



Centro de Estudios Internacionales

CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA TRANSICIÓN DEL ESTADO DESARROLLISTA
AL ESTADO NEOLIBERAL EN MÉXICO

Factores de influencia en el cambio institucional del gobierno federal y el Banco de México
en el marco de la crisis económica de 1982

Tesis que presenta

JOSÉ MARTÍN RAMÍREZ ROSASLANDA

para obtener el título de

LICENCIADO EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Directora de tesis:

MARÍA FERNANDA SOMUANO VENTURA

Ciudad de México, 2024

Para Soledad, los brazos calientitos en los que me puedo dejar caer.

Para Mario, por su paciencia y convicción de sacar lo mejor de mí.

Para María José, mi modelo a seguir y compañera de vida.

Para Edith, la dueña de mis sentires más intensos.

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| Introducción | 1 |
| Construcción del marco teórico | 3 |
| Caso de estudio y contexto histórico | 8 |
| Método de investigación y organización del trabajo | 11 |
| Capítulo I. El cambio institucional en el contexto de la transición del estado desarrollista al estado neoliberal | 14 |
| Los nuevos institucionalismos y el cambio institucional | 15 |
| En búsqueda de una teoría sobre cambios incrementales | 19 |
| Actores, autoritarismo e ideas, consideraciones para el caso de estudio | 29 |
| Proceso del cambio institucional | 40 |
| Capítulo II. El contexto político del cambio institucional | 45 |
| Nacimiento y muerte del estado desarrollista | 45 |
| Orígenes y consolidación del neoliberalismo en México | 53 |
| El papel del Banco de México en ambos proyectos de estado | 55 |
| Los actores exógenos y endógenos | 66 |
| Capítulo III. De la construcción de crisis al cambio institucional en el gobierno federal mexicano y el Banco de México | 68 |
| Los actores y las ideas neoliberales | 69 |
| El Fondo Monetario Internacional | 70 |
| El grupo monetarista-tecnócrata emergente | 74 |
| El ejecutivo federal | 77 |
| La transformación de los actores en emprendedores de política pública..... | 78 |
| La metanarrativa y la solución de crisis en la administración pública federal y Banxico | 84 |
| Tipo de cambio institucional que se llevó a cabo | 90 |
| Conclusión | 92 |
| Bibliografía | 100 |

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas del siglo XX, México atravesó un proceso de transformación paradigmático para la historia del país: la transición del estado desarrollista al estado neoliberal. El estado desarrollista fue uno de los baluartes del México posrevolucionario, que pondría las bases del desarrollo económico de un país que dependería de un estado interventor en los mercados y proveedor en los servicios. La crisis de la deuda de la década de 1980 pondría en tela de juicio la validez del modelo que México había seguido durante más de 50 años. Ante una profunda crisis económica de inflación, el gobierno mexicano encabezado por el expresidente José López Portillo firmó una “carta de intención” con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para, a cambio de un préstamo de 3,840 millones de dólares,¹ reembolsar la deuda a los bancos privados y adoptar una política de ajuste estructural que implicaría, entre otras cosas, la desincorporación de las empresas públicas, la reducción del gasto social, el aumento de impuestos indirectos y un extenso programa de privatizaciones.² Estas reformas marcarían el inicio de la era neoliberal en México. Pero, ¿cómo se dio ese cambio? ¿Qué factores fueron determinantes en la consolidación de este nuevo modelo administrativo y qué actores formaron parte de él?

En este trabajo, la pregunta de investigación que pretendo responder es “¿Cuál fue el proceso que provocó el cambio institucional en el gobierno federal y específicamente en el

¹ New York Times, “México firma un acuerdo con el FMI”, *El País*, 11 de noviembre de 1982, https://elpais.com/diario/1982/11/12/economia/405903607_850215.html.

² Eric Toussaint, “La crisis de la deuda mexicana y el Banco Mundial”, *Comité para la abolición de las deudas ilegítimas*, 4 de agosto de 2020, <https://www.cadtm.org/La-crisis-de-la-deuda-mexicana-y-el-Banco-Mundial>.

Banco de México, en la transición del estado desarrollista al estado neoliberal en México durante la crisis económica de 1982?”.

Ésta es relevante porque nos permite identificar cómo desde los órdenes más altos del gobierno federal mexicano y en uno de los organismos estatales más importantes para el proyecto neoliberal, se confeccionó el cambio institucional, qué actores estuvieron involucrados y cuál era el contexto político en el que se dio. La temporalidad elegida para la realización de este análisis es del nacimiento del estado desarrollista en la década de 1930 hasta el final de éste y, muy específicamente, en el inicio del estado neoliberal en el primer año del sexenio de Miguel de la Madrid, es decir, entre 1982 y 1983.³ La temporalidad es larga, pero me centraré en instituciones y actores claves del proceso. El análisis del cambio institucional, que es la prioridad de esta tesis, se concentra en el punto más álgido de la crisis económica de 1982.

A su vez, esta tesis pretende aportar a la discusión del cambio institucional desde el enfoque institucionalista. Por ello, para responder la pregunta me voy a basar en la propuesta teórica de Mahoney y Thelen, en su texto *A Theory of Gradual Institutional Change*, para construir mi propio marco teórico con el que pueda explicar de forma más clara el cambio institucional en el caso de estudio de esta tesis. La elección de este texto se debe a que considero que, dentro de las explicaciones institucionalistas, es el más completo en la identificación del mecanismo causal que conlleva un cambio institucional gradual y que considera tanto los factores exógenos como endógenos.

³ “Si es común considerar el año de 1982 como fecha pivote para el sistema político mexicano, entre otras razones porque llega al poder un equipo que pone en tela de juicio algunos de los principios clave sobre los que se asentaba el sistema”. Isabelle Rousseau, *México: ¿Una Revolución Silenciosa? Élités Gubernamentales y Proyecto de modernización (1970-1995)*, 1.^a ed. (Ciudad de México: El Colegio de México, 2001): 226.

Construcción del marco teórico

Las distintas vertientes del neo-institucionalismo, a saber, el institucionalismo sociológico, el institucionalismo de la elección racional y el institucionalismo histórico, han presentado limitaciones cuando intentan explicar el cambio institucional. Según Mahoney y Thelen, dos académicos que se inclinan hacia el institucionalismo histórico, este problema se presenta desde la definición que comparten los neo-institucionalistas sobre lo que son las instituciones: “características duraderas de la vida social y política (reglas, normas y procedimientos) que estructuran el comportamiento y que no pueden ser cambiadas instantáneamente o de forma sencilla”.⁴

En primer lugar, el institucionalismo sociológico destaca que las instituciones tienen características “autorreproducibles”, es decir, que reproducen patrones sociales crónicamente y que éstos son resistentes al cambio. Además, los actores que forman parte de esas instituciones constantemente repiten esos patrones o pautas institucionalizadas en otros contextos. Cuando el institucionalismo sociológico explica el cambio institucional, lo hace por medio de fuerzas exógenas —es decir, externas a la institución estudiada— o por la evolución del contexto político, económico y social.

En segundo lugar, el institucionalismo de la elección racional ve a las instituciones como mecanismos coordinados bajo la lógica de mercado, en la que los actores miembros de las instituciones buscan maximizar su utilidad y reducir los costos de operación. A este punto de máxima eficiencia se le conoce como “el equilibrio”. En ese sentido, las instituciones son “las reglas del juego”. Al tener las instituciones dentro de sí actores cuyo comportamiento busca

⁴ James Mahoney y Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, 1.^a ed. (Nueva York: Cambridge University Press, 2010): 2.

siempre la máxima utilidad, con preferencias propias también contingentes al cambio, lo único que puede romper el equilibrio son, una vez más, los factores exógenos.

En tercer lugar, el institucionalismo histórico se ha caracterizado por priorizar el estudio de la continuidad y la suma importancia de eventos pasados en el presente y futuro, la llamada “dependencia del camino”, por encima del cambio. Al momento de explicar el cambio, los institucionalistas históricos enfatizan las coyunturas críticas de las que derivan trayectorias históricas y en las que los actores relevantes actúan de tal forma que modifican el destino de las instituciones, incluso sustituyéndolas por completo.

Para entender el cambio institucional que ocurrió en el gobierno federal y específicamente en el Banco de México, es importante reconocer las fuerzas exógenas, pero también, y quizá más importante, las endógenas, aquellas internas a la institución. Por eso, esta investigación presenta un caso de estudio en el que ambas explicaciones son pertinentes. El cambio institucional por medio de factores principalmente endógenos es explicado por Mahoney y Thelen.

Mahoney y Thelen afirman en su texto *A Theory of Gradual Institutional Change*, que el cambio institucional ocurre gradualmente; y de forma endógena, como resultado de la interacción entre el contexto político y las características de la institución en cuestión. Como primer punto se encuentran las características del contexto político y la forma institucional —las dinámicas verticales y/o horizontales de mando dentro de la institución— el cual define las posibilidades de veto —la capacidad de decisión sobre la institución— de actores relevantes. La posibilidad de veto de estos actores respecto a la institución de la que forman parte aumenta cuando actores determinantes cuentan con ella, que pueden decidir sobre la institución y que, además, apuestan por mantener o desafiar el *statu quo*. En cuanto a las características de la institución,

son relevantes los niveles de discrecionalidad en la interpretación y aplicación de las reglas. Esto significa, cuánta libertad tienen los actores al momento de entender y usar las reglas institucionales. La combinación de estas características, tanto del contexto como de la institución de la que estemos hablando, dan lugar a un determinado tipo de cambio institucional.

Los autores identifican cuatro posibles tipos de cambio institucional: por desplazamiento, por superposición, por desvío y por conversión. El primero tiene que ver con el reemplazo de instituciones y reglas nuevas por instituciones y reglas viejas. El segundo introduce nuevas instituciones y reglas sin eliminar las viejas. El tercero, implica un cambio en las reglas institucionales como consecuencia de un cambio en el contexto político, un cambio principalmente externo a la institución. Por último, el cambio por conversión ocurre cuando el cambio institucional se da únicamente por una nueva interpretación de las reglas institucionales viejas por parte de los actores.

En cuanto a los tipos de agentes de cambio, identifican los siguientes: insurrectos, simbioses, subversivos y oportunistas. Los insurrectos son más afines al tipo de cambio por desplazamiento, ya que buscan eliminar completamente las instituciones existentes y construir unas nuevas. Los simbioses son más afines al tipo de cambio por desvío, pues dependen de las instituciones, por lo que no buscan su cambio, pero se adaptan a él. Los subversivos son más afines al tipo de cambio por superposición, buscan cambiar las instituciones, pero sin romper las reglas. Los actores oportunistas, por otro lado, son más afines al tipo de cambio por conversión, tienen preferencias ambiguas y no buscan activamente cambiar las instituciones más que cuando el cambio va en línea de sus intereses.

La teoría de Mahoney y Thelen ofrece tanto las herramientas como el lenguaje necesario para describir el proceso de cambio, destacando especialmente los factores explicativos endógenos, es decir, aquellos internos a la institución, como la importancia de las posibilidades de veto y la discrecionalidad en la interpretación de las reglas. Asimismo, puede servir como un punto de convergencia entre el institucionalismo de elección racional, el enfoque histórico y el sociológico, gracias a la inclusión de la agencia de los actores y el contexto político. Sin embargo, no es suficiente para describir el cambio institucional que describiré en esta tesis.

Para la construcción de una teoría apropiada al caso de estudio de esta tesis, hace falta añadir otros factores y puntualizar en los ya señalados. Esto servirá para enriquecer la teoría de cambio gradual de Mahoney y Thelen. Estos factores son las ideas⁵, la relevancia de los actores, que no solo pueden funcionar como agentes de cambio, sino que pueden ser claves en la definición del sistema político a analizar y las características del sistema político en el que se lleva a cabo el cambio institucional.

Las ideas son relevantes en el cambio institucional, por lo que destaco su papel en la creación, modificación y determinación del curso de las instituciones. Aunque tradicionalmente las ideas y el discurso se han utilizado para explicar la estabilidad, estos también desempeñan un papel crucial en las crisis, como la que experimentó el estado mexicano en el contexto del cambio institucional que voy a analizar. En los periodos de crisis aparecen nuevas ideas y mecanismos que pueden usarse para solucionar la crisis que se está presentando. La adopción de “nuevas ideas” se ve facilitada si son comprensibles, eficientes y compatibles con valores y experiencias actuales, y las ideas culturalmente aceptadas en una

⁵ Aquí me refiero a las “ideas” desde una definición lógica, es decir, que son equiparables a un concepto o proposición, que tienen un significado. J.M. Fernández Cepal, *Diccionario de filosofía contemporánea*, 1.^a ed. (Salamanca: Sígueme, 1976).

sociedad determinada tienen un mayor poder transformador. Sin embargo, más allá de reconocer la importancia de las ideas, es esencial explicar cómo estas se institucionalizan. Para ello existe el concepto de los procesos ideacionales. Los “procesos ideacionales” impactan la percepción de los actores sobre sus intereses y entorno, definen los problemas en la agenda de estos actores, para finalmente convertirse en mecanismos de cambio institucional.

En cuanto a los actores, la diferenciación propuesta por Mahoney y Thelen para los agentes de cambio se revela como limitada cuando se aplica al contexto del cambio institucional que analizo en esta tesis. Dado que la transición de un estado desarrollista a uno neoliberal en México tuvo lugar en un contexto autoritario, resulta poco productivo clasificar a los actores de cambio como opositores o defensores del *statu quo*, ya que dentro del régimen que contextualiza el caso de estudio, posicionarse como opositor a las decisiones de los actores con posibilidad fuerte de veto no tenía un efecto significativo en el cambio que podían atravesar las instituciones. En cambio, los actores que señalaré a lo largo de esta tesis funcionan más como emprendedores de política pública, los cuales según Mintrom y Norman deben contar con cuatro características para impulsar sus intereses: el poder o capital político, la definición e identificación concreta de los problemas, la creación de coaliciones o equipos y la reducción de incertidumbre.⁶ Es por ello que tenemos que tomar en cuenta la característica autoritaria del sistema político mexicano.

Así, en esta tesis buscaré explicar el proceso que provocó el cambio institucional en el gobierno federal en general y específicamente en el Banco de México. Para esto será necesario tomar en cuenta el contexto político, externo e interno de las instituciones. Particularmente en

⁶ Michael Mintrom y Phillipa Norman, “Policy Entrepreneurship and Policy Change”, *Policy Studies Journal*, n.º 4 (2009): 649-667.

este caso de estudio, al enfatizar un momento de crisis, es relevante identificar los factores endógenos y exógenos y describir el proceso histórico que llevó a cambiar el entendimiento de lo que era “el estado” en el ámbito local e internacional. Estas condiciones contextuales condicionarían, en primer lugar, la adopción de nuevas ideas y, en segundo, causarían una redistribución de los actores endógenos y exógenos a las instituciones. Estos actores, en su función de emprendedores de política pública y por medio de la creación de una metanarrativa de crisis, propiciarían el cambio institucional en el gobierno federal y específicamente en el Banco de México.

Caso de estudio y contexto histórico

Hasta el día de hoy, los motivos y el proceso mediante el que se adoptó el modelo neoliberal⁷ en México siguen siendo motivo de discusión en la literatura interesada en este periodo. Por un lado, la perspectiva historiográfica tradicional apunta a un conflicto entre el modelo económico desarrollista y el modelo económico neoliberal. El cambio del modelo desarrollista al propuesto por el neoliberalismo se explica principalmente, en esa visión, por la adopción de un paradigma extranjero, que se puede considerar hasta cierto punto impuesto por

⁷ El modelo neoliberal es aquel en el que “en el estado se adoptan agendas ideológicas que favorecen los mercados sobre el gobierno y el uso de mecanismos propios del mercado como instrumentos primordiales en la entrega de bienes y servicios públicos en los cuales se han alterado radicalmente el funcionamiento del gobierno y entidades vinculadas al gobierno. Lo caracteriza la primacía de la gestión por encima de todas las demás actividades; monitoreo de rendimiento de los funcionarios (y fomento del autocontrol también); el logro de objetivos financieros; creación de medios para auditar públicamente la calidad de la prestación de servicios y el desarrollo de cuasi mercados de servicio”: Darryl Jarvis, “Policy transfer, neo-liberalism or coercive institutional isomorphism? Explaining the emergence of a regulatory regime for quality assurance in the Hong Kong higher education sector”, *Policy and Society* 33 (2014): 237-252.

organizaciones internacionales como el FMI y el Banco Mundial (BM).⁸ En la misma línea de la historiografía tradicional, se ha señalado que este proceso de cambio inició con la crisis económica de 1982, no se reconoce la presencia de estas ideas en algún momento anterior, y se asume que la disputa entre los modelos incluso antagonizaba a sectores de la sociedad mexicana. Por un lado, a favor de la propuesta neoliberal estaba la clase económica que había crecido sustantivamente desde el periodo de la posguerra y, por el otro apoyando el estado desarrollista, estaban la ciudadanía y la clase política que había consolidado y operado el modelo del estado desarrollista.⁹ En esta visión destaca el factor exógeno de la intervención de organizaciones internacionales como causa del cambio institucional que acompañó el cambio de modelo económico.

Otra visión al respecto de la inserción del neoliberalismo en México argumenta que las ideas neoliberales estaban presentes en las élites mexicanas desde las décadas de 1930 y 1940, representadas principalmente por empresarios e intelectuales ligados al sector bancario. En ese periodo, se instauró una escuela neoliberal liderada por Luis Montes de Oca, Faustion Ballvé, Gustavo R. Velasco, entre otros, quienes mantenían un contacto cercano con los padres del neoliberalismo como Friedrich von Hayek. Esta escuela de pensamiento nacería como alternativa al proyecto nacionalista del presidente Lázaro Cárdenas y del modelo económico que México y “occidente” adoptarían en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.¹⁰ Es decir, en esta visión se resaltan factores endógenos como causales del cambio.

⁸ María Amparo Cásar y Wilson Pérez, *El estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?*, 1.^a ed. (Ciudad de México: Siglo XXI, 1988).

⁹ Carlos Tello y Rolando Cordera, *México, la disputa por la nación. Perspectivas de desarrollo*, 1.^a ed. (Ciudad de México: Siglo XXI, 2002).

¹⁰ María Eugenia Romero, *Los orígenes del neoliberalismo en México. La escuela austriaca*, 1.^a ed. (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2016).

También existe la visión en la que las élites juegan un rol fundamental en la transición del estado desarrollista al estado neoliberal. Al respecto, Ai Camp argumenta que los tecnócratas que protagonizaron la era neoliberal en la burocracia mexicana son una consecuencia natural del proceso de modernización de la administración pública mexicana.¹¹ La cada vez más compleja organización estatal requirió que las burocracias se profesionalizaran y que se exigiera, cada vez más, una mayor preparación profesional para gobernar el país. En otro texto en el que el autor analiza las élites mexicanas apunta que un común denominador en ellas es un sistema de camarillas. En la élite política esto se traduce a la composición de plantillas burocráticas de alto mando entre viejos conocidos. La élite tecnocrática es un claro ejemplo de lo anterior. No es casualidad que funcionarios federales como Carlos Salinas, Jaime José Serra y Pedro Aspe hayan formado parte de la misma secretaría de estado en el sexenio de Miguel de la Madrid.

Salas-Porras analiza a los funcionarios públicos más relevantes para la transformación neoliberal en México. En su estudio, la autora identifica a 22 funcionarios —dentro de los cuales se encuentran los anteriormente mencionados— de una base de datos de 127 burócratas que formaron parte de los sexenios en los que se planeó y consolidó el proyecto neoliberal: la presidencia de López Portillo, de la Madrid, Salinas y Zedillo. Estos funcionarios actuaron en distintos organismos de estado, pero donde coincidieron y dirigieron el proyecto neoliberal fue, principalmente en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), teniendo en

¹¹ Roderic Ai Camp, “El tecnócrata en México”, *Revista Mexicana de Opinión Pública* 9 (2010): 83-100.

consideración que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México (Banxico) también jugaron un rol muy relevante en este proceso.¹²

Carlos Salinas de Gortari, la Secretaría de Programación y Presupuesto, y el equipo cercano a él fueron los que consolidaron el proyecto neoliberal en México a partir de la segunda mitad del sexenio de Miguel de la Madrid y con la llegada de Salinas a la presidencia en 1988. Sin embargo, en esta tesis busco enfatizar en la primera piedra de ese edificio, y el rol que tuvo el Banco de México en él. Empero, y como se explicará a lo largo de este texto, lo que llevó a consolidar las políticas neoliberales en México en el periodo estudiado fueron tres factores: el ascenso del grupo tecnócrata-monetarista en la administración pública federal mexicana, el poder de Miguel de la Madrid como su líder desde la silla presidencial y las presiones externas ejercidas principalmente por el Fondo Monetario Internacional.

Método de investigación y organización del trabajo

La estrategia metodológica de este proyecto de tesis se basará en el análisis y revisión documental, análisis historiográfico y hemerografía. La revisión documental es fundamental para mi investigación porque buscaré rastrear cómo es que algunas instituciones del gobierno federal mexicano y específicamente el Banco de México se convirtieron en un instrumento muy relevante para el gobierno autoritario que iniciaría el proyecto neoliberal. Para esto, revisaré los organigramas del Banco de México y el gobierno federal para ver cómo cambió su estructura. Asimismo, mediante investigación documental y hemerográfica trataré de

¹² Alejandra Salas-Porras, “Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 222 (2014): 279-312.

identificar qué actores fueron clave en promover el cambio, cómo adoptaron las ideas neoliberales y cómo construyeron la narrativa de crisis. Finalmente, trataré de definir qué tipo de cambio institucional se dio de acuerdo con la tipología propuesta por Mahoney y Thelen.

Como expliqué anteriormente, el Banco de México pasó por un cambio institucional cuando el país transitó del estado desarrollista al estado neoliberal. Este momento en la historia de México se puede estudiar desde el marco teórico del nuevo institucionalismo ya que, como se explica desde la historiografía tradicional, este proceso respondió a presiones exógenas: la adopción de un modelo extranjero, que se puede considerar hasta cierto punto impuesto por organizaciones internacionales como el FMI. Sin embargo, yo propongo complementar este análisis del proceso de cambio institucional con factores endógenos, revisando el cambio en el contexto político, las características del sistema político mexicano, los actores, las ideas con las que convivieron, la narrativa y los cambios institucionales que impulsaron. En el primer capítulo de este texto exploraré el concepto del cambio institucional en la visión neo-institucionalista y sus diferentes vertientes, señalaré las singularidades y valores de la teoría de Mahoney y Thelen y profundizaré en la importancia de los actores, las ideas, las características del sistema político y definiré el marco teórico con el que analizaré el mecanismo causal del cambio institucional en el gobierno federal mexicano y específicamente el Banco de México en la transición del estado desarrollista al estado neoliberal.

