el poder, pues la debilidad de las otras clases (burguesía y proletariado) impide que puedan gobernar.
El gobernante debe negociar con los electores poderosos, intercambiando monopolios por ingresos fiscales y lealtad.	Se da un empate entre las fuerzas revolucionarias y reaccionarias, lo que produce una situación inestable, que se soluciona mediante un régimen bonapartista	Se sigue una línea de masas para controlarlas y cooptarlas en un sistema corporativo.
Es típico que los Estados depredadores produzcan derechos de	La pequeña burguesía y la burocracia son los conductores y	El presidente se convierte en mediador clasista por medio del

<sup>22</sup> Los autores marxistas que emplearon el concepto bonapartista son Anatoly Shulgovsky, Enrique Semo, David Raby, Donald Hodges, Ross Gandy, Manuel Aguilar Mora y Carlos Pereyra.

propiedad ineficientes.	promotores del desarrollo capitalista.	domino sobre la relaciones y derechos de propiedad que le otorga la constitución.
Un Estado depredador es una fuente de incertidumbre jurídica, ineficiencia administrativa y altos costos de transacción.	La institucionalización del bonapartismo ocurre en 1929 a través de la formación del partido oficial.	El Estado promueve el desarrollo capitalista pero la clase capitalista debe aceptar el papel rector del Estado.
La clase gobernante ante las amenazas de los electores poderosos puede concederles una estructura de propiedad privilegiada.	El bonapartismo es un sistema inestable de control y concesión del gobernante a las clases antagónicas.	Se instrumentan reformas sociales como medio para que los trabajadores vean al gobernante como benévolo y progresista.

Fuente: Elaboración del autor.

6). Etapa 2000-2018, modalidad; Estado capturado, modelo operativo, gobiernos ineficientes.

El año dos mil marca un parte aguas en la historia del México contemporáneo, ya que con el triunfo del candidato de oposición –Vicente Fox Quezada—para el cargo del ejecutivo federal se desplaza al Partido Revolucionario Institucional del poder. Así terminaba un régimen que por siete décadas había gobernado sin competencia real. Para millones de ciudadanos lo que este triunfo significaba (además de la alternancia) era la aniquilación del autoritarismo y sus mecanismos de cooptación y control.

El desalojo del PRI de los pinos por medios pacíficos (elecciones) suponía no un desmantelamiento constitucional; ya que desde la visión del Partido Acción Nacional (PAN) los malos gobiernos se terminaban por la evaluación y el castigo de los electores.

No era necesaria una nueva constitución, pues la nuestra (de 1917) contenía los principios liberales y democráticos aceptados y consensuados por las diversas fuerzas representativas de los movimientos revolucionarios.

Así la transición democrática en México no requirió de un nuevo acuerdo y diseño constitucional; en cambio, solo con el arribo al poder de los partidos de oposición a los distintos cargos de elección popular --locales primero— culminando con la conquista del cargo de presidente de la república habría de restablecerse el carácter democrático de los individuos, gobiernos y sociedad.

Si el Estado mexicano tiene un origen contractual (constitución), solo era necesario activar las instituciones formales para corregir las distorsiones autoritarias reproducidas por medio de instituciones informales. Sin embargo, los cambios institucionales y la observancia de las instituciones democráticas se toparon con las prácticas, comportamientos y códigos autoritarios.

La mayor complicación de la transición democrática en México proviene de un cambio de actores (jugadores) sin un cambio institucional (reglas), en donde sin árbitros eficientes e imparciales la ley y su cumplimiento está condicionada a la voluntad de acato de cada jugador; a veces en competencia leal a veces en guerra sucia. Este desajuste transicional retarda la consolidación democrática por la debilidad del Estado de derecho; provocando incertidumbre y desconfianza entre los competidores.

Se manifiesta así un círculo vicioso de desconfianza e incertidumbre social generalizada que impide ejercer la capacidad de coacción y cumplimiento a los distintos actores en competencia o conflicto. Ante tal anomalía las instituciones formales son relegadas y sustituidas por las instituciones informales; se configura un escenario donde el poder, la influencia personal, la riqueza o la presión y el chantaje son las divisas aceptadas en los intercambios políticos. Al usarse estos recursos (informales) los individuos se alejan de la certidumbre y legalidad que proveen las instituciones formales, esto ocasiona que los intercambios políticos sean asimétricos, aumentando los costos de transacción política.(véase diagrama 5).

