

# ¿REGLAS DE JUEGO O JUEGO SIN REGLAS?

GUSTAVO GORDILLO

Consultor independiente

## *Homenaje a José Ayala Espino*

### RESUMEN

Las instituciones tienen por propósito generar certidumbre y eso se logra a partir de la confianza, que es un bien escaso cuya adquisición social exige múltiples requisitos que están vinculados con la acción colectiva. En contextos de coaliciones políticas y económicas débiles, por el contrario, priva la incertidumbre. Este ensayo ofrece una reflexión sobre el itinerario político y económico de México a partir de la transición iniciada a partir de los resultados de electorales de 1977. Una transición que frenó la continuidad del viejo régimen autoritario, al mismo tiempo que abrió la puerta a un proceso de “decadencia administrada”.

### ABSTRACT

The purpose of institutions is to generate certainty, and this is achieved through trust. Trust is a scarce asset whose social acquisition demands multiple requirements that are linked to collective action. In contrast, within contexts of weak political and economic coalitions uncertainty prevails. This essay offers a reflection on Mexico's political and economic itinerary from the transition initiated during the 1977 electoral results. A transition that not only stopped the continuity of the old authoritarian regime, but also opened the door to a process of “managed decay.”

\* Este texto es una versión modificada del que presenté en el Seminario “José Ayala Espino. El institucionalismo y la Economía Pública ante las crisis de nuestro tiempo”, convocado por la UNAM y la UAM-X, celebrado del 20 al 22 de abril de 2022.

### *Preámbulo*

Pienso en José Ayala Espino y en su compañera inseparable Denisse. Recuerdo a ambos como activistas y militantes:

Era abril de 1968. El pequeño círculo de amigos que formaban el grupo Juan F. Noyola de la Escuela Nacional de Economía organizaba el cine club, gracias al cual se daban menudos atracones del buen cine que sólo podía presentarse en los circuitos universitarios. También formaban parte como una de sus brigadas juveniles no autorizadas, de lo que entonces era un grupo en construcción denominado “La Mafia”. Oficiaban desde luego Carlos Fuentes y Octavio Paz, pero sus *enfants terribles* eran Carlos Monsiváis y José Luis Cuevas. El verdadero mariscal de campo, Fernando Benítez, guiaba la vida cultural del país, es decir, del *dé éfe*, es decir, de la Zona Rosa. Iban al café Tirol para que los vieran “Los Consagrados” o los a-punto-de-ser-consagrados. Aunque antes pasaban al Lautrec para despacharse las mejores tostadas que jamás ser humano haya probado.

Según Monsiváis –citado por José Emilio Pacheco– eran la primera generación de norteamericanos nacidos en México. Les jodía el imperalismo yanqui y detestaban a Johnson, McNamara, y muy poco después, a Nixon. Pero lloraron hasta la desesperación por el asesinato de Robert Kennedy y, sobre todo, por el de Martín Luther King. Con Pepe estuve en las brigadas del 68, luego anduvimos juntos en varios grupúsculos de izquierda, y desembocamos en el Partido Socialista Unificado de México (PSUM).

Recuerdo a Pepe Ayala años después como académico e intelectual comprometido, en las enriquecedoras discusiones sobre neo-institucionalismo que tuvimos en México y continuamos en Chile durante mi estancia como director regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para América Latina y el Caribe, departiendo junto con Carlos Ortega, amigo también desde 1968 y que a fines del siglo desempeñaba funciones diplomáticas en ese país.

### *Instituciones y actores sociales*

Varios temas marcaron nuestra agenda común, y a veces nuestros énfasis diferentes.

El primero sobre la distinción entre instituciones y actores sociales. Como señala con tino Federico Novelo (2004) –otro compañero que participó en el grupo Noyola–, en su reseña del libro póstumo *Instituciones para mejorar el desarrollo*,

de las reflexiones que guían el texto de Pepe una tenía que ver con la distinción entre reglas del juego y jugadores. Pepe señalaba que cuando se confunden las reglas del juego con los jugadores ocurre un hecho relevante: la ley no se puede aplicar por encima de los intereses particulares, sino a favor de unos cuantos.

Douglass North en su célebre texto *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (1993) planteaba justamente esa distinción crucial. En un libro posterior donde hace el balance y asume las críticas que provocaron sus primeras obras –libro publicado después del deceso de mi querido amigo–, *Entendiendo el proceso de cambio económico* (2005), señalaba que ambos términos conllevan diferentes formas de modelaje para entender cómo operan y cómo se interrelacionan:

Modelar instituciones es modelar las restricciones –hechas por el hombre– a las interacciones humanas y que definen la estructura de incentivos de la sociedad. Modelar organizaciones es teorizar sobre la estructura, la gobernanza y las políticas deliberadas de entidades sociales (2005:62-3).

Federico Novelo (*op. cit.*) atisbaba en el libro de Ayala Espino otra vertiente clave en lo que denomina la caótica relación entre instituciones formales e informales, a partir de una reflexión de amplia envergadura de Pepe Ayala respecto a que el legislador puede crear leyes de la noche a la mañana mientras que los hábitos del corazón –como decía Alexis de Tocqueville– requieren de largos períodos y gran activismo educativo para modificarse. Regresaré a este tema clave hacia el final de este ensayo.

### *Certidumbre y confianza*

Algunos planteos de North son relevantes dado que parte de proponer que toda actividad humana supone una estructura conformada por instituciones y enlista el ámbito de estas: reglas formales, normas informales y las características de los mecanismos establecidos para hacerlas cumplir (*enforcement characteristics*). North pone particular atención al aspecto de las normas informales, y considera que para entender el desempeño “tenemos que explorar en profundidad como “*funcionan* esas instituciones revisando tanto las consecuencias de los incentivos formales como los resultados frecuentemente no anticipados”. (2005:48, énfasis mío).

Las normas informales expresan los códigos morales de los sistemas de creencias que pueden tener elementos comunes en todas las culturas, pero también específicos a cada sociedad. Lo crucial de las normas informales es que mientras las formales pueden ser cambiadas por decreto, aún no se entiende suficientemente como se modifican las informales puesto que “no se prestan a la manipulación deliberada”. (2005:50).

En todo lo anterior están presente las dos ideas centrales de los neo-institucionalistas: las instituciones, es decir las reglas del juego, tienen por propósito central generar certidumbre y eso se logra a partir de la confianza. Como postuló Ayala “un gobierno predecible es un gobierno confiable”. (Ayala Espino, *Instituciones para mejorar el desarrollo*, 2003).

Ahora bien, la confianza –ese bien escaso– se gana a partir de distintas circunstancias, dos de las cuales son clave: la reputación de quien reclama confianza en su accionar, y la probabilidad de reciprocidad por parte de los reclamantes de confianza. Aquí entra entonces el crucial tema de la acción colectiva. Dada la importancia que tiene el concepto, tomo este tema a partir de otro importante autor neo-institucionalista, la Premio Nobel de Economía 2009 Elinor Ostrom.<sup>1</sup>

1 Dentro de su vasta bibliografía destacan, desde luego, sus dos libros *Governing the commons* (1990) y *Understanding Institutional diversity* (2005). Para efec-

En su discurso de aceptación del Premio Nobel en Economía, intitulado “Mas allá de mercados y estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos” (2009), Elinor Ostrom plantea que “construir confianza en cada uno [de los jugadores], y desarrollar reglas institucionales que están bien articuladas con los sistemas ecológicos en los cuales operan, es de una importancia capital para resolver dilemas sociales... La más importante lección para el análisis de políticas públicas que se deriva de mi trayectoria intelectual –añade Ostrom– es que los seres humanos tienen una estructura motivacional más compleja y mayor capacidad para resolver dilemas sociales que como se plantea en la teoría de la elección racional” (2009).

### *Cooperación y competencia*

Ostrom debate los tres paradigmas clásicos que buscan refutar las actitudes cooperativas de los agentes sociales a partir de la teoría de la elección racional: la tragedia de los comunes, como fue originalmente planteada por Garrett Hardin; el dilema del prisionero, formulado por Mancur Olson; y los derechos de propiedad, sobre todo elaborados por Alchian y Demsetz.

En los tres casos se presentan opciones dicotómicas, en la *tragedia de los comunes*, entre Estado o mercados; en el *dilema del prisionero*, entre el individuo racional y egoísta o el ente generoso y desinteresado, y en el tercero entre *derechos de propiedad*, que sólo pueden ser privados e individuales, y la propuesta también paradigmática –propuesta por Commons (Commons (1924, 1968)), el fundador del institucionalismo–, de entender los derechos de propiedad como un *racimo de derechos*.