Posteriormente, en el segundo capítulo de este texto haré un recuento del cambio en el contexto político e histórico de la transición que provocaría el cambio institucional estudiado. Además, identificaré los factores endógenos y exógenos que promovieron el cambio institucional que atravesó el gobierno federal en general, y el Banco de México en particular.

Por último, el tercer capítulo estará destinado a identificar los actores exógenos y endógenos clave en el cambio institucional. Explicaré el proceso ideacional en el que cada uno de esos actores adoptarían las ideas neoliberales y el proceso en el que se convirtieron en emprendedores de política pública y cómo esto resultó en la construcción de una narrativa de crisis con su medio de solución. Finalmente, señalaré en cuál de los tipos de mecanismo de cambio propuestos por Mahoney y Thelen encaja el caso de estudio.

CAPÍTULO I

EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL CONTEXTO DE LA TRANSICIÓN DEL ESTADO DESARROLLISTA AL ESTADO NEOLIBERAL

El neo-institucionalismo engloba un grupo de enfoques que intentan explicar el rol que tienen las instituciones en el terreno social y político de la vida pública y privada desde su surgimiento como respuesta al funcionalismo y conductismo dominantes en la década de 1970.¹³ Esto ha llevado a que, desde las tres principales vertientes de esta escuela —institucionalismo histórico, institucionalismo de la elección racional e institucionalismo sociológico—, se propongan conceptos, factores y mecanismos causales amplios y diversos para explicar el cambio institucional. Sin embargo, no existe una teoría —por la misma naturaleza del neo-institucionalismo¹⁴— que explique el cambio institucional sin limitaciones. Es por ello que en este capítulo buscaré diseñar una explicación teórica que precise el mecanismo causal de un cambio institucional gradual desde una perspectiva neo-institucionalista, en el que se pueda analizar el caso de estudio de esta tesis: el cambio institucional en el gobierno federal mexicano y específicamente en el Banco de México, en el contexto de la transición del estado desarrollista al estado neoliberal.

En este capítulo, presentaré una revisión del tratamiento que se le ha dado desde las diferentes vertientes del nuevo institucionalismo al cambio institucional para así definir un

¹³ Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies* 44 (1996): 936.

¹⁴ Michael J. Gorges, “New Institutional Explanations for Institutional Change: A Note of Caution”, *Politics Studies Association* 2 (2001): 137-145: “Los nuevos institucionalistas dependen fuertemente de variables exógenas no-institucionalistas o sistemáticas para explicar el cambio como el cambio socioeconómico, el liderazgo de ciertos personajes o las ideas”. Esto nos deja ante una infinidad de variables que cambian a partir del caso estudiado y que limitan la capacidad replicable de las teorías neo-institucionalistas.

marco teórico que se ajuste al caso estudiado. Esto permitirá conocer las limitaciones de las diferentes teorías de cambio institucional que se han desarrollado, analizar una de las propuestas más integrales en este tenor, la de Mahoney y Thelen, y añadir consideraciones y conceptos como el de los actores, las ideas y las características del sistema político, que faciliten la comprensión del fenómeno del cambio institucional.

El capítulo se dividirá en cuatro partes. En la primera, revisaré el concepto de cambio institucional en la literatura del neo-institucionalismo. En la segunda, analizaré el texto de Mahoney y Thelen. En la tercera, señalaré la importancia de incluir a los actores, las ideas y las características del sistema político en el que se encuentra la institución como parte del análisis del cambio institucional. Por último, concluiré el capítulo con la construcción del marco teórico que direccionará el análisis del caso de estudio de esta tesis.

Los nuevos institucionalismos y el cambio institucional

Los nuevos institucionalistas siguen dos tendencias, que a su vez pueden ser catalogadas como limitaciones. La primera es el énfasis que le han dado autores de esta escuela y sus diferentes enfoques a explicar la estabilidad de las instituciones, y muy poco así el cambio institucional. La segunda es paralela a la primera ya que, si se decide hablar entonces del cambio institucional, éste normalmente es la consecuencia de factores exógenos a la institución analizada. Los factores endógenos como fuentes de cambio han sido poco estudiados. Ambas predilecciones tienen su razón de ser dentro de la lógica de cada uno de los institucionalismos. Sin embargo, para empezar a abordar estas explicaciones y explorar sus límites, primero es relevante explicar qué se entiende desde el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la elección racional y el institucionalismo sociológico como cambio institucional.

Para los institucionalistas históricos, la historia se divide entre periodos “normales” y “coyunturas críticas” —episodios históricos en los que un cambio institucional significativo ocurre—. Las oportunidades para el cambio institucional se dan en estos tiempos de crisis, cuando todas las cartas están en juego y los actores políticos buscan respuestas a los nuevos problemas que enfrentan. El cambio dentro de las instituciones puede ocurrir si se da una alteración política o socioeconómica externa que haga a la institución más susceptible a ésta. Esta susceptibilidad también puede orillar a los actores a utilizar instituciones viejas para nuevos fines. El institucionalismo histórico, sin embargo, muchas veces es incapaz de explicar qué es exactamente lo que lleva a estos “momentos críticos”, más allá de la llamada “dependencia del camino”.^{15 16}

Los institucionalistas sociológicos argumentan que los procedimientos institucionales pueden verse como prácticas culturales específicas al contexto de la institución estudiada. “Argumentan que incluso las prácticas más burocráticas pueden ser explicadas culturalmente”.¹⁷ El institucionalismo sociológico se ha encontrado con la dificultad de explicar, entonces, cómo es que ciertas organizaciones adoptan formas institucionales, procedimientos o símbolos que son difundidas a través de diferentes campos organizacionales o incluso entre naciones.¹⁸

¹⁵ “La dependencia del camino existe cuando el resultado de un proceso depende de su historia pasada, de una secuencia de decisiones tomadas por los agentes y de las consecuencias resultantes, y no sólo de las condiciones contemporáneas”. Definición extraída de Vladimír Baláž y Allan M. Williams, “Path-dependency and path-creation perspectives on migration trajectories: The economic experiences of Vietnamese migrants in Slovakia” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36 (2010): 209-226.

¹⁶ Michael J. Gorges, *op. cit.*, p. 138.

¹⁷ Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, *op. cit.*, p. 947.

¹⁸ Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, *op. cit.*, p. 947.

El institucionalismo de la elección racional “argumenta que las instituciones están diseñadas para ayudar a los individuos a superar las fallas de mercado y los problemas de la racionalidad limitada, y proveerles de reglas, procedimientos y mecanismos de ejecución que permeen las dificultades de la acción colectiva”.¹⁹ El reto de la teoría de la elección racional es explicar cómo se da el cambio endógeno ya que una institución que se auto-refuerza²⁰ por medio de actores que siempre toman la decisión más óptima para alcanzar sus objetivos y los de la institución a la que pertenecen no debería tener cambios internos. Por ello, todo cambio que se dé, según la teoría de elección racional, debe ser de origen externo.²¹

Los institucionalistas históricos y de la elección racional comparten esta visión de la estabilidad institucional y entran en un conflicto casi fundamental con el cambio. Por una parte, el neo-institucionalismo histórico explica los llamados “rendimientos crecientes” como un mecanismo que mantiene a las instituciones en caminos estables y continuos. Peter Hall, institucionalista histórico, apoyaba la persistencia de las instituciones, pues éstas según él eran establecidas en momentos particulares de la historia y tienden a persistir. Para que ocurra un cambio, entonces, se debían aprender nuevos roles, lo cual implicaría que se aprendieran nuevas habilidades; los costos del proceso de innovación serían altos y se necesitarían construir nuevas formas de relaciones sociales.²² En la misma línea Paul Pierson, también institucionalista histórico, argumenta sobre la estabilidad en las instituciones que, dada la

¹⁹ Michael J. Gorges, *op. cit.*, p. 140.

²⁰ Traducción propia del inglés del concepto “self-enforcing”, comúnmente utilizado en la literatura del neo-institucionalismo que se refiere al mecanismo por el cual las instituciones hacen valer sus reglas, por medio de los actores que las conforma para así garantizar su supervivencia.

²¹ Avner Greif y David D. Laitin, “A Theory of Endogenous Institutional Change”, *American Political Science Review*, n.º 4 (2004): 633.

²² Paul Cammack, “The New Institutionalism: Predatory Rule, Institutional Persistence, and Macro-Social Change”, *Economy and Society* 21 (1992): 411.

naturaleza de la política, los resultados se mantienen estables porque los costos de cambiar de una alternativa a otra aumentarán con el tiempo.²³

Por otra parte, el institucionalismo de la elección racional caracteriza las instituciones como “las reglas del juego”, “las limitaciones creadas por el hombre que configuran la interacción humana”.²⁴ Esto quiere decir que las instituciones estructuran las interacciones entre los jugadores modificando las alternativas que éstos pueden tomar, dándoles información valiosa para sus intereses y reforzando los mecanismos que reduzcan la incertidumbre sobre los comportamientos que adoptarán los otros jugadores, permitiendo entonces la realización de un cálculo unitario, siendo éste el más óptimo para todas las partes.²⁵ Esta visión de las instituciones cuenta con varias limitaciones. En primer lugar, no explica el origen de las instituciones, simplemente explora el “juego” y las consecuencias de éste, pero no el fundamento de las reglas. En segundo lugar, hay poca consideración sobre la durabilidad de las reglas, dado que éstas son usualmente asumidas como externas al juego, por lo que no se cuestionan. Por último, está el ya mencionado autorreforzamiento, que impide fundamentalmente el cuestionamiento y, por lo tanto, el rechazo o desvío de las reglas del juego.²⁶

Así, el segundo vicio de los nuevos institucionalismos tiene que ver con la atención a los cambios exógenos, más que a los endógenos. Autores como Douglas North, uno de los fundadores del análisis neo-institucional, seguía esta línea cuando mencionó que el cambio

²³ Avner Greif y David D. Laitin, *op. cit.*, p. 636.

²⁴ Kenneth Shepsle, “The Rules of the Game: What Rules? Which Game?”, en *Institutions, Property Rights, and Economic Growth*, ed. por Sebastian Galiani e Itai Sened (Nueva York: Cambridge University Press, 2014), 66-83.

²⁵ Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, *op. cit.*, p. 945.

²⁶ Kenneth Shepsle, *op. cit.*, p. 71.

institucional se puede dar de dos formas: Las instituciones cambian como reacción a nuevos factores económicos, que se reflejan en cambios en precios y gustos relativos y los emprendedores explotan las ventanas de oportunidad dentro del sistema institucional, resultando en cambios innovadores.²⁷ Ambas formas son exógenas a la institución. Habría que explicar el mecanismo causal por el cual los actores explotan las ventanas de oportunidad para poder analizar el cambio endógenamente.

Como se mencionó arriba, el problema de ambas limitaciones para los nuevos institucionalismos es sistemático a lo largo de la literatura de los diferentes enfoques que aquí expuse. “Los nuevos institucionalistas tienden a concentrarse en el establecimiento y persistencia de ciertas formas de organización, estructuras formales, o de normas y reglas de conductas”.²⁸ A veces parece que el cambio institucional es producto de fuerzas irresistibles e incontrolables. Cada uno de los textos que toma un estudio de caso y busca explicar el cambio institucional que se dio en él con un marco teórico neo-institucionalista lo utiliza de tal forma que es difícil de replicar. Es por ello que recuperaré el trabajo de Mahoney y Thelen, quienes buscaron diseñar un marco neo-institucional que explique el cambio institucional incremental con factores exógenos y endógenos.

En búsqueda de una teoría sobre cambios incrementales

James Mahoney y Kathleen Thelen en su texto, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, proponen una teoría neo-institucionalista que explica el cambio institucional gradual

²⁷ Ana Hira y Ron Hira, “The New Institutionalism: Contradictory Notions of Change”, *American Journal of Economics and Sociology*, n.º 2 (2000): 273.

²⁸ Michael J. Gorges, *op. cit.*, p. 140.

considerando factores exógenos y endógenos. En esta teoría, los autores proponen que los cambios graduales se explican a partir de las siguientes preguntas: ¿qué propiedades o características de las instituciones permiten o llevan a los actores a iniciar comportamientos que fomenten, promuevan o impulsen cambios y qué implican estos comportamientos?, ¿qué tipos de estrategias florecen en qué tipo de ambientes institucionales? y ¿qué características de las mismas instituciones las hacen más o menos vulnerables a tipos específicos de estrategias para el cambio?.²⁹

Los nuevos institucionalismos, como mencioné arriba, incluyen de alguna forma las características de persistencia y continuidad como inherentes a las instituciones, el llamado “autorreforzamiento”. En el enfoque de Mahoney y Thelen, las instituciones lidian con tensiones derivadas de que éstas distribuyen recursos de maneras inevitablemente desiguales. Por esto, los autores argumentan que no necesariamente existe el “autorreforzamiento” en los arreglos institucionales. Siempre habrá intereses que pueden o no ser afectados por la distribución de los recursos y poder.³⁰ De igual manera, el concepto del “acatamiento de las reglas” es fundamental en el orden institucional según los neo-institucionalismos. Tradicionalmente, los neo-institucionalismos no problematizan este “acatamiento” porque ven el accionar institucional como algo predeterminado, por lo que los actores que forman parte de estas instituciones no se detienen a pensar en cumplir las reglas una vez que ya están diseñadas. Mahoney y Thelen proponen que, si se deja de lado el mito del

²⁹ James Mahoney y Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, 1.^a ed. (Nueva York: Cambridge University Press, 2010): 3.

³⁰ Mahoney y Thelen, *op. cit.*, p. 4.

“autorreforzamiento” y se priorizan los problemas distributivos, el “acatamiento” se convierte en una variable fundamental para explicar la estabilidad y/o el cambio institucional.³¹

El concepto del “acatamiento”, sin embargo, tiene varias implicaciones. Primero, el “acatamiento” es inherentemente complejo por el hecho de que las reglas jamás serán lo suficientemente precisas para cubrir todos los escenarios posibles. Cumplirlas o seguirlas siempre al pie de la letra es una tarea casi imposible. Segundo, aunque las reglas estén perfectamente delimitadas y anticipen cualquier escenario posible, las limitaciones cognitivas de los actores no les permitiría procesar la información otorgada por las reglas y por el contexto al que se estén enfrentando. Tercero, las instituciones se ven constantemente involucradas en suposiciones implícitas. Esto quiere decir que la estabilidad institucional depende, no solo de la continuidad de las reglas, sino de la continuidad de la interpretación de éstas. Y cuarto, las reglas no son implementadas por sus diseñadores, sino por actores que pueden cambiarlas al ejecutarlas.³²

Es por ello que las características del contexto político y las características de las instituciones definen el tipo de cambio institucional que puede ocurrir. De igual manera, estas dos primeras tienen efectos en el tipo de agente dominante dentro de las instituciones, el cual también tendría poder para llevar a cabo el cambio institucional. Estas combinaciones de contextos y características se plasman en los siguientes mecanismos modales de cambio institucional. El primero es el mecanismo por desplazamiento, en el cual “nuevos modelos surgen y desatan preguntas sobre prácticas organizacionales que ya se daban por hecho, sin

³¹ Mahoney y Thelen, *op. cit.*, p. 10.

³² Mahoney y Thelen, *op. cit.*, pp. 10-14.

cuestionarse”.³³ El desplazamiento puede ser abrupto, como lo describen tradicionalmente los neo-institucionalismos. También puede ser lento por el proceso en el que las nuevas reglas compiten con las viejas. Las nuevas reglas generalmente son introducidas por actores que fueron perdedores en el sistema viejo. El segundo es el mecanismo por superposición, en el que se crean nuevas reglas que están atadas de alguna forma a las viejas, ya sea por medio de un arreglo, revisión o adición a estas. Generalmente puede ocasionar cambios sustanciales si los nuevos arreglos alteran la lógica institucional o si compromete la estabilidad del núcleo de la institución. Los actores operan dentro del viejo sistema, añadiendo reglas nuevas encima o a un lado de las viejas. Mientras que aquellos que buscan preservar el *statu quo* no son capaces de prevenir los nuevos arreglos y modificaciones. En el tercer mecanismo, por desvío, las reglas viejas se mantienen formalmente igual, pero su impacto sobre las dinámicas institucionales cambia por las alteraciones de condiciones externas. Los actores, por otra parte, eligen no responder a los cambios en el ambiente. Por último, el mecanismo por conversión es “un redespliegue de instituciones viejas hacia nuevos propósitos”.³⁴ Las reglas viejas se mantienen virtualmente iguales, pero son interpretadas e implementadas de forma distinta. La brecha entre las reglas y su implementación es producida por actores que explotan las ambigüedades inherentes a las condiciones de una institución. Al no tener la capacidad de sustituir una institución, los actores interpretan las reglas de tal forma que cambian sus efectos a complacencia.³⁵

³³ Jeroen van der Heijden, “A short history of studying incremental institutional change: Does Explaining Institutional Change provide any new explanations?”, *Regulation & Governance* 4 2010: 234.

³⁴ Van der Heijden, *op. cit.*, p. 232.

³⁵ Mahoney y Thelen, *op. cit.*, pp. 15-18.

Las características de la institución y el contexto político prevaleciente definen qué tipo de cambio ocurre. Para saber esto, habría que identificar si tanto el ambiente como la institución le otorgan alta o baja discrecionalidad³⁶ a los miembros de la institución “vieja” al momento de interpretar y aplicar las reglas; si hay posibilidades de veto fuertes o débiles. Las posibilidades de veto derivan de la existencia de jugadores con veto poderosos, y numerosos puntos de veto institucionales. Los actores con fuertes posibilidades de veto tienen acceso a medios institucionales o extra-institucionales para bloquear el cambio. Las cuantiosas posibilidades de veto provocan que movilizar recursos y formar una coalición sea difícil. Como se observa en el Cuadro 1., los cambios por superposición y desvío pueden ocurrir porque no es necesario hacer cambios a las reglas ni formar coaliciones con otros actores para resistir este cambio. Por otra parte, los cambios por conversión y desvío solo pueden ocurrir cuando hay alta discrecionalidad ya que necesitan de capacidad administrativa para efectuar el cambio. El tipo de cambio por desplazamiento, al ser el más radical, requiere de posibilidades de veto débiles y de un bajo nivel de discrecionalidad.³⁷

Como mencioné anteriormente, estas características también tienen efecto en el tipo de agente de cambio que puede aparecer en una institución. Los tipos de agentes de cambio se determinan conociendo sus intenciones respecto a la continuidad y aceptación de las reglas institucionales actuales; si están a favor o en contra del *statu quo*. Todos estos agentes son endógenos a la institución y son por lo menos cuatro. Los “insurrectos” son el tipo de actor que no busca preservar la institución y tampoco acata las reglas existentes. De hecho, este tipo de actores se movilizan en contra de éstas. Los insurrectos suelen estar desaventajados por la

³⁶ Entiéndase la discrecionalidad como la libertad de los actores en la interpretación de las reglas.

³⁷ Mahoney y Thelen, *op. cit.*, pp. 18-22.

Cuadro 1. Fuentes contextuales e institucionales del cambio institucional.

| Características de la institución | | Características del contexto político |
|-----------------------------------|---|--|
| | | |
| Altas probabilidades de veto | Por superposición <i>Apelado comúnmente por subversivos</i> | Por desvío <i>Apelado comúnmente por simbiosistas</i> |
| | Por desplazamiento <i>Apelado comúnmente por insurrectos</i> | Por conversión <i>Apelado comúnmente por oportunistas</i> |
| Bajas probabilidades de veto | | |

*Elaboración propia basada en el texto de Mahoney y Thelen.

institución existente y el contexto político, así que buscan colectivizar sus acciones a partir de conexiones identitarias. Por ello, apelan al cambio por desplazamiento. Los actores de tipo “simbionte” buscan preservar la institución adoptando acciones parasitarias o mutualistas. Los simbioses parásitos dependen de la continuidad de las instituciones y de su correcto funcionamiento, aunque sean dañinos para ellas. Les es útil que haya acatamiento de las reglas, pero que este sea ineficaz para que exista alta discrecionalidad, apelando a un cambio por desvío. Por otra parte, los simbioses mutualistas no dañan a la institución ya que la necesitan para seguir existiendo. Necesitan de la discrecionalidad para poder modificar las reglas y así garantizar su supervivencia. Están también los “subversivos”, que no tienen como objetivo preservar la institución, pero tampoco rompen las reglas. Estos actores son pacientes y buscan formar parte de la oposición en cuanto esta se forme. Los subversivos aparecen en situaciones de baja discrecionalidad y alta posibilidad de veto, para que los actores que favorecen al *statu quo* tengan dificultades para cambiar las reglas. Por último, los “oportunistas” no pretenden preservar la institución en su totalidad. Los actores oportunistas permiten el accionar de los agentes de cambio siempre y cuando no cambien las instituciones en su núcleo. Este tipo de actores cuentan, generalmente, con alta discrecionalidad, por lo que no necesitan de un cambio radical en la institución.³⁸

Así, es posible emparejar los tipos de cambio con los tipos de agente de cambio, ya que ambos dependen de las características de la institución y de las características del contexto político. En principio, los actores “insurrectos”, a pesar de que podrían aparecer en cualquier contexto en el que encuentren oposición, son más propicios a generar un cambio por desplazamiento, en el que haya una baja discrecionalidad y posibilidades de veto débiles, ya

³⁸ Mahoney y Thelen, *op. cit.*, pp. 22-28.

que los defensores del *statu quo* tendrán pocas herramientas para resistir el cambio. Los “simbiontes”, por otra parte, se presentarán en un cambio por desvío. Este tipo de actores desean mantener en su posición las reglas establecidas, pero buscarán un ambiente con alta discrecionalidad para alterar el significado de dichas reglas para sobrevivir. Los actores “subversivos” aparecen en contextos de fuertes posibilidades de veto y baja discrecionalidad para que sus opositores no puedan moldear las reglas para eliminarlos. Estas características son propias de un tipo de cambio por superposición. Finalmente, los “oportunistas” buscan un contexto en el que haya alta discrecionalidad y bajas posibilidades de veto, propias de un mecanismo de cambio por conversión. Así, este tipo de actores utilizarán las ventanas de oportunidad entre las reglas y su interpretación, al igual que la debilidad institucional de la baja posibilidad de veto para llevar a cabo el cambio deseado.³⁹

En suma, el argumento de Mahoney y Thelen es que las instituciones tienen un sistema codificado de reglas formales e informales las cuales siempre tienen un grado de ambigüedad. Esto porque, por un lado, la racionalidad de los actores es limitada cognitivamente, lo que provoca fallas que después deben ser corregidas. Por otra parte, las reglas e instituciones están incrustadas en suposiciones implícitas, estas son vulnerables a distintas interpretaciones: un cierto nivel de discrecionalidad en la interpretación de las reglas es necesaria. La discrecionalidad puede ser explotada por agentes de cambio, mermando sistemáticamente las reglas y confeccionando sus interpretaciones.⁴⁰

La teoría de Mahoney y Thelen provee las herramientas para describir el proceso de cambio con un enfoque en los factores endógenos, principalmente. Al igual que puede ser un

³⁹ Mahoney y Thelen, *op. cit.*, pp. 28-29.

