



CAPÍTULO PRIMERO

UN MARCO NEOINSTITUCIONALISTA HISTÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL

I. ¿Qué tipo de nuevo institucionalismo?	21
II. Ventajas y limitaciones del enfoque neoinstitucionalista histórico	25
III. El marco analítico	31
1. Definiciones generales de instituciones y actores	33
2. Las relaciones entre instituciones y actores	37
3. <i>Path dependence</i> , coyunturas críticas y beneficios crecientes	39
4. Arreglos institucionales, coaliciones políticas, comunidades de discurso	43
5. Grandes procesos socioeconómicos y políticos	51
6. Las instituciones internacionales	53
7. Síntesis del marco teórico-analítico	54

CAPÍTULO PRIMERO

UN MARCO NEOINSTITUCIONALISTA HISTÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Un acercamiento inicial al tema de los orígenes o de las causas que llevaron a establecer el Seguro Social en México nos conduce a la formulación de cuestiones típicamente neoinstitucionalistas. En un plano general ¿cuáles son los fundamentos que están detrás de la puesta en marcha de la seguridad social en México? Si tomamos en consideración que se trató de la culminación de un proceso que venía fraguándose desde los inicios de la Revolución mexicana, que tuvo un auge importante durante algunos episodios de la lucha electoral de los gobiernos posrevolucionarios, que se constituyó en una de las banderas centrales de la política de masas cardenista y que se llevó a la práctica en un gobierno postcardenista que tenía como objetivo detener o paliar muchas de las medidas del gobierno anterior, pero no ésta en lo particular, que se siguió considerando como un hecho institucional de primer orden.

En otros términos, son varias y diversas las circunstancias que enmarcan el nacimiento del Seguro Social en México; algunas de ellas se refieren a grandes acontecimientos históricos, como la Revolución mexicana, o a procesos vinculados con la acción de determinados líderes políticos, sobre todo posrevolucionarios. Así ¿cuál es el peso de las grandes estructuras o procesos sociales sobre la creación del Seguro Social mexicano? ¿Cuál es el margen de acción individual que permitió su fundación en un momento determinado de la historia político-social de esas primeras décadas del siglo XX? Estas cuestiones plantean claramente la pertinencia de un análisis neoinstitucionalista del problema, esto es, de la relación estructura-individuo.

Desde una perspectiva particular, son diversas las preguntas que pueden resultar pertinentes: ¿Cuáles fueron las ideas que influyeron en mayor medida a la conformación de nuestro modelo de seguridad social?

¿Cómo es que las ideas se convirtieron en política pública? ¿Qué papel jugaron las elites políticas en este proceso? ¿Cuáles fueron los arreglos institucionales que permitieron o promovieron estas ideas y no otras? ¿Qué papel jugó la sociedad al demandar o aceptar las reformas sociales en ciernes? ¿Quiénes fueron los líderes que, imbuidos por la convicción de ciertas ideas, se echaron a cuesta el trabajo de organizar las reformas sociales en lo administrativo y en lo legal?

Así, mientras que las primeras preguntas intentan indagar en el viejo asunto de las relaciones entre estructura e individuo, entre necesidad y libertad, entre determinación y acción social, las segundas plantean la búsqueda más específica de los acontecimientos histórico-sociales que explican empíricamente cuáles fueron los procesos y los arreglos que se expresaron en la construcción de la idea de seguridad social en este país, en la Ley del Seguro Social y en la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Seguro Social se creó en México al final de 1943 y en el inicio de 1944, en el marco de un proceso de modernización económica y social que ya venía observándose en otras partes del mundo. Sin embargo, nuestro modelo de seguridad social mantuvo el enfoque laboralista de finales del siglo XIX, según el cual la protección de los trabajadores debería depender de sus aportaciones y de las cuotas a los patrones.

En cambio, llama la atención el hecho de que la idea de una política de seguridad social ya estaba lo suficientemente extendida entre las elites políticas de este país, a partir de la terminación del movimiento armado revolucionario, pero dicha política no se institucionalizó sino muchos años después. No obstante esta dilación, la elaboración de la seguridad social del Estado mexicano fue resultado de un acto gubernamental sustentado en la voluntad y en la visión del Poder Ejecutivo y realizada a través del liderazgo de un grupo de funcionarios estatales, surgidos de una generación revolucionaria con un alto sentido pragmático de la política y con una capacidad de gestión burocrático-administrativa de tipo profesional.

Así, el tema central de la investigación oscila alrededor de los contextos histórico-sociales e institucionales que enmarcan la evolución social de este país a lo largo de las primeras décadas del siglo XX y del papel de los actores políticos, gubernamentales y burocráticos en la creación del Seguro Social. Se trata de una investigación que gira alrededor de relaciones complejas entre estructura y acción social.

I. ¿QUÉ TIPO DE NUEVO INSTITUCIONALISMO?

Por este motivo, nos ha parecido conveniente adoptar el enfoque teórico-metodológico del llamado nuevo institucionalismo histórico (NIH), pues parece adecuado para abordar la problemática de determinar cómo es que surgen y se institucionalizan las políticas sociales. Nos interesa este tipo de nuevo institucionalismo, a diferencia de otras modalidades de nuevo institucionalismo (elección racional, sociológico-normativo), porque el objeto de estudio de esta investigación le otorga una importancia especial a los procesos de gestación y toma de decisiones históricas.

No obstante, hay unos rasgos del nuevo institucionalismo en lo general que son compartidos por las diferentes corrientes. Estos enfoques han sabido colocarse, por ejemplo, como alternativa a las explicaciones sociales de tipo estructuralista para las cuales la confluencia de un conjunto de fuerzas o factores socioeconómicos y/o políticos debería arrojar los mismos resultados en todas partes del mundo. Por otro lado, estos enfoques también ofrecen una explicación distinta a las teorías individualistas, de corte utilitarista o conductista, que sobredimensionan la acción de los individuos por encima del peso de las estructuras y de las instituciones.

Según Peters,¹⁴ el nuevo institucionalismo nació como un intento de recuperar las virtudes del viejo institucionalismo y de remontar las limitaciones presentes en el análisis conductista y de la elección racional. El nombre fue introducido por James March y Johan Olsen en 1984, para tratar de reorientar el análisis empírico dentro de la teoría política. Específicamente, el nuevo institucionalismo de March y Olsen está dirigido a confrontar los supuestos del conductismo y de la teoría de la elección racional, porque se caracterizan por un “contextualismo, reduccionismo, funcionalismo e instrumentalismo”. Por el contrario, el nuevo institucionalismo se va a distinguir porque intenta poner la acción colectiva en el centro del análisis. O, más bien, porque pretende establecer una relación de reciprocidad entre la acción social y su entorno socioeconómico y político.

Existen distintas formas de clasificar el nuevo institucionalismo, desde un listado amplio (normativo, elección racional, histórico, empírico, internacional y societal),¹⁵ hasta otro simplificado (nuevo institucionalismo de la elección racional y nuevo institucionalismo de corte más sociológico e

¹⁴ Peters, Guy B., *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, Londres y Nueva York, Pinter, 1999, pp. 15-17.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 17-20.

histórico).¹⁶ De ellas, vamos a suscribir aquella que nos proporciona Peter A. Hall,¹⁷ quien puede considerarse uno de los principales impulsores del NIH.

Según su propio balance, hay tres vertientes principales: el nuevo institucionalismo del *rational choice* (RCH) o elección racional, el nuevo institucionalismo sociológico (IS), y, desde luego, el nuevo institucionalismo histórico (NIH). Todas ellas aportan nuevos elementos para observar el ámbito de la política. Como es de entender, hay también divergencias importantes. Para descifrarlas, el autor divide temáticamente su argumentación; primero, en la discusión de la relación instituciones-comportamiento o estructura-individuo, y segundo, en el debate acerca de cómo las instituciones se originan y cambian.

Con relación a la relación estructura-individuo, Hall¹⁸ y otros autores encuentran complementariedad entre las diversas variantes neoinstitucionalistas, con la ventaja de que el NIH tiene la virtud de utilizar eclécticamente el enfoque de tipo “cálculo estratégico” y el enfoque de tipo cultural o sociológico.

En el institucionalismo RCH y en el NIH, por ejemplo, se acepta la existencia de una interacción significativa entre individuo e instituciones. Quizá el neoinstitucionalismo del RCH pone un mayor énfasis en la acción del individuo racional que busca maximizar su utilidad, en un marco de restricciones institucionales, mientras que el NHI pone un mayor acento en las reglas o normas institucionales. Por su parte, en lo referente al surgimiento de las preferencias destacan las divergencias: para el RCH, las preferencias son exógenas, y siempre consisten en la búsqueda de maximizar las utilidades; en cambio, para el NHI las preferencias se conforman dentro del contexto institucional, y están fuertemente imbuidas por éste. Adicionalmente, para el nuevo institucionalismo RCH las instituciones son incentivos que cambian de manera constante y rápida, para los que no resulta relevante el pasado histórico. Por su parte, el NIH encuentra una gran persistencia histórica en las instituciones.¹⁹ Sobre es-

¹⁶ Soltan, Uslaner, and Haufler (eds.), *Institutions and Social Order*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1998.

¹⁷ Hall, Peter A. and Taylor, Rosemary C. R., “Political Science and the three New Institutionalisms”, en Soltan *et al.*, *Institutions and Social Order*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1998, pp. 27-30.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Peters, *op. cit.*, nota 14, pp. 44-47.

ta cuestión de las preferencias, en cambio, el IS puede ser más útil, ya que es capaz de explicar mejor cómo es que las instituciones afectan las preferencias y las identidades, y porque nos dice que los actores deben escoger sus preferencias dentro de un repertorio de opciones culturalmente determinado.