Ostrom rebate los tres paradigmas. Observa con perspicacia que Garrett Hardin utilizó, para su visión de la tragedia de los comunes, los pastizales comunes “como una metáfora del problema general de la so-

---

tos de este trabajo me he referido ampliamente a su artículo sobre la Teoría de la acción colectiva (2007).

brepoblación” (1990, 2011: 38), y acota inmediatamente que “el problema del uso metafórico de modelos es mayor cuando buscando semejanzas del modelo aplicables a cualquier circunstancia se transita del ámbito académico al ámbito de las prescripciones de políticas públicas”. Ostrom hace una doble impugnación. Por una parte, objeta la idea de soluciones o vías únicas para problemas complejos. En vez de ello, postula que “en vez de existir una solución única para un solo problema, sostengo que existen muchas soluciones que pueden enfrentar muchos problemas distintos” (2011: 54).

Rechaza además el determinismo de que la gente atrapada en dilemas no pueda salir de ellos y en consecuencia explora otras vías alternativas para enfrentar la tragedia de los comunes, tanto desde un punto de vista conceptual como empírico. Termina proponiendo, a raíz de un gran número de estudios de casos, una tercera opción frente al Estado o el mercado: la organización comunitaria.

En un artículo sobre la teoría de la acción colectiva (2007), Ostrom revisa un conjunto de variables estructurales que se asumen afectan las probabilidades de los individuos de alcanzar una acción colectiva capaz de superar dilemas sociales. Estas variables son de dos tipos: variables que no dependen de que una situación se repita, y variables cuyo carácter iterativo tiene impacto sobre otras variables estructurales. En el primer caso se encuentran: Número de participantes, los beneficios que se obtienen si los bienes son sustractivos o rivales –es decir uno lo obtiene, otro lo pierde– o plenamente compartidos; grado de heterogeneidad de los participantes; comunicación cara a cara y forma que adopta la función producción (*Ibid.*: 188).

En todos los casos Ostrom debate sobre todo con Mancur Olson y su célebre e influyente obra *The Logic of Collective Action* (Olson, 1965), señalando las condiciones en las cuales las predicciones de Olson no se cumplen. Por ejemplo, respecto al tamaño de un grupo: para Olson, si este aumenta, las posibilidades de que un grupo alcance un bien público

decrece. En consecuencia, parecería que el tamaño de un grupo afecta negativamente la posibilidad de alcanzar alguna forma de acción colectiva. Pero Ostrom presenta otros ejemplos basados en trabajo de campo de varios investigadores, que desembocan en una hipótesis contraria, es decir, que el tamaño de un grupo permite acceder a la acción colectiva. Para Ostrom, en consecuencia, es indispensable analizar esta variable vinculada con las otras que enlista.

Así hace con cada una de las variables, presentando los argumentos a favor y en contra de si esa variable en particular favorece o no la acción colectiva. En mi opinión, en este grupo de variables la más interesante es la que tiene que ver con la forma de la función producción. Esta particular función producción relaciona acciones individuales con resultados grupales. Una forma que puede adoptar es la forma escalera. Russell Hardin (Hardin, 1976) señaló que, cuando se tiene una función de un bien público bajo forma de escalera, se facilita resolver el dilema social y se evita que algunos jugadores “pasen por gorriones”, dado que se requiere una aportación acumulada suficiente de los jugadores para pasar al siguiente escalón:

Hasta que el beneficio sea realmente producido no es posible “gorronear” [*free-ride* en inglés] aprovechando las contribuciones de otros... En esos contextos los individuos podrían asumir que su participación es decisiva para la provisión del bien (citado en 2007:191).

La función producción puede, bajo esta u otra forma, asegurar una aportación mínima de los jugadores de un determinado grupo, haciéndoles sentir que su contribución es crítica para la consecución del objetivo planteado. Marwell y Oliver (1993) conciben funciones producción no lineales, ascendentes o descendentes (2007: 192). En principio puede ser descendente en una circunstancia en que, aun cuando cada contribución de las acciones contribuye a los beneficios que obtiene un grupo, en el margen los beneficios decrecen relativamente después de cada nueva contribución; o ascendente cuando ocurre lo contrario. Así por ejemplo,

en las movilizaciones sociales surgen posicionamientos por parte de actores y organizaciones sociales, que se sienten afectados por la aparición de nuevos arreglos institucionales o por el abandono de otros antiguos.

Tres factores en cambio requieren procesos iterativos para poder modelar una acción colectiva –información sobre acciones pasadas de los actores, la forma en que se encuentran vinculados los actores, y si los actores pueden entrar y salir voluntariamente de una situación caracterizada por un dilema social.

*a) Información sobre acciones pasadas de los actores*

Al interior de familias o en pequeños vecindarios, donde existen interacciones repetidas, reputaciones por votar de manera sistemática o contribuir siempre a las campañas políticas, se pueden construir a lo largo del tiempo, y los miembros de un grupo pueden construir un nivel de confianza respecto de otros participantes (Seabright, 1993). Varias formas de monitorear las acciones de los participantes incrementan o reducen el acceso y la precisión acerca de la información que los individuos tienen respecto acciones particulares de individuos conocidos (o tipos de jugadores) en el pasado (Janssen 2006) (citado en 2007:193).

*b) ¿Cómo están vinculados los individuos?*

Varios sociólogos y psicólogos sociales han enfatizado la importancia de cómo los individuos pueden o no estar vinculados en una red, cuando confrontan varios tipos de dilemas sociales (Granovetter, 1973; Cook and Hardin, 2001). Han planteado que individuos vinculados a una red donde A contribuye con recursos a B, B contribuye a C, y C contribuye a A –u otro vínculo unidireccional similar–, probablemente contribuyen al bienestar de cada uno que los individuos cuya contribución en recursos va a un fondo común, del cual todos los individuos obtienen beneficios” (2007:194)). La razón es que, en el segundo caso, fácilmente los participantes pueden “gorronear” beneficios sin aportar contribuciones.



James Woolcock (1998), al discutir el concepto de capital social, propone una tipología basada en el nivel macro en diversas combinaciones, graduadas entre interacciones del Estado con la sociedad, por un lado, e integridad y profesionalismo de los organismos gubernamentales, por el otro lado. Después presenta otra tipología para el ámbito micro de las comunidades, a partir de diversas combinaciones graduadas entre redes extracomunitarias y nexos intracomunitarios.

c) La posibilidad de entrar o salir en una situación de un dilema social

Cuando se tiene información previa de los actores, “los individuos escogerán socios de manera tal que puedan incrementar la frecuencia con la cual se alcancen resultados cooperativos. Esto les da a los individuos una tercera opción en un dilema social... además de decidir cooperar pueden decidir salirse”.

La autora señala cómo la teoría de acción colectiva se ha movido lentamente de situaciones en donde los individuos están, por así decirlo, atrapados en una suerte de trampa de la no-cooperación, hacia esquemas en donde teóricamente es posible que obtenga mejores resultados y en ocasiones inclusive resultados cooperativos óptimos. Desde luego, continúa su reflexión, es posible que grupos puedan obtener resultados óptimos para sí mismos pero desastrosos para los demás, como en el caso de los carteles de la droga o las bandas criminales. Pero todo esto lo que hace es añadir más complejidad al tema de la acción colectiva. Por ello afirma Ostrom,

Tener una teoría –la teoría de la elección racional– que explica cómo los individuos alcanzan resultados casi óptimos en los mercados, pero falla al explicar cómo se vota o cómo se realizan contribuciones voluntarias a las campañas políticas, no es un estado satisfactorio del conocimiento en ciencias sociales (2007: 195).

Elinor Ostrom añade, además, que “el *contexto* en el cual los individuos enfrentan dilemas sociales es más importante para explicar los niveles de acción colectiva, que basarse en un modelo singular de comportamiento racional, como el usado en la teoría clásica no-cooperativa de juegos”, y concluye que:

Una más amplia teoría del comportamiento humano concibe a los seres humanos como criaturas adaptativas (Jones, 2001) que intentan hacer lo mejor que pueden, dadas las restricciones de la situación en la cual se encuentran inmersos (Simon, 1955, 1957, 1999)... Adoptan perspectivas de corto y largo plazos dependiendo de la estructura de oportunidades a la cual se enfrentan... (citado en 2007: 195).