⁴⁰ Van der Heijden, *op. cit.*, p. 235

punto de unión entre el institucionalismo de elección racional, el histórico y el sociológico por la inclusión de la agencia y el contexto institucional.⁴¹ Sin embargo, tiene limitaciones dentro de su propia lógica y de su aplicabilidad a diferentes casos de estudio. Para empezar, la forma en la que Mahoney y Thelen emparejan los tipos de actores con los tipos de cambio resulta poco lógica y funcional cuando se intenta replicar. Por ejemplo, los tipos de actores “insurrectos” no buscan preservar la institución ni seguir las reglas institucionales. Uno esperaría que este tipo de actores se asociara con un tipo de cambio que presente un alto nivel de discrecionalidad, ya que un bajo nivel haría que sus violaciones a las reglas fueran más notorias y no podrían lograr el cambio que persiguen. El marco teórico que los autores proponen no es satisfactorio como un modelo que pueda replicarse en diferentes casos de estudio y, sobre todo, para describir eventos que no han ocurrido, por lo que tiene un bajo grado de predictibilidad. Puede ser útil, sin embargo, para identificar el tipo de cambio institucional que ocurrió, siempre y cuando este cambio ya haya pasado y tanto el poder de veto como la discrecionalidad sean evidentes a los ojos del analista.⁴²

Además de la de Mahoney y Thelen, hay más teorías que desde el neo-institucionalismo brindan explicaciones endógenas al cambio institucional. Desde el institucionalismo de la elección racional, DellaPosta, Nee y Opper plantean que el proceso de cambio institucional de “abajo hacia arriba” puede ocurrir cuando las innovaciones, que inicialmente entran en conflicto con las reglas establecidas y buscan salir del “equilibrio”, prometen ganancias de utilidad y generan externalidades positivas. Si esto ocurre, se da la “acomodación estatal”, en la cual los actores políticos encuentran costoso sancionar los cambios propuestos, por lo que

⁴¹ Van der Heijden, *op. cit.*, p. 240.

⁴² Van der Heijden, *op. cit.*, pp. 237-238.

eventualmente los aceptan.⁴³ En otro texto, Nee propone que el crecimiento de los mercados cambia el control de recursos de los políticos a los actores económicos, lo que facilita el cambio institucional desde abajo hacia arriba.⁴⁴ Aunque ambos textos hablan sobre la posibilidad de un cambio endógeno con un enfoque neo-institucionalista, resulta complicado aplicarlos al caso de estudio que interesa a esta tesis principalmente porque proponen que los cambios vienen de *outsiders*, de actores que no necesariamente se encuentran dentro de la lógica institucional del estado. Como se explicará más adelante, los actores en este caso de estudio se encuentran dentro de la lógica de la institución que atravesará un periodo de crisis, y en la cual se reacomodarán después de pasar por un proceso ideacional.

A pesar de esta revisión crítica a las visiones neo-institucionalistas y a la propuesta teórica de Mahoney y Thelen, pretendo realizar la construcción del marco teórico bajo un análisis institucionalista porque, como expresé anteriormente, se ha especializado en estudiar el cambio en tiempos de crisis. A diferencia de un modelo estructuralista o ideacional, las visiones neo-institucionalistas presentan diferentes herramientas para estudiar el cambio en un contexto de crisis. El texto de Mahoney y Thelen, además, introduce factores como el papel de la ambigüedad, enfatiza la agencia de los actores, analiza las relaciones de poder y ofrece una tipología útil de cambio institucional. Lo anterior, complementado con las consideraciones que presento a continuación permiten armar un marco teórico funcional para el caso de estudio.

⁴³ Daniel DellaPosta, Victor Nee, y Sonja Opper, “Endogenous Dynamics of Institutional Change”, *Rationality and Society* 29 (2017): 5-48.

⁴⁴ Victor Nee, “Middle-Range Theories of Institutional Change”, *Sociological Forum* 33 (2018): 885-897.

Actores, ideas y características del sistema político, consideraciones para el caso de estudio

Los actores, las ideas y las características del sistema político en el que se desarrolla el cambio institucional a analizar son factores en los que busco profundizar para complementar la teoría de cambio gradual de Mahoney y Thelen, especialmente en el contexto de la transición del estado desarrollista al estado neoliberal en México. Los actores, por su parte, son fundamentales para la teoría, como expliqué ampliamente arriba. El autoritarismo forma parte de las características del sistema político, por lo que determina las posibilidades de veto de los actores. Las ideas, sin embargo, no son mencionadas en el texto de Mahoney y Thelen y considero que deben ser tomadas en cuenta.

Los actores, a pesar de no ser estudiados como tales, son sumamente relevantes en todas las vertientes del neo-institucionalismo. Estos, tanto en el institucionalismo de la elección racional como en el sociológico, tienen adheridas sus propias convenciones y prácticas, las cuales se traducen en la creación y modificación de las instituciones, reproduciendo la misma lógica institucional a lo largo de diferentes frentes. En el caso del institucionalismo histórico, los actores modifican la historia de las instituciones cuando la oportunidad de una coyuntura crítica lo permite.⁴⁵ En otro texto, Thelen, junto con Steinmo, identifican que los actores pueden ser agentes de cambio desde diferentes frentes. Para empezar, los grandes cambios en el contexto socioeconómico y político pueden producir situaciones en las que nuevos actores que aparezcan o aquellos actores ya presentes y destacables decidan perseguir nuevas metas por medio de las instituciones existentes. Segundo, los cambios exógenos pueden modificar las metas y estrategias de los actores predominantes

⁴⁵ María Fernanda Somuano, “Neo-Institutionalism and the Role of Actors in Policy Change”, *International Public Policy Association*: 5.

en las instituciones. Es decir, que los actores viejos se encuentren en la situación en la que sus objetivos ya no pueden ser alcanzados bajo el nuevo contexto generado por el reordenamiento social y político y, por lo tanto, busquen nuevas metas dentro de las viejas instituciones. A esto me refiero como la “redistribución”. Tercero, que los actores políticos ajusten sus estrategias para cambiar dentro de las mismas instituciones.⁴⁶ Esto puede ocurrir en momentos de cambio dramático, pero también como el resultado de un cambio incremental, resultado de conflictos políticos y de un reordenamiento de acuerdos dentro de las limitaciones institucionales.

Somuano identifica a los actores de cambio como “emprendedores de política pública”.⁴⁷ Como complemento, Mintrom y Norman⁴⁸ identifican cuatro elementos que poseen este tipo de actores: el poder o capital político, la definición e identificación concreta de los problemas, la creación de coaliciones o equipos y la reducción de incertidumbre.⁴⁹ Cada una de estas características serán fundamentales en la definición del marco teórico que seguirá esta tesis y en la identificación de los actores que impulsaron el cambio institucional en el gobierno federal y el Banco de México.

Como desarrollaré más adelante, la clasificación que proponen Mahoney y Thelen de los agentes de cambio resulta limitada para el contexto del cambio institucional que concierne al estudio de caso de esta tesis. Dado que la transición del estado desarrollista al estado neoliberal en México ocurrió en un contexto de autoritarismo, determinar los actores de cambio como opositores o defensores del *statu quo* resulta limitativo, ya que las circunstancias

⁴⁶ Sven Steinmo y Kathleen Thelen, “Historical institutionalism in comparative politics”, en *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, ed. por Sven Steinmo, Kathleen Thelen, y Frank Longstreth, (New York: Cambridge University Press, 1992): 1-32.

⁴⁷ Ma. Fernanda Somuano, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁸ Michael Mintrom y Phillipa Norman, “Policy Entrepreneurship and Policy Change”, *Policy Studies Journal*, 4 (2009): 649-667.

⁴⁹ Ma. Fernanda Somuano, *op. cit.*, pp. 12-13.

que describen los autores son más parecidas a las que se presentan, ya sea en un sistema democrático que permita la competencia y la muestra de oposición sea un factor de riesgo real para los defensores del *statu quo*, o en un sistema en el que éstos últimos hayan sido derrocados y desplazados. No obstante, señalar cada uno de los elementos desarrollados por Mintrom y Norman que poseen los personajes identificables en el caso del cambio institucional en México es más útil.

Además de los actores, las ideas permiten ampliar y entender mejor el cambio institucional en el caso estudiado. Hall, incluye las ideas como factores explicativos del cambio. Los creadores de instituciones las modifican o determinan su curso a partir de las ideas o los “paradigmas de política” que compartan.⁵⁰ Somuano, enfatiza la importancia de las ideas como factores causales del cambio.⁵¹ En cuanto al discurso, Colin Hay dice que en la construcción metanarrativa de las crisis, como la que estaba viviendo el gobierno federal al momento del cambio institucional que se va a describir en este texto, los elementos que pudieron generarla —cambios exógenos y endógenos— se aglutinan en un solo discurso político, en una sola visión de crisis.⁵² Los “procesos ideacionales”, por su parte y como los llama Béland, impactan la forma en la que los actores perciben sus intereses y su ambiente. Las ideas definen los problemas que entran en las agendas.⁵³ Hall explica que, al igual que algunos emprendedores de política pública, algunas ideas tienen características que las hacen más influyentes o les dan

⁵⁰ Peter Hall, “Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain”, *Comparative Politics* 3 (1993): 185-196.

⁵¹ Ma. Fernanda Somuano, *op. cit.*, p. 13.

⁵² Colin Hay, “Constructivist Institutionalism”, en *The Oxford Handbook of Political Institutions*, ed. por Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, y Bert A. Rockman (Oxford: Oxford University Press, 2008): 56-74.

⁵³ Daniel Béland, “Ideas, Institutions, and Policy Change”, *Journal of European Public Policy* 16 (2009): 701-718.

más poder para ser mecanismos de poder causales.⁵⁴ Roberts y King, y Daft y Becker explican que las “nuevas ideas”, ya sean tecnológicas o administrativas, si son fáciles de entender, más eficientes y compatibles con valores y experiencias actuales, tienen mayor probabilidad de ser adoptadas e inducir cambios incrementales.⁵⁵ ⁵⁶ Las ideas ordenadas en formas culturalmente aceptadas tendrán mayor poder de transformación.

Sin embargo, más allá de señalar que las ideas importan, es relevante explicar cómo estas ideas que están “allá afuera” son institucionalizadas en un momento particular. Estas ideas por sí solas suelen surgir de variables sociales, económicas e históricas que podrían ser factores explicativos importantes.⁵⁷ Hall describe el proceso de involucramiento de las ideas en un análisis burocrático institucional de la siguiente manera. Hay un proceso de aprendizaje social dentro de las burocracias cuando se trata de formular políticas públicas, este puede surgir de un aprendizaje político, el cual se define por la transformación de las visiones morales compartidas.⁵⁸ Hall lo ejemplifica con el ascenso del grupo monetarista en Reino Unido a finales de la década de 1970:

“El monetarismo resonó en los políticos conservadores a finales de la década de 1970 porque racionalizó una visión social que ellos ya tenían en su cabeza desde hace tiempo. El monetarismo era una ideología económica con el potencial político de forjar una nueva coalición. Resonó directamente con un malestar generalizado del electorado con la inflación y

⁵⁴ Peter Hall, *op. cit.*

⁵⁵ Nancy C. Roberts y Paula King, “Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 2 (1991): 147-175.

⁵⁶ Richard Daft y Selwyn Becker, *Innovations in Organizations*, 1.^a ed. (New York: Elsevier, 1978).

⁵⁷ Michael J. Gorges, *op. cit.*, p. 142.

⁵⁸ Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, 1.^a ed. (Nueva York: Oxford University Press, 1986): 275.

la influencia política de los sindicatos. Thatcher fue capaz de presentar la doctrina monetarista como un conjunto de políticas públicas capaces de disciplinar a aquellos que buscaban hacerse de sueldos extravagantes no correspondientes a los otorgados por los sindicatos. El monetarismo triunfó en Reino Unido principalmente por su atractivo como ideología política más que por su carácter persuasivo como ciencia económica. Una vez el gobierno conservador llegó al poder, las ideas monetaristas siguieron jugando un papel importante en la innovación de política pública. El gobierno conservador pudo defender y fortalecer sus reformas precisamente por la coherencia de su filosofía económica”.⁵⁹

Entonces se puede decir que, aunque no necesariamente las ideas sean creadas institucionalmente, sí son difundidas de esa manera. El impacto social de cualquier conjunto de ideas se maximiza cuando son aceptadas por una coalición política poderosa, que también cuenta con otros recursos ideológicos y los difunden de manera extensa. La probabilidad de que esto suceda depende en parte de la coherencia de estas ideas con un nuevo conjunto de nociones económicas y otros aspectos ideológicos dentro de la institución.⁶⁰

Lo anteriormente mencionado explica el “proceso ideacional”. El proceso ideacional funciona como una caja negra en la que una vez entran los actores se involucran en una dinámica institucional como la previamente descrita y son expuestos a las ideas más atractivas, influyentes y tecnológica y administrativamente novedosas; las que presentan soluciones más eficientes para resolver la crisis a la que los actores se enfrentan. Una vez salen de esta caja negra, el ambiente y los intereses de los actores son percibidos de forma diferente, provocando un reacomodo de sus intereses y rutas de acción.

⁵⁹ Peter Hall, *op. cit.* p.276.

⁶⁰ Peter Hall, *op. cit.* p.280.

Como mencioné anteriormente, las características del sistema político determinan las posibilidades de veto de los actores miembros de las instituciones. En el caso de estudio que analizaré, el estado pasó de ser uno desarrollista a uno de corte neoliberal. El primero, según Evans, se caracteriza por tener una coherencia corporativa que le permita enfrentar las incursiones de la “mano invisible” que busca maximizar los intereses individuales de los burócratas. A nivel interno, predominan las características definidas por Max Weber. Un proceso de reclutamiento meritocrático y altamente selectivo, junto con la aspiración de desarrollar carreras a largo plazo, que fomente un compromiso sólido y un sentido de coherencia dentro de la corporación. Los estados desarrollistas han aprovechado capacidades administrativas excepcionales. No obstante, restringen sus intervenciones a las necesidades estratégicas de un proyecto de transformación, utilizando su poder para imponer selectivamente las dinámicas del mercado.⁶¹ En el segundo, predomina en el cuerpo burocrático el pensamiento ortodoxo que hace referencia a la tradición económica neoclásica. En él, se busca establecer un sistema capitalista donde la propiedad privada y el mercado constituyan las instituciones fundamentales del proceso económico; desarrolla los conceptos de utilidad marginal, costo de oportunidad e incertidumbre.⁶² Además, “se adoptan agendas ideológicas que favorecen los mercados sobre el gobierno y el uso de mecanismos propios del mercado como instrumentos primordiales en la entrega de bienes y servicios públicos en los cuales se han alterado radicalmente el funcionamiento del gobierno y entidades vinculadas a éste. Lo caracteriza la primacía de la gestión por encima de todas las demás actividades, el

⁶¹ Peter Evans, “El estado como problema y como solución: Rapacidad, autonomía contextualizada y cambio estructural”, en *La Política de Ajuste Económico: Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el estado*, comp. por Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (Princeton: Princeton University Press, 1992): 204.

⁶² Ernesto Screpanti y Stefano Zamagni, *Panorama de historia del pensamiento económico*, 1.^a ed. (Barcelona: Ariel, 1997): 205-209

logro de objetivos financieros, la creación de medios para auditar públicamente la calidad de la prestación de servicios y el desarrollo de cuasi mercados de servicio”.⁶³

Por supuesto, el estado mexicano no cumple con la totalidad de las características aquí descritas, ni en su etapa desarrollista, ni en su etapa neoliberal. Se puede decir que en su etapa desarrollista el estado mexicano sí tenía, en términos generales, una coherencia corporativa, con servidores públicos calificados que buscaban desarrollar carreras a largo plazo. Además de que tomaba un papel intervencionista en la economía. Esto cambió en el periodo de crisis que describiré en esta tesis, dirigiéndose más hacia lo propuesto en el ideal neoliberal. Sin embargo, se conservaron rasgos como la coherencia corporativa y se enfatizó en la profesionalización de los funcionarios, pero con otro perfil ideológico. Por otra parte, el carácter autoritario del sistema político mexicano no cambió en ninguna de estas etapas.

La teoría de Mahoney y Thelen es difícilmente aplicable en los sistemas políticos autoritarios, como el mexicano en el periodo histórico estudiado, ya que no favorecen el surgimiento de actores opositores. De igual manera, gran parte de los textos que hablan sobre el cambio institucional en contextos autoritarios hablan sobre el cambio o la permanencia de regímenes autoritarios.⁶⁴ Nuevamente, en el caso de estudio que trato en este texto, el cambio institucional no implicó un cambio de régimen, ya que se mantuvo en el poder el partido

⁶³ Darryl Jarvis, “Policy transfer, neo-liberalism or coercive institutional isomorphism? Explaining the emergence of a regulatory regime for quality assurance in the Hong Kong higher education sector”, *Policy and Society* 33 (2014): 237-252.

⁶⁴ Adam Przeworski y Jennifer Gandhi, “Democratic authoritarianism: Origins and effects”, *Annual Review of Political Science* 16 (2013): 361-383., Joseph Wright y Abel Escribà-Folch, “Authoritarian Institutions and Regime Survival: Transitions to Democracy and Subsequent Autocracy”, *British Journal of Political Science* 42 (2012): 283–309., Dan Slater, “Altering Authoritarianism: Institutional Complexity and Autocratic Agency in Indonesia”, en *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, ed. por James Mahoney y Kathleen Thelen (Nueva York: Cambridge University Press, 2010): 132-168.

dominante, con los actores que habían hecho carrera en él y en los gobiernos anteriores que encabezaron el proyecto neoliberal.⁶⁵

En la misma línea, dentro de los regímenes autoritarios, la discrecionalidad en la interpretación de las reglas no difiere de un actor a otro, puesto que la alta discrecionalidad y poder veto de, por ejemplo, los actores preponderantes del partido dominante mexicano, como el presidente, no lo permiten. De igual forma, no existe un antagonismo entre actores viejos y actores nuevos, ni reglas viejas —el *statu quo*— y reglas nuevas. En cambio, las posibilidades de veto son otra historia. Así, en América Latina hay un factor constante al momento de analizar los sistemas políticos de los países de la región: el poder presidencial, la fuerza del poder ejecutivo. Los presidentes latinoamericanos, en su mayoría, tienen la facultad constitucional de iniciar grandes cambios de política pública o detenerlos en su totalidad.⁶⁶ En el contexto del marco teórico, esto implica un gran poder de veto.

En el caso mexicano, y en particular al que atañe este texto, las características del sistema político son determinadas por el presidencialismo. “El presidencialismo mexicano es un sistema de gobierno en el que, de entrada, el documento constitucional otorga al jefe del poder ejecutivo facultades muy amplias”.⁶⁷ El presidente de México cuenta con facultades constitucionales y metaconstitucionales. Las primeras, son las expresadas en la Constitución Política Mexicana de 1917 y sus reformas. Las segundas, son la traducción del poder tácito de la figura presidencial puestas en práctica. La más importante de ellas es el control indiscutible del partido político gobernante en el periodo analizado, puesto que los recursos de este y del

⁶⁵ La dinámica de estos grupos de poder se explorará a fondo en el tercer capítulo de este texto.

⁶⁶ Luis Bernardo Mejía, “The Changing Role of the Central Planning Offices in Latin America”, *Public Organization Review* 16 (2016): 482.

⁶⁷ Lorenzo Meyer, “El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo”, *Revista Mexicana de Sociología* 2 (1993): 59.

aparato estatal no se podían diferenciar. De este control se derivan, por ejemplo, la capacidad de elegir al sucesor presidencial, la designación de la mayoría de los gobernadores de los estados de la República, los integrantes del congreso federal, entre otros.⁶⁸

Jorge Carpizo definió el sistema político mexicano como “presidencialismo puro”. En su texto, *El presidencialismo mexicano*, el autor expone los antecedentes del sistema presidencial, el cual tuvo una fuerte influencia de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. En este mismo texto, Carpizo expone once causas por las cuales el poder ejecutivo federal era tan poderoso, de las cuales destacaré las siguientes: “el presidente es el jefe del partido predominante (...)”.⁶⁹ “Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas”.⁷⁰ “Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione”.⁷¹ “La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que el presidente tiene en materia económica”.⁷² Y, por último, “la concentración de recursos económicos de la Federación, específicamente en el ejecutivo federal”.⁷³

En la misma línea se encuentra lo expresado por Daniel Cosío Villegas en su texto *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*. En él, el autor explica que la organización política de México contaba con dos piezas centrales: la existencia del “partido oficial” y de un

⁶⁸Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p.60.

⁶⁹Jorge Carpizo, “Veintidós años del presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 100 (2001): 74.

⁷⁰Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 89.

⁷¹Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 92.

⁷²Jorge Carpizo, *op. cit.*, pp. 84-85.

⁷³Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 88.

presidente de la República que cuenta con “facultades y recursos amplísimos, procedentes de una gran variedad de circunstancias, lo mismo de orden jurídico que geográfico, económico, psicológico y hasta moral”.⁷⁴

La tesis del predominante poder presidencial en el sistema político mexicano ha sido ampliamente discutida. El mismo Cosío Villegas admitía que el poder presidencial a principios de la década de 1970 había comenzado a disminuirse por el surgimiento de distintos grupos que empezaron a defender sus intereses. A saber, los grandes capitalistas, el comercio de la banca y de la agricultura comercial.⁷⁵ A nivel regional, el presidencialismo también ha sido cuestionado al demostrar que el poder de los titulares del ejecutivo federal en América Latina había disminuido ya que han tenido que lidiar con una mayor fragmentación partidaria en los Congresos. Sin embargo, el caso mexicano se mantiene especial por el carácter metaconstitucional de las facultades presidenciales. “El poder real de los presidentes resulta de una interacción compleja entre sus atribuciones formales, las convenciones constitucionales no escritas, las características del sistema de partidos y de la organización partidaria y la fortaleza de otras instituciones”.⁷⁶

Con lo anterior podemos concluir que las posibilidades de veto son factores útiles en la precisión del tipo de cambio institucional si se toma en cuenta que, por lo menos en el contexto de este caso de estudio, quien las determina es básicamente un actor: el presidente.