Diagrama 5. Círculo vicioso del cambio institucional defectuoso.



Fuente: Elaboración del autor.

Esta dinámica nos ubica en dos dimensiones, --una histórica y otra institucional--que debe cambiar con la alternancia gubernamental y la competencia electoral en México. La dimensión histórica nos vincula al re-establecimiento de la normalidad institucional; es decir como ahora el poder político se sustenta en un contrato social (la constitución política de 1917) el Estado mexicano pasa de ser un Estado de tipo hobbesiano (depredador y autoritario) a uno de tipo rosuuneano (consensual y democrático).

La dimensión institucional nos vincula al cambio de régimen político, es decir se supone que la democratización aniquilo o al menos esta desacreditando a los gobiernos populistas, funcionales en el modelo de Estado depredador pos revolucionario.

Acepto que la transición a la democracia en México posibilitó la alternancia gubernamental (poder ejecutivo) y la pluralidad representativa (poder legislativo). Con ello el grado de poder monopólico del gobernante en turno se redujo. Si atendemos el modelo y las premisas de North en México la democracia debe evitar la conducta depredadora de la clase gobernante (pues ahora existen rivales sustitutos cercanos).

Por otra parte, la democracia también hace inoperante a los gobiernos populistas, pues en la formulación y ejecución de políticas y programas, el debate, la evaluación y los costos de oportunidad, --sociales y fiscales-- son considerados para la toma de decisiones; evitando el despilfarro, la demagogia y el clientelismo.

Sin embargo, después de la transición democrática el Estado mexicano y los gobiernos federal y locales se encuentran en otro impasse funcional, de

nuevo por factores institucionales (formales e informales), el cambio democrático en México, el fortalecimiento del Estado de derecho y la búsqueda de la eficiencia económica y organizacional no han servido para la construcción de un mejor país.

De nuevo hace falta introducir otras variables conceptuales explicativas para desentrañar la deficiente ruta institucional que sigue el cambio político y económico en México.

Estas variables explicativas sirven para especificar porqué el Estado (o el gobernante) sigue sometido y enfrenta altos costos de transacción política; para ello usare el concepto de Estado capturado. Y en segundo lugar para dar cuenta del desempeño gubernamental a nivel organizacional (estructura y funciones) usare el concepto de gobiernos ineficientes.

El concepto de Estado capturado ya fue citado y explicado en el capítulo segundo de este libro (Instituciones y desempeño democrático) pero recordemos que en mi modelo histórico solo esta etapa (2000-2010) y la etapa pos independentista (de 1821 a 1876) se le define al Estado como capturado.

¿Por qué en la actualidad el Estado mexicano esta capturado? los siguientes son mis argumentos.

1. La democratización eliminó el carácter depredador del Estado, ayer al igual que hoy quienes desplazaron a la Corona o al PRI terminaron en conflicto; con el fin del imperio colonial español, los criollos y mestizos se enfrascaron en capturar al Estado para apropiarse de las rentas públicas, la similitud del

cambio es hoy institucionalmente cercana: Ahora la democracia derroto al todopoderoso gobernante (PRI), hace doscientos años se derroto a un emperador (España). En ambos casos las fuerzas progresistas victoriosas siguieron un mismo patrón sustitutivo del poderoso derrotado.

Este patrón fue y es la reconstrucción institucional que legitima al nuevo gobernante, pero como no se acepta la supremacía de las instituciones, el gobernante y los rivales están en un permanente conflicto de legitimidad y desempeño.

Esta aseveración la ejemplificamos con la búsqueda de la captura del Estado por los partidos políticos, --legitimados institucionalmente por supuesto para llegar al poder,-- pero orientados más a la protección y ampliación de sus privilegios; desviándose de su compromiso social y fin básico de acción: la construcción de una mejor sociedad.

El Estado mexicano ahora está capturado por los distintos partidos políticos que toman el poder, sin ser el caso en extremo de la etapa pos independentista (de caos e inestabilidad) la alternancia (los rivales) ha propiciado la ingobernabilidad, la parálisis legislativa o en algunos casos (2006) se ha sometido al Estado de derecho.