Para la autora,

en el corazón de una explicación teórica, que está evolucionando sobre acciones colectivas exitosas y fracasadas, están los vínculos entre la confianza que un participante tiene en los otros participantes que están involucrados en una situación de acción colectiva, lo que invierten en generar *reputaciones* fiables, y la probabilidad de que todos los participantes utilicen normas de *reciprocidad*... En consecuencia reputaciones de personas fiables, niveles de confianza y reciprocidad se refuerzan positivamente. Esto también significa que un decremento en cualquiera de estos aspectos puede generar una caída en cascada, que desemboque en poca o ninguna cooperación (2007:2000-1).

En síntesis, concluye Ostrom, en vez de explicar la cooperación [y la acción colectiva] a partir de los incentivos materiales que directamente sufren los individuos confrontados en una situación de dilema social, “la tarea que enfrentamos es cómo articular variables estructurales externas a un núcleo interno de variables –reputación, confianza y reciprocidad– en el ámbito individual, dado que estas a su vez afectan los niveles de cooperación y los beneficios netos obtenidos”. Y añade que

partiendo de una teoría más amplia del comportamiento humano, que incluye la posibilidad de que los participantes utilicen la reciprocidad y cooperen en el contexto de dilemas sociales cuando confían en que otros harán lo mismo, permite a los académicos generar hipótesis comprobables a partir de una combinación de variables estructurales, en la medida que interactúan para incrementar o reducir la probabilidad de la cooperación (2007: 201).

Finalmente, Sydney Tarrow plantea entre las fases de acción colectiva

una fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social, que incluye una rápida difusión de la acción colectiva de los sectores más movilizados a los menos movilizados; un ritmo de innovación en las formas de la confrontación; marcos nuevos o transformados para la acción colectiva; una combinación de participación organizada y no organizada; y unas secuencias de acción intensificada que pueden terminar en la reforma, la represión y, a veces, en una revolución (1997: 263-264).

Como Marx, Elinor Ostrom se negó a heredar una escuela de pensamiento denominada “*ostromismo*”. Pero la realidad es terca e inhóspita, y muchos de sus alumnos reales o supuestos han creído que lo que Ostrom planteaba como una alternativa con cientos de matices era, en realidad, una fórmula para el éxito o un acto de fe. La importancia, por tanto, de la teoría de la acción colectiva se deriva del hecho de que solo a partir del trabajo de campo y estudios de caso, se podrá predecir en qué circunstancias las comunidades pueden ser la solución a dilemas sociales, en cuáles las intervenciones pueden ser más útiles, y en cuáles los mercados pueden ofrecer mejores soluciones. O más importante: qué combinaciones pueden ser las mejores para cada circunstancia distinta.

En cuanto al tercer dilema que discute Ostrom se refiere a los derechos de propiedad, como fueron postulados por Alchian-Demsetz; atrapados en la idea de que sólo es propiedad si se puede enajenar.

La discusión sobre acción colectiva, sobre todo con Olson, y el debate con Garrett Hardin en torno a “la tragedia de los comunes”, llevó a Ostrom a analizar y discutir el crucial tema de los bienes de uso común y, más ampliamente, el de los derechos de propiedad.

En su discurso de aceptación del Premio Nobel, Ostrom (2009) esboza su trayectoria intelectual en relación con el crucial tema de los derechos de propiedad:

Paul Samuelson, en su ensayo seminal (1954), consideraba sólo dos tipos de bienes, los públicos no-excluyentes y no-rivales, y los privados, excluyentes y rivales. Además, el supuesto de que los seres humanos son entes racionales que persiguen su beneficio individual, y que éste generalmente es la maximización de utilidades, era aceptado en las teorías más en boga. Esta versión simplista, afirma Ostrom, fue transformándose paulatinamente al introducir conceptos como el policentrismo, añadiendo al modelo de los dos bienes primero un tercero llamado bienes de club o bienes de peaje [*club goods or toll goods*], y después un cuarto bien denominado bienes comunes; precisando el concepto de derechos de propiedad no como un solo atributo sino como un “racimo de derechos” [*bundle of rights*] (tal como fue planteado por Commons, 1924); y, finalmente, limitando la teoría de la elección racional a un contexto específico de mercados altamente competitivos de bienes privados.

Al tomar los derechos de propiedad como “conjunto o racimo de derechos”, Ostrom rebasa la teoría convencional de derechos de propiedad que concebía sólo dos derechos: privados y públicos. El centro del análisis era la capacidad de enajenación; sin este rasgo se consideraba que el derecho de propiedad era incompleto.

La elaboración teórica de Ostrom parte de tomar las cualidades centrales para definir los derechos de propiedad: capacidad de excluir o no a otros del consumo de determinados bienes; capacidad para compartir el consumo a través de la indivisibilidad (*jointless*) del bien. De ahí derivan Vincent y Elinor Ostrom, en 1977, cuatro tipos de bienes: los clásicos bie-

nes públicos y bienes privados, más los bienes de club o peaje –definidos como aquellos bienes con capacidad de excluir a algunos de uso, en este caso a través de pago por peaje, y por ello también denominados bienes de club, pero una vez pagada la cuota son indivisibles–, como teatros, servicio telefónico, televisión de paga, carreteras de cuota y desde luego clubs deportivos; y por último, los bienes de uso común, de cuyo consumo no es posible excluir a la gente, pero que sí son divisibles en éste, como peces capturados en el océano, sistemas de riego basados en agua extraída del subsuelo, etcétera. Este último tipo de bien es el centro de la investigación empírica de Elinor Ostrom.

En un trabajo publicado en 1977, los Ostrom habían resumido de manera sintética las cualidades de *bienes privados y públicos*. Así, los primeros son fáciles de medir, pueden ser consumidos por una persona a la vez, pueden excluir a quienes no paguen una cuota o renta, los individuos pueden elegir entre consumir o no un bien, pueden elegir calidad o tipo de bien, el precio del bien está relacionado con la demanda de éste, y su asignación se realiza fundamentalmente a través del mercado. Por su parte, los *bienes públicos* son difíciles de medir, son consumidos de manera conjunta y simultánea por varias personas, es difícil de excluir a las personas que no paguen –y en consecuencia tienen el problema del gorrón que se beneficia de un bien público sin pagar por éste–, en general no hay opciones para no consumirlos y tienen pocas opciones en relación con la calidad. Además, el pago por estos bienes o servicios públicos no está necesariamente relacionado con la demanda. Por último, los mecanismos de asignación son fundamentalmente políticos ([1977], 1999: 80).

Este texto incidentalmente llevó a ambos, pero en particular a Vincent Ostrom, a sustentar poderosos argumentos en torno a la organización de las economías públicas, que después Elinor y otros colegas desarrollaron de manera específica en torno a la organización de las llamadas *economías públicas locales*.

Quizá lo más relevante de las aportaciones de Elinor Ostrom, en relación con los derechos de propiedad, fue la desagregación del “conjunto o racimo” de derechos con respecto a los *bienes de uso común* en cinco: derecho de acceso, de recolección, de manejo y gerencia interna, de exclusión y de enajenación. Cada derecho, además, da origen a cinco tipos de poseedores de derechos: el dueño pleno, el propietario, el derechoso, el poseedor y el beneficiario, según acumule uno de los cinco derechos o hasta los cinco (Schlager y Ostrom, 1996: 133; revisado en su texto en De Janvry, Gordillo, Platteau y Sadoulet, 2001: 135). La distinta gradación en los derechos de propiedad, combinada con la naturaleza de los cuatro tipos de bienes, arroja un marco de análisis particularmente relevante en el diseño de políticas públicas relacionadas con derechos de propiedad.

Como subraya Ostrom, “asumir los derechos de propiedad como ‘racimo o conjunto de derechos’ es ahora ampliamente aceptado en la academia por investigadores que han estudiado diversos sistemas de derechos de propiedad en el mundo” (2009: 420).

### *Acerca del Estado*

Me he extendido al reproducir los argumentos de Ostrom en su polémica con otros neo-institucionalistas como Hardin, Olson, Alchian y Demsetz, y a los proponentes de las teorías de la elección racional, porque en estos ámbitos encontré diferencias con los trabajos de José Ayala. Aunque claramente Ayala se deslinda a favor del énfasis en el Estado sin dejar de proponer una amplia reflexión sobre el mejoramiento de las instituciones del Estado y sin hacer concesiones al estatismo de la época autoritaria, ni tampoco a la fe ciega del mercado de las reformas estructurales del neoliberalismo; encontré aquí algunos aspectos que merecerían ser profundizados. Ayala señala cuatro áreas donde es necesario mejorar las capacidades institucionales del Estado: mejorar el estado de derecho

a través de una reforma judicial, emprender un proceso importante de descentralización que permita una mayor corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno al tiempo que favorezca la participación de la sociedad, fortalecer las políticas que favorezcan la competencia y combatan la corrupción, y desarrollar una política social para atender a la población más vulnerable (Ayala Espino, 1999, 2003). Mi debate con Ayala nunca fue sobre las reformas propuestas con las que sigo coincidiendo, sino con los mecanismos para implementarlas. Esto era apremiante a la luz del propio diagnóstico del autor. Decía Ayala que la crisis del Estado podía resumirse en dos hechos: el deterioro de la credibilidad de la cual había gozado antes, y el resultado mediocre de la economía expresado en bajo crecimiento, alta inflación, inestabilidad cambiaria y déficit comercial y cambiario (*op. cit.*: 109). Una idea central, que propone en un momento en que el debate se polarizaba alrededor del Estado o el mercado, es que “las reformas del mercado suponen simultáneamente reformas del Estado. El Estado es un factor indispensable para la reorganización institucional del mercado” (*op. cit.*: 113).