“El jefe del país redistribuye las áreas de incertidumbre, redefine las posiciones de los actores y las instituciones, y establece los límites de los juegos e intereses. Por esta razón, debe

⁷⁴ Daniel Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, 2.^a ed. (Ciudad de México: Joaquín Mortiz, 1974): 7.

⁷⁵ Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 15.

⁷⁶ Gabriel L. Negretto, “La Reforma Del Presidencialismo En América Latina. Hacia Un Modelo Híbrido”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 27 (2018): 134.

tener la facultad constitucional de nombrar y destituir a sus colaboradores según lo considere oportuno. Esta habilidad es uno de los principales recursos del presidente para organizar y equilibrar el ámbito institucional. También explica por qué el mandatario elige a su sucesor. Los demás actores deben posicionarse ante esta constante reconfiguración y adaptar sus estrategias a las nuevas directrices marcadas por la política presidencial. Más que tomar la iniciativa, los responsables de las decisiones suelen reaccionar. Sin embargo, sus reacciones no son inocuas; al confirmar o desafiar las decisiones del jefe del ejecutivo, generan nuevas dinámicas que lo obligan a intervenir para ajustar o consolidar la situación. Durante la lucha por la presidencia, estas facultades presidenciales obligan a los actores a hacer sus cálculos según la percepción y valoración del líder nacional, considerado el indiscutible “dedazo”, en lugar de basarse en la opinión de la población. Los propios ciudadanos intentan negociar, presionar y convencer al ejecutivo sobre la legitimidad de sus demandas: en la capital o en las provincias, todas las solicitudes se dirigen directamente al presidente y no a los titulares de las carteras. Los secretarios deben presentar soluciones al líder nacional, quien se reserva el derecho de elegir la alternativa más razonable”.⁷⁷

Considerando lo anterior, aún así el poder presidencial debe ser matizado desde la óptica de los límites de la autonomía del estado mexicano —que se presentan con la existencia de la relación de ciertas facciones e instituciones del estado mexicano con los intereses de la “clase dominante” y la necesidad clientelar de las clases y grupos subordinados dentro de un sistema capitalista—como propone Nora Hamilton.⁷⁸ La importancia que se le da al poder presidencial en esta tesis no refiere a un poder absoluto del jefe del ejecutivo sobre el destino de México y

⁷⁷ Isabelle Rousseau, *México: ¿Una Revolución Silenciosa? Élités Gubernamentales y Proyecto de modernización (1970-1995)*, 1.ª ed. (Ciudad de México: El Colegio de México, 2001): 140-141.

⁷⁸ Nora Hamilton, *México: los límites de la autonomía del Estado*, 1.ª ed. (Princeton: Princeton University Press, 1983).

las políticas económicas que este adopte, sino de la preponderación del poder de decisión presidencial en momentos puntuales de la historia mexicana que se presentará en este texto.

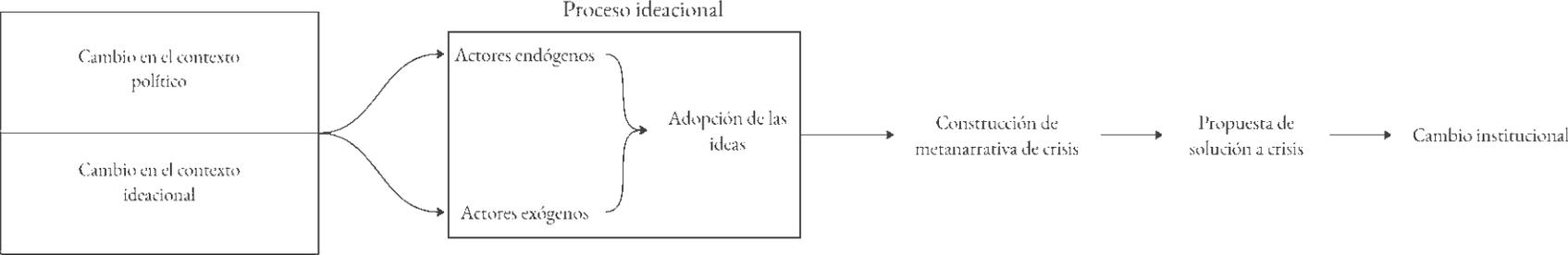
Proceso del cambio institucional

Tomando en cuenta las limitaciones del neo-institucionalismo, la teoría de Mahoney y Thelen y considerando la importancia de los actores, ideas y contexto político para explicar el cambio institucional gradual que analizo en esta tesis, propondré el siguiente marco teórico que guiará la explicación del cambio institucional en la transición del estado desarrollista al estado neoliberal en la administración pública mexicana y en el Banco de México.

Como se muestra en el Cuadro 2, en primer lugar, hay un cambio en el contexto político de la institución. En la descripción de este contexto encontramos los sucesos históricos que llevaron a la institución en cuestión a ese punto en específico en la historia. En este caso de estudio, el análisis del cambio en el contexto político responderá a la pregunta ¿qué ocurrió antes, durante y después, dentro y fuera del gobierno federal mexicano, y específicamente en el Banco de México, para llegar a este punto de quiebre con el modelo del estado desarrollista?

Paralelamente al cambio en el contexto político, está el cambio en el contexto ideacional. Como mencioné arriba, las ideas ayudan a definir los problemas que entran en las agendas y para eso, las ideas deben tener características que las hagan más influyentes, novedosas tecnológica o administrativamente, más eficientes y compatibles con valores y experiencias actuales. En cada proceso histórico en el que se detecte un cambio en el contexto

Cuadro 2. Proceso del cambio institucional



político es posible identificar el cambio en el contexto ideacional. En este caso de estudio las ideas que reunieron las características previamente descritas fueron las neoliberales.

En segundo lugar, está el proceso ideacional. En éste, se ve reflejada la adopción de nuevas ideas y una redistribución de los actores endógenos y exógenos en la institución estudiada provocada por el cambio en el contexto político. Una vez que se identifican los sucesos históricos que abarcan el contexto político de la institución estudiada, es necesario identificar quiénes son los actores internos y externos de la institución más importantes que provocaron *a posteriori* el cambio institucional.

Una vez identificados los actores exógenos y endógenos reordenados por el cambio en el contexto político, es posible describir lo que pasa dentro del proceso ideacional. Aquí ocurre el encuentro entre los actores preponderantes —aquellos con altas posibilidades de veto— y las ideas; aquí se puede ver el impacto que éstas tienen en la forma que los actores perciben sus intereses y su ambiente, como decía Béland. Los actores preponderantes, los “emprendedores de política pública”, cuentan con cuatro características: tienen capital político, saben definir los problemas, crean coaliciones y reducen la incertidumbre. El capital político tiene que ver con el uso de redes de contacto a través de varias jurisdicciones y de la capacidad de los actores de entender los problemas y necesidades de su contexto. La identificación concreta de los problemas se refiere a la relación entre cómo se define un problema y, en consecuencia, qué es lo que se busca resolver. Definir un problema de una manera u otra determina el apoyo público que estos actores pueden recibir. La creación de coaliciones es crucial para determinar el apoyo que un actor posee y las posibilidades de cambio reales que tiene. Por último, la reducción de incertidumbre implica, a su vez, demostrar la viabilidad de

un cambio; los actores de cambio tienen que convencer a los potenciales miembros de su coalición que hay un ambiente favorable para buscar una alternativa.⁷⁹

En tercer lugar, está la construcción metanarrativa de crisis. Una vez que los actores adoptan las ideas —y los primeros cuentan con las características previamente descritas para impulsar su empresa de política pública y cambiar la institución— se crea una metanarrativa de crisis. Tomando en cuenta que los episodios de “crisis” se construyen narrativamente, a partir del resultado del proceso ideacional se crea un discurso que busca identificar cuál es el problema con la institución estudiada y por qué esta debe cambiar para solucionarlo.

De esta forma aparece la propuesta de solución de la crisis. A partir de lo que los actores en el proceso ideacional identifican, construyen y materializan la metanarrativa de crisis, para luego obtener una solución a la crisis creada discursivamente. Desde lo que ocurre dentro del proceso ideacional —el reordenamiento de los actores y la adopción de las ideas— ya se empiezan a identificar respuestas al cambio en el contexto político e ideacional. Es un proceso casi natural, que responde a la naturaleza de la contraposición de ideas, en la que si se identifica y se crea un problema, es para proponer una solución.

En último lugar, está el cambio institucional. Cuando se crea una metanarrativa de crisis, a partir de lo identificado por los actores en el proceso ideacional y lo que ocurre dentro de él, se da automáticamente una solución a la crisis creada discursivamente, y esta solución conlleva una propuesta de cambio institucional. Si la institución estudiada llega a un punto en el que parece insostenible en su estado actual, lo que se necesita es un cambio. Los argumentos que sustentan este cambio están en el proceso ideacional. En él se comienzan a proponer, desde la adopción de ideas por parte de los actores, cambios en la institución. Este cambio

⁷⁹ Michael Mintrom y Phillipa Norman, *op. cit.*, pp. 649-667.

institucional, siguiendo la tipología de Mahoney y Thelen, puede ser por superposición, por desvío, por desplazamiento o por conversión.

En el siguiente capítulo discutiré cuáles fueron las alteraciones en el contexto político y el efecto de éste en el reordenamiento de los actores exógenos y endógenos, tanto del gobierno federal mexicano como del Banco de México, que provocaron el cambio institucional en la transición del estado desarrollista al estado neoliberal.

CAPÍTULO II

EL CONTEXTO POLÍTICO DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

Las instituciones habitan en un contexto político cuyos cambios les afectan directamente. Esto ha sido una constante en las teorías neo-institucionalistas. Para los objetivos de este estudio, el cambio en el contexto político reordena a los actores exógenos y endógenos de las instituciones. Si queremos entender a profundidad los factores que llevan a un cambio institucional, como los actores y su adopción de ciertas ideas, es necesario conocer cómo el contexto político reordenó a aquellos y en qué situaciones.

En este capítulo, presentaré el contexto político e histórico que provocó el cambio institucional, el cual se dio casi de manera paralela, aunque en procesos distintos, tanto en el gobierno federal como en el Banco de México.

El capítulo se dividirá en cuatro partes. En la primera, definiré qué es el estado desarrollista, cómo surgió y acabó en México. En la segunda, identificaré de manera similar el momento de la transición al estado neoliberal: cuándo surgió y qué cambios particulares y formales se pueden señalar como el comienzo de esta nueva forma de gobernar. En la tercera, describiré el papel del Banco de México en ambos periodos, su nacimiento y los cambios por los que pasó en ambas etapas. Por último, concluiré el capítulo con la identificación de las principales situaciones en las que se dio el reordenamiento de los actores exógenos y endógenos que provocarían el cambio institucional.

Nacimiento y muerte del estado desarrollista

El periodo en el que México adoptó un modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones, en el que nació el estado desarrollista, se puede identificar en tres fases según Haggard. La primera, de 1935 a 1955, siendo caracterizado por una fuerte protección al producto nacional, con incentivos fiscales y financieros, como impuestos altos a la importación y apoyo a la industria. Este periodo lo acompañó el programa económico nacionalista y populista de Lázaro Cárdenas y, aunque buscando alejarse de esta perspectiva, las políticas proteccionistas de sus sucesores Ávila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines. La segunda, de 1955 a 1965, comenzó con la producción de la industria de los bienes duraderos e intermedios. Aquí también hubo protección fiscal, pero entraron al juego las cada vez más numerosas empresas paraestatales, además de las empresas multinacionales que llegaban a invertir a México. La tercera etapa, de 1965 hasta por lo menos 1990, se caracterizó por una profundización de la industria manufacturera, la inversión en industrias de capital intenso — petróleo, petroquímicos, acero, ferrocarriles, maquinaria y electricidad— y el crecimiento de la exportación de manufacturas. Aquí se priorizó dar incentivos a la exportación para generar un balance comercial y un aumento importante de los préstamos del extranjero como respuesta a la fuerte crisis económica que caracterizó este periodo.⁸⁰

La década de 1930 significó un cambio radical en la estructura de la economía, en la política económica, social y en el papel preponderante del estado mexicano. Este había abandonado el modelo ortodoxo que priorizaba la estabilidad de precios, para priorizar altas tasas de crecimiento y de creación de empleo mediante la intervención estatal.⁸¹ Lázaro Cárdenas llegaría a la presidencia el primero de diciembre de 1934 con 39 años. El presidente

⁸⁰ Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, 1.^a ed. (Nueva York: Cornell University, 1990): 25-26.

⁸¹ Enrique Cárdenas, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, 1.^a ed. (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2015): 478.

de origen michoacano develaría el proyecto económico que tenía en mente en el primer discurso que daría ante el Congreso de la Unión. En este, el presidente expondría que el objetivo de su gobierno sería eliminar las desigualdades sociales y económicas del país, el desempleo y los bajos salarios.⁸²

El gobierno de Lázaro Cárdenas se identificó por darle fuerza principalmente a políticas sociales. El llamado “Plan Sexenal” se fundamentaba en el nacionalismo revolucionario. Una vez que Cárdenas retomó el control político del país retirando de su puesto a 14 gobernadores afines al gobierno previo, el de Plutarco Elías Calles, creó un instrumento que permitiría al estado controlar los sectores estratégicos de la economía: el proyecto de ley federal de la expropiación por causa de interés público.⁸³ Se reformuló el pacto federal en el sentido de que el estado, en nombre de “la nación”, además de estar facultado para regular el interés de los estados federales, adquirió el derecho de intervenir y dirigir el interés y bienestar general de la sociedad.⁸⁴

A nivel ideológico, el gobierno cardenista impulsaría el “nacionalismo económico”, que enfatizaría la importancia de “fomentar y organizar la explotación de los recursos naturales mexicanos bajo las normas y sistemas de socialización”.⁸⁵ Además de esto, la fundación del desarrollo económico del gobierno cardenista se diferenciaría por financiar el proyecto económico por medio del aseguramiento del pago de impuestos por parte de los grandes contribuyentes. Los mayores aportadores al erario público a partir de esto fueron los miembros de la industria petrolera, quienes se vieron más “afectados” que nadie por esta nueva estrategia

⁸² María Eugenia Romero, *Los orígenes del neoliberalismo en México. La escuela austriaca*, 1.^a ed. (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2016): 54.

⁸³ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p.474.

⁸⁴ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p.475.

⁸⁵ María Eugenia Romero, *op. cit.*, p.57.

del gobierno federal. Esto ocasionaría fricciones entre el gobierno cardenista y el sector petrolero, que más adelante desembocaría en la expropiación de la industria completa en 1938.⁸⁶ Aunado a esto, gran parte de la importancia que cobro la industrialización por sustitución de importaciones se debe a que, en el periodo posterior a la Gran Depresión, la organización laboral corporativista, sumamente relevante para la consolidación y centralización del partido en el poder y la élite gobernante, la adoptó esta etapa de industrialización como propia.⁸⁷

El estado desarrollista que estaba construyendo el gobierno cardenista se sustentaba en tres factores: El primero sería el gasto público en infraestructura básica y en los programas sociales prioritarios en la salubridad y educación. El gasto público aumentó de 265 millones de pesos en 1934 a 604 millones en 1940.⁸⁸ Para lograr esto, desde la Secretaría de Hacienda se impulsó un cambio en la Ley Orgánica del Banco de México para que este ampliara el límite de crédito que pudiera otorgarle al gobierno. El segundo sería una política de expropiación, primero en los sectores económicos y agrarios, después en el sector petrolero. Por último, se buscaría el establecimiento de instituciones financieras estatales. El Banco de México fue vital en la consolidación de estas instituciones. El Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926), el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933), la Nacional Financiera (1934), el Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937) fueron creados para proveer fondos a empresas o actividades con limitado acceso al

⁸⁶ María Eugenia Romero, *op. cit.*, p. 64.

⁸⁷ Stephan Haggard, *op. cit.*, p. 34.

⁸⁸ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p.479.

crédito privado y para financiar la inversión pública. El Banco de México apoyó el desarrollo de estas instituciones comprando sus acciones.⁸⁹

Durante casi medio siglo, el estado mexicano siguió, en mayor o menor medida, este modelo de alto gasto público, acompañado de una abundancia sin precedentes e irrepetible mediante el modelo de sustitución de importaciones. Como comprobaría la historia, sería hasta que el crecimiento de la economía mexicana terminara que el modelo del estado desarrollista se cuestionaría. En la segunda mitad de la década de 1970, específicamente en el año de 1976, el último de la presidencia de Luis Echeverría, la economía mexicana se vio arrastrada a una crisis económica que supuso una primera alerta para el modelo económico nacido en el cardenismo:

“La crisis de 1976 tuvo su fuente en el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), modelo que había sido ampliamente adoptado en partes del denominado en aquel entonces como Tercer Mundo, sobre todo en América Latina (...). Para septiembre de 1976, la bomba de tiempo estalló. La economía mexicana se encontraba sin reservas internacionales para poder defender el tipo de cambio, con una inflación de 22% para 1976 y una deuda externa por 29.5 mil millones de dólares, no hubo más remedio que devaluar la moneda un 59% y, además, pedir la intervención del Fondo Monetario Internacional mediante un acuerdo. En lo que se denominó como la “crisis de la confianza”, la economía mexicana afrontó uno de sus momentos más duros hasta esa fecha. La contracción económica derivada de las decisiones del gobierno de Echeverría provocó una

⁸⁹ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p.477.

salida masiva de capitales y la dolarización de la economía mexicana, 70% de los nuevos depósitos se realizaban en dólares”.⁹⁰

En este escenario comenzaría el sexenio de José López Portillo. A pesar de la crisis que definiría el contexto en el que el nuevo presidente asumiría el cargo del ejecutivo federal, el ex director de la Comisión Federal de Electricidad tuvo la fortuna de contar con un golpe de suerte que definiría los próximos pasos del gobierno federal. A la par que López Portillo asumió el cargo, se descubrieron grandes yacimientos de petróleo en el país, lo que provocó una euforia esperanzadora que además permitió salir de la crisis económica.

Entre 1978 y 1982, México se convirtió en una potencia petrolera. Los precios promedio por barril de petróleo aumentaron 13.3 dólares en 1978, a 19.6 dólares en 1979 y a 33.2 dólares en 1982. Sin embargo, esta euforia se apagó cuando las relaciones entre el sector financiero y la élite económica se vio comprometida por la política monetaria del gobierno federal, que promovía un ambiente de especulación y rentismo. El gobierno de López Portillo comenzaría entonces a gestionar un país en abundancia en medio de un proceso de especulación por la creciente adquisición de préstamos desde el extranjero. El ingreso por la producción del petróleo alcanzó hasta el 25.9% del ingreso total nacional. A diferencia de la primera mitad del desarrollo estabilizador en México, este periodo se caracterizó por el desequilibrio en la balanza de pagos. La estrategia del gobierno federal fue mantener la expansión del gasto público y la estabilidad del tipo de cambio.⁹¹

⁹⁰ Víctor Manuel Olea, “Transformación y crisis: el Estado mexicano a partir de la crisis de la Deuda Externa de 1982”, *Internaciones* 23 (2022): 166.

⁹¹ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 640.

En 1981 inició el desequilibrio. En ese mismo año se produjo un “aumento en la producción petrolera mundial y las políticas de ahorro de energéticos de los países consumidores hicieron que los precios del crudo se redujeran considerablemente”.⁹² El gasto aumentó en un 25.7% de 1980 a 1981, mientras que los ingresos públicos se mantuvieron constantes, llevando el déficit fiscal de 8% a 14.3%.⁹³ Para controlar este desbalance, la estrategia que propusieron tanto Hacienda como el Banco de México era restringir el gasto público y depreciar el tipo de cambio, a lo que el ejecutivo federal y la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (Sepafin) se posicionaron en contra. Estos argumentaban que el gasto público no podía reducirse y que mucho menos podría depreciarse el tipo de cambio ya que este era un estímulo para las exportaciones primordialmente petroleras. En cambio, por instrucciones del presidente José López Portillo, se llevó a cabo la propuesta de fortalecer las restricciones a las importaciones como medida para detener el deterioro de la balanza de pagos.⁹⁴ Esta decisión, junto con el posterior aumento de precios del petróleo mexicano por parte de la dirigencia de Petróleos Mexicanos (PEMEX), resultaron desastrosos ya que, en ese mismo año, el mercado petrolero mundial atravesó por una crisis que devaluaría el precio del barril de petróleo en un 10%.⁹⁵

La serie de decisiones previamente mencionadas llevaron a que, para principios de 1982, las reservas de dólares del Banco de México se agotaran casi completamente. Las intenciones del ejecutivo federal de defender la sobrevaluación del tipo de cambio solo provocaron una fuga de divisas y la inminente depreciación del peso, el cual se redujo en un

⁹² Lorenzo Meyer, “La visión general”, en *Una historia contemporánea de México: Las instituciones*, ed. Por Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (Ciudad de México: Océano de México, 2009): 25.

⁹³ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 641.

⁹⁴ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 642.

⁹⁵ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 643.

80% para febrero de 1982.⁹⁶ A pesar de esto, la estrategia económica liderada por el presidente de la república seguía priorizando la expansión del gasto público. Para poder llevarla a cabo, el gobierno adoptó una deuda con la banca internacional de 20 mil millones de dólares.⁹⁷

La deuda externa que estaba afrontando el gobierno mexicano fue inigualable en la historia del país. Esta incluso llevó a que la banca internacional decidiera cerrar el crédito a México. Es por ello que el 20 de agosto de 1982 el secretario de hacienda, Jesús Silva Herzog, viajó a Estados Unidos para exponer a más de 700 bancos privados la situación extrema a la que la deuda externa mexicana había llegado y para solicitar un aplazamiento del pago de la misma. En 1982, el gobierno federal mexicano pagó alrededor de 14 mil millones de pesos de intereses de la deuda, prácticamente la mitad de los ingresos que obtuvo México de la exportación de bienes y servicios ese mismo año.⁹⁸ La crisis financiera que estaba atravesando México se consumó el primer día del mes de septiembre de 1982. El presidente López Portillo decidió culpar a la banca privada por permitir la fuga de divisas del país y con la intención de detener esto, en un acto impredecible por su inviabilidad en todo aspecto, el presidente decidió expropiar la banca privada y decretar el control generalizado de cambios.⁹⁹

Una de las implicaciones políticas más importantes de esta decisión fue el rompimiento del gobierno con el sector bancario. Hasta entonces, los bancarios eran los representantes máximos del sector privado en México, además de que desde hacía décadas compartían el timonel de la política económica con el gobierno federal.¹⁰⁰ Para materializar el control de

⁹⁶ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 644.

⁹⁷ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 645.

⁹⁸ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 646.

⁹⁹ Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 26.