2. La democratización eliminó al Estado depredador, pero la democracia no evitó la permanencia de un Estado capturado por que los grupos de interés que se disputan su control se internaron en las estructuras estatales en la fase anterior (Estado depredador).

Los grupos de interés a los que me refiero (ya citados en el esquema 4) son los grupos de interés externo; como los empresarios, los sindicatos, la iglesia y el crimen organizado; y los grupos de interés internos son: la burocracia, los militares, los partidos políticos y funcionarios y políticos.

En la fase del Estado depredador el gobernante gozaba de una concentración monopólica del poder (sin rivales cercanos) pero contenido por los arreglos informales con los electores poderosos para conservar sus privilegios. En esta fase (2000-2010) el Estado capturado (copado por diversos rivales) está limitado en su poder y funcionamiento, pues los poderosos y sus privilegios pueden someter a la ley y al gobernante. Sin un Estado de derecho eficaz la democracia es incapaz de hacer valer el orden institucional.

3. Derivado del punto anterior el sistema de privilegios gestado en la etapa colonial sobrevive y reta al Estado de derecho; ayer su sustento era el origen aristocrático o racial, hoy está sustentado en la riqueza y el poder. Se mantiene así hoy una dinámica perversa, pues los diversos rivales que copan al Estado capturado buscan mayores rentas, poder e injerencia, pero en la competencia por esos recursos no aceptan las reglas y políticas que atentan con su desalojo, o que limitan sus privilegios.

4. Entonces, la transición a la democracia en México debilitó al Estado depredador, a los gobiernos populista (al menos eso debe de ocurrir)<sup>23</sup> y a los gobiernos unificados, pero no aniquiló el sistema de privilegios, no expulsó a los distintos grupos que capturan y controlan al Estado; de esta defectuosa

---

<sup>23</sup> Cesar Cansino en su libro *En el nombre del pueblo* señala que existen dos tipos de populismo, los populismos premodernos (en contextos autoritarios) y posdemocraticos y considera que aun hoy el populismo en México es de tipo premoderno, a pesar de la democratización del sistema político.

arquitectura institucional se abortó como subtipo a los gobiernos ineficientes.

Al referirme a gobiernos ineficientes debo precisar su concepto y funcionalidad por que independientemente del origen político-partidista de los gobiernos local y federal; todos enfrentan las mismas limitaciones.

Estas limitaciones tienen que ver con las características y funcionalidad de un Estado capturado; se entiende por gobiernos ineficientes a aquellos gobiernos atrapados en dos lógicas opuestas, una lógica derivada de un acuerdo consensual que obliga a los gobiernos a proveer satisfactores y seguridad a los gobernados (obligaciones de tipo social y legal). Al mismo tiempo un gobierno se halla sometido a otra lógica derivada de un acuerdo informal ex ante, donde el gobernante debe de proveer de protección y privilegios a determinados individuos y grupos de interés a cambio de apoyo y lealtad.

Ambas lógicas se contraponen pues el gobernante necesita el apoyo y la lealtad de los ciudadanos y los grupos de interés; pero como el poder de estos últimos está directamente relacionado con la propia captura del Estado (en algún sector de la administración pública por ejemplo) el gobernante orienta sus acciones y decisiones en favor de los poderosos.

Si a estas lógicas contrapuestas le agregamos limitaciones de tipo institucional, organizacional y presupuestal que están presentes en los tres niveles de gobierno; tenemos entonces que a pesar de las buenas intenciones, inteligencia y carisma de los políticos, estas limitaciones --una vez en el gobierno-- estarán siempre afectando su funcionamiento y

desempeño. Identifico tres limitaciones que enfrentan los gobiernos en México que les merece definirlos como ineficientes.

Una de ellas es la incapacidad de hacer valer el Estado de derecho en los distintos ámbitos de la vida social, política y económica (entre los ciudadanos o gobernados) y entre los mismos gobernantes o rivales. Otra, es de tipo organizacional (burocracia y sobre regulación) que encarece los costos en la toma de decisiones e internaliza la deficiencia operativa derivada de una estructura administrativa obesa y rígida. La tercera limitación es financiera (de ingreso/gasto) donde existen, o bien, gobiernos que tienen una baja recaudación que les impide cumplir con sus funciones o gobiernos que tienen altos ingresos y alto dispendio.