La enriquecedora polémica que sostuve con Ayala llegó a una salida típica de su bonhomía y su buena disposición al debate, virtudes que siempre lo acompañaron. Su respuesta fue invitarme a escribir un artículo sobre nuestros distintos matices en el abordaje del neo-institucionalismo, en un número que preparaba junto con Gloria Labastida en la revista *Mercado de Valores*. En mi artículo intitulado “La ansiedad por concluir: la débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina” (Gordillo, octubre de 1999) expresaba mis puntos de vista. A las tantas virtudes que configuraban el perfil intelectual de mi querido amigo, la mayor de todas –particularmente en estos aciagos momentos en donde se aprecia aún más la falta que nos hace– fue su disposición al debate, a la polémica y a la madre gozosa de ambas, a la deliberación pública.

### *El acatamiento de las reglas formales*

A partir de esos intercambios con José Ayala quisiera prolongar la que habría sido una continuación de nuestros debates sobre *el institucionalismo y la economía pública ante las crisis de nuestro tiempo*.

En su texto de 1990 North se preguntaba cuáles eran los condicionantes que determinaban el desempeño de las economías, y respondía que éste se podía explicar a través de la interacción entre instituciones y organizaciones (1990:7). Al revisar esas interacciones, North propone dos temas que estarán presentes continuamente en sus textos. Por un lado, que los actores actúan con información incompleta, y a partir de construcciones mentales que determinan sus reacciones. Por otra parte, el tema clave del acatamiento o puesta en vigor de las leyes (*enforcement*). Para North, cuando hay esquemas cooperativos entre los actores, los contratos son autoejecutados. En general y siguiendo a Axelrod (1984), se observa que cuando hay acciones repetitivas se generan condiciones para que los jugadores cumplan con las reglas, en tanto que cuando esas acciones son aisladas o el juego tiene un plazo determinado ambas situaciones fomentan las acciones no-cooperativas. De suerte que, en condiciones de información imperfecta y para evitar que las acciones colectivas se disuelvan, son necesarias instituciones que provean a los actores información suficiente para que adviertan desviaciones. En consecuencia, se requieren dos aspectos para que las instituciones garanticen acciones colectivas. Por un lado, se requiere mecanismos de información sobre cuándo se deben aplicar las sanciones. Y segundo, las instituciones deben generar incentivos para que los individuos que deben aplicar las sanciones las ejecuten (1990: 56-7). De aquí se deriva la necesidad de una entidad neutral capaz de ejecutar las sanciones (*third party enforcement*).

En gran medida, a partir de un conjunto de críticas sobre todo a su primer libro de análisis teórico –el determinismo histórico implicado aparentemente en su propuesta de “la dependencia del sendero” y la



aparente “autonomización” de las instituciones vis-à-vis de los actores—, North elabora su libro de 2005 en un horizonte que busca aclarar y en todo caso rectificar. Particularmente en el capítulo quinto, intitulado sugerentemente *Los andamiajes que erigen los humanos*, intenta precisar sus conceptos.

Parte de proponer que toda actividad humana supone una estructura conformada por instituciones, y enlista el ámbito de estas: reglas formales, normas informales y las características de los mecanismos establecidos para hacerlas cumplir (*enforcement characteristics*). North pone particular atención al aspecto de las normas informales, y considera que para entender el desempeño “tenemos que explorar en profundidad como ‘*funcionan*’ las instituciones revisando tanto las consecuencias de los incentivos formales como los resultados frecuentemente no anticipados” (2005:48).

Asume que los elementos del andamiaje que erigen los humanos provienen de sus creencias, y aunque está consciente que dicho andamiaje está compuesto no sólo de capital humano y tecnología, sino también de capital natural o físico, en ese capítulo se centra en el marco institucional. Este, a su vez, estaría constituido por tres elementos: por la estructura política que determina cómo definimos opciones políticas, por la estructura de los derechos de propiedad que define los incentivos económicos formales, y por la estructura social configurada por normas y convenciones que definen los incentivos informales (*op. cit.*: 48-9).

Por otro lado, para North los sistemas de creencias encarnan la representación interna del paisaje humano; por tanto, las instituciones son la manifestación externa de esas representaciones, y en particular

*la estructura de un mercado* económico refleja las creencias de aquellos que están en la posición de poder hacer las reglas del juego, que hacen que las reglas se cumplan conforme los resultados que buscan obtener (esto es, *el tipo de mercado*), así sea que esos deseos desemboquen en constituir un mo-

nopolio o un mercado competitivo (todo lo anterior con la advertencia de que esas creencias pueden estar equivocadas y producir *consecuencias no anticipadas*” (2005:50 énfasis míos).

La interrelación entre instituciones y creencias, que es evidente en las reglas formales, lo es más en las reglas informales –normas, convenciones y códigos de conducta–, por cuanto expresan los códigos morales de los sistemas de creencias que pueden tener elementos comunes en todas las culturas, pero también específicos a cada sociedad. Lo crucial de las normas informales, como ya fue señalado, es que mientras las instituciones formales pueden ser cambiadas por mandato, aún no está suficientemente entendido *cómo se modifican las informales*, puesto que “no se prestan a la manipulación deliberada” (2005: 50).

Por todo lo anterior, North le da un lugar preeminente a lo que denomina cultura, y utilizando el concepto de estructura de artefacto (*artifactual structure*) que puede ser entendida como la herencia tangible cultural, la define como “el aprendizaje de las generaciones pasadas transmitido como cultura en la estructura de creencias de las generaciones presentes” (2005: 50).

Aunque coincide con Hayek (1960: 27) en que la evolución cultural implica básicamente procesos espontáneos, señala que “la intencionalidad humana no es espontánea. Los seres humanos intentan moldear su futuro y realmente no tienen alternativa [más que intentarlo]... la alternativa es anarquía o caos” (2005: 51).

Finalmente, al responderse a la pregunta de cómo cambian las instituciones, hace cinco proposiciones basadas en la idea de que la competencia es la clave para el cambio institucional, dado que la competencia obliga a las organizaciones a invertir en adquirir conocimiento y habilidades para sobrevivir: el marco institucional provee los incentivos que determinan el tipo de habilidades y conocimientos que pueden obtener los mejores resultados, las percepciones se derivan de las construcciones mentales de los jugadores, y “las economías de escala, complementarie-

dades y externalidades de una matriz institucional hacen que el cambio institucional sea *mayoritariamente incremental* y dependiente del sendero” (2005:59; énfasis mío).

El argumento central de North es el siguiente: las organizaciones inducen el cambio institucional cuando perciben nuevas oportunidades, modificando las reglas –directamente a través de los órganos representativos, como el Congreso, o indirectamente por medio de grupos de presión–, o modificando los mecanismos de acatamiento de las reglas, o cambiando la efectividad de las sanciones, o por medio de otros mecanismos de acatamiento informales. Esas nuevas oportunidades pueden ser el resultado de cambios exógenos o de competencia endógena. Dado que las instituciones reflejan el sistema de creencias de los jugadores, la clave en las opciones que escogen los individuos son sus percepciones producto en parte de su herencia cultural, en parte de las experiencias cotidianas contemporáneas y, en parte, de aprendizajes no ligados al ámbito local. El cambio institucional es *incremental*, *porque cambios radicales generarían un fuerte bloque de opositores entre quienes se benefician con los arreglos institucionales que se pretende modificar, pero cambios revolucionarios típicamente ocurrirán solo cuando se está en presencia de una situación de estancamiento o en un punto muerto.*

### ***Cambio institucional en América Latina***

Justamente estos argumentos de North quisiera debatirlos, a partir del cambio institucional ocurrido en América Latina desde la década de 1980 y hasta nuestros días.