Otra cuestión importante que aproxima a los enfoques RCH y NIH consiste en que los individuos, para maximizar sus beneficios, pueden decidir la conveniencia de actuar dentro de las instituciones, lo que nos conduce a la identificación de la acción colectiva o institucional y de una racionalidad colectiva que debería conducir al establecimiento de equilibrios. No obstante, esta misma cuestión de los equilibrios plantea diferencias entre ambas vertientes, porque el NIH asume la posición de ventaja del actor representado por el Estado, esto es, su capacidad de imponer una decisión sobre otros actores, a diferencia de un enfoque tipo RCH, en donde el resultado de la interacción sería el de maximizar el bienestar colectivo y el de elegir la alternativa preferida por los participantes. Esta diferencia también puede ilustrarse diciendo que el enfoque NIH se asemeja más al modelo agente-principal, en el sentido de que el comportamiento de los actores viene regulado por reglas que se controlan unidireccionalmente por el principal (Estado), a diferencia del enfoque de teoría de juegos, en el que los procesos se desarrollan bilateralmente, como producto de una negociación entre iguales.²⁰

Ahora bien, en cuanto al tema del origen y el cambio institucional, el enfoque del RCH es útil y potente para explicar el origen, la persistencia y funcionamiento de instituciones donde predomina el consenso entre actores, como en las legislaturas o en escenarios internacionales, o en espacios altamente competitivos *ex ante*, como el mercado. Pero no necesariamente encontramos este tipo de procesos en el ámbito de las políticas públicas, en donde el actor principal es el Estado y las instituciones se rigen esencialmente por el poder y la autoridad.

Como lo señala Pierson,²¹ la naturaleza de las políticas públicas es, entre otras, la provisión de bienes públicos por medio de mecanismos que implican el ejercicio de la autoridad de forma obligatoria, generalmente mediante reglas legales que son la característica básica de la política.

²⁰ *Ibidem*, pp. 50 y 53; Hall y Taylor, *op. cit.*, nota 17, pp. 29 y 30.

²¹ Pierson, Paul, "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", *The American Political Science Review*, vol. 94, núm. 2, junio de 2000, p. 257.

Esta particularidad de la acción del Estado es fundamental dentro del enfoque NIH, por lo que regresaremos a este tema más adelante.

Por su parte, el IS y el NIH le dan un sentido distinto al tema del origen y cambio institucional. Para ellos, las instituciones surgen y evolucionan en un mundo que ya está repleto de ellas. El IS se pregunta cómo las instituciones determinan el punto de vista de los actores sociales, y, desde esta perspectiva, asume que la elección de nuevas instituciones parte de los moldes institucionales ya existentes, particularmente eligen aquellas que otorgan mayor legitimidad social o que provienen de procesos de interpretación colectiva. El problema con esta vertiente es que no considera el conflicto que está presente en la elección y la renovación institucional, sino solamente el proceso de interpretación colectiva de significados, valores, *scripts*, etcétera.²² Podríamos decir, entonces, que esta variante es más útil para el estudio de procesos que llevan a explicar el funcionamiento de las organizaciones, como puede ser el caso de las empresas y firmas, o de otras instituciones de la sociedad o del Estado, como la escuela, los sindicatos o la administración pública. Es en el marco de esta última organización donde el encuentro entre IS y NIH es más estrecho.

Otro punto donde se aproximan el NIH y el IS es la tesis de que las nuevas instituciones deben surgir sobre la base de los modelos institucionales ya existentes, *path dependence*, los cuales, adicionalmente, ya poseen una conformación que favorece los intereses de unos actores sobre los intereses de otros, esto es, preestablecen una distribución desigual de poder que se refleja en el momento de la elección y cambio institucional.

Para el NIH, la historia es fundamental para poder observar de qué manera se van desplegando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo y por qué estos procesos están incrustados o asentados en instituciones (reglas formales, estructuras políticas o normas). Dicho de otra forma, el NIH está preocupado por los momentos críticos, por el desarrollo de secuencias distintivas y por las rigideces que hacen difícil escapar a los actores sociales de rutas establecidas.²³ El NIH está interesado en el estudio de instituciones de larga duración en las que confluyen procesos y factores también de larga data. Adicionalmente, podríamos decir que

²² Hall y Taylor, *op. cit.*, nota 17, pp. 30 y 31.

²³ Pierson, *op. cit.*, nota 21, p. 264.

este enfoque se acomoda mejor al estudio de las instituciones del Estado y al análisis de las relaciones de poder en un ámbito más amplio que el de los actores individuales o de las microorganizaciones. Independientemente de las ventajas que pueda representar el NIH para el estudio de las políticas públicas, es indudable que sus posibilidades de aplicación y desarrollo dependen de la inclusión de aspectos de índole teórico-metodológica provenientes de otras corrientes institucionalistas.

¿Cuáles son dichas aportaciones? Sólo por resumirlas: el análisis de las funciones de cada institución, para descubrir por qué persisten y qué beneficios proporcionan para quién; de qué manera las instituciones ya existentes condicionan las preferencias y las elecciones de los actores; cuáles son los procesos y los factores que determinan la influencia de las instituciones sobre el comportamiento de los individuos y sobre la creación y el cambio institucional; esto último, de una manera que trascienda los hallazgos obtenidos por el proceso inductivo de la investigación y que, por consiguiente, contribuya a establecer las bases teóricas de la dinámica institucional.

Hall plantea una conclusión sobre el NIH, con relación a las otras escuelas, que también habrá de tomarse en cuenta: “El institucionalismo histórico se ubica en una posición pivotal muy especial. Muchos de los argumentos producidos recientemente por esta escuela podrían traducirse rápidamente en términos de elección racional, mientras que otros muestran una clara apertura hacia el nuevo institucionalismo en sociología”.²⁴

II. VENTAJAS Y LIMITACIONES DEL ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA HISTÓRICO

Vale la pena profundizar en las razones de índole teórico-metodológica que justifican la elección del NIH para esta investigación:

- a) El NIH tiene una concepción amplia de la relación estructura-acción social que se adapta a factores muy diversos del análisis político-social, como los que caracterizarán esta investigación

²⁴ Hall y Taylor, *op. cit.*, nota 17, p. 34.

El NIH recuperó la tesis funcionalista, por ejemplo, que explica el marco dentro del cual actúan los individuos, pero rechazó la tesis de que dicha acción obedece a la necesidad del sistema. Asimismo, se vio influenciado por los enfoques neomarxistas y por las teorías pluralistas del conflicto por su atención en el Estado como una de las fuentes fundamentales de las instituciones políticas. Sin embargo, el nuevo institucionalismo intenta dar respuesta a aquello que las teorías conductistas, marxistas o pluralistas no pueden explicar; esto es, por qué a pesar de la existencia de grandes estructuras o formas conductuales semejantes entre diversos países, las consecuencias políticas son divergentes. Según el NIH, estas diferencias se pueden explicar más adecuadamente cuando se utiliza un análisis conceptual intermedio en el que se toman en cuenta la diversidad de incentivos y restricciones a los que se enfrentan los actores políticos en su conflicto mutuo.²⁵

Asimismo, como ya se esbozó más arriba, el NIH permite un buen eclecticismo con otras versiones de institucionalismo, en este caso relativas a la relación estructura-individuo: el RCH, que define la relación en términos de un cálculo estratégico, y el IS, que parte de un enfoque cultural, en el que los individuos se adaptan a las normas o patrones ya establecidos.²⁶

- b) El NIH le confiere una gran importancia al análisis de las coaliciones políticas, al papel de las instituciones políticas previas y a la influencia de las ideas en la toma de decisiones

Los intereses de los individuos o de los grupos constituyen una variable elemental para explicar las políticas públicas; para que una política pueda tener éxito debe representar los intereses de un sector importante de la sociedad, aunque cabe señalar que una política pública afecta desigualmente a los distintos actores políticos: algunos son favorecidos y otros no. Ésta es una variable que por sí sola resulta insuficiente, porque corre el riesgo de expresar una posición muy determinista que somete la acción política a los intereses de los grupos económicos o de las coaliciones políticas que estarían representándolos. Sin embargo, habría otra variante de esta posición, en la que las políticas públicas obedecerían a los intereses de los propios políticos, cuyo fin último sería obtener la elección o reelección por parte de los votantes. La ventaja de ambas perspectivas,

²⁵ Steinmo, Frank *et al.*, *Structuring Politics*, Nueva York y Oakleigh, Cambridge University Press, 1992, p. 6.

²⁶ *Ibidem*, pp. 7, 8 y 18.

pese a sus diferencias, reside en que permite vincular la elección de las políticas con su sustrato político-social y con el conflicto de intereses que es inherente al análisis político.²⁷

Por su parte, las políticas públicas también se pueden entender como una función de instituciones previamente existentes, al interior del propio Estado, y que son estructuras objetivas condicionantes de la acción de los individuos o grupos a través de conjuntos de incentivos y sanciones, y que interactúan entre ellas para producir diversos resultados. Una ventaja de utilizar esta variable es que nos permite observar el peso de las configuraciones institucionales al nivel de los propios administradores públicos, y también es útil porque nos permite realizar un análisis institucional micro que aporta algo diferente a las explicaciones macro que son características de otras variables.²⁸

Finalmente, las políticas públicas también pueden explicarse como resultado de la influencia de las ideas sobre los tomadores de decisiones, ya sea como un determinante complementario a las otras variables o como una influencia fundamental sobre los actores políticos que modela su concepción del mundo y que, a su vez, les proporciona el poder para traducir esas ideas en políticas públicas. Estas ideas tendrían un efecto sobre la acción social mucho más duradero una vez que logran institucionalizarse como procedimientos rutinarios dentro de organizaciones clave, que luego terminarían por interiorizarse por parte de los responsables de administrarlas. Esta variable plantea directamente la interacción con las demás, puesto que, desde donde se le quiera ver, las ideas son influyentes dentro de la formulación de políticas siempre y cuando logren incrustarse en los individuos u organizaciones clave, es decir, siempre y cuando logren institucionalizarse, por lo que un análisis más fino desde esta perspectiva debería resolver el problema no sólo del origen de las ideas, sino, sobre todo, del proceso que explica cómo logran rutinizarse al interior del Estado y de los factores de los cuales depende o que detonan dicha institucionalización.²⁹

²⁷ Hall, Peter A. (ed.), *The political power of economic ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989, pp. 12 y 13, y también Hall, Peter A., "The role of interest, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations", en Lichbach, Irving y Zuckerman, Alan S., *Comparative Politics. Rationality, culture and structure*, varios países, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 178 y 179.

²⁸ Hall, *The political power...*, p. 11; Hall, "The role of interest...", *cit.*, nota 27, pp. 181-183.

²⁹ Hall, "The role of interest...", *cit.*, nota 27, pp. 184-186.