¹⁰⁰ Carlos Bazdrech Parada, “Retrospectiva”, en *Cuando el estado se hizo banquero: consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, comp. Por Gustavo A. Del Ángel-Mobarak, Carlos

cambios, el presidente López Portillo nombró como director general del Banco de México a Carlos Tello, uno de los artífices de la nacionalización bancaria, por lo que el banco central perdió la poca autonomía que le quedaba con su previo director, Miguel Mancera, quien se había pronunciado en contra de esta medida.¹⁰¹

Con el fin del sexenio de López Portillo se puede decir que terminó el periodo del estado desarrollista en México. El gobierno consiguiente de Miguel de la Madrid buscó delimitar el papel del estado en la economía. Con la llamada “Reforma Económica” de los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución, el nuevo titular del ejecutivo federal delimitaría los alcances de la actividad estatal en la economía.¹⁰²

Orígenes y consolidación del neoliberalismo en México

Los orígenes del neoliberalismo en México han sido estudiados profundamente y se han presentado diferentes posturas. Por una parte, se ha explorado la posible influencia internacional en la adopción de las ideas neoliberales en México ya que, a partir de finales de la década de 1970 se instauró en la mayoría de los países de “occidente” la llamada “revolución conservadora”, la cual modificó la relación entre el estado y el mercado.¹⁰³

Por otra parte, como comenté en la introducción de este texto, se ha demostrado que el pensamiento neoliberal se presentó en el panorama mexicano desde la década de 1930, como respuesta a las políticas heterodoxas intervencionistas y nacionalistas del gobierno de Lázaro

Bazdrech Parada y Francisco Suárez Dávila (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2005): 126.

¹⁰¹ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 650.

¹⁰² Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 664.

¹⁰³ Víctor Manuel Olea, *op. cit.*, p. 148.

Cárdenas. Sus representantes eran empresarios e intelectuales, ligados principalmente al sector bancario.¹⁰⁴ Luis Montes de Oca —uno de los directores más importantes en la historia del Banco de México— fue el principal representante de este grupo.¹⁰⁵ Dado que esta teoría explica particularmente la incursión de los protagonistas del movimiento tecnócrata-monetarista en las instituciones relevantes a la política económica del país, la exploraré con detenimiento en la siguiente parte del capítulo.

En términos formales, la consolidación del estado neoliberal se puede reconocer a partir de decisiones públicas concretas. Una de ellas fue la “Reforma Económica” mencionada en el apartado anterior. El objetivo de esta reforma era, según el presidente Miguel de la Madrid, “reforzar la facultad de rectoría económica del estado, concentrando recursos e instrumentos en las actividades que contribuyan al bienestar de las mayorías y consoliden nuestra independencia económica (...) respetando las libertades económicas (...)”.¹⁰⁶

La “Reforma Económica” tendría los siguientes ejes: aumentar los impuestos y otros ingresos fiscales, reducir el gasto público, buscar la renegociación de la deuda externa con una extensión en los plazos de pago, y brindar seguridad a las inversiones por medio de la protección del empleo y apoyos a las empresas nacionales con el fin de paliar la deuda externa privada.¹⁰⁷ En un sentido más general y trascendental, la reestructura de la política económica, que marcaría el inicio del estado neoliberal tendría dos direcciones: la reducción en tamaño y complejidad del sector público y la apertura comercial al exterior. La reducción del gobierno en el sexenio de Miguel de la Madrid comenzaría con la eliminación de fideicomisos, acciones

¹⁰⁴ María Eugenia Romero, *op. cit.*, p.9.

¹⁰⁵ María Eugenia Romero, *op. cit.*, p. 11.

¹⁰⁶ Salvador Rocha, “Las reformas constitucionales iniciadas por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado” *Revista Jurídica UNAM*: 251.

¹⁰⁷ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 667.

minoritarias y, más importante, la privatización de empresas públicas. El número de entidades con alguna participación pública pasó de 1,115 en 1982 a 941 en 1985 y 617 en 1987.¹⁰⁸ Por su parte, la apertura comercial comenzaría gradualmente en 1983. Esto se logró eliminando restricciones al sistema proteccionista predominante en la etapa del estado desarrollista. En 1983, la totalidad de las importaciones requerían licencia, además de contar con 16 niveles de aranceles. Para 1987, el 73.2% se liberaron de las licencias y se redujeron a siete los niveles arancelarios.¹⁰⁹

Con el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, se intentó recuperar la confianza de la élite empresarial y de los sectores financieros. Se comenzó con el proceso de revertir la nacionalización de la banca, se centralizaron las decisiones en política monetaria en un grupo de tecnócratas adscritos al Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP).

El papel del Banco de México en ambos proyectos de estado

El Banco de México es una institución que experimentó el cambio institucional en su máxima expresión y que también fue manejada según el régimen autoritario del que formó parte. Desde su fundación, los gobiernos federales modificaban las atribuciones del banco central a conveniencia de sus proyectos. A continuación, expondré el origen del Banco de México y el rol que jugó en el estado desarrollista y en el estado neoliberal.

En la década de 1920, la entrada en cargo del presidente Plutarco Elías Calles y el ingeniero Alberto J. Pani en la Secretaría del Tesoro marcó un cambio significativo en el papel

¹⁰⁸ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 668.

¹⁰⁹ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 668.

del gobierno en la economía. El nuevo gobierno estaba decidido a aprovechar la estabilidad política y el control social que se había logrado desde el mandato de Álvaro Obregón.¹¹⁰ A partir de la segunda mitad de 1920 el crecimiento económico mexicano se reactivó después de los estragos ocasionados por la Revolución Mexicana. Entre 1925 y 1926 el PIB creció a una tasa promedio del 6.1%.¹¹¹ La política fiscal en este periodo fue ortodoxa, siempre priorizando un presupuesto balanceado.¹¹² La creación de infraestructura bancaria por parte del gobierno inició en el año 1924, cuando el presidente Calles creó la Comisión Nacional Bancaria, la cual estaba encargada de vigilar el cumplimiento de las regulaciones, supervisar la banca privada y otorgar los medios necesarios a la Secretaría de Hacienda para el impulso del sistema bancario.¹¹³ Al año siguiente, el 1 de septiembre de 1925, el gobierno callista fundaría la institución más importante en el contexto de la política fiscal mexicana: el Banco de México. La idea de un banco único de emisión había sido implantada desde el gobierno revolucionario, pero no se había concretado por falta de recursos.¹¹⁴ Las atribuciones que se le otorgaron al banco central fueron: la regulación de la circulación monetaria, el monopolio en la emisión de billetes, los cambios de moneda extranjera y tasa de interés, las operaciones bancarias correspondientes a bancos de depósito y de descuento, entre otras.

En la consolidación del estado desarrollista, el gobierno cardenista le daría una nueva tarea al banco central de México. En la “limpia” que haría Lázaro Cárdenas en el gobierno federal para borrar cualquier vestigio del llamado “Maximato”, el presidente michoacano colocaría como director del Banco de México a Luis Montes de Oca, un economista ortodoxo

¹¹⁰ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 378.

¹¹¹ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 379.

¹¹² Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 381.

¹¹³ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 385.

¹¹⁴ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 385.

que, a pesar de que no compartía la visión de Cárdenas para la nueva economía política de México, resultaría un nombramiento inteligente ya que Montes de Oca representaba los intereses del sector bancario y funcionaría como un intermediario entre ellos y el gobierno federal.¹¹⁵

El inicio del gobierno cardenista y del llamado “nacionalismo económico” afrontó una controversia dentro del gobierno federal. Esta se debía al uso que el gobierno entrante le daría al crédito del banco central, el cual buscaría utilizar a la Secretaría de Hacienda como principal instrumento para el financiamiento del gasto público, lo cual era irregular de acuerdo con la Ley Orgánica del Banco de México. Esta ley tuvo una revisión en 1935 a cargo del secretario de hacienda, Eduardo Suárez, y del director del banco central, la cual llevó a la reforma de la Ley en 1936. En esta, se le otorgaron nuevas funciones al Banco de México: las relativas a la regulación de la emisión y circulación de la moneda, los intercambios con otros países y el mercado de divisas, además de la custodia de la estabilidad de precios y el financiamiento al gobierno federal con menos del 10% de sus ingresos anuales. Esta nueva regulación instituía al Banco de México como institución de “segundo piso”, obligando a la banca comercial a asociarse con el banco central y formando barreras que permitirían la intromisión del estado en la política monetaria. Por ello lo propuesto por el proyecto cardenista chocó con lo trabajado por la comisión económica que diseñaría la reforma de 1936.¹¹⁶

El desacuerdo entre el consejo administrativo del Banco de México y el gobierno federal llegó a tal punto que el primero armaría una comitiva encargada de recabar información que le demostrara al presidente Cárdenas los peligros de la política económica que estaba

¹¹⁵ María Eugenia Romero, *op. cit.*, p. 60.

¹¹⁶ María Eugenia Romero, *op. cit.*, p. 55.

adoptando. El director del banco central, junto con su consejo administrativo, solicitarían formalmente al presidente modificar la política económica hacia una política monetaria y fiscal restrictiva, con el fin de mantener la estabilidad monetaria y defender las reservas del Banco de México.¹¹⁷ Ante esto el presidente y su secretario de hacienda impulsarían una enmienda a la Ley Orgánica del Banco de México en 1938 para flexibilizar el otorgamiento de crédito por parte del banco central al gobierno federal. Esta enmienda se asentaría con la reforma oficial a la Ley Orgánica del Banco de México en 1941. Así, el gobierno cardenista adoptaría formalmente una política anticíclica, creadora de empleo y que buscaría el bienestar de la población, tal como había propuesto inicialmente en su Plan Sexenal.¹¹⁸ A partir de entonces, el ejecutivo federal, tanto en el gobierno cardenista como en el consiguiente de Ávila Camacho, utilizarían al Banco de México y sus recursos para financiar los proyectos del gobierno. En sus recuerdos, el secretario de hacienda entre 1934 y 1940, Eduardo Suárez, describió que este mecanismo funcionaba gracias a que el banco central utilizaba el encaje legal que obligaba a los bancos comerciales a depositar dinero en el Banco de México y este lo prestaba al gobierno federal.¹¹⁹ Después de Montes de Oca, el director que asumió el cargo del Banco de México fue Eduardo Villaseñor, hasta entonces subsecretario de hacienda y que dirigiría el banco central el resto de la administración cardenista y durante la presidencia de Ávila Camacho.¹²⁰

El papel del Banco de México en el estado desarrollista sería, entonces, responder a las necesidades del gobierno federal en la financiación del gasto público y a la voluntad del ejecutivo federal. Como se expuso anteriormente, esto se llevó a sus máximas consecuencias en el sexenio de Luis Echeverría y José López Portillo. En el gobierno echeverrista, Hugo B.

¹¹⁷ María Eugenia Romero, *op. cit.*, p. 80.

¹¹⁸ María Eugenia Romero, *op. cit.*, p. 79.

¹¹⁹ María Eugenia Romero, *op. cit.*, p. 83.

¹²⁰ María Eugenia Romero, *op. cit.*, p. 89.

Margain, secretario de hacienda, y Ernesto Fernández Hurtado, director del Banco de México, intentaron hacer la defensa de la autonomía del banco central. El primero, tratando de controlar el gasto público que se desbordaba. El segundo, mediante la contención de las presiones inflacionarias que se intensificaban. No lograron su cometido porque las circunstancias fueron en general muy desfavorables a esa causa. Margain fue incluso destituido de su cargo en forma fulminante a mediados de 1973. Se le dijo que “la economía se maneja desde Los Pinos”. La declaración no pudo ser más clara y contundente sobre la imposibilidad de darle coherencia a la política fiscal y autonomía al manejo monetario. Las presiones inflacionarias se desbordaron, la balanza de pagos se fue haciendo cada vez más vulnerable y la deuda pública externa creció en forma muy rápida.¹²¹ En estas etapas quedó en evidencia la importancia del poder presidencial tanto en el gobierno federal como en la labor del Banco de México. Como exploraré más adelante, esto se mantendría en el momento del cambio institucional.

Por otra parte, en el Banco de México ya florecerían los perfiles tecnócratas y neoliberales antes de este punto de quiebre. Mencioné anteriormente a Luis Montes de Oca, economista ortodoxo que difería en perfil y perspectiva del proyecto cardenista que acompañaba como director del banco central. Más adelante, podemos encontrar perfiles como los de Gustavo Petricioli y Francisco Gil Díaz, responsables de la “americanización” del Instituto Tecnológico de México, centro de estudios que nació de las influencias neoliberales presentes desde el cardenismo e impulsadas por personajes como Hayek y herederos

¹²¹ Eduardo Turrent Díaz, “Las tres etapas de la autonomía del banco central en México”, *Análisis Económico* 43 (2005): 41-42.

ideológicos del Instituto Cultural Ludwig von Mises.¹²² Ambos después fungieron como subdirector y subgobernador del Banco de México, respectivamente.¹²³

El Banco de México se caracterizó por ser un impulsor de la profesionalización y tecnificación de sus funcionarios. De hecho, en la década de 1940, el banco central impulsó el primer programa de posgrados al extranjero en México.¹²⁴ En la naciente época del neoliberalismo, los economistas que adquirirían puestos relevantes a la política económica del país generalmente lo hacían después de concluir estudios de posgrado en el extranjero. El número de funcionarios con estudios de posgrado en el extranjero en puestos de formulación de políticas económicas (presidencia de la república, secretarios de Economía, Hacienda y Crédito Público; y Planeación y Presupuesto y directores del Banco de México) aumentó drásticamente a partir de Echeverría –de 25 a 57– y se duplicó a partir del gobierno Miguel de la Madrid –de 57 a 100–.¹²⁵

La legitimidad que tenían estos perfiles de funcionarios públicos formados en el extranjero era otorgada por requerimientos externos a México. Estados Unidos comenzó a configurar el control de los mercados financieros en la década de 1960 con dos instituciones financieras: el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). En ese entonces, México no tuvo ninguna necesidad de atender a las presiones de estas nuevas instituciones ya que la dependencia de la economía mexicana en recursos extranjeros eran limitados, dado que la etapa de sustitución de importaciones estaba en su pleno auge. Sin

¹²² María Eugenia Romero, *op. cit.*, p. 12.

¹²³ Sarah Babb, “Del nacionalismo al neoliberalismo: El ascenso de los nuevos Money Doctors en México”, en *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, ed. por Daniel Mato (Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2005): 160.

¹²⁴ Sarah Babb, *op. cit.*, p.161.

¹²⁵ Sarah Babb, *op. cit.*, p.163.

embargo, con la deuda adquirida en el sexenio de Echeverría y de López Portillo, el FMI condicionó sus préstamos al gobierno mexicano a cambio de implementar una reforma estructural.¹²⁶ Esto se logró después de que los funcionarios del Banco de México, promotores de la liberalización del mercado, en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, diseminaran en 1984 una serie de políticas que facilitarían la apertura comercial. A consecuencia de esto, el FMI le otorgó a México el primer “Préstamo de Política Comercial”, una cifra considerable de dólares a cambio de una amplia liberalización comercial. Esto se profundizó cuando el presidente estadounidense Ronald Reagan determinara que México no podría seguir negociando con las instituciones financieras internacionales si no implementaba reformas estructurales sustanciales. Con esta legitimidad internacional, los perfiles de tecnócratas con posgrados en el extranjero implementarían las reformas neoliberales en México.¹²⁷

El protagonismo de estos perfiles en la administración pública federal inició con el enfrentamiento entre dos frentes y sus respectivas visiones sobre la situación fiscal del país, originado por el reordenamiento burocrático propuesto por el presidente Echeverría. Por un lado, los desarrollistas-estructuralistas, funcionarios cercanos al presidente y al partido hegemónico, impulsaban la agenda de expansión de las agencias paraestatales. Por el otro lado, los monetaristas-tecnócratas funcionarios jóvenes que se agruparon desde el Banco de México y la SHCP y proponían una visión ortodoxa de la economía y el gasto público.

Luis Echeverría se encontró con una administración pública desorganizada y disfuncional, además de una subrepresentación de la clase media educada en las diversas

¹²⁶ Sarah Babb, *op. cit.*, p.165.

¹²⁷ Sarah Babb, *op. cit.*, p.167.

instancias del sistema político. Esto marcó el inicio de su política de ajuste institucional.¹²⁸ La reforma administrativa de Echeverría, conocida como el “desarrollo compartido”, buscaba representar a las clases ascendentes que se sentían marginadas en el ámbito político y económico. Este proyecto buscaba asociarse con el crecimiento económico y la profesionalización de la función pública, así como con el fortalecimiento del sector popular dentro del partido. El “desarrollo compartido” pretendía otorgar al estado un papel central en todos los niveles. En el ámbito político, esto implicó reforzar el poder del presidente como representante legítimo del estado. En lo administrativo, buscaba priorizar la planificación y un notable fortalecimiento del sector público. En lo económico, se reflejó en una creciente participación del estado en la economía y un aumento del gasto social.¹²⁹

Con esta reforma, Echeverría buscó hacerse de un equipo cercano a él, caracterizado por la profesionalización técnica, altos estudios universitarios y de posgrado en el extranjero, que representaran a esa élite que se sentía olvidada y que, al mismo tiempo, defendieran el interés del presidente y sus cercanos de continuar con el estado desarrollista basado en un alto gasto público de los monetaristas-tecnócratas ortodoxos que empezaban a cobrar relevancia desde Hacienda y Banxico.

Luis Echeverría no logró cumplir sus objetivos principales. A nivel administrativo, los grupos que utilizó no pudieron asegurar la coherencia de las políticas públicas, y debido a la falta de tiempo, no pudo formar un equipo homogéneo y compacto, un verdadero conglomerado de actores capaz de desarrollar un conocimiento suficiente del entorno y

¹²⁸ Isabelle Rousseau, *México: ¿Una Revolución Silenciosa? Élités Gubernamentales y Proyecto de modernización (1970-1995)*, 1.^a ed. (Ciudad de México: El Colegio de México, 2001): 79.

¹²⁹ Isabelle Rousseau, *op. cit.*, pp. 85-86.

establecer contactos con otros sectores para operar de manera eficaz.¹³⁰ Mientras tanto, los monetaristas-tecnócratas usaron este fracaso, y las implicaciones económicas desastrosas previamente descritas, para demostrar su punto de la necesidad de un giro hacia una economía ortodoxa.

Ya en el sexenio de López Portillo, comenzaría una reforma administrativa a raíz del crecimiento anárquico que se presentó con el gobierno anterior en las burocracias. Entre las principales medidas de la reforma administrativa se incluyeron, por un lado, la reorganización de las secretarías, que ahora actuarían como cabezas de sector de las múltiples empresas estatales. Por el otro, la programación del presupuesto. La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) representó una inmensa contribución a esta reforma. Con sus tres subsecretarías —Programación, Presupuesto y Evaluación— y su control sobre las políticas públicas, la SPP agrupó ciertas funciones que anteriormente cumplían tres secretarías: Hacienda, Sepsanal y Presidencia. La esfera de intervención de la SPP era extremadamente amplia: programar la deuda pública, elaborar planes de desarrollo económico —nacionales y regionales—, y prever su financiamiento —inversiones y gasto corriente— junto con las modalidades de su evaluación. La incorporación de la Subsecretaría del Presupuesto, sustraída a Hacienda, permitiría a la SPP planificar con toda autonomía, lo cual era una antigua atribución de la SHCP. La SPP se convertiría, entonces, una supersecretaría al manejar el presupuesto y ser la conexión con las regiones del país. Estos dos aspectos le otorgarían un control casi total sobre el resto de la administración pública; administraba y daba coherencia a las políticas sectoriales y regionales. Por ello, la primera tarea que el presidente le asigna a esta nueva institución fue elaborar el Plan Global de Desarrollo (PGD), un enorme proyecto

¹³⁰ Isabelle Rousseau, *op. cit.*, p. 109.

enmarcado por dos leyes: la Ley de Programación, Control y Gasto Públicos y la Ley General de la Deuda Pública.¹³¹ Cabe aclarar que esta secretaría se le otorga al grupo desarrollista-estructuralista.

Los monetaristas estaban concentrados principalmente en la SHCP, que perdió capacidad de gestión y planificación con la creación de la nueva supersecretaría entregada a los estructuralistas. En términos cuantitativos, la SHCP perdió una cuarta parte de su estructura, y cualitativamente, fue despojada de su reserva clientelar, ya que dejó de ser el ente encargado de otorgar el presupuesto. La dificultad estructural para recuperar estas capacidades hizo que los monetaristas buscaran no derrocar esta nueva organización, sino tomar el control de ella. Además, López Portillo puso al frente de la SHCP a un estructuralista como Moctezuma Cid y colocó a una persona de su plena confianza, Carlos Tello, al frente de la SPP, lo que debilitó aún más a la secretaría habitada por los monetaristas y consolidó el control estructuralista sobre la nueva supersecretaría.¹³²

Programación y Evaluación no consiguen unificar sus métodos de trabajo. En contraste, Presupuesto demostró una considerable coherencia interna, lo que le permitió reorganizar sus recursos. Este departamento se beneficiaría del privilegio de la antigüedad, manteniendo a su personal, su clientela y su estilo, y permaneciendo vinculado a su antigua secretaría, SHCP, por medio de las camarillas monetaristas-tecnócratas. Además, sus integrantes compartían el mismo lenguaje y una visión común sobre las causas y soluciones a los problemas económicos y financieros del país. Mientras tanto, SHCP se fortalecía: en junio de 1977, se crea la Dirección General de Programación bajo el control del subsecretario Miguel

¹³¹ Isabelle Rousseau, *op. cit.*, p. 123.

¹³² Isabelle Rousseau, *op. cit.*, p. 126.

de la Madrid, dotándola de facultades similares a las de la Subsecretaría de Programación de la SPP.¹³³

A pesar de esto, Miguel de la Madrid no logra neutralizar la influencia de la SPP, por lo que entre 1977 y 1979 intenta apoderarse de ella y hacerla un bastión de los monetaristas. La SPP ofrecía ventajas organizacionales significativas. Apoderarse de ella le permitiría a Miguel de la Madrid una mejor posición en la lucha contra los estructuralistas. Para lograrlo, empleó diversas tácticas. Reestructuró su red de alianzas tácitas y coyunturales en la alta administración, aprovechando los antagonismos y simpatías ideológicas, así como las amistades y antipatías personales, para influir en la definición de las políticas principales del sexenio. También utilizó rumores y desinformación para perturbar la toma de decisiones. Sin embargo, el equipo de la SPP, bajo la dirección de García Sáinz, mostró una gran incapacidad estratégica para prever y contrarrestar estos ataques políticos. Estas dificultades provocaron la lentitud en la elaboración del Plan Global de Desarrollo y su incapacidad para defenderlo públicamente. El PGD era la mejor carta de López Portillo. Deseando que su proyecto prosperara, el 21 de mayo de 1979, el presidente decidió entregar la SPP a los monetaristas y nombró a Miguel de la Madrid para dirigirla. Desde la perspectiva presidencial, la incapacidad de los desarrollistas dentro de la SPP para lograr sus objetivos fue dramática, ya que esta secretaría representaba la contribución personal del presidente al proyecto de modernización del sistema político iniciado por su predecesor.¹³⁴

Después de tomar la SPP, la designación de Miguel de la Madrid como candidato a la presidencia del partido oficial pareció un mero trámite. Fue la elección del sucesor de López

¹³³ Isabelle Rousseau, *op. cit.*, pp. 127-128.