Levitsky y Murillo (2012) presentan tres vías de cambio institucional: graduales, discontinuos y de reemplazo constante. Los dos primeros se vinculan con países que mantienen instituciones relativamente sólidas. Pero en la región latinoamericana, caracterizada por instituciones débiles, el cambio institucional ocurriría por la vía del *reemplazo constante*.

Levitsky y Murillo (2012:18) entienden por un entorno débilmente institucionalizado, aquel en el cual 1) el *enforcement* de las normas es bajo, o bien, existe un amplio margen de discrecionalidad de facto con respecto a su aplicación, y 2) la durabilidad institucional es baja, en el sentido que las reglas formales cambian constantemente, rara vez sobreviviendo a las fluctuaciones en el poder y a la distribución de preferencias. Dado este contexto, los actores tienen incertidumbre sobre si las reglas se cumplirán o, en caso de que se incumplan, si las sanciones respectivas se aplicarán. El resultado es una alta incertidumbre y horizontes temporales de corto plazo.

Justo este tema fue objeto de una amplia reflexión en el libro de José Ayala (Ayala Espino, Instituciones para mejorar el desarrollo, 2003), particularmente en su capítulo tercero intitulado, de manera más que sugerente, *El papel de las instituciones en el largo plazo en México*. Justo al referirse a las reformas institucionales emprendidas en los gobiernos de los presidentes De la Madrid, Salinas y Zedillo, hace ver los déficit de legitimidad y consenso en las mencionadas reformas, expresados al menos en cuatro ámbitos: las contradicciones y rupturas en las propias elites gobernantes, las resistencias sociales a los cambios, los cambios radicales de la política económica a partir de la década de 1980, y las crisis recurrentes por las cuales ha atravesado la economía mexicana en las últimas décadas.

En abono a lo anterior, Levitsky y Murillo señalan con gran tino que

... las transiciones fueron tratadas como momentos críticos en los que las reglas estaban puestas en tela de juicio, y se asumía que las nuevas normas '*anclarían*'<sup>2</sup> y luego darían forma a las subsecuentes trayectorias del régimen. Así, por ejemplo Schmitter y Karl sostuvieron que las condiciones durante la transición 'determinarían la distribución inicial de recursos entre

---

2 A veces así se traduce el concepto de *embeddness* utilizado de manera ejemplar por Karl Polanyi en su *La gran transformación* ((1944) 2015). Una mejor traducción sería *engastar*, que es la que utilizo. También se usa *empotrar*.

los actores, y que estas disparidades temporales se convertirían –por medio de normas, garantías y roles– en estructuras duraderas’ (1992: 59).

Pero esas predicciones no fueron correctas. En la mayoría de los casos, las instituciones creadas durante las transiciones democráticas no lograron engastarse, sino que fueron rápidamente modificadas o desmanteladas total o parcialmente.

Una razón decisiva es que, a diferencia de las reformas neoliberales implantadas en los países desarrollados, que fueron graduales, en América Latina, por el contrario, la liberalización a menudo conllevó al desmantelamiento rápido y de gran escala de las instituciones económicas. Ya Pepe Ayala señalaba en su texto que las reformas neoliberales en México fueron

respuestas de corto plazo a los intensos cambios económicos, políticos y sociales ocurridos en las últimas décadas, pero no una reforma institucional a fondo... (sino) impuestas por las urgencias del momento... (2003-97).

sin considerar sus efectos potencialmente desarticuladores sobre la economía, la política y la sociedad. Además, comparando las transiciones española y mexicana, Ayala subrayó

el proceso mas incompleto y difícil de la construcción de consensos en la transición mexicana exitoso, en la reforma electoral, pero con una falta de acuerdo en áreas fundamentales en áreas sustantivas: la reforma fiscal, la reforma financiera, la renovación del pacto federal, etc. (*ibid.*).

Aun en el ámbito de la reforma electoral habría que tomar la idea del éxito de las reglas electorales con asegunes, como lo hemos podido constatar en el presente.

Levitsky y Murillo (Levitsky & Murillo, 2012), coincidiendo con lo planteado por Ayala una década anterior, encuentran cuatro áreas en donde el *reemplazo constante* es el signo definitorio de las instituciones durante el neoliberalismo en América Latina. En el área económica “los gobiernos llevaron a cabo profundas reformas institucionales –inclu-

yendo la privatización y la desregulación a gran escala, y una dramática reestructuración de los regímenes de comercio e inversión extranjera”. También se realizaron reformas relampagueantes en el ámbito del bienestar social: “reconstruyeron de forma radical los sistemas de pensiones, sustituyendo sistemas *pay-as-you-go* con sistemas privatizados”. Otro caso de reemplazos constantes es el caso de la descentralización, y finalmente en el ámbito electoral.<sup>3</sup>

Aquí la volatilidad electoral explica las constantes reformas electorales en gran parte de América Latina (Remmer, 2008). Si los partidos en el poder suelen diseñar las reglas electorales de acuerdo con su propio interés, entonces la volatilidad extrema –cuando los partidos dominantes pierden poder frente a los nuevos en repetidas ocasiones– debe dar lugar a un frecuente rediseño electoral (Levitsky y Murillo, *op. cit.*: 26). Lo anterior ocurre aún más por la creciente debilidad y en ocasiones la desaparición o el debilitamiento de partidos políticos históricos, como ha ocurrido en Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y recientemente en Costa Rica, Chile y México.

Este reemplazo constante de reglas del juego en América Latina se debe a que, a diferencia de instituciones generadas en este mismo periodo en países desarrollados, se diseñaron más o menos en línea con el poder doméstico y la distribución de preferencias, y las normas sociales y políticas existentes; en nuestra región la debilidad de las coaliciones políticas y económicas genera incertidumbre lo que supone un contrasentido cuando la idea misma de la generación de instituciones es generar certidumbre. Pero además cuando la incertidumbre es extrema, “los legisladores encargados de redactar las reglas son más propensos a estimar erróneamente las preferencias o fuerza de actores poderosos, dejando a las instituciones con diseños vulnerables ante el reemplazo”, observan Levitsky y Murillo.

Las instituciones débiles en la región son el resultado de una desconexión entre los procesos formales de elaboración de normas y los deten-

3 Ver también mi texto (Gordillo, La ansiedad por concluir: la débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina”, octubre de 1999).

tadores de poder de facto. Muchos de estos actores –militares, la Iglesia Católica, y las élites económicas– ejercieron un veto informal sobre las instituciones que se estaban creando. Levitsky y Murillo sostienen con razón que “el papel de los actores con poder de veto informal fue especialmente manifiesto, donde las fuerzas conservadoras no pudieron traducir su poder de facto en fuerza electoral” (*op. cit.*).

Como advierten Elkins, Ginsburg y Melton, la historia de América Latina está llena de *constituciones de transición* –a menudo escritas por asambleas constitucionales que no fueron lo suficientemente representativas de los líderes poderosos– y que se encontraron con una extinción rápida, ya que se interponían en el camino de la ambición del Ejecutivo” (2009: 73 citado en Levitsky y Murillo, 2012).

A lo anterior se debe añadir el efecto imitación particularmente en las últimas décadas en donde, bajo el concepto de mejores prácticas, varias agencias internacionales como el FMI, el Banco Mundial, la OCDE y varias agencias de Naciones Unidas buscaron implantar modelos institucionales con poco cuidado al contexto local y a las características de las constelaciones de poder. Un ejemplo citado por Levitsky y Murillo es la difusión de las instituciones reguladoras en América Latina (Jordana y Levi Faur, 2005). Los gobiernos latinoamericanos adoptaron por ejemplo, las instituciones reguladoras de las telecomunicaciones y la electricidad bajo la presión de las instituciones financieras internacionales (Henisz, Guillén y Zelner, 2005). Sin embargo, muchos de estos nuevos arreglos fueron impugnados o bloqueados en el ejercicio de sus funciones tanto por actores poderosos con veto como por las mismas reglas informales con las que se continuaron manejando muchos aspectos que formalmente correspondían a esas agencias reguladoras (los textos anteriores citados en Levitsky & Murillo, 2012).