Estas últimas observaciones nos permiten pensar en una posible combinación de variables y en la posibilidad de formular explicaciones institucionalistas más versátiles que incorporen de diversa manera los elementos explicativos de diversas corrientes o enfoques.³⁰

- c) El NIH parte de fundamentos metodológicos más interpretativos y de largo plazo, y menos cuantitativos y cortoplazistas.³¹ Para este enfoque, los conceptos y categorías que explican las instituciones y la acción social no están preconstituídas, sino que van emergiendo del análisis

Y de la misma manera, esta característica del NIH que privilegia los procesos temporales prolongados es una de las razones que la convierten en un enfoque más adecuado para el tema de investigación en cuestión, con relación a la vertiente del RCH que, como se vio, ha demostrado su potencialidad en ámbitos espacio-temporales más acotados.

Otra de las razones que hacen del NIH una herramienta adecuada para la investigación es la manera de afrontar el problema de las preferencias de los individuos, pues mientras el RCH las asume como preexistentes, en el NIH se convierten en variables que tienen que ser en sí mismas explicadas como resultado de un conjunto de determinaciones históricas y que operan en distintos niveles.

Por otra parte, también vale la pena listar algunas críticas contra el NIH, con el propósito de tratar de incorporar algunas soluciones en un enfoque más enriquecedor de la teoría seleccionada:

³⁰ Hall utiliza como ejemplo su experiencia con relación al impacto mundial del keynesianismo. Para quienes se concentran en el análisis de los intereses, como Gourevitch, lo primordial es la forma en que se conformaron diversas coaliciones para apoyar esas políticas; para los preocupados por el efecto de las estructuras institucionales, como es el caso de Skocpol y Weir, la adopción de las políticas se debió al peso inercial de pasadas experiencias que ya apuntaban en esa dirección; y, para los seguidores de la explicación por el lado de las ideas, el keynesianismo fue resultado de su aceptación por parte de comunidades científicas abiertas al conocimiento, con menos predominio de estructuras científicas jerárquicas. Otro ejemplo de esa capacidad de combinación es el trabajo de Weir acerca del keynesianismo en los Estados Unidos. No obstante, Hall señala que pese a estas posibilidades hay una clara demarcación en la actualidad entre la posición que adoptan las diversas disciplinas; los economistas, por ejemplo, tienden a priorizar los intereses de los individuos o de los grupos, mientras que los politólogos tienden más hacia las ideas; en cambio, los institucionalistas (NIH) deberían moverse hacia una posición intermedia. Hall, "The role of interest...", *cit.*, nota 27, pp. 186-191.

³¹ Lo cual es más afín al objeto de estudio y a las preferencias de esta investigación.

- a) Se dice que no posee una definición clara de lo qué es una institución

Según Peters, el NIH es un tanto vago acerca del significado del concepto instituciones, porque se le enuncia frecuentemente mediante ejemplos y no a través de definiciones, lo cual podría sugerir que para esta corriente una institución puede ser una estructura formal o una regla informal, o bien una estructura social, como lo es una clase social.³²

- b) Se señala que tiene una mayor capacidad para explicar la estabilidad y la persistencia de las instituciones, pero es menos competente para explicar las causas del cambio institucional

Efectivamente, siguiendo a Peters, el NIH adjudica una gran influencia a las ideas, aproximándose a la corriente normativa. Se piensa, dice la crítica, que cuando una idea o un conjunto de ideas es aceptado y materializado en una estructura, entonces surge una nueva institución; pero bien podría argumentarse que la idea tiene éxito porque ya existía la institución.³³

Así, podría decirse que esta versión del neoinstitucionalismo es más útil para estudiar la persistencia de las instituciones que para observar su cambio. Esto último se presenta como una suerte de fenómeno *ex post*, es decir, se estudia cuando ya se ha producido, como una forma de explicación al tipo de elección que realizó el gobierno, como es el caso de Hall. En otros casos, esta corriente tiene que echar mano de otros factores exógenos, como la capacidad de aprendizaje de la burocracia o el efecto del entorno, para poder explicar el cambio.³⁴

Con relación a estos señalamientos, efectivamente, los trabajos clásicos del NIH que se reúnen en los libros de Hall³⁵ y de Rueschemeyer-Skocpol³⁶ revelan fuertes discrepancias entre los diferentes autores participantes acerca del papel de las ideas o de las instituciones productoras de ideas sobre la elección de políticas públicas. Se encuentran diversas formas de ilustrar la influencia de las ideas sobre las políticas, pero no así

³² Peters, *op. cit.*, nota 14, pp. 65 y 66.

³³ *Ibidem*, pp. 65-68.

³⁴ *Ibidem*, pp. 69-71.

³⁵ Hall, *The political power...*, *cit.*, nota 27.

³⁶ Rueschemeyer, Dietrich and Skocpol, Theda (eds.), *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton-Nueva York, Princeton University Press-Russell Sage Foundation, 1996.

sobre la cuestión clave de los factores y las condiciones bajo las cuales surgen las instituciones, sobre el papel de las ideas y de las instituciones, en general, sobre la innovación política. Este será, por tanto, uno de los aspectos que deberá recibir más atención en la realización de esta investigación.

- c) De manera semejante, se le critica porque concede poco margen de maniobra a la acción individual, y esto se traduce en una escasa potencialidad para explicar cómo se diseñan y rediseñan las instituciones

Según Peters, en el NIH está poco resuelta la relación entre estructura y agencia. Particularmente, se aprecia una falta de explicación del papel del individuo sobre las instituciones, sobre todo si se piensa que el énfasis del enfoque está puesto en la influencia de las ideas sobre las políticas, lo que debería conllevar a desarrollar el análisis de cómo los portadores de éstas influyen sobre las instituciones.³⁷

Quizá esta crítica es un poco imprecisa acerca de lo que está intentado indicar, porque una de las vetas del análisis NIH se ha concentrado en observar a los individuos. La cuestión es que el NIH no acaba de identificar claramente cuáles de los actores individuales que participan en el juego institucional son aquellos que deben recibir la atención particular del analista: ¿el ideólogo? ¿El político? ¿El burócrata en un puesto clave? ¿El líder o estadista?

Por otra parte, es indudable que el NIH le confiere una mayor importancia al papel de las instituciones que a la acción de los individuos, por lo menos en comparación al énfasis que le otorga el RCH a la acción individual, donde las instituciones actúan como restricciones más que como determinantes.

- d) También se argumenta que este enfoque no reúne todos los elementos del conocimiento científico, por ejemplo de tipo popperiano, lo cual hace muy difícil establecer regularidades y predicciones

Peters considera que el mayor aporte de esta corriente se encuentra en el estudio comparado de las instituciones, pero en este terreno no se dife-

³⁷ *Op. cit.*, nota 14, pp. 71 y 72.

rencia claramente de otras explicaciones históricas, pero lo más importante es que no proporciona los elementos de una teoría científica de tipo popperiano, es decir, que pueda ser ‘falseada’ o que pueda hacer predicciones, sino que es más bien descriptiva; el NIH debería asimilarse con el institucionalismo normativo a pesar de su interés por la historia.³⁸

Esta crítica refleja una de las características más sobresalientes del NIH, pero al mismo tiempo nos muestra su diversidad frente a las otras vertientes. Sobre todo, el hecho de que este enfoque no está obligado a obtener su condición de científicidad asimilándose a ciertas tendencias dominantes dentro de las ciencias sociales más afines a las ciencias positivas. La pretensión mayor del nuevo institucionalismo histórico reside en que tiene la capacidad de combinar la complejidad del análisis de las situaciones reales con una explicación teórica elegante y parsimoniosa, de tipo interpretativo, en el sentido científico del término.³⁹

III. EL MARCO ANALÍTICO

Así, tomando en consideración la potencialidad del enfoque NIH, sus críticas, así como los puntos de contacto con otras versiones neoinstitucionalistas, vamos a utilizar una serie de supuestos teóricos y metodológicos como base de la investigación, y que responderán, a su vez, a las preguntas básicas que están detrás de toda política social. ¿Cuáles son las funciones de las instituciones? ¿Por qué persisten y a quién benefician? ¿De qué manera condicionan las preferencias y las elecciones de los actores? ¿Cuáles son los factores que influyen y determinan la creación y el cambio institucional y de qué manera?

Convendría comenzar por destacar que, por no tratarse de una teoría en sí misma, sino de un enfoque analítico, el NIH no posee un marco teórico-metodológico definido, sino que es necesario interpretar algunos conceptos que aparecen en estudios neoinstitucionalistas concretos, para tratar de adaptarlos a nuestras propias expectativas.

En este ejercicio de interpretación, vamos a trabajar con cuatro temáticas fundamentales, que servirán de marco analítico para emprender la investigación de caso. En primer lugar, la tríada de conceptos que suele acompañar a diversos estudios neoinstitucionalistas históricos, y que se

³⁸ *Ibidem*, pp. 73-76.

³⁹ *Ibidem*, p. 13.

conocen como *path dependence*, coyunturas críticas y los llamados “beneficios crecientes”. En segundo, otros tres problemas que pueden considerarse básicos dentro del enfoque: las coaliciones políticas, el papel de las ideas y los arreglos institucionales que se producen al interior de la estructura estatal que, en su conjunto, forman parte de diversos órdenes institucionales que condicionan la toma de decisiones al momento de diseñar y crear las políticas públicas. Para este segundo punto, utilizaremos tres textos que consideramos centrales dentro del NIH: el libro editado por Peter A. Hall, *The Political Power of Economic Ideas*,⁴⁰ la introducción al volumen *Communities of Discourse*, de Robert Wuthnow,⁴¹ y el libro editado por Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, *Status, Social Knowledge and the Origins of Modern Social Policies*.⁴²

Además de su importancia seminal en el enfoque del NIH, estos trabajos tienen en común el interés por descubrir la manera como las ideas influyen en el surgimiento e institucionalización de las políticas públicas desde intereses distintos. En el libro de Hall se investiga sobre los factores institucionales que pudieron determinar la aceptación del keynesianismo a lo largo de todas las economías occidentales e incluso de países como Japón. El libro de Wuthnow es una obra histórica de gran envergadura, de autoría individual, en la que se estudian las circunstancias que pudieron llevar al éxito de las ideas luteranas en el proceso de la Reforma, de las ideas de la Ilustración y de las ideas socialistas de la Europa del siglo XIX. Por su parte, el texto de Rueschemeyer y Skocpol estudian la influencia del conocimiento social organizado sobre las políticas sociales de finales del siglo XIX y principios del siglo XX.