En resumen, debo enfatizar que el Estado mexicano seguirá capturado en la medida en que la lógica consensual (democrática) sea sometida por la lógica de grupos (privilegios); donde los gobiernos prefieran atender los compromisos pactados con los poderosos y sean incapaces de cumplir con las obligaciones constitucionales.

Para ilustrar el impasse de la transición democrática en México he diseñado un modelo que integra a los actores políticos, las instituciones (constitución y leyes) y el factor cultural. En el diagrama 6 se observa como la alternancia producto de la democratización posibilita el arribo al poder de nuevos partidos, pero como no existió un nuevo pacto constitucional los nuevos gobernantes usan viejas reglas para nuevos contextos.

“De ahí que México se encuentra después de la alternancia en una suerte de limbo, en el que los valores y las prácticas democráticas surgidas de la

transición no pueden ser albergados de manera virtuosa en el entramado institucional y normativo vigente que no es otro que el heredado del viejo régimen, con todos sus componentes premodernos y autoritarios.<sup>24</sup>

Estas viejas reglas (instituciones informales) de orden cultural reproducen comportamientos autoritarios y excluyentes que se oponen al funcionamiento de las instituciones formales (Estado de derecho). Así el cambio institucional es errático o inconexo por las disputas y conflictos de las instancias y actores que las diseñan.

Todo esto se agrava si no se tiene un poder judicial eficiente e independiente que dirima y resuelva a favor de las instituciones formales y contra los poderes fácticos y agencias capturadas.

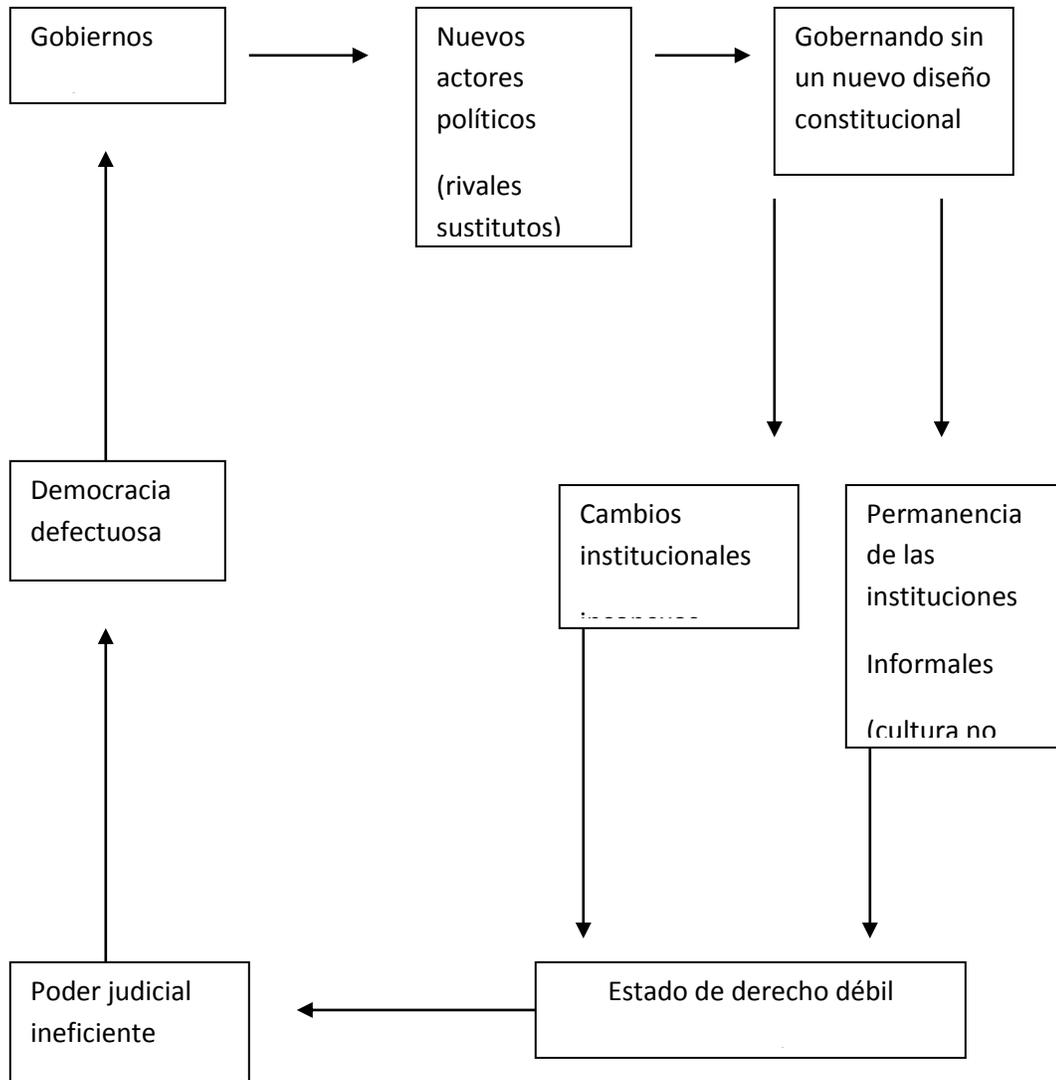
El resultado de nuestra inacabada transición es una democracia defectuosa, un Estado anómico y gobiernos ineficientes.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Cansino Cesar e Israel Covarrubias, En el nombre del pueblo: muerte y resurrección del populismo. UACJ CEPACOM. 2006 México. p. 46-47.