¹³⁴ Isabelle Rousseau, *op. cit.*, p. 132.

Portillo por Miguel de la Madrid, la que decantaría la disputa entre estos dos grupos. Miguel de la Madrid cumplía con el perfil necesario para satisfacer las voluntades de las agencias multilaterales y los acreedores extranjeros: posgrado de Administración Pública en Harvard y amigo de los banqueros y hombres de negocios.¹³⁵ Así, los funcionarios monetaristas-tecnócratas de la SPP, SHCP y el Banco de México se posicionarían como esenciales en la consolidación del proyecto neoliberal en el estado mexicano. La dinámica de este grupo la exploraré con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

Los actores exógenos y endógenos

Como he mostrado a lo largo del capítulo, la transformación del gobierno federal de uno desarrollista a uno neoliberal, y del Banco de México en este proceso, implicó cambios impulsados por actores exógenos y endógenos que se materializaron en cuatro situaciones concretas. La primera tiene que ver con la generación del déficit fiscal por el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones junto con el gasto público desmedido por parte del gobierno federal. Esto desembocó, como mencioné anteriormente, en que el gobierno federal mexicano tuviera que acudir a préstamos en el extranjero y a asumir una deuda sin antecedentes en la historia del país. Aquí se introduce la segunda situación: las intenciones del gobierno estadounidense, por medio del Fondo Monetario Internacional, de que México adoptara una apertura comercial a cambio del préstamo otorgado, lo que arriba mencioné como el primer “préstamo de política comercial”.

¹³⁵ Sarah Babb, *op. cit.*, p.166.

Como expliqué en la parte anterior, el banco central y las atribuciones que se le otorgaban, dependían del proyecto perseguido por el gobierno en turno, dinámica propia del sistema político autoritario preponderante en el contexto del caso de estudio. La tercera situación entonces sería la entrada a la presidencia de Miguel de la Madrid, la cual consolidaría el proyecto neoliberal. La cuarta, el poder atribuido a los funcionarios públicos que dominaron la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, el grupo monetarista ortodoxo, que impulsaría una perspectiva de liberalización comercial. De esta forma, los funcionarios con perfiles específicos y afines al neoliberalismo dentro de estas instituciones jugarían un rol muy relevante en la transición.

Las situaciones aquí identificadas permiten delimitar, entonces, dónde deben buscarse los actores e ideas que componen el proceso ideacional. Los actores exógenos a la institución del Banco de México fueron el presidente de la república y el FMI, mientras que el endógeno fue el grupo monetarista ortodoxo. Paralelamente, en la visión general del gobierno federal podemos identificar al FMI como actor exógeno y al presidente de la república como el actor endógeno.

En el siguiente capítulo profundizaré en la adopción de las ideas neoliberales por parte de estos actores y en cómo esto se materializó en la construcción de una metanarrativa de crisis que desembocó en la transición del estado desarrollista al estado neoliberal en el gobierno federal mexicano y específicamente en el Banco de México.

CAPÍTULO III

DE LA CONSTRUCCIÓN DE CRISIS AL CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL GOBIERNO FEDERAL MEXICANO Y EL BANCO DE MÉXICO

Como he señalado previamente, el cambio institucional está vinculado al proceso ideacional, que lo compone la adopción de un grupo de ideas por parte de actores endógenos y exógenos de las instituciones bajo análisis, las cuales son afectadas por el contexto político circundante. Ahora bien, es necesario profundizar en cómo estos factores pueden dar lugar a un cambio institucional. Mediante la adopción de ciertas ideas, los actores —transformados en emprendedores de política pública— intentan promover sus intereses y construyen metanarrativas de crisis que justifican la necesidad de un cambio institucional.

En este capítulo identificaré a los actores y explicaré cómo ocurrió esa adopción de ideas, la construcción de una metanarrativa de crisis a partir del proceso ideacional creado y la solución propuesta que propició el cambio institucional en el gobierno federal y específicamente en el Banco de México. Como mencioné en el capítulo anterior, analizaré a los actores en dos niveles: el primero, el del gobierno federal y, el segundo el del Banco de México. De igual forma, se clasificarán los actores como endógenos y exógenos a cada uno.

El capítulo se dividirá en cuatro partes. En la primera, enfatizaré en quiénes fueron estos actores y cómo adoptaron las ideas neoliberales. En la segunda, describiré cómo cumplieron con los elementos necesarios para convertirse en emprendedores de política pública. En la tercera, señalaré cuál fue la metanarrativa de crisis creada a partir de este proceso ideacional. Por último, concluiré el capítulo señalando el tipo de cambio institucional que se llevó a cabo a partir de la clasificación propuesta por Mahoney y Thelen.

Los actores y las ideas neoliberales

La construcción del proceso ideacional, es decir, la adopción de ideas por parte de los actores, explica una parte significativa del cambio institucional. En la transición del estado desarrollista al estado neoliberal, identifiqué tres actores que impactaron al gobierno federal y al Banco de México: el Fondo Monetario Internacional, los monetaristas-tecnócratas emergentes del gabinete económico y el titular del poder ejecutivo.

Antes que nada, una consideración que me importa resaltar es la del papel del presidente como actor central. Como mencioné en los dos primeros capítulos de esta tesis, el sistema político mexicano —sobre todo después de la Revolución Mexicana y en particular en el periodo que trata esta tesis— se puede definir como presidencialista y autoritario. La figura presidencial cuenta con amplias facultades constitucionales y otras metaconstitucionales que se le otorgan como líder del partido de gobierno. Por lo mismo, es crucial analizar el papel del presidente en cualquier análisis institucional del gobierno federal mexicano, y particularmente en este caso de estudio, en el que las decisiones tomadas desde el ejecutivo federal fueron fundamentales en el proceso de la transición del estado desarrollista al estado neoliberal. Es por ello que, en este análisis, el presidente participa como actor endógeno al gobierno federal mexicano, así como actor exógeno para el Banco de México. Esclareciendo lo anterior, explicaré entonces cómo ocurrió la adopción de las ideas neoliberales por parte de los actores mencionados.

Las ideas pueden adoptar la forma de suposiciones que justifican o cuestionan las políticas e instituciones existentes. El análisis del paradigma neoliberal, que se aborda en esta tesis, ilustra claramente este fenómeno. “Las ideas participan en la construcción de los problemas

sociales, económicos y ambientales que los actores políticos pueden atender”.¹³⁶ Dado ese contexto, los actores pueden buscar ideas alternativas para solucionar los nuevos problemas que enfrenten. Los actores que analizaré a continuación se encontraron con las ideas neoliberales en un contexto de alta incertidumbre y de una extrema necesidad por dar solución a los problemas que se les presentaron, dando lugar a la construcción del proceso ideacional.

El Fondo Monetario Internacional

Comenzaré con el actor exógeno al gobierno federal: el Fondo Monetario Internacional. El FMI se encontró con las ideas neoliberales en el proyecto de política exterior de Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría. De hecho, el FMI tuvo su propio cambio institucional en ese proceso de adopción de las ideas neoliberales, producto de la voluntad del gobierno de EUA por expandir la liberalización comercial a todo el mundo. Babb y Kentikelenis lo denominan “la redirección de una institución internacional sin la necesidad de cambiar sus reglas escritas”. A principios de la década de 1980, tanto la dirigencia como los empleados de la organización empezaron a destinar los recursos hacia préstamos que involucraran reformas de liberalización de mercado. Esto se logró porque las ideas neoliberales ya habían florecido en el Fondo sin necesidad de un cambio de mando. Solo se siguió la tendencia “popular” en la cual se establecía que la liberalización del mercado era beneficioso para el “desarrollo” de los países.¹³⁷

¹³⁶ Daniel Béland, “Ideas, institutions, and policy change”, *Journal of European Public Policy* 16 (2009): 704.

¹³⁷ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, “The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change”, *American Journal of Sociology* 6 (2019): 1726.

Para entender el funcionamiento del FMI y cómo se llegó a lo anteriormente mencionado, cabe decir que el Fondo es gobernado por una junta ejecutiva compuesta por directores que representan a sus países de origen. El peso del voto de cada uno de estos directores depende del tamaño de la economía del país que representan. El Tesoro estadounidense, por ejemplo, representa el accionista más grande en la junta del FMI, poseyendo así el 19.3% de los votos en 1985.¹³⁸ Muchas de las políticas que se discuten en esta junta surgen de meticulosos estudios desarrollados por los empleados del Fondo y sus departamentos de investigación.

El FMI en sus orígenes condicionaba sus préstamos a cambio de la estabilización financiera del país destino: controlar la inflación, invertir en bienes públicos y estabilizar la moneda.¹³⁹ En primera instancia, los miembros de la junta ejecutiva veían como ilegítimo condicionar préstamos a los países a cambio de una transformación en sus políticas administrativas. Se decía que el objetivo del Fondo era solo vigilar las variables macroeconómicas de los países. Con la entrada de la administración de Ronald Reagan en los Estados Unidos esto cambiaría, cuando se produjo un informe por parte de los empleados del Fondo en el que se hablaba sobre la recomendación de impulsar en los países una política de reducción del sector gubernamental. Los países en vías de desarrollo rechazaron estas recomendaciones. Los países de alto ingreso, por su parte, también se negaron a cambiar la política de condicionalidad de préstamos.¹⁴⁰

En 1971, con el cambio en el régimen monetario de Estados Unidos, los directores y empleados del FMI vieron una oportunidad para reformar la organización. Su propuesta de usar la política de condicionalidad para promover políticas de apertura comercial resonaba

¹³⁸ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1729.

¹³⁹ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1731.

¹⁴⁰ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1734.

favorablemente con las teorías que empezaron a dominar los departamentos de economía de las universidades de élite, en donde los nuevos reclutas del FMI normalmente se preparaban. Sin embargo, la propuesta por parte de los empleados no podía seguir adelante sin el respaldo de la junta ejecutiva.¹⁴¹ Aunado a esto, la crisis de 1982 que azotó principalmente a los países en vías de desarrollo representó una oportunidad mayúscula para el FMI, ya que este vio su capital incrementado por un 48% al otorgar los préstamos más grandes de su historia.¹⁴² El secretario del tesoro de la administración de Reagan, James Baker, vio en el FMI una organización que le ayudaría a impulsar los intereses de Estados Unidos, como hacer que los países deudores pagaran su deuda por medio de los bancos estadounidenses y llevaran a cabo la apertura de sus economías al comercio, inversión e intercambio con el sector privado.¹⁴³

Los países en vías de desarrollo, por su parte, se encontraron con una pared. Debido a las altas deudas con las que contaban y la necesidad del financiamiento externo, los miembros de estos países no se encontraban en posición de enfrentar las intenciones de Estados Unidos y la administración del Fondo. Además, varios de los nuevos funcionarios de estos países, como México, serían educados en prestigiosas universidades estadounidenses, en donde estas doctrinas eran promovidas. Estos funcionarios se unirían posteriormente al Plan Baker por convencimiento propio.¹⁴⁴

En 1985, Baker presentó ante el Banco Mundial y la FMI su “Plan Para Un Crecimiento Sostenible”, también conocido como el “Plan Baker”, el cual se sostenía en tres pilares: que los países deudores adoptaran políticas macroeconómicas y estructurales, respaldadas por las

¹⁴¹ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1734.

¹⁴² Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1735.

¹⁴³ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1735.

¹⁴⁴ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1747.

instituciones financieras internacionales, para promover el crecimiento, ajuste de la balanza de pagos y reducción de la inflación; aceptar la supervisión del FMI para implementar políticas de crecimiento orientadas al mercado; y el incremento de préstamos por parte de la banca privada en cambio de programas de ajuste.¹⁴⁵ Los países deudores no estaban de acuerdo y creían que esto iba en contra de los principios del Fondo. Y en efecto, estas nuevas políticas condicionales violaban lo establecido en las “Directrices sobre el Condicionamiento”.¹⁴⁶

Cuatro políticas se difundieron por el FMI a partir de esto: determinar correctamente los precios, mantener un balance comercial y fiscal en los presupuestos nacionales, abrir la economía y privatizar. Los medios de difusión de estas políticas fueron los “préstamos condicionales organizacionales”. Estos implicaban que, para acceder a los recursos del FMI, los países en desarrollo debían implementar una lista de reformas de liberalización económica, incluyendo la privatización de empresas públicas, el intercambio comercial flexible, y la desregulación de las actividades económicas nacionales.¹⁴⁷ Como mencioné en el capítulo pasado, México sería uno de los receptores de estos préstamos. En 1982, el gobierno mexicano firmaría el primer “Préstamo de Política Comercial” por parte del FMI para paliar la deuda externa a cambio de la liberalización comercial.

El trabajo simbólico para llevar a cabo este cambio institucional se sostuvo en dos columnas: Primero, el argumento de que el propósito del Fondo era garantizar el “crecimiento económico”, el cual se alcanzaba de mejor forma por medio de la liberalización del mercado.¹⁴⁸ Originalmente, desde los lineamientos del FMI el “crecimiento económico” no era visto como

¹⁴⁵ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1736.

¹⁴⁶ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1737.

¹⁴⁷ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1724.

¹⁴⁸ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1745.

un objetivo, sino como una consecuencia de las actividades de la organización. Segundo, Baker y la dirección del Fondo comenzaron a introducir la idea de que para alcanzar este objetivo debía seguirse el Plan Para Un Crecimiento Sostenible. Una vez más, esta narrativa fue respaldada por los grandes contribuyentes, particularmente por los representantes de Francia, Gran Bretaña y Japón.¹⁴⁹

De esta forma, el Fondo Monetario Internacional se consolidaría como un actor preponderante que, adoptando las ideas neoliberales y del “crecimiento económico”, y con su carácter de emprendedor de política pública que analizaré más adelante, impactaría exógenamente el cambio institucional del gobierno federal mexicano y, en consecuencia, del Banco de México.

El grupo monetarista-tecnócrata emergente

El actor endógeno al Banco de México y el gobierno federal mexicano en el proceso ideacional analizado en esta tesis es el grupo de monetaristas-tecnócratas emergentes del gabinete económico. En el capítulo anterior explicaba a grandes rasgos cómo fue que el grupo de jóvenes tecnócratas fue el elegido para liderar el nuevo proyecto económico mexicano desde la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. Aquí, y para profundizar en la adopción de las ideas neoliberales, me apoyaré con el contexto de una de las figuras más importantes en la historia del banco central: Miguel Mancera Aguayo.

¹⁴⁹ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1746.

“La crisis de 1982 y el desgaste del modelo desarrollista permitió el ascenso de un grupo de funcionarios públicos identificados con el neoliberalismo, del cual formaba parte Miguel Mancera. Con su llegada a la dirección general del Banco de México, la política monetaria se alejó de las posiciones heterodoxas de sus antecesores y se apegó a la ortodoxia liberal en boga. Desde ese cargo, le correspondió gestionar los efectos de la crisis de 1982, la privatización bancaria, la obtención de la autonomía del banco central y la gestión de la crisis de 1994, episodios de la historia económica reciente en la que nuestro personaje desempeñó un papel fundamental”.¹⁵⁰

Miguel Mancera Aguayo fue director del Banco de México 11 años y, después de la reforma de 1993 que otorgaría autonomía al banco central, gobernador por otros casi cuatro años. Ha sido el segundo dirigente con más tiempo después de Rodrigo Gómez, que duró 18 años como director, de 1952 a 1970. Fue precisamente Rodrigo Gómez quien durante su gestión impulsaría la doctrina neoliberal. En el inicio de su gestión crearía la Oficina Técnica de la Dirección y la dejaría en cargo de Ernesto Fernández Hurtado, su mano derecha y quien sería profesor de Mancera en el Instituto Tecnológico de México, institución que sería fundamental en la doctrina neoliberal mexicana. En la Oficina Técnica de la Dirección se formarían altos funcionarios del banco central alineados al neoliberalismo como Mario Ramón Beteta, Jesús Silva Herzog, Francisco Gil Díaz y el propio Miguel Mancera.¹⁵¹

Ya desde el sexenio de Echeverría, como también expuse ligeramente en el capítulo anterior, se dio una división en el equipo económico federal. Por un lado, estaba el grupo

¹⁵⁰ Arturo Valencia Islas, “Miguel Mancera Aguayo”, en *El Banco De México a Través De Sus Constructores 1917-2017*, coord. por Ludlow, Leonor, y Ma. Eugenia Romero Sotelo (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019): 475.

¹⁵¹ Arturo Valencia Islas, *op. cit.*, p. 487.

conformado por el presidente: keynesianistas egresados de la Universidad de Cambridge y agrupados en la Secretaría del Patrimonio Nacional. Por el otro, en la Secretaría de Hacienda y Banco de México estaba el grupo monetarista, educados en universidades estadounidenses y liderados por el futuro presidente Miguel de la Madrid como subsecretario de Hacienda. Cuando el sucesor de Echeverría, López Portillo, llegara como titular a la Secretaría de Hacienda y el ejecutivo federal comenzara a radicalizar su proyecto económico, las élites empresariales comenzarían a acercarse cada vez más al grupo monetarista de Hacienda y Banxico.

Al llegar al poder, López Portillo buscaría fomentar la reconciliación entre ambos grupos. Esto llevó a una reforma en la Administración Pública Federal que, entre otras cosas, daría nacimiento a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).¹⁵² López Portillo cedería el control de esta nueva secretaría de estado al grupo desarrollista. Como se mencionó en el capítulo anterior, la consolidación del grupo monetarista como líderes del proyecto económico se orquestaría a partir de su labor en la SPP, el ascenso de Miguel Mancera y los tecnócratas en el banco central y la futura elección de Miguel de la Madrid como presidente de México. El encuentro constante de estos personajes con las ideas neoliberales se daría, en primera instancia, con la educación recibida en las universidades estadounidenses en las que se impulsaba esta doctrina. En segunda, por su formación profesional en organismos como la Oficina Técnica de la Dirección en el banco central. Y en tercera, con el encuentro y agrupación con base ideológica de sus perfiles en los organismos federales en los que trabajaron. Su emprendimiento de política pública y su contribución en la construcción de la narrativa de crisis la analizaré en la siguiente sección.

¹⁵² Arturo Valencia Islas, *op. cit.*, p. 494.

El accionar de este grupo de actores puede ser analizado bajo la clasificación de Mahoney y Thelen sobre el cambio institucional gradual. Por los cambios a la ley que estos actores impulsaron, se puede decir que operaron bajo la misma lógica institucional, al no haberla cambiado radicalmente y haber mantenido el bajo nivel de discrecionalidad sobre la interpretación de la misma, se puede considerar que ocurrió un tipo de cambio por desplazamiento. El grupo monetarista fungiría como un grupo insurrecto, ya que aprovechó las bajas probabilidades de veto con las que contaban los funcionarios heterodoxos al haber perdido credibilidad y, sobre todo, el apoyo del ejecutivo federal ahora en manos de Miguel de la Madrid.

El ejecutivo federal

En esta dinámica entra el actor central endógeno al gobierno federal y exógeno al Banco de México, el titular del ejecutivo federal. El presidente, particularmente en el periodo posterior a la crisis de la deuda, jugó un rol fundamental en la consolidación del proyecto neoliberal. En el primer capítulo expliqué cómo el que el sistema político mexicano fuera presidencialista y autoritario podía explicar, primero, porqué el surgimiento de actores opositores de peso en el contexto de la transición del estado desarrollista al estado neoliberal era poco probable. Segundo, porque las decisiones de dos hombres afectarían la trayectoria del país hasta desembocar en lo que fue la crisis de la deuda de 1982.

Eso último se comprende en lo explicado en el capítulo anterior, en el contexto político de la institución que atravesaría el cambio institucional. En este capítulo, me interesa analizar el rol del presidente, su presencia como actor endógeno y exógeno y su adopción de las ideas neoliberales. En este sentido, Miguel de la Madrid adoptaría las ideas neoliberales de la misma

manera que el grupo monetarista de la SPP, SHCP y el Banco de México. Obtuvo su maestría en Administración Pública en la Universidad de Harvard y trabajó constantemente con los grupos neoliberales en la Secretaría de Hacienda y en la Secretaría de Programación y Presupuesto. Sin embargo, y como explicaré más adelante, fue en el proceso de emprendimiento de política pública y en la construcción de la metanarrativa en la que su rol como actor preponderante fue más evidente.

La transformación de los actores en emprendedores de política pública

Una vez los actores adoptan las ideas y consolidan el proceso ideacional, estos deben contar con ciertas características para convertirse en agentes de cambio, en emprendedores de política pública, y lograr convertir ese proceso en una metanarrativa de crisis. Minstrom y Norman las identifican en cuatro: el poder o capital político, la definición e identificación concreta de los problemas, la creación de coaliciones o equipos y la reducción de incertidumbre.¹⁵³ A continuación, identificaré cada una de estas características en los actores mencionados en la sección anterior.

Para empezar, el Fondo Monetario Internacional y, más específicamente, su director general Jacques de Larosière, y el representante de EUA en la junta directiva, Charles de Lara, respaldados por el mencionado James Baker, indudablemente contaban con las características descritas arriba. El capital político con el que contaba el Fondo era principalmente el del gobierno estadounidense, que lo usaba como intermediario. Como mencioné anteriormente, el Tesoro Americano representaba al accionista más grande de la junta directiva, aglutinando el

¹⁵³ Michael Mintrom y Phillipa Norman, “Policy Entrepreneurship and Policy Change”, *Policy Studies Journal*, n.º 4 (2009): 649-667.

19.3% de los votos. Además, la sede oficial del FMI se encuentra en Washington, D.C., muy cerca del centro político de la superpotencia norteamericana.¹⁵⁴ En cuanto a la identificación de problemas, tanto el gobierno de Estados Unidos, como sus representantes en el Fondo, tenían muy claro que el estancamiento económico podía afrontarse por diferentes frentes. Para empezar, desde el gobierno de Ronald Reagan, por lo menos discursivamente, el problema que EUA atravesaba era la enorme inflación. Por ello, desde la campaña presidencial, el candidato republicano promovió una reducción en los impuestos y, en consecuencia, una reducción del estado y su función reguladora y proteccionista. Esto no podía funcionar sin la apertura en los mercados internacionales y nacionales. La idea de que el Fondo debía garantizar el “crecimiento económico” respondía al interés de EUA y de la junta directiva del FMI por modificar la política de condicionalidad del organismo.