Los libros de Hall y de Rueschemeyer-Skocpol son investigaciones comparadas, típicas del NIH, que abordan un solo periodo histórico, con un mismo problema de por medio para ser explicado, mientras que el trabajo de Wuthnow, siendo una obra individual, representa un análisis comparado de tres procesos históricos distintos, en otros tantos periodos. El trabajo de los primeros plantea el análisis institucionalista en una di-

⁴⁰ *Op. cit.*, nota 27.

⁴¹ Wuthnow, Robert, *Communities of Discourse. Ideology and Social structure in the Reformation, the Enlightenment, and European Socialism*, Cambridge, Massachusetts and London, Harvard University Press, 1989.

⁴² *Op. cit.*, nota 36.

mensión sincrónica, mientras que el segundo lo hace desde una dimensión diacrónica.⁴³

1. *Definiciones generales de instituciones y actores*

El NIH, al contrario de lo que dicen sus críticas, ha formulado claramente el significado de lo que entiende por una institución. Así, siguiendo a Peter A. Hall, entendemos por instituciones,

los procedimientos formales e informales, las rutinas, las normas y las convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la sociedad política o economía política. Desde esta perspectiva, las instituciones van desde las reglas de un orden constitucional o los procedimientos ordinarios de la burocracia hasta las convenciones que gobiernan el comportamiento sindical o las relaciones banca-empresa. En general, el institucionalismo histórico asocia las instituciones con las reglas o convenciones promulgadas por la organización formal.⁴⁴

Esta definición general puede complementarse con la que proponen Steinmo, Thelen y Longstreth, para quienes las instituciones son las estructuras que articulan las organizaciones formales, así como las reglas y procedimientos informales que norman la estructura de conducta de los actores:

Los institucionalistas están interesados en el rango completo de instituciones estatales y societales que conforman la manera como los actores políticos definen sus intereses y estructuran sus relaciones de poder con otros grupos. Así, en esta definición están claramente incluidas características del contexto institucional tales como las reglas de la competencia electoral, la estructura de los sistemas de partido, las relaciones entre diversas ramas del gobierno y la estructura y la organización de actores económicos como los sindicatos.⁴⁵

⁴³ Esta distinción también me parece relevante para los objetivos de esta investigación: el NIH debe demostrar su potencialidad científica para explicar satisfactoriamente fenómenos significativos del pasado, en una región espacial y temporalmente definida, pero también debe proporcionar una herramienta para el análisis contemporáneo y prospectivo-predictivo de todo discurso con pretensiones de ciencia.

⁴⁴ "Political Science and the three New Institutionalisms...", *cit.*, nota 17, p. 17.

⁴⁵ *Op. cit.*, nota 25, p. 2.

Existen diversas instituciones, formales e informales, bajo la forma de leyes o de rutinas, de codificaciones o de valores, que actúan como restricciones o condicionantes a la acción de los sujetos sociales en diversos planos y niveles. Se trata de distintos órdenes institucionales que ejercen influencia o determinación sobre la acción social en cada uno de esos diversos planos.

Por una parte, hay un orden institucional correspondiente a *grandes acontecimientos o procesos sociales* que influyen sobre la formación o el surgimiento de las instituciones, y que por ello condicionan las políticas públicas; se trata de fenómenos cruciales, como una situación de gran prosperidad económica o, por el contrario, de una crisis, una guerra, una revolución o un proceso importante de reforma político-social. Cualquiera de estos fenómenos es determinante para el éxito de una idea o de un proyecto que se convierte en política institucionalizada.

Por otra, encontramos a las distintas clases, estratos, grupos sociales, asociaciones formales e informales de individuos, grupos de presión, quienes actúan política y socialmente en coaliciones de diversa índole que se establecen entre sectores de industriales o comerciantes, empresarios agrícolas y terratenientes, financieros, trabajadores urbanos y campesinos, etcétera, quienes se encuentran representados a través de partidos políticos, grupos de presión, sindicatos, incluso en organismos internacionales que en nuestros días desempeñan un papel cada vez más importante dentro de las fuerzas que influyen en la toma de decisiones de los líderes políticos al frente de los gobiernos nacionales. Este orden institucional actúa en un nivel más particular que el anterior sobre los factores que llevan a favorecer una política pública, pero corresponde todavía a una dimensión macrosocial que requiere, desde luego, ser explicada.

Por último, tenemos otro orden institucional, que se distingue de los otros por su mayor grado de proximidad con los tomadores de decisiones al momento de adoptar distintas políticas. A este nivel, más bien microsociales, pertenecen tanto los *arreglos institucionales al interior del Estado* como las llamadas comunidades de discurso. Los primeros son sistemas o procedimientos de reclutamiento y de movilidad de las burocracias y de la clase política de un país, que son quienes ocupan ciertos puestos clave dentro del aparato estatal. Las segundas son organizaciones encargadas de generar ideas o proyectos de política pública a partir de los cuales los tomadores de decisiones eligen, de acuerdo con sus preferencias; aquí aparecen las asociaciones de ideólogos o profesionales de las ideas que estable-

cen prescripciones sobre las políticas gubernamentales, las escuelas, las universidades o los claustros académicos dedicados a producir profesionalmente las ideas, o bien los llamados *think tanks*, que de manera expresa son creados por el poder gubernamental para reflexionar sobre distintos aspectos de las políticas públicas, incluso también ciertas comisiones *ad hoc* establecidas para elaborar una propuesta gubernamental concreta.

En cuanto a la definición de los actores sociales, es menester diferenciar a los individuos o a los grupos de la sociedad con relación al Estado y sus representantes. Los primeros interactúan o intercambian entre sí, en condiciones de igualdad, sobre la base de preferencias o valores que les conducen a la búsqueda de su interés individual o grupal; en cambio, los representantes del Estado lo hacen a partir de una autoridad legal, constituida a través de diversos procedimientos, que no siempre se asemejan al mercado, y que goza de las facultades y atribuciones suficientes para imponer una decisión sobre el conjunto de la sociedad.

El Estado moderno es definido como una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Es decir, define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación... El Estado es una tercera fuerza que coercitivamente impone las reglas del juego a los individuos... Pero el Estado también es, al mismo tiempo, un actor y protagonista directamente involucrado en el proceso económico y político.⁴⁶

Esa organización que llamamos Estado tiene, por tanto, la capacidad de diseñar y crear instituciones de diversa índole que funcionan precisamente como “reglas del juego”.⁴⁷ Dentro de esas instituciones nos intere-

⁴⁶ Ayala Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, UNAM-Facultad de Economía-Miguel Angel Porrúa, 2004, pp. 32 y 72. Véase también Przeworski, Adam, “La reforma del Estado: responsabilidad política e intervención económica”, en Solimano (comp.), *Desigualdad social. Valores, crecimiento y el Estado*, México, FCE, 2000, p. 270: “El papel del Estado es peculiar porque establece las estructuras de incentivos que afrontan los agentes privados en sus relaciones, ordenando o prohibiendo algunas acciones por medio de la ley, cambiando los precios relativos por la vía del sistema tributario, facilitando las transacciones e imponiendo la participación”.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 42.

sa la atribución estatal para diseñar y crear las políticas sociales, imponiéndolas o estableciéndolas como un marco obligatorio para el resto de los individuos o grupos que componen la sociedad. No obstante, la acción estatal, como se dijo, está acotada por las instituciones que ya hemos definido para los efectos de este trabajo: las coaliciones políticas, las ideas y los arreglos institucionales que se producen al interior del Estado.

Ahora bien, el papel del Estado como actor puede entenderse de diversas maneras, de las cuales dos nos parecen las más adecuadas para acotar su funcionamiento. En primera instancia, el Estado puede definirse como una estructura burocrática cuyos intereses son los de incrementar su control sobre un presupuesto y un conjunto de funciones crecientes, incluso más allá de lo que podría considerarse como necesario o eficiente. En segunda, el Estado es una organización cuya función primordial es la de proporcionar bienestar (a la manera de los bienes públicos) a la sociedad, la política social forma parte de ese bienestar.⁴⁸

A lo largo de la exposición de los resultados de esta investigación trataremos de explorar la acción del Estado en esos niveles: como organización privilegiada que tiene la capacidad de establecer políticas sociales que constituyen, a su vez, un marco institucional que regula la acción individual y colectiva dentro de la sociedad; como actor que intenta satisfacer sus propios intereses, beneficiándose de su poder de establecer normas al resto de la sociedad, y como entidad responsable de producir y proporcionar bienestar a través de las políticas sociales.

Esta tarea de producir el bienestar social, por parte del Estado, funciona sobre la base de los principios de la acción colectiva. Como el comportamiento maximizador de los individuos no necesariamente es bueno para toda la sociedad, se requiere la coordinación de las acciones individuales a través de las instituciones que permitan un ambiente cooperativo y beneficioso para todos.⁴⁹

El Estado jugó un papel decisivo para inducir a los individuos a participar en acciones colectivas como un árbitro o tercera fuerza que fija, vigila

⁴⁸ *Ibidem*, p. 40. Según Przeworski, *op. cit.*, nota 46, pp. 263 y 264, los mercados deberían asignar los bienes privados en tanto la tasa de rendimiento privada no se desvíe de la tasa social y el Estado proporcionar bienes públicos, facilitar las transacciones, corregir las externalidades y regular los monopolios.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 45, y Przeworski, *op. cit.*, nota 46, p. 268.

y, en última instancia, obliga coercitivamente al cumplimiento de las reglas, indispensables para un juego cooperativo...⁵⁰

De esta intención general del Estado por beneficiar a todos no debe pasar desapercibido que, en los hechos, los tomadores de decisiones afectan a los distintos actores individuales y grupales de manera desigual, beneficiando más a unos que a otros o permitiendo que prevalezcan los intereses de unos por encima de los otros. Este resultado concreto es la consecuencia del marco institucional dentro del cual actúa el Estado, así como de la búsqueda de sus propios intereses.⁵¹

2. *Las relaciones entre instituciones y actores*

Tenemos así definidas a nuestras instituciones (coaliciones políticas, ideas y estructuras estatales) y a nuestros actores (los tomadores de decisiones al nivel del Estado). ¿Cómo se dan las relaciones entre ambos niveles?