<sup>25</sup> Recordatorio para el elector: en este modelo uso los conceptos de Estado anómico de Peter Waldmann y el concepto de democracia defectuosa de Wolfgang Merkel; conceptos que tomo prestado para enriquecer esta obra; en cambio el concepto de gobiernos ineficientes es del autor.

Diagrama 6. Modelo transicional en México



Fuente: Elaboración del autor

## Conclusión.

El Estado mexicano ha usado el reformismo para ser definido como un Estado progresista, pero en la realidad se ha retardado el desarrollo económico, la prosperidad y el bienestar; (paradoja histórica). En otras palabras, el Estado Mexicano fue proclive al cambio institucional (por su carácter populista) pero dicho cambio se focalizó en las formas y no en las funciones.

En un dicho muy común en el vocabulario político mexicano que dice “que todo cambie para que todo siga igual” el común de la gente entiende esta realidad ya conocida por la experiencia histórica. Por ejemplo, el gobierno federal (cada seis años) modifica un sin número de normas, políticas y hasta la estructura administrativa sin que se logre mayor eficiencia organizacional, se suprima la corrupción o se presten mejores servicios públicos.

Que debemos exigir a los gobiernos y los políticos para que este país salga de la trampa del subdesarrollo, se debe exigir un nuevo diseño institucional que se nutra de los principios centrales que propician la colaboración, el intercambio y la confianza entre individuos y actores que compiten por poder y ganancias en un marco de libertad y certidumbre.

Estos principios son eficiencia, equidad, confianza, transparencia, competitividad, observancia obligatoria (legalidad) y respeto a los derechos de propiedad.

## Bibliografía.

Ayala Espino José, Mercado, elección pública e instituciones. Porrúa – UNAM. 2004. México.

Blum Valenzuela Roberto, De la política mexicana y sus medios: deterioro institucional o nuevo pacto político. Miguel Ángel Porrúa. 1996. México.

Cansino Cesar e Israel Covarrubias, En el nombre del pueblo: muerte y resurrección del populismo. UACJ CEPACOM. 2006 México. p. 46-47.

Historia económica, política y social de México (de la colonia a la revolución mexicana) Ubicado en <http://www.monografias.com/trabajos19/historia-mexico/historia-mexico2.shtml>

Gilly Adolfo et al. Interpretaciones de la revolución mexicana Ed. Nueva imagen. México. 1979

Leal Juan Felipe, La burguesía y el Estado mexicano. Ed. El caballito. México. 1972.

López Guzmán Cuauhtémoc, La Perestroika en la URSS, la modernidad en México: Dos Estados revolucionarios cuestionados. Revista Enlace. UABC. Enero de 1991.

Molinar Horcasitas Juan Escuelas de interpretación del sistema político mexicano. Revista mexicana de sociología. Año LV/Num.2 Abril-junio de 1993

North Douglass, Estructura y cambio en la historia económica. Ed. Alianza universidad: Madrid. 1984.

Rivera Ríos Miguel Ángel, Desarrollo económico y cambio institucional. Ed. UNAM. 2009. México.

Roger Bartra. Escuelas de interpretación del sistema político mexicano Revista mexicana de sociología. Año LV/num. 2. Abril –Junio de 1993.