La dirección del Fondo y los representantes estadounidenses supieron crear coaliciones y generar certidumbre entre sus aliados. En la junta directiva del FMI, se construyeron alianzas con los países del G-5 —Francia, Alemania, Gran Bretaña y Japón— y con los banqueros internacionales, quienes no veían con malos ojos la reforma propuesta por Baker, ya que la privatización les permitiría comprar activos en precios bajos de los países deudores, como Petrobras en Brasil.¹⁵⁵ Esto generaría que los aliados al Plan Baker tuvieran una certeza de que, si no estaban cien por ciento alineados ideológicamente al proyecto estadounidense, por lo menos obtendrían beneficios económicos y tangibles por respaldarlo. Para ejemplificar la creación de la coalición de los países de altos ingresos, está el caso de Dominica, quien solicitó un préstamo en 1986 y desde el Fondo se le exigió que, para acceder a éste, debía modificar los salarios del sector público, reducir el tamaño de su servicio civil y privatizar la empresa

¹⁵⁴ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1729.

¹⁵⁵ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1740.

pública encargada de la electricidad en el país. Cuando los otros países de bajos ingresos comenzaron a demandar estas acciones por parte del Fondo, los miembros de los países con mayores ingresos comenzaron a desestimar las acusaciones. El representante británico, por ejemplo, consideró que estas nuevas demandas no eran perjudiciales, al contrario, esto podía ser beneficioso para todas las partes.¹⁵⁶

En 1986, la privatización se introdujo en al menos nueve por ciento de los programas del Fondo dirigidos a los países de bajos ingresos. Para 1987, se empezó a aplicar a los países de ingresos medios y, para 1990, estas nuevas políticas aplicaban para el 21% del total de ambos grupos. La alta condicionalidad de los préstamos en el Fondo ya se había normalizado y generalizado, a pesar de ir en contra de la misión principal de la organización. Sin embargo, como los grandes contribuyentes apoyaban esta modificación y las voces de los representantes de los países de ingreso bajo y medio se desestimaban, esto no era cuestionado.¹⁵⁷ Para este punto, la coalición conformada por EUA y los países de alto ingreso ya estaba consolidada.

Un último ejemplo del convencimiento que comenzaron a tener los miembros poderosos de la junta directiva del Fondo fue cuando finalmente se comenzaron a resignificar los “Lineamientos sobre la Condicionalidad del Fondo”. Se comenzó a argumentar que estos eran “maleables” y que, por lo tanto, incluir reformas estructurales como demandas no entraba en conflicto con estas reglas.¹⁵⁸ Mientras los países de menor ingreso demandaban lo alejadas que estaban las prácticas del Fondo con los lineamientos de éste, el representante de Estados Unidos desestimó estas acusaciones diciendo que ambas cosas estaban en línea, apelando a que cuando se crearon los lineamientos sobre condicionalidad se pensaron como flexibles y

¹⁵⁶ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1743.

¹⁵⁷ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1744.

¹⁵⁸ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1745.

maleables.¹⁵⁹ Así, la mayoría de los miembros del Fondo, tanto empleados como directores, comenzaron a ver los “ajustes estructurales orientados al crecimiento” en un sentido amplio, que pudiera considerar todas las medidas de ajuste necesarias para mejorar la estructura de los incentivos económicos y la eficiencia en la que operaba la economía de los países.

Según la clasificación de Mahoney y Thelen, el tipo de cambio institucional que llevaron a cabo los miembros de la junta directiva en el FMI fue uno por conversión. Las reglas viejas fueron interpretadas de manera distinta. Los actores oportunistas, en este caso, aprovecharon la ambigüedad de los Lineamientos sobre la Condicionalidad del Fondo y las bajas probabilidades de veto que tenían los países de menores ingresos para darle un nuevo propósito, alineados a los intereses de EUA y a la institución del Fondo.

En el caso de los monetaristas-tecnócratas del gabinete económico, todo marchó viento en popa para garantizar su emprendimiento de política pública. Como mencioné anteriormente, el capital político de este grupo se construyó desde la unidad ideológica y profesional de sus integrantes y del antagonismo con el grupo que, por lo menos narrativamente, había llevado al país a la situación en la que estaba. La definición concreta de los problemas se manifestó particularmente con el mencionado descontento de la élite empresarial con el grupo desarrollista-estructuralista y el acercamiento al proyecto monetarista, que demostró haber identificado los problemas económicos del país: la indisciplina fiscal y el derroche en el gasto público.

La creación de coaliciones fue algo fundamental en el éxito del grupo monetarista, el cual, como mencioné arriba, se agrupó desde el frente académico hasta el profesional, siempre manteniendo unidad con aquellos que mantenían la similitud ideológica. Por otra parte, la

¹⁵⁹ Sarah Babb y Alexander E. Kentikelenis, *op. cit.*, p.1747.

certidumbre se garantizaría con resultados: “Después de 1979, el grupo que integra la SPP se caracteriza por su gran homogeneidad social, profesional y educativa, y muestra una fuerte unidad de perspectivas sobre la naturaleza de los problemas y de las soluciones que México debe enfrentar”.¹⁶⁰ “La solidez, homogeneidad y capacidad técnica del grupo monetarista le permitió entregar buenos resultados desde la SPP, fortalecer sus lazos con el sector privado (...) y gracias a su función en la distribución de recursos públicos, comenzaron a construir una base política propia. La fuerza acumulada en apenas tres años permitió que Miguel de la Madrid, personaje en torno al cual se aglutinaba este grupo, fuera designado candidato del partido oficial a la presidencia de la República”.¹⁶¹

Por último, la figura presidencial, personificada por Miguel de la Madrid, sería el último actor en emprender las políticas que consolidarían el proceso ideacional. Para ello, primero tenía que recuperar el capital político que, al menos diez años atrás de su mandato, parecía inherente al puesto que ostentaba. Sin embargo, la figura presidencial sufrió una crisis de legitimidad iniciada en los tres sexenios previos. Para empezar, a finales del sexenio de Díaz Ordaz, la represión violenta y brutal por parte del estado a ojos de todo el país del movimiento estudiantil representó la primera gran gota que tiraría el vaso de la legitimidad presidencial. Posteriormente, se dio el ya explicado déficit fiscal provocado por el debilitamiento del esquema de sustitución de importaciones y el intento del presidente Echeverría de no perder credibilidad ante su red de organizaciones corporativas, sindicatos y la ciudadanía con el llamado “populismo tardío”.¹⁶² En el siguiente sexenio, la decisión de López Portillo de seguir

¹⁶⁰ Isabelle Rousseau, *México: ¿Una Revolución Silenciosa? Élités Gubernamentales y Proyecto de modernización (1970-1995)*, 1.^a ed. (Ciudad de México: El Colegio de México, 2001): 135.

¹⁶¹ Arturo Valencia Islas, *op. cit.*, p. 495.

¹⁶² Lorenzo Meyer, “La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural 1982-1996”, *Foro Internacional* 36 (1996): 12.

con el gasto público descontrolado, provocada por el espejismo del *boom* petrolero y la posterior expropiación bancaria no harían más que aunar en esta crisis de legitimidad. Fue entonces que la entrada de Miguel de la Madrid, al frente del gobierno federal y el proyecto neoliberal, comenzaría a transformar las reglas del juego económico con la construcción de nuevas alianzas políticas y nuevas formas de ver el gobierno. De esta manera, con un fuerte jalón de timón, el acercamiento a grupos poderosos que se sentían abandonados y traicionados como el bancario, y con los resultados que le respaldaban en Hacienda y Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid retomaría el capital político que mucho tiempo fue inherente a la figura presidencial.

La identificación de problemas por parte de Miguel de la Madrid se identifica rápidamente con la llamada “Reforma económica”, expuesta en el capítulo anterior. Con esta, se buscaría “reforzar la facultad de rectoría económica del estado, concentrando recursos e instrumentos en las actividades que contribuyan al bienestar de las mayorías y consoliden nuestra independencia económica (...) respetando las libertades económicas (...)”.¹⁶³ Aunado a esto, la creación de coaliciones que venía construyendo de la Madrid desde su paso por las secretarías de estado y su materialización en su gabinete presidencial le otorgarían certidumbre a sus aliados. Las características del gabinete armado por de la Madrid eran que estaba coherentemente integrado, con trayectorias estrechas, y una notable coincidencia ideológica. Además, el equipo del presidente estaba excesivamente especializado.¹⁶⁴ ¹⁶⁵ En este sentido,

¹⁶³ Salvador Rocha, “Las reformas constitucionales iniciadas por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado” *Revista Jurídica UNAM*: 251.

¹⁶⁴ Rogelio Hernández Rodríguez, “Los hombres del presidente De la Madrid”, *Foro Internacional* 28 (1987): 12.

¹⁶⁵ A continuación, un listado del acomodo de los hombres más importante para Miguel de la Madrid, en el que podemos encontrar nombres mencionados anteriormente en el grupo monetarista: “El 1 de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid asumió la Presidencia de la

Hernández argumenta que el armado del gabinete de Miguel de la Madrid se caracterizó por servidores públicos con trayectorias y especializaciones similares. Según el autor, de la Madrid priorizó el criterio de la “lealtad” para la selección de sus hombres de confianza.¹⁶⁶ Sin embargo, como he explicado en esta tesis, no fue únicamente lealtad lo que se buscó en el proyecto neoliberal encabezado por de la Madrid, sino también una afinidad ideológica y técnica que le permitiera llevar a cabo el proceso de transformación del gobierno federal mexicano.

De esta forma, los tres actores preponderantes del gobierno federal mexicano y, en consecuencia, del Banco de México, después de la adopción de las ideas neoliberales y la construcción del proceso ideacional, buscarían impulsar la empresa de la política pública por medio de los cuatro elementos mencionados por Minstrom y Norman —el capital político, la identificación de problemas, la creación de coaliciones y la reducción de incertidumbre— para, finalmente, crear una metanarrativa de crisis unificada que lleve a su solución por medio del cambio institucional.

La metanarrativa y la solución de crisis en la administración pública federal y Banxico

La metanarrativa de crisis es el resultado del reordenamiento de las ideas, los actores y sus emprendimientos de política pública, que conforman el proceso ideacional. La visión

República, nombrando de nueva cuenta a Miguel Mancera Aguayo como director general del Banco de México. Junto con Mancera ascendió un grupo de funcionarios de corte ortodoxo como Francisco Borja Martínez y el propio Sergio Ghigliazza, quienes ocuparon las dos subdirecciones generales, así como Francisco Gil Díaz en Investigación Económica, Jesús Marcos en Programación Financiera y Luis Jaime Marentes en la Dirección de Emisión”. Arturo Valencia Islas, *op. cit.*, p. 499.

¹⁶⁶ Rogelio Hernández Rodríguez, *op. cit.*, pp. 21-22.

subjetivo-interpretativa de la crisis desde la sociología propone que estos episodios se construyen discursivamente. Para los autores que se suscriben a esta visión, la crisis se puede entender como eventos que necesitan de interpretaciones intersubjetivas por parte de los actores que forman parte de ellas, para que después, desde estas interpretaciones, se pueda promover un cambio.¹⁶⁷ Los periodos de crisis son generalmente propiciados por cuestiones materiales, como devaluaciones, crisis financieras, guerras, entre otros. La incertidumbre de una crisis, entonces, promueve que los actores más preponderantes sean aquellos que promuevan una solución, un rumbo de acción. “Así, las crisis se presentan como la antesala a cambios que puedan paliar las tensiones y contradicciones que promueven dichos eventos”.¹⁶⁸

En el contexto de la transición del estado desarrollista al estado neoliberal en México, Villegas habla de una crisis de racionalidad y, posteriormente, de una crisis de legitimidad que inició y se consolidó en el final del sexenio de López Portillo.¹⁶⁹ La primera se presenta cuando el aparato administrativo del estado no es capaz de garantizar el funcionamiento del sistema económico en un contexto capitalista de libre competencia. La segunda es una consecuencia no necesaria de la primera, e implica en sí una “crisis de identidad” en la que la integración social es amenazada y, para superarla, es necesario no solo una solución técnica, sino una renovación de las estructuras normativas para obtener nuevamente el apoyo de las masas.¹⁷⁰

El gobierno de López Portillo pasó por ambas crisis. La crisis de racionalidad se dio en el momento en el que, después de haber perdido diez mil millones de dólares en 1981 por

¹⁶⁷ Víctor Manuel Olea, “Transformación y crisis: el Estado mexicano a partir de la crisis de la Deuda Externa de 1982”, *Internaciones* 23 (2022): 156.

¹⁶⁸ Víctor Manuel Olea, *op. cit.*, p. 157.

¹⁶⁹ Francisco Gil Villegas, “La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo”, *Foro Internacional* 98 (1984): 191.

¹⁷⁰ Francisco Gil Villegas, *op. cit.*, pp. 191-192.

decisiones equivocadas en la bajada y subida de los precios del petróleo, el gobierno mexicano demostró sorpresa y falta de control al momento de dirigirse a los inversores nacionales y extranjeros en la justificación de estas decisiones. Posteriormente, la crisis de legitimidad y con ella la pérdida de credibilidad, ocurrió en dos momentos: la devaluación del peso en febrero del 82 y la nacionalización bancaria en septiembre del mismo año. Ambos episodios descritos en el capítulo anterior. Ante esta situación el gobierno entrante, encabezado por Miguel de la Madrid debía traer consigo un proyecto de renovación moral que tuviera el objetivo de reestructurar las bases normativas y motivacionales del sistema político.¹⁷¹

Esto se materializó en la construcción de la metanarrativa de crisis; en el discurso de un actor: el presidente. Me interesa enfatizar, una vez más, que el carácter presidencialista del sistema político mexicano nos lleva a que nuevamente pongamos al titular del ejecutivo federal en el foco del análisis. Además de fungir como actor endógeno al gobierno federal y exógeno al Banco de México y de haber desarrollado su propio proceso de emprendimiento de política pública, el presidente fue el responsable de vocalizar el resultado de estos mismos procesos que llevaron a cabo el Fondo Monetario Internacional y el grupo monetarista que le acompañó.

Olea expresa inmejorablemente cómo es que se construyó la metanarrativa de crisis en el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid: “La forma en cómo estos eventos son narrados discursivamente, en el caso específico de la crisis de la deuda de 1982, va a suponer la manera en cómo se renegocia la integración del estado, unificando los esfuerzos institucionales dentro del aparato estatal para imponer una nueva trayectoria, modificando su complejo institucional y normativo. (...) las transformaciones que se comenzaron a gestar a partir de la crisis de la deuda pueden ser explicadas de manera más específica, poniendo atención a cómo se

¹⁷¹ Francisco Gil Villegas, *op. cit.*, p. 199.

imaginaron y construyeron discursivamente las élites políticas y económicas del nuevo proyecto estatal derivado de dicho episodio”.¹⁷²

El 1 de diciembre de 1982, el discurso inaugural del gobierno de Miguel de la Madrid tenía como objetivo conseguir la aceptación de ideas de restricción y austeridad en un país que había disfrutado de un crecimiento constante del PIB durante más de tres décadas. La estrategia del gobierno de Miguel de la Madrid consistía en presentar una narrativa dramática sobre la crisis. Días después, el presidente mencionó la posibilidad de una quiebra financiera y económica. En un cambio inesperado, se apartó de las palabras conciliadoras y adoptó un tono crítico, típico de la oposición, un recurso retórico astuto para sensibilizar a la ciudadanía y a las élites, facilitando así la aceptación de medidas difíciles.¹⁷³

Discursivamente, la narrativa de crisis de Miguel de la Madrid se sostendría en dos conceptos: el miedo y el nacionalismo revolucionario. El primero se utilizaría para cimentar aún más la figura del presidente; reforzar el capital político perdido en los sexenios anteriores y así, justificar varias de las medidas impopulares que éste adoptó. El presidente de la Madrid mencionó cómo el descontrol presente en los dos periodos anteriores al suyo, de continuarse, podía incluso llevar a México a un “gobierno dictatorial”, y que por ello debía reforzar la capacidad de acción y la reputación del gobierno federal mexicano.¹⁷⁴ De igual forma, Miguel de la Madrid, en la exposición de motivos de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de la Federación advirtió que la continuidad del desarrollo económico y la “viabilidad del país como nación independiente” estaban en riesgo.¹⁷⁵ Esto también fue evidente en la

¹⁷² Víctor Manuel Olea, *op. cit.*, pp. 157-158.

¹⁷³ Isabelle Rousseau, *op. cit.*, p. 161.

¹⁷⁴ Víctor Manuel Olea, *op. cit.*, p. 173.

¹⁷⁵ Rogelio Hernández Rodríguez, *op. cit.*, p. 5.

anteriormente mencionada creación de círculo cercano. La construcción del grupo cercano del presidente no se debe únicamente a que eran amigos suyos, sino que compartían una trayectoria en organismos gubernamentales de peso como la SPP, SHCP y el Banco de México. Además, había una necesidad y una misión de “poner orden”, después de las decisiones económicas tomadas en los dos sexenios pasados. “Las ideas de orden y estabilidad propiciaron que de la Madrid designara un grupo de colaboradores que compartiera plenamente sus puntos de vista y llevara a la práctica, sin contratiempos, esas medidas”.¹⁷⁶

El concepto del nacionalismo revolucionario se denominaría como “revolución realista”, en el que se buscaría reinterpretar los valores revolucionarios clásicos para legitimar el nuevo proyecto estatal, enfatizando que “se debe de encontrar un equilibrio entre el nacionalismo utópico, desconectado de la fría realidad económica internacional, y un excesivo pragmatismo que olvida nuestros principales valores políticos”.¹⁷⁷ Incluso la austeridad pasó a ser una muestra de “responsabilidad y coraje”, como lo frasearía el secretario de gobernación, Manuel Bartlett, y una “preparación para el futuro”, un “reordenamiento de la economía que permita a México superar las dificultades estructurales” según Salinas de Gortari, en ese momento secretario de Programación y Presupuesto. El nuevo gobierno llamó “realismo” a esta perspectiva dramática que rechaza el populismo y cualquier forma de demagogia. Al plantear que la nación está al borde de la desintegración, el realismo justifica la necesidad de una terapia de choque, convirtiendo gradualmente este tipo de discurso en la política económica. Se hizo una crítica contundente a la administración anterior, a pesar de que muchos de sus miembros formaban parte del nuevo gobierno. Conceptualmente, el argumento se basa en un silogismo: la crisis política es consecuencia de la crisis económica, lo que significa

¹⁷⁶ Rogelio Hernández Rodríguez, *op. cit.*, pp. 35-36.

¹⁷⁷ Víctor Manuel Olea, *op. cit.*, p. 176.

que el régimen ya no podrá cumplir con sus compromisos sociales y populares debido a una gestión económica que resultó en una crisis financiera sin precedentes. Esta interpretación marcó el inicio de una nueva política y de una serie de programas gubernamentales.¹⁷⁸

De cualquier manera, la crisis constituye una circunstancia propicia para un reformador. Al obligar a los distintos actores a actuar, permite llevar a cabo proyectos que, en tiempos normales, encontrarían muchas dificultades para ser aceptados. Además, facilita la interpretación y reinterpretación de los conceptos y normas fundamentales que subyacen en el funcionamiento de un sistema.¹⁷⁹ Rousseau resalta la importancia de las crisis como un motor del cambio de paradigma. Al crear un entorno de gran incertidumbre, la crisis desestabiliza y cuestiona los valores que sustentan la sociedad. La desestabilización es más intensa en la medida en que el régimen se basa en un conjunto de mecanismos institucionalizados que han garantizado más de medio siglo de estabilidad política y crecimiento económico.¹⁸⁰

Así, quedaría construida la metanarrativa de crisis, pero también irremediamente la solución a la misma. Como mencioné arriba, la construcción de crisis conlleva la aparición de actores preponderantes que busquen solucionarlas y, además, normalmente se presentan como antesalas a un cambio estructural. En el caso pertinente a esta tesis, la construcción de la metanarrativa a partir del proceso ideacional en el que se involucraron el FMI, el grupo monetarista y el presidente de la república, al antagonizar con el modelo desarrollista que había preponderado en el gobierno federal y el Banco de México y que, de alguna u otra forma, había

¹⁷⁸ Isabelle Rousseau, *op. cit.*, p. 162.

¹⁷⁹ Isabelle Rousseau, *op. cit.*, pp. 169-170.

¹⁸⁰ Isabelle Rousseau, *op. cit.*, p. 214.

conducido a la crisis de la deuda, llevaba consigo una solución: el reemplazo de ese modelo desgastado por el novedoso modelo neoliberal.

Tipo de cambio institucional que se llevó a cabo

Para concluir el capítulo, es pertinente identificar el tipo de cambio institucional, según la categorización de Mahoney y Thelen, por el que pasó el gobierno federal y específicamente el Banco de México. A manera de recuento, los tipos de cambio que propusieron estos actores fueron: por desplazamiento, por superposición, por desvío y por conversión.

Con el propósito de determinar lo anterior, no sobra reiterar las consideraciones por las cuales el mecanismo causal de la teoría de Mahoney y Thelen no se siguió al pie de la letra en el caso de estudio de esta tesis. La teoría de cambio gradual de estos autores propone, en su núcleo, el enfrentamiento entre reglas nuevas y viejas y entre actores ganadores y defensores derrotados del *statu quo*. En el caso de la transición del estado desarrollista al estado neoliberal en México esto no puede aplicarse por dos razones. La primera es que, dado el carácter autoritario del sistema político mexicano en el periodo analizado, el surgimiento de actores de peso que se opusieran al *statu quo* era muy improbable. Los antagonismos no aparecían constantemente en ese momento en la dinámica del partido dominante. Las disputas que podemos encontrar en las cúpulas gubernamentales mexicanas de la época, como el mencionado en este capítulo entre el grupo desarrollista y el monetarista, eran decantadas por un factor sencillo pero determinante: quién ocupaba la silla presidencial. El resultado del enfrentamiento entre estos dos grupos no dependió de las estrategias que actores “insurrectos” o “subversivos” adoptaran, sino del objetivo y criterio del titular del ejecutivo federal al ver satisfecho su deseo de desarrollar el Plan Global de Desarrollo por un grupo de actores que

demonstró mayor capacidad, respondiendo a otro tipo de dinámicas como las mencionadas características de Minstrom y Norman. En segundo lugar, y de manera similar al primero, la confrontación entre reglas viejas y nuevas obedecía a lo que decidiera el líder del partido único. Por lo anterior es que solamente insertaré el cambio institucional descrito en uno de los mecanismos descritos por Mahoney y Thelen, considerando su dimensión descriptiva.