Una representación didáctica de esta relación la proporciona Lee.⁵² Los actores están representados por los líderes políticos de cada época, condicionados por restricciones que se definen, metafóricamente, como una serie de anillos concéntricos. En el centro del proceso se encuentra el individuo o líder con sus ideas o preferencias, y los anillos expresan las distintas restricciones institucionales según su grado de condicionamiento o de aproximación a los procesos que determinan la toma de decisiones (políticas públicas).

Imaginen una serie de anillos concéntricos, con los grandes arreglos sociales en la parte exterior, con las mentalidades de los líderes hacedores de políticas en el centro y con las principales capas del sistema político en medio de ambos. Los anillos representan conjuntos de actores, contextos institucionales, o localizaciones de presiones, restricciones y valores; todos están acomodados más o menos dependiendo de sus proximidad al punto central de decisión en una estructura nacional de poder.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 46.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 49 y 59.

⁵² Lee, Bradford A., "The Miscarriage of Necessity and Invention: Proto-Keynesianism and Democratic Status in the 1930s", en Hall, Peter A., *The political power of ideas...*, *cit.*, nota 27, p. 152.

Lee se pregunta qué es lo que tiende a prevalecer de esta relación al momento de la toma de decisiones: si las instituciones (las mentalidades colectivas dominantes, las burocracias, las coaliciones políticas) o los individuos. Él se inclina por los segundos: son los líderes políticos quienes deciden convertir una idea en una política pública específica, porque a través de esta forma de elección se garantiza una mayor autonomía del Estado frente a la sociedad. Para llegar a esta conclusión descarta diversas posibilidades en sentido contrario. Analizando el modo como se aceptaron las ideas keynesianas en diversos países en los años treinta, señala que la mentalidad dominante era conservadora y no apuntaba en favor del cambio; sin embargo éste se dio. Por su parte, en el plano político constata que los gobiernos siguieron políticas expansionistas al margen de los partidos de origen, por lo que las coaliciones no predominaron. Tampoco fue determinante el papel de las burocracias en su capacidad de innovación o resistencia al cambio, puesto que, en el contexto de la crisis de 1929, se impusieron las posiciones de líderes fuertes de la época; lo más que pudieron hacer los intereses de las burocracias fue hacer más lento el proceso de innovación. De cualquier forma, las políticas expansionistas no se profundizaron, lo que se debió a que dichos líderes querían defender la autonomía del Estado frente a otros poderes, como una forma de balancear la relación entre Estado y sociedad y como una manera de hacer menos vulnerable la capacidad de actuar y tomar decisiones del Estado frente a los otros poderes políticos y sociales constituidos. El autor plantea una concepción negativa de la autonomía, que no se refiere a la capacidad de hacer o de intervenir como se le concibe ordinariamente, sino a una estrategia defensiva (*freedom from*) frente a un posible debilitamiento del Estado.⁵³

Así: “Mi argumento podría ser construido como una elaboración de ese punto: mientras que una política protokeynesiana habría implicado un incremento en el poder de los Estados democráticos en los años 30’s, habría provocado una disminución de sus autonomías; esos eran los términos del intercambio que percibieron los líderes y de los cuales se evadieron”.⁵⁴

De la posición de Lee no se desprende que el conjunto de factores institucionales que se ubican en los anillos intermedios y exteriores fuera

⁵³ *Ibidem*, pp. 152-168.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 168.

inocuo o irrelevante para explicar las decisiones de los líderes, pero sí se establece una solución nítida al dilema institucionalista de la relación individuo-estructura: son los individuos los hacedores de las políticas públicas sobre la base de preferencias que expresan el interés y la identidad del Estado; las instituciones en sus diversas instancias ejercen un cierto grado de condicionamiento o de restricción en el proceso de elección y de innovación de las políticas, pero su origen es a fin de cuentas un resultado de la toma de decisiones de los individuos o líderes políticos.

Pero ¿cuál es entonces de manera más precisa el papel de las estructuras o de las instituciones frente a la toma de decisiones de los líderes políticos?

3. Path dependence, coyunturas críticas y beneficios crecientes

El enfoque del NIH parte de distintas perspectivas para dar respuesta a esta interrogante, como lo veremos en adelante, pero hay una temática que está presente en la mayor parte de los diversos estudios: el concepto del llamado *path dependence* y sus subproductos: el concepto de las llamadas coyunturas críticas (*critical junctures*) y de los beneficios crecientes (*increasing returns*).

Esta forma de interpretar las políticas públicas, desde el punto de vista del NIH, parte de una idea que puede parecer muy simple, mediante la cual autores como Skocpol o King⁵⁵ consideran que cuando una institución está formándose o cuando una política da inicio, este hecho tendrá consecuencias duraderas y determinantes sobre las políticas futuras.

Se argumenta en este enfoque que una vez que los gobiernos realizan su elección institucional y de políticas en un área de política determinada los patrones creados persistirán, a menos que exista una fuerza suficiente para remontar la inercia creada en el establecimiento del programa; esto es lo que el institucionalismo histórico refiere como *path dependence*.⁵⁶

El concepto del *path dependence* no es privativo del NIH, puesto que ha surgido de otros análisis en el campo de la tecnología y de la economía, para extenderse al estudio del efecto de las ideas y de las normas culturales sobre el comportamiento de los individuos y de las organizaciones. Pero es un concepto central en el enfoque neoinstitucionalista

⁵⁵ Peters, *op. cit.*, nota 14, p. 63.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 64.

histórico cuando estudia el papel de las instituciones en el terreno de las políticas públicas, puesto que se considera que ahí es donde los arreglos institucionales, una vez consolidados, tienden a ser más persistentes.⁵⁷

El estudio de los efectos inerciales de las instituciones o *path dependence* es una forma de análisis institucionalista en donde el énfasis cognitivo está depositado en los procesos históricos (tiempo y secuencia de los acontecimientos), que llevan al surgimiento de las instituciones, a su consolidación o retroalimentación y, consecutivamente, a su transformación. Contrariamente a lo que podría sugerir una interpretación simplista de esta temática enfocada a la inercia institucional, el *path dependence* desde el punto de vista del NIH pretende esquivar una explicación determinista de las relaciones institución-actores, y aunque particulariza los elementos de continuidad que están presentes en las funciones de las instituciones, lo hace bajo el supuesto de que los procesos que caracterizan el funcionamiento de las políticas públicas están basados en el conflicto de intereses entre los actores y de que al interior de los arreglos institucionales subyace la semilla de su propio cambio. De este modo, el enfoque NIH deberá estar interesado en explicar tanto los factores de diseño y creación institucional, de estabilidad y continuidad, así como de destrucción y sustitución de las instituciones.⁵⁸

Los factores de creación o surgimiento institucional provienen de lo que se ha denominado como coyunturas críticas. El argumento básico se refiere a una situación de cambio basada en discontinuidades o interrupciones de los procesos sociales que tienden a convertirse en momentos fundacionales para explicar los procesos de creación de nuevas instituciones y estructuras políticas.⁵⁹ Se trata de momentos en que los actores relevantes, en nuestro caso los tomadores de decisiones, tienen la posibilidad de seleccionar distintas trayectorias en tal o cual rumbo dentro de una determinada gama de opciones, y donde, por tanto, la sociedad puede evolucionar en diversas direcciones. No obstante, una vez que se elige una trayectoria o “senda de desarrollo” resulta muy difícil modificar la ruta, como resultado del efecto inercial que esto conlleva, es decir, el

⁵⁷ Pierson, *op. cit.*, nota 21.

⁵⁸ Thelen, Kathy, *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, México, CIDE-División de Estudios Políticos, Documento de Trabajo, núm. 91, s.f.

⁵⁹ Collier, Ruth Berins, *The contradictory alliance: state-labor relations and regime change in México*, Berkeley, University of California at Berkeley, International and Area Studies, 1992, pp. 2 y 3.

costo que implicaría modificar el camino y, adicionalmente, por los beneficios crecientes que se generan al mantenerse dentro de ese sendero.⁶⁰

Los llamados beneficios crecientes, como se puede observar, nos dan cuenta de los momentos de estabilidad y continuidad institucional. Este fenómeno es el factor más importante que explica el origen de esa resistencia al cambio institucional o esa tendencia a reforzar las estructuras institucionales ya existentes, como resultado de ciertos beneficios relativos que se generan por el hecho de continuar en un mismo camino y no por uno alterno. Se crea una especie de círculo virtuoso entre la ruta que siguen los acontecimientos y los beneficios que implica para los actores acomodarse a esta tendencia, lo que a su vez refuerza la ruta elegida. Los procesos que generan los beneficios crecientes poseen ciertas características particulares: son impredecibles, porque al momento en que se presentan las alternativas a seguir (coyuntura crítica) existe la posibilidad de optar por cualquiera de ellas; son inflexibles, en el sentido de que una vez escogida la ruta es cada vez más difícil modificarla; otros eventos accidentales pertenecientes al momento del desenlace no se cancelan, sino que pueden reaparecer en coyunturas críticas futuras; las consecuencias que resultan de una coyuntura crítica podrían incluso generar menores beneficios que si se hubiera escogido una alternativa.⁶¹

En cuanto a la desarticulación y cambio institucional, el NIH no ha generado aún una explicación conceptual, sino sólo algunas claves. La inercia institucional y los beneficios crecientes que conlleva para los distintos actores no los afectan de manera proporcional, sino que lo hacen mediante la distribución desigual de poder entre todos ellos, de tal suerte que unos son ganadores y otros perdedores. Sin embargo, estos últimos se acomodan a la tendencia inercial, lo que en principio refuerza a las instituciones establecidas, pero al mismo tiempo mantienen sus intereses de manera oculta o embozada (*vested interest*), lo que les puede permitir manifestarlos nuevamente en una próxima coyuntura crítica. Para decirlo en los términos de Kathy Thelen, el cambio institucional proviene de los mismos mecanismos de reproducción que abren el camino de la transformación; los mismos mecanismos, al menos algunos de ellos, que explican la estabilidad y la reproducción de las instituciones, contienen elementos de su desarticulación y cambio: “El saber cómo se construyen las

⁶⁰ Thelen, *op. cit.*, nota 58, pp. 19 y 20; Pierson, *op. cit.*, nota 21, pp. 251-253.