### *El ansia por cambiar en México<sup>4</sup>*

Muchas de estas reformas se hicieron con la enorme rapidez que criticaba José Ayala (2003:97) por una de las razones que venía señalando O'Donnell (O'Donnell, 1994) en su ensayo sobre democracia delegativa: las instituciones de *accountability horizontal* –en particular, los órganos Legislativo y Judicial– son débiles en la mayor parte de la región, de tal forma que los actores con poder de veto formales, son, en realidad, tigres de papel. Mediante el uso de la autoridad por decreto o llamados plebiscitarios, los Ejecutivos le dan la vuelta a los poderes que deberían contenerlos. La otra razón por la cual fue posible aplicar en algunos momentos la terapia de *shock* de las reformas neoliberales fue por la frecuencia y profundidad de las crisis económicas, sociales y políticas que generaban la sensación de la emergencia, y facilitaban la acción de las franjas de tecnócratas proclives a la implantación, brusca y sin consulta ni debates, de sus paquetes de reformas estructurales.

La mayor aportación del texto de Levitsky y Murillo reside en el énfasis que ponen en el *non-enforcement*<sup>5</sup> y su relación con la estabilidad institucional y con su cambio. (O'Donnell, 1994).

Así presentan un excelente retrato del México autoritario:

4 “La manía por tratar de alcanzar conclusiones rápidas [*la rage de vouloir conclure*] es una de las obsesiones de la humanidad más estériles y horripilantes. Cada religión y cada filosofía ha reclamado tener a dios de su lado, o bien ha presumido comprender el infinito y conocer las recetas para la felicidad. ¡Qué arrogancia y qué insignificancia!” (Flaubert, 1954). Esta famosa frase fue utilizada por Albert Hirschman en su libro *Journeys Toward Progress* (1963) para indicar una de las mayores deformaciones de los diseñadores de políticas públicas en la región: antes de tener bases empíricas suficientes ya están pregonando políticas públicas que tienen ese rasgo mesiánico de las fórmulas mágicas.

5 Es complicada la traducción a español del término *enforcement*, se menciona como acatamiento o peor aún como implantación de las leyes. Quizás más preciso sería entender ese concepto como acatamiento de las leyes incluso, cuando sea necesario, por medio de la coerción del Estado.



La relación entre *non-enforcement* y estabilidad puede ser vista en el caso de México bajo el poder del PRI. Constitucionalmente, el orden mexicano post-revolucionario fue muy estable. De hecho, la Constitución de 1917 sobrevivió hasta fines de siglo. Sin embargo, las cláusulas constitucionales que amenazaban los intereses vitales del PRI y sus élites, que incluyen elecciones libres y justas, límites al Poder Ejecutivo, seguridad de tenencia judicial y una variedad de derechos sociales progresivos, fueron violadas de manera sistemática. Entonces, la estabilidad institucional formal mexicana en el siglo XX tuvo sus raíces en la preferencia de las élites por el *non-enforcement* y en menor magnitud por las posibilidades de veto (los gobiernos del PRI podían fácilmente cambiar las reglas). Si la alternativa del *non-enforcement* no hubiese estado disponible, las demandas por un cambio institucional hubiesen sido probablemente más intensas (*op. cit.*: 32).

Rafael Segovia señaló, en un ensayo publicado originalmente en 1974 y posteriormente en el libro de compilación de sus textos, *Lapidaria política*, que

... la función del Estado mexicano ha venido por ello creciendo en contra de su voluntad; la multiplicación y diversificación de los grupos sociales y económicos ha dejado a lo largo del camino modernizador una *teoría de residuos institucionales* engastados en el aparato estatal. Tratar de liberarse de ellos equivale a arrancar una planta trepadora que sostiene el viejo edificio que en parte ha destruido (1996:53, énfasis mío).

Fernando Escalante retoma esa sugerente imagen para añadir que en ese párrafo Segovia se refería a la CTM, a la CNC y a los organismos empresariales, aunque eran mucho más que eso. “Esos residuos eran los instrumentos para articular y agregar intereses –dice Segovia– para ordenar el proceso de cambio social, para *hacerlo gobernable*”. (Escalante, Fernando, 2018:217, énfasis mío).

Esos residuos institucionales han sido instituciones formales creadas *no para establecer reglas del juego, menos aún para que se cumplan*, sino muy frecuentemente para satisfacer *formalmente* demandas sentidas por

la sociedad o por la opinión pública internacional, aunque era claro para los implementadores de esas instituciones que éstas tendrían un valor meramente simbólico.<sup>6</sup>

Estas instituciones, que Levitsky llama cortinas y que a mí me parece más apropiado llamarlas *instituciones engañosas*, están usualmente acompañadas por reglas informales que ayudan a canalizar las expectativas de los actores poderosos precisamente a través de un débil *enforcement*. Estas instituciones informales pueden servir para reforzar o mejorar la estabilidad de las reglas formales. Nuevamente Levitsky y Murillo usan el ejemplo mexicano.

Las élites del PRI enfrentaron el problema de sucesión presidencial en un contexto de elecciones regulares, pero de facto no competitivas (y la prohibición real a la reelección). Con el tiempo, las élites desarrollaron una institución informal, llamada *dedazo*, mediante el cual los presidentes elegían unilateralmente quién sería su sucesor de un set de selectos candidatos (miembros del gabinete ministerial), quienes seguían un claro conjunto de reglas (por ejemplo, abstenerse de hacer campaña, de movilizar simpatizantes, o atacar a sus rivales, y apoyar públicamente al eventual nominado). Los presidentes salientes, entonces, se retiraban de la vida política (Langston, 2006). El *dedazo* moldeó la sucesión de líderes en México por medio siglo, y contribuyó de manera central a la estabilidad del régimen electoral formal mexicano (*op. cit.*: 33, énfasis mío).

Las fuerzas políticas tradicionales mexicanas sólo sabían negociar asumiendo –y quizás lo siguen asumiendo hoy–, aquel famoso diálogo de Martín Luis Guzmán:

Al líder de los radicales, Oliver, que quería empujar al General Elizondo a la asonada, le dice éste: madrugar sí, licenciado, pero sin que corra uno el

6 ¿Acaso no ha pasado eso de manera escandalosa con la supuesta Fiscalía General de la República, presuntamente autónoma?

riesgo de que pronto lo acuesten. Hay que madrugar tomando en cuenta el reloj. Pero el líder radical, ya entrado en la discusión, le responde: Un punto me parece merecedor de los más amplios desarrollos, el de las reglas posibles en nuestras contiendas públicas. La regla es una sola: en México, si no le madruga usted a su contrario, su contrario le madruga a usted (Guzmán, 1987).

La idea de madrugar está profundamente arraigada en las prácticas políticas tanto de las elites como de las dirigencias sociales, particularmente las de corte corporativista. El Pacto por México, por ejemplo, pudo encaminarse por el rumbo de la deliberación pública, pero sus promotores juzgaron que tardaría mucho tiempo y probablemente concitaría mayores resistencias. Optaron por sorprender con el madrugue. En el sexenio del presidente López Obrador abundan esos ejemplos de madruguetes.

Por su lado, Octavio Paz, en uno de sus célebres capítulos de *El laberinto de la soledad* –“Los hijos de la Malinche”– (Paz, 1950) afirma respecto al mexicano que “todas sus relaciones están envenenadas por el miedo y el recelo. Miedo, al señor, recelo ante sus iguales... Solamente en la soledad se atreve a ser” (en Roger Bartra 2002:164). Como dijera Octavio Paz, el mexicano es un ser que se encierra y se preserva: máscara el rostro y máscara la sonrisa. La máscara ligada al disimulo. Y añade Paz: “No sólo nos disimulamos a nosotros mismos y nos hacemos transparentes y fantasmales; también disimulamos la existencia de nuestros semejantes.” (*Ibid.*) A eso lo llama ningunear.

Así pues, en las prácticas políticas mexicanas los tres arreglos informales decisivos son: el dedazo, el madrugue y el ninguneo. Y siguen siéndolo hasta el momento.

*Los hábitos del corazón y del espíritu en la transición mexicana*<sup>7</sup>

El sociólogo polaco Piotr Stompka (2000), reflexionando sobre las transiciones en Europa del Este de la década de 1980, trataba de encontrar las bases de la desilusión que siguieron a la gran esperanza que en su momento suscitaron. Cita a uno de los principales arquitectos de esas transiciones, Vaclav Havel y su texto *Paradise Lost*, donde pinta una situación dramática y pesimista de las sociedades poscomunistas en Europa:

Odios entre nacionalidades, sospecha, racismo, incluso signos de fascismo; demagogia viciosa, intriga, y mentiras deliberadas; intriga y una lucha sin límites y sin restricciones por los puros intereses particulares, un hambre por el poder, una ambición cruda, fanatismos de todo tipo; nuevas y sin precedentes formas de robar, el surgimiento de diferentes mafias, la ausencia de tolerancia, entendimiento, gusto, moderación, razón (Havel, 1992: 6).