En el caso de estudio, se puede identificar el mecanismo de cambio institucional por desvío. Este implica un cambio en las reglas institucionales como consecuencia de un cambio en el contexto político, un cambio propiciado por cuestiones externas a la institución. Como se mencionó en el anterior capítulo, el gobierno federal y el Banco de México sufrieron un cambio en su contexto político, que reordenó a los actores que los integran y sus preferencias. La situación de las finanzas públicas del país, dañada por factores exógenos como el incremento de la deuda externa y la caída de los precios del petróleo, aunado a las decisiones económicamente comprometedoras por parte del titular del ejecutivo y su gabinete económico como la subida y bajada de los precios del petróleo, la devaluación del peso y la nacionalización bancaria, provocó el inevitable abandono del modelo de estado desarrollista y la industrialización por sustitución de importaciones con un alto gasto público. Esto coincidió con un reordenamiento en el contexto interno: el ascenso de un grupo político con ideas neoliberales y ortodoxas que, en cuanto tomaron posesión del poder ejecutivo, cambiarían las reglas formales por medio de reformas a la Constitución que se acomodaran a las de su proyecto político, pero también a las que el país necesitaba para salir de la crisis económica.

CONCLUSIÓN

El proceso que provocó el cambio institucional en el gobierno federal y específicamente en el Banco de México, en la transición del estado desarrollista al estado neoliberal en México fue largo y multifacético. Primero, a partir de un reordenamiento de actores endógenos y exógenos a ambas organizaciones, impulsado por cambios en el contexto político e ideacional de las mismas, los actores clave debieron construir un “proceso ideacional”, adoptando ciertas ideas, las cuales pueden tomar forma de suposiciones que legitimen o enfrenten a las políticas o instituciones existentes. Los actores mencionados tenían que contar con las características necesarias para poder ser catalogados como emprendedores de política pública para, posteriormente, contribuir a la construcción de la metanarrativa de crisis que se alineara con sus intereses. Una vez hecho esto, la misma metanarrativa de crisis, normalmente precursora de un cambio, traería con sí una solución que implicaría el cambio institucional descrito.

El proceso previamente descrito pone a las instituciones como punto focal en el análisis de un evento histórico que marcaría el rumbo de un país entero. Para respaldar esto teóricamente, el neo-institucionalismo propone, desde sus diferentes vertientes, mecanismos que permiten explicar el comportamiento de las instituciones en su conjunto y de los diferentes elementos que las componen.

Para precisar lo anterior, en el primer capítulo busqué explicar cómo el neo-institucionalismo comprende la transición del estado desarrollista al estado neoliberal en México: un cambio institucional. Para ello, revisé las tres principales escuelas del neo-institucionalismo: el institucionalismo sociológico, el institucionalismo histórico y el institucionalismo de la elección racional. Cada una de estas escuelas ha tenido problemas para

explicar el cambio institucional ya que, en primer lugar, en la mayor parte de la historia de cada una de ellas se ha priorizado la descripción de la estabilidad en vez del cambio. En segundo, cuando sí se han dedicado estudios para entender el cambio, se ha enfatizado en la importancia de los *shocks* externos.

En esta línea, era de vital importancia que, desde el mismo neo-institucionalismo, se creara una teoría que pudiera tomar en cuenta también los procesos internos en las instituciones y su importancia en el cambio institucional. Mahoney y Thelen buscaron explicar el cambio institucional incremental endógeno, el cual se planteaba cuestionar qué propiedades o rasgos modificables de las instituciones posibilitan o inducen a los actores a iniciar conductas que estimulen, respalden o impulsen cambios, y cuáles son las implicaciones de dichas conductas, qué clases de estrategias prosperan en entornos institucionales específicos y qué atributos de dichas instituciones las vuelven más o menos propensas a ciertos tipos de estrategias destinadas al cambio. Los autores concluyeron que las características del contexto político y las características de las instituciones definen el tipo de cambio institucional que puede ocurrir. Asimismo, estos dos factores influyen en el tipo de actor predominante dentro de las instituciones, quien tendría la capacidad de impulsar el cambio institucional.

A pesar de que la propuesta de Mahoney y Thelen es muy completa, ya que busca integrar elementos de las tres principales escuelas del neo-institucionalismo, la importancia de factores endógenos y, además, presenta conceptos interesantes como el “acatamiento”, la discrecionalidad de los actores y sus limitaciones cognitivas, la teoría es insuficiente para explicar cómo ocurrió el cambio institucional en el caso que trabajé en esta tesis. Por lo tanto, profundicé en las consideraciones de tres conceptos, dos presentes en la propuesta de Mahoney y Thelen y uno nuevo: los actores, las características del sistema político y las ideas.

Los actores son relevantes porque pueden convertirse en agentes de cambio, en emprendedores de política pública, si cuentan con capital político, una identificación concisa de los problemas, crean coaliciones y brindan certidumbre a sus aliados. Las características del sistema político son importantes en mi caso de estudio, ya que este está definido por un sistema autoritario, en el que la discrecionalidad en la interpretación de las reglas no difiere sustancialmente de un actor a otro, puesto que no existe un antagonismo entre reglas viejas y reglas nuevas, ni actores viejos —el *statu quo*— y actores nuevos. Además de que las probabilidades de veto en el caso mexicano, en particular a nivel federal, dependen de un solo actor: el presidente. Por último, las ideas funcionan como factores explicativos del cambio, ya que muchas veces estas determinan el accionar de los creadores o modificadores de las instituciones. Las ideas deben ser explicadas una vez son institucionalizadas, normalmente por actores preponderantes.

En el segundo capítulo busqué pasar de la teoría a la realidad descriptiva. La explicación de los cambios en el contexto político se debe en mayor medida a procesos históricos. Por eso, me era relevante exponer las circunstancias de la transición del estado desarrollista al estado neoliberal en México desde el inicio, es decir, desde el nacimiento del estado desarrollista. Este se le puede atribuir a Lázaro Cárdenas, quien se identificó por darle fuerza a las políticas sociales y, con su llamado “Plan Sexenal”, buscó fomentar el nacionalismo revolucionario. En políticas públicas concisas, esto se traducía en un incremento de la capacidad estatal para que el gobierno fungiera como proveedor de servicios y garante de derechos. Durante casi medio siglo, esta visión se acompañó con un crecimiento económico sin precedentes en la historia del país. Fue durante las décadas de 1970 y 1980 que una acumulación de crisis económicas y malas decisiones por parte del gobierno federal daría fin al periodo desarrollista. Esto empataría con el gradual crecimiento de la doctrina neoliberal en

México. La recapitulación histórica permitió delimitar el contexto político e identificar situaciones concretas en las que podríamos buscar a los actores endógenos y exógenos preponderantes de las instituciones que provocarían el cambio institucional. Estas serían en el caso del gobierno federal, respectivamente, el déficit fiscal provocado por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y las decisiones de Echeverría y López Portillo, además de las presiones del gobierno de Estados Unidos, a través del Fondo Monetario Internacional, para que México aceptara una apertura comercial como condición para recibir el préstamo. En el caso del Banco de México, las situaciones identificadas serían la consolidación del proyecto neoliberal con la entrada a la presidencia de Miguel de la Madrid y el surgimiento del grupo monetarista que impulsaría dentro de esta institución y de otras afines como la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una perspectiva de liberalización comercial. Así, destacaría a los tres actores preponderantes para el cambio institucional descrito: el titular del poder ejecutivo, que fungiría como actor endógeno al gobierno federal y exógeno al Banco de México; el Fondo Monetario Internacional, que fungiría como actor exógeno al gobierno federal y, en consecuencia, al Banco de México; por último, el grupo monetarista-tecnócrata, que fungirían como actor endógeno al gobierno federal y a Banxico.

Para el tercer y último capítulo, el razonamiento sería inverso, pasar de la realidad descriptiva a la aplicación de la teoría. En este capítulo definí la construcción del proceso ideacional, en el que se da la adopción de ideas por parte de los actores, para dar lugar a la construcción de la metanarrativa de crisis que precedería al cambio institucional. Los tres actores mencionados arriba adoptarían las ideas neoliberales. El FMI, por su parte, se topó con las ideas neoliberales dentro del marco de la política exterior de Estados Unidos durante la Guerra Fría. De hecho, el FMI experimentó su propio cambio institucional en este proceso

de interacción con las ideas neoliberales, resultado de la intención del gobierno estadounidense de extender la liberalización comercial a nivel global. El grupo monetarista adoptó constantemente las ideas neoliberales debido a su educación en universidades estadounidenses, formación profesional en organismos como la Oficina Técnica de la Dirección en el banco central y la unión ideológica con profesionales afines en organismos federales donde laboraron. Miguel de la Madrid, por su parte, adoptó las ideas neoliberales de la misma manera que el grupo monetarista del Banco de México. Obtuvo su maestría en administración pública en la universidad de Harvard y trabajó constantemente con los grupos neoliberales en la Secretaría de Programación y Presupuesto y en la Secretaría de Hacienda. En cada uno de estos procesos, cada actor demostró tener capital político, una identificación concisa de los problemas, crear coaliciones y brindar certidumbre a sus aliados para convertirse en emprendedores de política pública.

La construcción de metanarrativa de crisis construida por la empresa de cada uno de los actores previamente mencionados se vocalizó por medio del presidente Miguel de la Madrid.

La metanarrativa de crisis se apoyó discursivamente en dos elementos clave: el miedo y el nacionalismo revolucionario. El miedo se utilizó para consolidar la figura del presidente, recuperar el capital político perdido en administraciones anteriores y justificar medidas impopulares. De la Madrid advirtió sobre el riesgo de un “gobierno dictatorial” si no se controla el desorden heredado. En cuanto al nacionalismo revolucionario, se denominó como “revolución realista” y buscó reinterpretar los valores revolucionarios clásicos para legitimar el nuevo proyecto estatal. Se destaca la austeridad como muestra de “responsabilidad y coraje”.

Finalmente, el mecanismo de cambio institucional que ocurrió fue el de desvío. En el estudio de caso, se identifica el cambio institucional por desvío, que resulta de un cambio en el contexto político externo a la institución. El gobierno federal y el Banco de México experimentaron un cambio en su contexto político, alterando el acomodo de los actores y sus preferencias. La crisis de las finanzas públicas, agravada por factores como el aumento de la deuda externa y la caída de los precios del petróleo, junto con decisiones económicas controversiales del ejecutivo, llevaron al abandono del modelo de estado desarrollista. Esto coincidió con un cambio en el contexto interno a la institución: la llegada al poder de un grupo político neoliberal, respaldado por el poder presidencial que habían capturado, implementó reformas constitucionales necesarias para superar la crisis económica.

Todos estos elementos explican el proceso mediante el cual ocurrió el cambio institucional en el gobierno federal y específicamente en el Banco de México, a partir de la transición del estado desarrollista al estado neoliberal en México. Sin embargo, considero que la construcción de este marco teórico puede aplicarse de manera generalizada en otros casos de cambio institucional que cuenten con características similares. Es decir, en los que se pueda identificar un cambio en el contexto político de la institución, actores preponderantes y las ideas que, por lo menos en su conjunto, motivaron sus acciones y una construcción narrativa de crisis por parte de alguno de estos actores.

A pesar de que en la construcción de este marco teórico intenté considerar los elementos más importantes que explican el cambio institucional, es cierto que éste tiene limitaciones, dejando otros elementos de lado, tanto en la dimensión teórica, como en lo pertinente al caso de estudio. En cuanto a la parte teórica, identifiqué un área de oportunidad en la construcción de un mecanismo causal que explique cómo se materializa la metanarrativa

de crisis en políticas públicas concretas que respondan a las ideas que le dieron origen. Por poner de ejemplo el caso que trata esta tesis, identificar en qué políticas públicas se vio reflejada la metanarrativa del “nacionalismo revolucionario” de Miguel de la Madrid y, sobre todo, definir el proceso mediante el cual se llevó a cabo el cabildeo que produjo las reformas neoliberales.

Respecto al caso de estudio, se pueden estudiar otras instituciones que fueron afectadas por la crisis de la deuda de 1982. Por ejemplo, el proyecto neoliberal iniciado en el sexenio de Miguel de la Madrid y consolidado en el sexenio de Carlos Salinas creó tensiones dentro del partido de gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Una parte importante del partido, liderada por Cuauhtémoc Cárdenas, se posicionó en contra de estas reformas. Estas tensiones llevaron a que este grupo se separara del partido y creara uno propio, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El marco teórico que aquí propuse serviría para analizar el cambio institucional dentro del partido dominante en el contexto de este conflicto, producto de la misma metanarrativa de crisis y las decisiones que se tomaron a partir de ella.

Otra limitación de este trabajo es la prioridad que se le da al plano ideológico y narrativo como factor preponderante en este proceso de cambio institucional. Aunque reconozco la importancia de las condiciones materiales que propiciaron este cambio e intento incluirlas en la explicación del cambio en el contexto político e ideacional como catalizadores del proceso explicado, entiendo los cuestionamientos y sospechas que este enfoque pueda levantar. La intención, como se mencionó en el primer capítulo, es darle a las “ideas” su oportuna relevancia y aportar, tanto a la discusión del caso de estudio, como a la teoría neo-institucionalista, un marco desde el que las ideas se puedan poner al frente de la discusión.

El estudio del cambio, desde una perspectiva neo-institucional que ponga a las instituciones como el elemento central de las dinámicas sociales y políticas, no tiene por qué verse delimitado a examinar los impactos externos de la institución o a una supuesta naturaleza estabilizadora de ésta. La propuesta de este marco teórico es que se tome en cuenta, en primer lugar, tanto los factores endógenos como los exógenos. En segundo, que los actores no tienen que dividirse entre defensores y retadores del *statu quo*, ya que no siempre se estudiarán instituciones en contextos democráticos, en los que la presencia de los primeros no suponga una amenaza a la siquiera existencia de los segundos. En tercero, que se ponga en el foco del análisis la importancia de las ideas como un concepto o proposición, como una guía para el accionar de los actores determinantes en la institución estudiada. En cuarto, en que las crisis que buscan provocar un cambio son construidas narrativamente, y que se debe identificar esta narrativa siempre que se haya ejecutado un cambio institucional.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Cárdenas, Enrique. *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*. 1.^a ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2015.
- Cázar, María Amparo, y Wilson Pérez. *El estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?*. 1.^a ed. Ciudad de México: Siglo XXI, 1988.
- Cosío Villegas, Daniel. *El estilo personal de gobernar*. 2.^a ed. Ciudad de México: Joaquín Mortiz, 1974.
- Daft, Richard, y Selwyn Becker. *Innovations in Organizations*. 1.^a ed. New York: Elsevier, 1978.
- Fernández, J.M. *Diccionario de filosofía contemporánea*. 1.^a ed. Salamanca: Sígueme, 1976.
- Haggard, Stephan. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. 1.^a ed. Nueva York: Cornell University, 1990.
- Hall, Peter. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. 1.^a ed. Nueva York: Oxford University Press, 1986.
- Hamilton, Nora. *México: los límites de la autonomía del Estado*. 1.^a ed. Ciudad de México: Era, 1983.
- Mahoney, James, y Kathleen Thelen. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. 1.^a ed. Nueva York: Cambridge University Press, 2010.
- Romero, María Eugenia. *Los orígenes del neoliberalismo en México. La escuela austriaca*. 1.^a ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2016.
- Rousseau, Isabelle. *México: ¿Una Revolución Silenciosa? Élités Gubernamentales y Proyecto de modernización (1970-1995)*. 1.^a ed. Ciudad de México: El Colegio de México, 2001.
- Screpanti, Ernesto y Stefano Zamagni. *Panorama de historia del pensamiento económico*. 1.^a ed. Barcelona: Ariel, 1997.
- Tello, Carlos, y Rolando Cordera. *México, la disputa por la nación. Perspectivas de desarrollo*. 1.^a ed. Ciudad de México: Siglo XXI, 2002.

CAPÍTULOS DE LIBROS

- Babb, Sarah. “Del nacionalismo al neoliberalismo: El ascenso de los nuevos Money Doctors en México”. En *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, coordinado por Daniel Mato, 155-172. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2005.

- Bazdrech, Carlos. “Retrospectiva”. En *Cuando el estado se hizo banquero: consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, coordinado por Gustavo A. Del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdrech Parada y Francisco Suárez Dávila, 154-180. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Evans, Peter. “El estado como problema y como solución: Rapacidad, autonomía contextualizada y cambio estructural”. En *La Política de Ajuste Económico: Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el estado*, compilado por Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, 175-226. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- Hay, Colin. “Constructivist Institutionalism”. En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, coordinado por Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, y Bert A. Rockman, 56-74. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Meyer, Lorenzo. “La visión general”. En *Una historia contemporánea de México: Las instituciones*, coordinado por Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, 13-31. Ciudad de México: Océano de México, 2009.
- Shepsle, Kenneth. “The Rules of the Game: What Rules? Which Game?”. En *Institutions, Property Rights, and Economic Growth*, coordinado por Sebastian Galiani e Itai Sened, 66-83. Nueva York: Cambridge University Press, 2014.
- Slater, Dan. “Altering Authoritarianism: Institutional Complexity and Autocratic Agency in Indonesia”. En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, coordinado por James Mahoney y Kathleen Thelen, 132-168. Nueva York: Cambridge University Press, 2010.
- Steinmo, Sven, y Kathleen Thelen. “Historical institutionalism in comparative politics”. En *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, coordinado por Sven Steinmo, Kathleen Thelen, y Frank Longstreth, 1-32. New York: Cambridge University Press, 1992.
- Valencia Islas, Arturo. “Miguel Mancera Aguayo”. En *El Banco De México a Través De Sus Constructores 1917-2017*, coordinado por Ludlow, Leonor, y Ma. Eugenia Romero Sotelo, 475-513. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

ARTÍCULOS ACADÉMICOS

- Ai Camp, Roderic. “El tecnócrata en México”. *Revista Mexicana de Opinión Pública* 9 (2010): 83-100.
- Babb, Sarah, y Alexander E. Kentikelenis. “The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change”. *American Journal of Sociology* 6 (2019): 1720-1762.
- Baláž, Vladimír, y Allan M. Williams. “Path-dependency and path-creation perspectives on migration trajectories: The economic experiences of Vietnamese migrants in Slovakia”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36 (2010): 209-226.
- Béland, Daniel. “Ideas, institutions, and policy change”. *Journal of European Public Policy* 16 (2009): 701-718.

- Bockman, Johanna, y Gil Eyal. "Eastern Europe as a Laboratory for Economic Knowledge: The Transnational Roots of Neoliberalism". *American Journal of Sociology* 108 (2002): 310–352.
- Cammack, Paul. "The New Institutionalism: Predatory Rule, Institutional Persistence, and Macro-Social Change". *Economy and Society* 21 (1992): 397-429.
- Carpizo, Jorge. "Veintidós años del presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 100 (2001): 71-99.
- DellaPosta, Daniel, Victor Nee y Sonja Opper. "Endogenous Dynamics of Institutional Change". *Rationality and Society* 29 (2017): 5-48.
- Gil Villegas, Francisco. "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo". *Foro Internacional* 98 (1984): 190-201.
- Gorges, Michael J. "New Institutional Explanations for Institutional Change: A Note of Caution". *Politics Studies Association* 2 (2001): 137-145.
- Greif, Avner. y David D. Laitin. "A Theory of Endogenous Institutional Change". *American Political Science Review* 4 (2004): 633-652.
- Hall, Peter A., y Rosemary C. R. Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44 (1996): 936-957.
- Hall, Peter. "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain". *Comparative Politics* 3 (1993): 185-196.
- Hernández Rodríguez, Rogelio. "Los hombres del presidente De la Madrid". *Foro Internacional* 28 (1987): 5-38.
- Hira, Ana, y Ron Hira. "The New Institutionalism: Contradictory Notions of Change". *American Journal of Economics and Sociology* 2 (2000): 267-282.
- Jarvis, Darryl S.L. "Policy transfer, neo-liberalism or coercive institutional isomorphism? Explaining the emergence of a regulatory regime for quality assurance in the Hong Kong higher education sector". *Policy and Society* 3 (2014): 237–252.
- Mejía, Luis Bernardo. "The Changing Role of the Central Planning Offices in Latin America". *Public Organization Review* 16 (2016): 477-491.
- Meyer, Lorenzo. "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo". *Revista Mexicana de Sociología* 2 (1993): p. 51-69.
- Meyer, Lorenzo. "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural 1982-1996". *Foro Internacional* 36 (1996): 12.

- Mintrom, Michael, y Phillipa Norman. "Policy Entrepreneurship and Policy Change". *Policy Studies Journal* 4 (2009): 649-667.
- Nee, Victor. "Middle-Range Theories of Institutional Change". *Sociological Forum* 33 (2018): 885-897.
- Negretto, Gabriel L. "La Reforma Del Presidencialismo En América Latina. Hacia Un Modelo Híbrido". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 27 (2018): 131-151.
- Olea, Víctor Manuel. "Transformación y crisis: el Estado mexicano a partir de la crisis de la Deuda Externa de 1982". *Internaciones* 23 (2022): 147-182.
- Przeworski, Adam, y Jennifer Gandhi. "Democratic authoritarianism: Origins and effects". *Annual Review of Political Science* 16 (2013): 361-383.
- Roberts, Nancy C., y Paula King. "Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process". *Journal of Public Administration Research and Theory* 2 (1991): 147-175.
- Rocha, Salvador. "Las reformas constitucionales iniciadas por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado" *Revista Jurídica UNAM* 145 (1986): 247-258.
- Salas-Porras, Alejandra. "Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 222 (2014): 279-312.
- Somuano, María Fernanda. "Neo-Institutionalism and the Role of Actors in Policy Change". *International Public Policy Association* 5.
- Turrent Díaz, Eduardo. "Las tres etapas de la autonomía del banco central en México". *Análisis Económico* 43 (2005): 47-80.
- Van der Heijden, Jeroen. "A short history of studying incremental institutional change: Does Explaining Institutional Change provide any new explanations?". *Regulation & Governance* 4 2010: 230-243.
- Wright, Joseph, y Abel Escribà-Folch. "Authoritarian Institutions and Regime Survival: Transitions to Democracy and Subsequent Autocracy". *British Journal of Political Science* 42 (2012): 283-309.

SITIOS WEB Y MICROSITIOS

- Comité para la abolición de las deudas ilegítimas. <https://www.cadtm.org/La-crisis-de-la-deuda-mexicana-y-el-Banco-Mundial>.
- New York Times. "México firma un acuerdo con el FMI". *El País*. 11 de noviembre de 1982.