⁶¹ *Idem.*

instituciones proporciona intuiciones también acerca de cómo se pueden deshacer".⁶²

Otra aproximación a la idea de cambio institucional nos habla de situaciones en las que una importante transformación socioeconómica provoca un cambio político en las clases y en las alianzas sectoriales, que a su vez producen transformaciones en el sistema de partidos y en el régimen político. En este marco, se crean nuevas instituciones y arreglos políticos que toman una dinámica propia con una gran influencia sobre cambios políticos subsecuentes. La parte medular del argumento señala que una vez que se establecen las nuevas instituciones surgen rigideces institucionales, costos ocultos e intereses embozados que propician la tendencia a perpetuar las estructuras existentes o a resistirse ante otro cambio fundamental. No obstante, existe la posibilidad de que un nuevo cambio socioeconómico pueda provocar nuevas presiones sobre las instituciones existentes.⁶³

Como se dijo más arriba, dentro del campo de las políticas públicas el efecto inercial suele ser más persistente, razón por la que el tema del *path dependence* es tan relevante. Lo fundamental es que, en política, se presentan cuatro procesos que son cruciales para entender el funcionamiento de las instituciones y las políticas públicas: la situación de los llamados equilibrios múltiples, en donde ciertas condiciones iniciales pueden dar lugar a diversas consecuencias políticas; el fenómeno de la contingencia, que implica que pequeños eventos pueden tener consecuencias duraderas si se presentan en el momento justo; el fenómeno del papel crítico de tiempo y secuencia (coyuntura crítica), en donde la ocurrencia de ciertos eventos puede ser crucial porque los eventos que se desencadenan al inicio de un proceso son más impactantes que cuando se producen más adelante, y la inercia, esto es, cuando una situación de beneficios crecientes se establece, los siguientes procesos se retroalimentan para establecer un equilibrio muy resistente al cambio. Estos temas son pilares dentro del NIH, porque la historia es fundamental para poder observar de qué manera se van desplegando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo, y porque estos procesos políticos se encuentran incrustados en instituciones (reglas formales o informales, estructuras políticas o normas). Dicho de otra forma, el NIH está preocupado por los momentos

⁶² *Ibidem*, p. 33.

⁶³ Collier, *op. cit.*, nota 59, pp. 2 y 3.

críticos, por el desarrollo de secuencias distintivas y por las rigideces que hacen difícil escapar a los actores sociales de rutas establecidas.⁶⁴

La siguiente cuestión es: ¿cuáles son las características de las instituciones de las que estamos hablando y por qué son relevantes para explicar las políticas públicas?

4. *Arreglos institucionales, coaliciones políticas, comunidades de discurso*

Con base en la aportación de algunos estudios paradigmáticos dentro del NIH a los que ya hemos hecho mención, trataremos de inferir la existencia de las instituciones o, más bien, de los órdenes institucionales que servirán de base para la investigación que hemos realizado acerca del origen del Seguro Social en México.

Comencemos con un trabajo de Margaret Weir.⁶⁵ La autora participa en la discusión acerca del papel que desempeñan ciertos arreglos institucionales dentro del Estado y de la administración pública, así como las coaliciones políticas, en la innovación y diseño de políticas públicas. Insertándose dentro del análisis del impacto institucional del keynesianismo en Estados Unidos y Gran Bretaña, la autora se pregunta sobre las causas que llevaron a ambos a desarrollar ese tipo de políticas en distintos periodos. Según ella, habría dos posibles respuestas:

- 1) La existencia de ideas innovadoras no es suficiente para innovar las políticas públicas, sino que es necesario que existan arreglos institucionales que faciliten o que obstaculicen el cambio y la innovación dentro de las estructuras del gobierno; por ejemplo, los procedimientos para seleccionar a las personas que ocupan los puestos clave. También es necesario analizar el papel de los líderes nacionales y su capacidad para elegir entre opciones estratégicas.
- 2) El papel de las coaliciones políticas es fundamental para impulsar u obstaculizar la innovación de las políticas.

La segunda posibilidad por sí sola no es convincente para la autora, ya que las evidencias muestran que los posibles beneficiarios del keynesia-

⁶⁴ Pierson, *op. cit.*, nota 21, pp. 263 y 264.

⁶⁵ Weir, Margaret, "Ideas and politics: the acceptance of keynesianism in Britain and the United States", en Hall, *The political power..., cit.*, nota 27, 1989, pp. 53-86.

nismo no lo suscribieron inicialmente a pesar de que su posición económica los debería mover en esa dirección. Por lo que le parece más pertinente la primera posibilidad, aunque con un matiz muy importante: los arreglos institucionales, en este caso los métodos de selección de funcionarios del más alto nivel, son los que permiten o inducen la innovación en las políticas, pero para ser duraderas requieren del apoyo de coaliciones políticas.

Según Winch,⁶⁶ la posición de Weir coincide con la de Theda Skocpol, quien también considera que las coaliciones son menos relevantes que las “estructuras constituidas del Estado” y que los “legados preexistentes de políticas públicas”, las causas que determinan la aplicación de una idea en las políticas públicas son las diferencias en las “capacidades estatales” y las “tradiciones políticas”.

Esta tesis puede fortalecerse incluso si observamos con detenimiento las argumentaciones de quienes estarían a favor de la segunda opción, esto es, de las coaliciones políticas como el aspecto determinante.

Tal es el caso de Gourevitch, para quien el problema de esclarecer cómo una idea se convierte en política está vinculado con dos cuestiones básicas: el análisis de los tomadores de decisiones (los individuos) a quienes también identifica con los líderes de la época; y el contexto político más amplio que permitió que la preferencia de algunos individuos se convirtiera en política pública.⁶⁷

Los actores individuales son los políticos responsables de movilizar el consenso a favor de sus decisiones y que detentan un poder que les confiere ocupar una posición acotada por determinados arreglos institucionales formales o informales; mientras que el mencionado contexto político o las coaliciones políticas se refieren a la posición que detentan los trabajadores, los empresarios o los profesionistas de acuerdo con una posición influyente que deriva de su situación económica, que es la que determina mayormente sus preferencias, aunque también son influidos por la ideología económica, la religión, la etnicidad o la lealtad política a un partido.

⁶⁶ Winch, Donald, “Keynes, Keynesianism, and State Intervention”, en Hall, *The political power...*, cit., nota 27, 1989, p. 119.

⁶⁷ Gourevitch, Peter, *Politics in Hard Times. Comparative Responses to international economic crisis*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1986; también, Gourevitch, Peter, “Keynesian politics: the political sources of economic policy choices”, en Hall, *The political power...*, nota 27, 1989, p. 88.

Estos actores no pueden actuar solos, y por eso requieren establecer alianzas; los actores políticos y económicos interactúan y se filtran a través de las instituciones existentes. Esas coaliciones generalmente implican diferentes alianzas, por ejemplo entre la clase trabajadora, a través de los sindicatos, y los sectores agrícolas, tanto campesinos como propietarios, pero incluso también entre estas clases y los sectores empresariales, dependiendo de que su posición sea más o menos progresista o conservadora. De estas alianzas, según el autor, surgen las preferencias a partir de las cuales elige el líder o actor principal que toma las decisiones que llevan a la instauración de una política pública.⁶⁸ Las preferencias, a su vez, están determinadas por grandes acontecimientos, como una gran crisis o una guerra.

Así tenemos, por ejemplo, que la crisis de 1929 llevó a cuestionar el pensamiento ortodoxo por parte de los actores económicos, mientras que los políticos también buscaban alternativas que pudieran responder al malestar entre los votantes, grupos de interés, líderes de partido, etcétera. Entonces se comenzaron a establecer coaliciones a favor del cambio (en este caso a favor de políticas de administración de la demanda).⁶⁹

Por otro lado, según el propio Gourevitch, los actores que son encargados de tomar decisiones son afectados por la manera como se van agregando sus intereses a través de otras instituciones, como son las reglas, los procedimientos y las burocracias, las cuales inciden sobre la distribución del poder: “Los arreglos institucionales moldean las relaciones de poder entre los actores sociales”.⁷⁰ Estas instituciones pueden tener un efecto considerable sobre la política resultante.

Así, tenemos una especie de doble pinza que influye en la conformación de las coaliciones, las cuales, a su vez, determinan el éxito de tal o cual preferencia: las coaliciones se forman o reconfiguran a la luz de grandes procesos, pero las instituciones existentes, reglas, procesos, burocracias, afectan la distribución de poder dentro de la coalición, favoreciendo más a unos que a otros. El resultado es la elección de la política.⁷¹

⁶⁸ Gourevitch, “Keynesian politics: the political...”, *cit.*, nota 67, p. 89.

⁶⁹ Gourevitch, *Politics in Hard Times...*, *cit.*, nota 67; y “Keynesian politics: the political...”, *cit.*, nota 67, pp. 93-96.

⁷⁰ Gourevitch, “Keynesian politics: the political...”, *cit.*, nota 67, p. 102.

⁷¹ Gourevitch ilustra su argumento con la República de Weimar, en donde existió la intención de experimentar con nuevas políticas a través del apoyo de nuevas coaliciones, pero que se vieron impedidas por el sistema judicial, por el ejército y por la burocracia existentes, “Keynesian politics: the political...”, *cit.*, nota 67, pp. 101 y 102.

Si bien es bastante claro que la posición de Gourevitch enfatiza el papel de las coaliciones en el proceso de elección e innovación institucional por parte de un líder, de su análisis general se desprende que la coalición en sí misma está decantada por un proceso institucional que afecta la distribución de poder entre las diferentes preferencias, y que viene a determinar el resultado final. Ese proceso es el arreglo institucional al interior del Estado que argumenta Weir.