Sztompka trata de explicar esta situación recurriendo a los hábitos y costumbres de las sociedades –hábitos del corazón y los hábitos del espíritu a los que refirió Alexis de Tocqueville en su *Democracia en América*. El autor polaco propone un concepto que denomina *competencia civilizatoria* y que define en los siguientes términos:

7 Alexis de Tocqueville los definía de la siguiente manera: “Entiendo aquí la expresión de costumbres en el sentido que atribuían los antiguos a la palabra mores. No solamente la aplico a las costumbres propiamente dichas, que se podrían llamar los hábitos del corazón, sino a las diferentes nociones que poseen los hombres, a las diversas opiniones que tienen crédito entre ellos, y al conjunto de las ideas de que se forman los hábitos del espíritu” (Tocqueville, (1835) 1998- 287). También Douglass North se refiere a lo anterior, utilizando el concepto de estructura de artefacto (artifactual structure), que puede ser entendida como la herencia tangible cultural definida como “el aprendizaje de las generaciones pasadas transmitido como cultura en la estructura de creencias de las generaciones presentes” (2005:50).

Me refiero a una clara analogía con lo que los lingüistas llaman “competencia en el lenguaje”, a un complejo conjunto de reglas, normas y valores, hábitos y reflejos, códigos y matrices, guías (*blueprints*) y formatos cuyo manejo habilidoso y semi-automático es un pre-requisito para la participación en las civilizaciones modernas. Cuatro subcategorías sustantivas de competencia civilizatoria coinciden con cuatro áreas de las sociedades modernas, desarrolladas: economía, política, conciencia social y vida cotidiana. Primero está la cultura emprendedora indispensable para la participación en una economía de mercado... Segundo, está la cultura cívica necesaria para la participación en la democracia... Tercero está la cultura discursiva, clave para la libre participación en el intercambio de ideas. Algunos de sus componentes incluyen: tolerancia, apertura intelectual, aceptación de la diversidad y del pluralismo, escepticismo... Y cuarto la cultura de lo cotidiano, indispensable para la vida diaria en sociedades urbanizadas, tecnológicamente saturadas y orientadas al consumidor (2000:7, todas las referencias al texto de Sztompka fueron traducidas directamente del inglés.)

Contra estas características de la competencia civilizatoria, Sztompka argumenta que el régimen comunista obstruía e imposibilitaba su desarrollo:

Todo estaba afectado a partir de tres mecanismos causales. El primero era adoctrinamiento directo a través de propaganda socialista, así como aclimatación social a los usos y costumbres de las prácticas políticas y económicas socialistas... El segundo implicaba intentos exitosos de control totalitario a través del aparato represivo del Estado –que resultó en oportunismo, sumisión ciega, resistencia a tomar decisiones propias, evitar asumir responsabilidades personales, etc., que en conjunto construyó el síntoma del infantilismo prolongado funcional con el paternalismo del estado. El tercero y probablemente crucial, fueron los patrones de defensa adaptativa que desarrollaron de manera espontánea contra el adoctrinamiento y el control totalitario. Tomaron la forma de consecuencias no intencionadas o “efectos bumerán” –por ejemplo, falta de respeto a las leyes, evasión institucio-

nalizada de reglas, desconfianza hacia las autoridades, doble estándar del lenguaje, “double-talk”, y de la conducta, glorificación de la tradición, idealización del Oeste—... (2000: 7-8, énfasis mío).

En México podemos encontrar similitudes en el papel que jugó la escuela pública en el adoctrinamiento de una determinada visión articulada al régimen autoritario —la visión construida a partir del concepto clave de estabilidad—; en el uso político partidista de tribunales, ministerio público y en general del poder judicial y las policías para reprimir o escarmantar a los ciudadanos que intentaban alguna forma de activismo social o político; y en unas pautas de conducta asumidas y transmitidas desde la sociedad y los medios de comunicación para adaptarse a convivir en un régimen carente de respeto a sus propias leyes. La expresión más acabada de lo anterior es lo que podríamos denominar como *cantinflear* en relación con el famoso cómico de los años dorados del cine mexicano, Mario Moreno “Cantinflas”. El famoso “Chango” Garizurieta, en un artículo intitulado la Catarsis del mexicano y publicado en 1946, hablaba de Cantinflas —que según él quiere decir máscara en latín— como prototipo del mexicano:

Ante su abultado sentimiento de inferioridad, sabe que lo mismo se compromete negando que afirmando; entonces ni niega ni afirma: oscila entre la afirmación o la negación... Cantinflas tiene que defenderse de un medio que le es hostil; pero como no puede hacerlo física ni legalmente, lo hace con astucia... con un lenguaje de su creación que no es germanía o caló... (en Roger Bartra, 2002: 125-26).

El concepto opuesto al de competencia civilizatoria, usado por el sociólogo polaco Sztompka, es *incompetencia civilizatoria*, que construye a partir de siete oposiciones:

a) privado contra público, b) pasado contra presente, c) fatalidad contra agencia humana, d) libertad negativa contra libertad positiva, e) mitolo-

gía contra realismo, *f*) Oeste contra Este, *g*) utilitarismo contra verdad. (2000:9).

Y añade que el código cultural fundamental y de mayor arraigo en las condiciones del socialismo real fue la oposición entre dos esferas de la vida: lo privado (lo personal) *versus* lo público (el mundo oficial):

esta oposición tiene una inequívoca sensibilidad moral. El ámbito privado es el ámbito de lo bueno, de la virtud, de la dignidad, y del orgullo, en tanto que la esfera pública es el dominio de lo malo, del vicio, del desdén y de la vergüenza... y en consecuencia lo que se plantean los ciudadanos común y corrientes es que vencer al sistema y engañar a las autoridades, evadiendo las regulaciones públicas, las reglas y las leyes, es una de las virtudes más ampliamente reconocidas, y engaños sucesivos son vistos con admiración cuando no con envidia (2000:9).

Quisiera terminar este ensayo con algunas reflexiones sobre el proceso mismo de transición política en México. En el horizonte que podía vislumbrarse a partir de los resultados electorales de 1997, y la forma equitativa y transparente con la que se habían llevado a cabo los comicios, incluyendo el reconocimiento a las autoridades por parte de las fuerzas opositoras, era concebible afirmar que

una vez alcanzado el consenso básico sobre el andamiaje electoral, lo que sigue es la discusión sustantiva sobre la gobernabilidad en la nueva circunstancia del país, pluralista y competitiva, una suerte de segunda generación de reformas sobre el diseño del Estado en condiciones democráticas: el diseño funcional del Estado de partidos (énfasis mío, Becerra, Woldenberg, Salazar, 2000: 481).

Esto no ocurrió. El eje autoritario –presidencialismo-partido hegemónico– reglas formales e informales–, paulatinamente debilitado conforme avanzaba la competencia electoral, también era el eje de la gobernabi-

lidad del antiguo régimen, y se desarticuló sin dar origen a un nuevo arreglo de gobernabilidad. No ocurrió lo que planteaban con cierta lógica la mayor parte de los analistas políticos, y que puede resumirse en el planteamiento de Becerra *et. al.* (2000):

(la transición democrática en México) no requirió un pacto que lo refundara todo, sino construir dos de sus piezas ausentes: un fuerte sistema de partidos... y echar a andar una vida electoral auténtica y competitiva (53-54).

Lo que siguió a partir de 1997 tampoco fue una continuidad del régimen autoritario bajo la conducción de otro partido. Lo que ocurrió fue una consistente decadencia en donde el centro político se desmadejaba, una emancipación gradual y discontinua, tanto de las entidades federativas como de franjas de la sociedad, al tiempo que operaba la colonización de franjas del aparato estatal o de territorio nacional por un sinnúmero de poderes fácticos.

En los gobiernos de las alternancias, fue la lógica de la decadencia administrada la que logró imprimir su propia dinámica. El rasgo distintivo de esta predominancia fue la ausencia de espacios vinculantes. No existieron espacios vinculantes para articular las demandas sociales, o para generar una coalición de excluidos. Pero tampoco existieron espacios vinculantes que permitieran establecer un itinerario coherente e integral para una modernización conservadora. Los gobiernos en el ámbito nacional y en los ámbitos estatales, dados sus márgenes de acción, administraban una lenta pero segura decadencia. Las movilizaciones sociales se fragmentaron, y los distintos poderes fácticos crecieron y se reprodujeron como quistes en los intersticios de un aparato estatal dañado. Lo anterior también subraya el papel que juega la ausencia de instituciones para el manejo de conflictos en la evolución de situaciones que conducen, en cambio, a la emergencia de liderazgos carismáticos y a diferentes formas de democracia delegativa. Estos vacíos institucionales



han afectado también el crecimiento económico, así como las formas de adaptación ante *shocks* económicos. Dani Rodrik afirma que cuando

las instituciones orientadas al manejo de conflictos son lo suficientemente fuertes como para asegurar que los mecanismos distributivos *ex post* [a las crisis económicas] se sujeten al “estado de derecho” más que al pillaje oportunista de grupos de interés, ni la severidad de los *shocks* ni la extensión latente de conflictos sociales, jugarán un papel relevante en la productividad futura de la economía (Rodrik, 1999:6).