Así, me parece que nos encontramos frente a una combinación de efectos institucionales, en dos órdenes distintos, que condicionan tanto la innovación y el diseño de políticas como su estabilidad, duración o permanencia. Son dos funciones u órdenes institucionales complementarios pero claramente diferenciados: las instituciones que actúan en un nivel más directo, arreglos institucionales al interior del Estado, son fundamentales para explicar la innovación y el diseño de políticas, mientras que las instituciones que operan en un nivel intermedio, las coaliciones políticas, son centrales para explicar la duración o la vigencia de dichas políticas.⁷²

Cabe hacer notar que, en esta interpretación, las ideas o preferencias de los individuos o tomadores de decisiones están dadas. Los arreglos institucionales al interior del Estado y las coaliciones políticas influyen sobre la innovación y la duración de las políticas, favorecen u obstaculizan su institucionalización, pero no su contenido. En este terreno, la influencia de las comunidades de discurso es más relevante para entender

⁷² Así, retornando al argumento de Weir, se puede explicar por qué en la Gran Bretaña la rigidez de la estructura de la administración pública, en la que predominaba el Tesoro, evitó la aceptación inicial del keynesianismo, situación que sólo se modificó con la Segunda Guerra Mundial, cuando dicho Ministerio perdió toda su preeminencia porque surgieron nuevos y más numerosos cuadros administrativos que resultaron ser keynesianos en gran medida. Al término de la Guerra, el Tesoro recuperó su posición de poder, pero para entonces ya se había adoptado el keynesianismo como ideología oficial y se había generado un consenso general y una ausencia de oposición en torno suyo por parte de las organizaciones políticas. El keynesianismo duró a lo largo de las más de dos décadas posteriores, gracias a esa gran coalición política conocida como pacto de la posguerra. En Estados Unidos, la mayor flexibilidad y descentralización en la estructura de la administración pública permitió el surgimiento temprano de acciones protokeynesianas (políticas orientadas al mayor gasto público y el empleo), las cuales continuaron hasta la Guerra. Hasta este momento se mantuvo la presencia del keynesianismo en la administración pública, pero las coaliciones políticas (Senado, empresarios y granjeros) no la respaldaron con la intención de evitar el fortalecimiento del gobierno, por lo que dejó de dominar durante varios años.

cómo se elige una idea y cómo se establece el vínculo entre la idea, su contexto y el líder tomador de decisiones, también en el nivel micro.

Desde la perspectiva del NIH, la obra de Wuthnow es la que nos indica con mayor claridad la manera como ciertos procesos contextuales de tipo macro se entrelazan con los procesos de elaboración de una cultura o de una mentalidad para dar lugar a distintos arreglos institucionales que él define como la articulación entre un discurso y su entorno social. Como ya se mencionó, la peculiaridad del trabajo de Wuthnow consiste en que su análisis comparativo no se refiere a la función de un conjunto de variables a través de distintos países, sino a la comparación de tres procesos histórico-culturales diferentes: la Reforma, la Ilustración y el socialismo europeo.

El concepto de la articulación se refiere al

estudio acerca de las formas en que las condiciones sociales de cada período hicieron posible la innovación cultural, de las variaciones en la manera en que cada movimiento (como portador de su propia ideología distintiva) se institucionalizó dentro de diferentes sociedades, y de las formas en que las ideologías resultantes se conformaron y al mismo tiempo trascendieron sus entornos específicos de origen.⁷³

Wuthnow propone una ruta metodológica para comprender el problema de la articulación y su efecto sobre los arreglos institucionales. Específicamente, se trata de tres procesos: las condiciones del entorno, los contextos institucionales y las secuencias de la acción.

“Las condiciones del entorno se refieren a los contornos sociales, culturales, políticos y económicos más generales del período que se estudia”. Condiciones demográficas, ciclos económicos, conflictos políticos nacionales o internacionales, etcétera. Estas condiciones proporcionan los recursos necesarios para que surja un movimiento de innovación cultural, y constituyen lo que hemos definido como los contextos más amplios que determinan las ideas o preferencias de los individuos, y que se describen en el siguiente apartado.

“Los contextos institucionales son los arreglos o las condiciones más inmediatas en las cuales dichos recursos están moldeados”. Se refieren a situaciones organizacionales que tienen que ver con el poder, con el financiamiento y con las personas que intervienen en la creación y di-

⁷³ Wuthnow, *op. cit.*, nota 41, p. 6.

seminación de una ideología, esto es, comunidades de discurso: escuelas, universidades, sociedades, academias, periódicos, agencias gubernamentales, partidos políticos.

Finalmente, las secuencias de la acción son los comportamientos específicos de los productores y consumidores de la cultura, así como las decisiones de patrocinadores, censuradores, líderes políticos y todos aquellos que afectan el comportamiento de los productores de cultura y sus audiencias. La tesis es que esta forma de acción individual influye cotidianamente sobre la relevancia de las ideas, etcétera, a lo largo de todo el tiempo que lleva el que se establezcan este tipo de arreglos institucionales; es por eso que se habla de secuencias de la acción, a través de las cuales se van construyendo paulatinamente dichos arreglos.⁷⁴

Estos tres procesos se pueden entender también como: la producción de las ideas o cultura por parte de sus autores, la selección de éstas por parte de las comunidades implicadas, esto es, los propios productores, asociaciones, etcétera, y la institucionalización de esas ideas como mecanismos rutinizados que reproducen la idea o cultura gracias a la estabilización de tradiciones, estructuras de diseminación, opiniones en los medios, acceso a los recursos, esquemas de recompensas y estímulos.⁷⁵

Siguiendo la línea de Wuthnow y de Peter A. Hall, autores como Skocpol y Rueschemeyer han promovido el estudio de las relaciones entre conocimiento social y políticas públicas desde una perspectiva neoinstitucionalista. Sus resultados nos permiten ubicar el problema de la articulación en el contexto de las políticas sociales, que es lo que nos preocupa de manera particular.

Los autores se colocan claramente en oposición de las tesis que favorecen la preeminencia de las coaliciones políticas en el proceso de elección institucional; cuestionan la tesis de que las políticas sociales (refiriéndose al periodo de 1850 a 1920), sean resultado de la respuesta de las clases dominantes ante las demandas de las clases dominadas; piensan que este argumento pasa por alto que en el proceso de selección de políticas sociales surgió un aparato estatal burocratizado en el que se ubicaban grupos de oficiales o servidores públicos independientes de los grupos económicos dominantes. Incluso los partidos políticos de ese momento muestran esa

⁷⁴ *Ibidem*, p. 6-8.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 10.

autonomía. De igual manera, consideran que el análisis de clase pasa por alto la importancia que van a cobrar los usos del conocimiento y el papel que van a desempeñar tanto las instituciones como las elites portadoras de conocimiento, las cuales adquirieron autoridad en estos terrenos.⁷⁶

Para ellos, lo más importante para el análisis del surgimiento de las políticas sociales modernas fue la relación entre esas instancias portadoras de conocimiento y la burocracia que las diseñó e implementó. De hecho, consideran que las políticas sociales no surgieron por la influencia directa del capital ni del trabajo, sino por “terceras partes”, que fueron o bien los líderes de la época (Lloyd George, Churchill o Bismarck) o los propios servidores públicos.⁷⁷

Ahora bien, la pregunta central de este apartado es, por un lado, de qué manera se constituyen esas instituciones que crean las ideas o la cultura y que influyen sobre la elección y el diseño de las políticas sociales, y, por otro, cuál es la relación o la influencia de esas comunidades sobre los líderes o responsables de la toma de decisiones. Los estudios de caso que se ofrecen en los trabajos compilados por Skocpol y Rueschemeyer plantean diversas respuestas a estas interrogantes.

Una aproximación al problema la plantean el propio Rueschemeyer y Van Rossem⁷⁸ al analizar comparativamente el caso de la Fabian Society en Gran Bretaña y de la Verein Für Sozialpolitik en Alemania. Abstrayéndonos en buena medida de las particularidades de los casos estudiados, los autores parecen indicar que las ideas de reforma social surgieron en ambos países en el contexto de grandes transformaciones históricas, tales como el proceso de industrialización de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, para Gran Bretaña, y de la construcción del Estado nacional alemán de finales del siglo XIX, en el segundo caso. En esa época se inscribe la institucionalización de las ciencias sociales en universidades, asociaciones o clubes, con un grado mayor o menor de profesionalización y especialización, con un carácter académico-científico y de acuerdo con características nacionales específicas.

Así, de acuerdo con Rueschemeyer y Van Rossem, y con las salvedades de cada caso histórico, habría dos rutas posibles para que el conoci-

⁷⁶ Rueschemeyer y Skocpol, *op. cit.*, nota 36, p. 5.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 6.

⁷⁸ Rueschemeyer, Dietrich y Van Rossem, Ronan, “The Verein für Sozialpolitik and the Fabian Society: a study in the sociology of policy-relevant knowledge”, en Skocpol and Rueschemeyer, *States, Social Knowledge...*, *cit.*, nota 36, pp. 117-162.

miento académico-científico que se produce en diversas instituciones pueda influir en la preferencia de los líderes políticos y en la elección de políticas públicas: a) cuando dichas instituciones están directamente vinculadas con el Estado, en tanto centros de formación de sus cuadros burocráticos (como fue el caso de la Verein Für Socialpolitik) o productores de ideas expresamente encargadas por el mismo, y b) cuando las instituciones en cuestión o sus exponentes son independientes, pero guardan una relación estrecha con los gobernantes o tomadores de decisiones, sean éstos los propios líderes o bien los legisladores o miembros de un parlamento en el momento de aprobar una ley o reglamento que incide en una política pública (como sucedió con la Fabian Society).⁷⁹

El vínculo entre el Estado y las organizaciones productoras de conocimiento es fundamental, porque cuando estas últimas se especializan como centros académicos y científicos independientes, pierden su capacidad de influir directamente en las políticas para dar lugar a que sean otros los factores institucionales, como las coaliciones o las estructuras de la burocracia, los que determinan las preferencias, así como el diseño y la elección de políticas.

Estas afirmaciones parecen corroborarse con la posición de Schweber,⁸⁰ quien realizó un estudio particular sobre la temprana legislación en materia de política para atender los efectos del desempleo en Estados Unidos y Gran Bretaña, arribando a las mismas conclusiones señaladas en los dos párrafos anteriores: en Estados Unidos se consolidó el conocimiento social con la aparición de sistemas universitarios concebidos para desarrollar disciplinas académicas independientes, mientras que en el periodo estudiado que va de 1880 a 1920, Gran Bretaña mantuvo un carácter difuso en cuanto a la organización formal del conocimiento, particularmente en lo que se refiere a la investigación empírica, la cual no fue integrada a los sistemas universitarios que estaban más concentrados en la teorización social. En este contexto, los reformadores-científicos británi-

⁷⁹ Esta diferenciación entre los sistemas universitarios de diversas sociedades occidentales como Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania o Italia se encuentra más desarrollada en el ensayo de Wittrock, Björn and Wagner, Peter, "Social science and the building of the early Welfare State: towards a comparison of statist and non-statist western societies", en Rueschemeyer y Skocpol, *States, Social Knowledge...*, cit., nota 36, pp. 99-107.

⁸⁰ Schweber, Libby, "Progressive reformers, unemployment, and the transformation of social inquiry in Britain and the United States, 1880s-1920s", en Rueschemeyer y Skocpol, *States, Social Knowledge...*, cit., nota 36, pp. 163-200.

cos tuvieron éxito en su intención de aprobar reformas sociales al nivel parlamentario, mientras que los reformadores estadounidenses fallaron en su intento.

Otra característica de las comunidades de discurso es que su influencia institucional sobre los hacedores de políticas no actúa de manera aislada de otros factores institucionales, como los arreglos institucionales al interior del Estado o las coaliciones políticas, sino que actúa en complementariedad o concomitancia con ellos. Así lo demuestra el trabajo de Schweber, quien trata de explicar el éxito de reformadores sociales tan importantes como William Beveridge, como resultado de la relación existente entre las circunstancias que permitieron difundir las ideas del *Welfare State* y los mecanismos de reclutamiento de la burocracia en el gobierno británico de la época.

5. *Grandes procesos socioeconómicos y políticos*

Los arreglos institucionales al interior del Estado, las comunidades de discurso y las coaliciones políticas tienen la capacidad de explicar el surgimiento y la permanencia de las políticas sociales, pero no tienen la misma potencialidad para explicar el fenómeno de la transformación de las instituciones. Aquí, son las grandes estructuras o procesos socioeconómicos y políticos los que inciden sobre los procesos de desarticulación y cambio institucional, los que inducen la mutación de las preferencias y abren la posibilidad de nuevas configuraciones y arreglos institucionales. En este punto existe un acuerdo general entre los institucionalistas analizados.

Dicho de otro modo, un cambio importante en el contexto socioeconómico o político de una sociedad tiene efectos sobre el contenido de las preferencias y de las ideas de los principales actores políticos, sobre sus intereses y, por tanto, sobre la configuración de las alianzas y coaliciones políticas; desde luego, también sobre la estructura de la administración pública y del gobierno. Por consiguiente, esa gran transformación en el contexto macrosocial puede hacer irrelevantes las instituciones hasta ese momento existentes y abre la posibilidad de nuevas configuraciones. Como se vio más atrás, las nuevas estructuras institucionales que surgen de ese proceso de cambio tenderán a consolidarse y a permanecer en el mediano y el largo plazo, pero siempre existe la posibilidad de que un nuevo cambio socioeconómico pueda provocar nuevas presiones sobre las estructuras y las instituciones constituidas.

Así, por ejemplo, la concepción de política económica que estaba expresada en la obra de Keynes estuvo determinada por un conjunto de factores como la Gran Depresión de 1929, otra recesión en el periodo 1937-1938 y después por la expansión económica de la Segunda Guerra Mundial. Todos estos acontecimientos permitieron la difusión y aceptación entre los cuadros académicos y gubernamentales, de las ideas expuestas en la teoría general, conformando un cambio de mentalidad o de paradigma en una época en la que las ideas lograron ser influyentes en la medida en que resumían sistemáticamente y coincidían con los vientos de cambio prevalecientes. No se trató, en sentido estricto, de una evolución paralela de los grandes procesos históricos y de las ideas, porque, continuando con este ejemplo, hubo antecedentes prekeynesianos o protokeynesianos en la Gran Bretaña y en los Estados Unidos, durante el *New Deal*, que no se consolidaron en esos momentos y que solamente recobraron su actualidad a través de la teoría keynesiana una vez que se asentaron los grandes acontecimientos ya descritos.⁸¹

Hacia la década de los setenta, en el siglo XX, un nuevo proceso de cambio vino a modificar el estado de la economía a nivel internacional, apareció el fenómeno de la estanflación, lo que abrió el paso a las modernas teorías monetaristas o neoliberales que ya venían intentando ganar un lugar en la preferencia de los académicos y de los gobernantes desde décadas atrás, sin tener éxito. No obstante, el efecto de los nuevos problemas económicos permitió finalmente que las tesis monetaristas sustituyeran al keynesianismo, al nivel de las ideas y de los gobiernos.⁸²

Otro ejemplo de la importancia de los grandes procesos de cambio en la sociedad lo encontramos en la obra de Wuthnow, quien plantea el problema en términos de una interacción entre las condiciones sociales más generales y los entornos o arreglos institucionales más particulares, los cuales se reestructuran para que los productores de la cultura se reúnan con sus audiencias. Ésta es una idea fundamental para entender esta dimensión del enfoque neoinstitucionalista histórico: los entornos o contextos más generales o particulares no generan o influyen directamente las ideas o la cultura, sino que crean el espacio para que éstas confluyan

⁸¹ Salant, Walter S., "The spread of keynesian doctrines and practices in the United States", en Hall, Peter A., *The political power...*, *cit.*, nota 27, pp. 53-86.

⁸² Hall, Peter A., "The movement from Keynesianism to monetarism: institutional analysis and British economic policy in the 1970s", en Steinmo, Sven *et al.*, *op. cit.*, nota 25, pp. 90-113.

con sus audiencias (los tomadores de decisiones en nuestro caso). Concretamente, el autor ejemplifica esta hipótesis con el fenómeno de la Reforma, la Ilustración, etcétera, diciendo que se trató de movimientos sociales cuyo desarrollo temporal y geográfico dependió de una conjunción de circunstancias entre las que destacan la expansión económica de la época y el reacomodo de las clases o elites gobernantes.⁸³

6. *Las instituciones internacionales*

Hay otros aspectos del análisis institucional que deben considerarse para tratar de elaborar un marco analítico que sea útil para entender las políticas de un país como el nuestro. El NIH se ha concentrado sobre todo en las dimensiones internas o nacionales del problema que hemos venido tratando, pero en algunas experiencias el peso de la difusión internacional de las políticas es muy importante.

Las variables que se han desarrollado a lo largo de este capítulo pueden ser suficientemente explicativas acerca del origen de las políticas públicas, y, por consiguiente, se aplican con mayor potencialidad al estudio de las experiencias nacionales dentro de las cuales se gestaron dichas políticas. En cambio, cuando se trata de países que han desarrollado sus procesos de modernización o innovación institucional de manera tardía, con relación a aquellos en donde se han gestado los modelos originales de política, el peso y la relevancia de las instituciones internacionales puede ser muy importante.

Así, por ejemplo, el fenómeno del keynesianismo es relevante para el análisis institucionalista nacional cuando estudiamos el modo como se abrió paso en la Gran Bretaña o en los Estados Unidos, pero puede resultar insuficiente para interpretar el mismo problema en lugares como Francia o en los países escandinavos. Todavía más limitado puede ser para explicar lo sucedido en países de capitalismo más tardío, como Alemania o Italia. Aquí, el papel de las instituciones internacionales que se encargaron de difundir ciertas prácticas es muy importante, porque compiten en determinación e influencia contra los procesos internos.

Y estas aseveraciones, que son relevantes para explicar la situación de Italia, Alemania, Noruega o Suecia con relación al keynesianismo y la seguridad social, también son cruciales para el caso de México, donde

⁸³ Wuthnow, *op. cit.*, nota 41, p. 9.

sus propias políticas de seguridad social estuvieron y están aún en la actualidad fuertemente influidas por los avances institucionales que ya se venían desplegando en otros países. La innovación política que pudo significar internamente la aprobación de la Ley del Seguro Social y la creación de una organización como el Instituto Mexicano del Seguro Social no era inédita en el mundo; para ese entonces ya existían numerosos sistemas nacionales de seguridad social, y era notoria una fuerte corriente internacional que pugnaba por la generalización e institucionalización de dichos sistemas en los lugares donde todavía no se habían establecido.

Los organismos internacionales actúan como poderosos centros difusores de las ideas y ejercen una gran influencia sobre las preferencias y sobre la elección de políticas por parte de los tomadores de decisiones. Por estas características, encajan conceptualmente dentro de la configuración institucional que hemos definido aquí como *comunidades de discurso*.

7. Síntesis del marco teórico-analítico

A manera de conclusión, se presenta en la siguiente página un esquema de las diversas variables presentadas a lo largo de este capítulo, y que servirán de marco teórico-analítico para el análisis de caso que representa esta investigación, esto es, los orígenes del Seguro Social en México.

NUEVO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO Y POLÍTICAS SOCIALES

			<i>Funciones</i>	<i>Efecto sobre las políticas sociales</i>
Actores sociales	Tomadores de decisiones	Líderes/portadores de ideas o preferencias en puestos clave	Representar sus preferencias como una idea de Estado o de interés nacional	Elección
ESTRUCTURAS O INSTITUCIONES	Arreglos Institucionales al interior del Estado	Esquemas de reclutamiento en la A.P.: burocracias en puestos clave;	Transferir las preferencias o las ideas a los tomadores de decisiones/Distribuir el poder entre los miembros de las coaliciones	Innovación, Diseño,
	Comunidades de discurso	Escuelas, <i>think tanks</i> , Asociaciones, Organismos internacionales	Articular la producción y la institucionalización de las ideas	
	Procedimientos o reglas formales e informales, rutinas, normas y convenciones	Coaliciones políticas	Industriales, comerciales o agrícolas; financieros; partidos; parlamentos; sindicatos; grupos de presión	Facilitar u obstaculizar las nuevas políticas y/o ideas Consolidar o debilitar las nuevas instituciones o / hacerlas más o menos duraderas
	Grandes procesos sociales	Crisis, guerras, revoluciones políticas o económicas	Influir sobre la formación de las ideas; influir sobre la formación o desarticulación de las coaliciones; socavar las instituciones o arreglos institucionales	Transformación del contexto