En ausencia de mecanismos eficientes para el manejo de conflictos, también se producen *shocks* culturales resultantes de reformas estructurales que afectan visiones enraizadas fuertemente en la sociedad –como con el alzamiento del EZLN en 1994–, parecidos a lo que Mannheim (Mannheim, 1973) definió como quilianismo.<sup>8</sup>

8 Mannheim lo define de la siguiente manera: “en ese tipo de utopía trata de reflejar la mentalidad de sociedades tradicionales que se ven desgarradas por el tránsito del orden feudal al mundo moderno. Sociedades fundamentalmente agrícolas, caracterizadas por una pérdida total de las certidumbres simbólicas y valorativas. ¿Qué significa la Cruz?, ¿qué es el bien?, son las preguntas zozobrantas. En este proceso, la tendencia en estas sociedades las lleva a recrear una visión polar del mundo con cierta orientación iconoclasta, es decir, no hay símbolo que se pueda sostener firmemente. La violencia adquiere una sobreestimación como un medio valioso e insustituible para superar la incertidumbre, y puede llevar a conflictos de larga duración en los que sólo su probada ineficacia los lleva a concluirlos, ya que privilegian el aquí y el ahora muy por encima de la perspectiva del mediano y del largo plazo, que prácticamente desaparece o no es atendida. Atendiendo a su formulación original, la sociedad quiliasta no constituye más que una forma transitoria con escasa capacidad de institucionalización. Fruto de una crisis específica: el inicio de la disolución del orden feudal, que presenta una estructura de poder debilitada por la emergencia de nuevos actores sustentados principalmente en el manejo del dinero y mercancías (en este caso el Papa y la nobleza –el rey– que son el blanco del descontento social debido principalmente al incumplimiento de los principios cristianos); la sociedad quiliasta se compone socialmente de campesinos, artesanos, pequeña nobleza y disidentes del clero, expresiones de igualitarismo entre los sexos y de bandolerismo social; y transporta una visión apocalíptica que reduce el mundo a la lucha entre el bien y el mal.”

El autoritarismo genera sus propias culturas de la inercia. Es decir, formas de comportarse, valores y, sobre todo, una determinada corrupción del lenguaje. Con las obvias diferencias con los regímenes comunistas, durante el régimen autoritario en México se expande esa cultura en las relaciones entre ciudadanos y el poder expresadas en los diversos ritos: las elecciones periódicas y las celebraciones a los héroes. La cultura autoritaria es mucho más dañina para la vida democrática, en la medida que genera diversas subculturas de la resistencia, que tienen un rasgo en común. Buscar engañar al sistema usando los mismos códigos y la misma narrativa de éste. Sus principales ingredientes son los dobles estándares, el dar la vuelta a las leyes y, sobre todo, la corrupción del lenguaje, que en México tiene su coronación en el lenguaje cantinflasco. Lo relevante de esta cultura autoritaria es que, justo porque ha sido una cultura hegemónica, sobrevive y se adapta en las alternancias políticas.

Mucho de lo anterior lo observamos claramente en las conductas antigobiernistas de los ciudadanos mexicanos, pero observo mayores coincidencias aun cuando Sztompka se refiere a la cuarta oposición que contrapone libertad negativa (libertad contra: independencia y autonomía) contra libertad positiva (libertad para: influencia, control, maestría, potencia): “La desviación cultural es claramente hacia la primera. La gente anhela y aprecia la libertad y la autodeterminación” (2000:11).

### *Trabajos citados*

- Alchian, A. a. (1973). The Property Right Paradigm. *The Journal of Economic History*, 33(1), 16-27.
- Ayala Espino, J. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Mexico: FCE.
- Ayala Espino, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo*. México: FCE.
- Becerra, Ricardo y Sanchez Talanquer, Mariano, coord. (2020). *Izquierda, democracia y cambio social: PRD (1989-2019)*. México: Editorial Cal y Arena-CIDE-PRD.
- Commons, J. ((1924,1968)). *Legal foundations of capitalism*. Madison: University of Wisconsin.
- Escalante, F. (2018). Pasado presente/Noticia del naufragio. En F. E. compilador, *Si persisten las molestias* (pp. 207-233). México: Cal y Arena.

- Flaubert, G. (1954). *Correspondance 1830-1863* Volume 1. L. Conard.
- Gordillo, G. (enero-junio de 2017). No es capital social sino actores, instituciones, movilizaciones. *Revista Artículos y ensayos de Sociología Rural*, 12(23).
- (octubre de 1999). La ansiedad por concluir: la débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina. *Mercado de valores*.
- (octubre de 1999). La ansiedad por concluir: la débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina". *Revista El Mercado de Valores*.
- Guzmán, M. L. (1987). *La sombra del caudillo México*. Coordinación de Difusión Cultural, Instituto de Investigaciones Bibliográficas, UNAM.
- Hardin, R. (1976). Group provision of step goods. *Behavioral Science* 21, 101-106.
- (1982). *Collective action*. Baltimore: John Hopkins University.
- Hirschman, A. (1965). *Journeys toward progress*. Nueva York: Doubleday Anchor Book.
- Jones, B. (2001). *Politics and de Architecture of choice: Bounded Rationality and Governance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Levitsky, S., & Murillo, M. (2012). *Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina*. PUCP Peru: Politai, 3(5), 17-44. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14124>.
- Mannheim, K. (1973). *Ideología y utopía*. Madrid: Aguilar.
- Marwell, G. y. (1993). *The Critical Mass in Collective Action: A Micro-Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meinzen-Dick, R. A. (2000). *Innovation in Natural Resource Management: The Role of Property Rights and Collective Action in Developing countries*. Washington D.C.: Consultative Group on International Agricultural Research.
- Meinzen-Dick, R. M. (2004). Methods for studying collective action. *Agricultural Systems*, 82(3).
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. England: Cambridge University Press.
- (2005). *Understanding the process of economic change*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Novelo Urdanivia, F. (2003). Una semblanza acerca de la obra de José Ayala Espino, algo más que cantidades, precios y mercados. *Análisis económico*.
- (Num 1 año 1 2004 ). José Ayala: instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar. *Economía Unam*, 118-123.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*(5 (1)).
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity (Vol. 241)*. . Princeton:: Princeton University Press.
- (2007). Collective Action Theory . En e. Carles Boix and Susan Stokes, *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (págs. 186-208). Oxford: Oxford University Press.
- (2011). *El gobierno de los bienes comunes*,. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2015). *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy: Volume 1, Polycentricity in Public Administration and Political Science*, . (D. H. Cole, Ed.) Lexington Books.
- (1999). *Polycentric Governance and Development (Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis)*. (M. D. McGinnis, Ed.) Michigan: University of Michigan Press.
- Paz, O. (1950). *El Laberinto de la Soledad*. México: Cuadernos Americanos.
- Polanyi, K. (1944,2001, (ed. en español FCE 2015)). *The Great Transformation* . London: Bacon Press.
- Rodrik, D. (1999). The new global economy and developing countries: making openness work”, , USA, 1999. *Overseas Development Council*.
- Salazar, L. (1993). Agotamiento de la hegemonía revolucionaria y transición política”. En J. J. coordinadores Blanco, *México a fines del siglo tomo 2*. México: Siglo XXI.
- (24 de febrero de 1994). “Consenso sin credibilidad”,. *semanario etcétera*.
- Segovia, R. ((1974), 1996). La crisis del autoritarismo modernizador. En R. Segovia, *Lapidaria política*. México: Fondo de cultura económica.
- Simon, H. (1995). The Potlatch between political science and economics. En M. L. ed. J. Alt, *Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*. New York: Russell Sage Foundation.
- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal Of Economics*,.
- Sztompka, P. (2000). “*Civilisational competence: a prerequisite of post-communist transition*”,. Krakow, Poland: Centre for European Studies Working Paper, Jagiellonian University.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*”. Madrid: Alianza Universidad.
- Tocqueville, A. d. ((1835) 1998). *La democracia en América*. México: FCE.
- Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, Vol. 27(2), 151-208.