

Ciclos de institucionalización y cultura política en México 1810-2010

Propuesta para un enfoque neoinstitucionalista

GUADALUPE PACHECO MÉNDEZ¹

LA HISTORIA DE LOS CICLOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN y de desinstitucionalización en el México independiente constituye un marco para estudiar los efectos e incentivos que el marco político prevaleciente ofrecía a los actores políticos y los efectos que tuvo sobre la cultura política, sobre las actitudes políticas subjetivas y su efecto sobre las conductas objetivas. Se propone el desarrollo de un marco conceptual adecuado al estudio de México y dejar de aplicar indiscriminadamente los modelos concebidos para la historia estadounidense. Asimismo, se requiere incorporar en el análisis tanto instituciones formales como, sobre todo, las informales. El estudio por periodos históricos permite tomar en cuenta las consecuencias del recambio generacional sobre la socialización política. En el caso de México se distinguen varios ciclos de institucionalización: a) 1810-1904, b) 1904-1968, c) 1968-2010.

Palabras clave: cultura política, ciclos de institucionalización, instituciones informales, recambio generacional, socialización política.

THE HISTORY OF CYCLES OF INSTITUTIONALIZATION and deinstitutionalization in the Independent México provides a framework for studying the effects and incentives that the prevailing political framework offered to political actors and the effects it had on the political culture (political attitudes subjective and objective effects on behavior). It requires the development of an adequate conceptual framework to México and to stop applying indiscriminately models designed for american history. Furthermore, it to incorporate in the analysis both formal institutions and specially informal ones. The study by historical periods allows to take into account the consequences of generational change on political socialization. In the case of México several cycles of institutio-

1. Profesora-investigadora del Departamento de Relaciones Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Xochimilco.

nalization can be distinguished: a) 1810-1904 b) 1904-1968 c) 1968-2010.

Keywords: Political culture, institutionalization cycles, Informal institutions, Generational change, Political socialization.

Introducción

Imaginar la cultura política prevaleciente en México en la víspera de la Independencia, o en los días de la República Restaurada o a la hora de la Revolución constitucionalista y los cambios que dichos eventos históricos cataclísmicos infundieron en la cultura política nacional es un ejercicio intelectual que plantea muchos desafíos. Desentrañar cuáles eran las diferentes dimensiones políticas subjetivas entre los distintos grupos de mexicanos, después de la invasión estadounidense de 1848 y la pérdida de territorio nacional o durante el imperio de Maximiliano o en la etapa más gloriosa del porfiriato o en los agitados días de la expropiación petrolera, son también otros tantos desafíos al análisis histórico político. El objetivo de este trabajo es el de proponer una periodización de la historia de México, durante los dos siglos de su existencia como una entidad política formalmente independiente y soberana, basada en las características de su proceso de institucionalización y de desinstitucionalización, tanto en el terreno de las prácticas políticas formales como informales. Esta periodización tentativa serviría de base para encuadrar el estudio de los cambios en la cultura política mexicana.

Consideraciones teóricas sobre la cultura política Una ciencia contemporánea para estudiar el pasado

La constitución de la cultura política como objeto de estudio sociológico es un acontecimiento reciente. Data de la década de 1960, cuando Almond y Verba (1963) publicaron su estudio seminal sobre la cultura cívica; línea de investigación que tuvo sus seguidores en Estados Unidos. Aunque esos trabajos se preocupaban por dar cuenta de una visión amplia de la cultura política, el interés por las actitudes políticas y conductas ante el gobierno y los partidos

durante las elecciones ocuparon un lugar central. Así, el estudio de la cultura política estuvo muy pronto ligado a su uso político y sobre todo electoral.

Sin embargo, el estudio de la cultura política en México por parte de los estudiosos locales fue mucho más tardío; bajo el autoritarismo, pocos investigadores se preocuparon por estudiar el fenómeno electoral y la cultura política, y muchos argumentaron entonces que no tenía sentido hacerlo, puesto que todo estaba controlado desde el gobierno. Las conflictivas elecciones presidenciales de 1988 vinieron a dar un impulso importante a dicha línea de investigación, la cual tuvo en esa coyuntura un despegue importante. Esto pone de relieve el hecho de que los estudios sobre la cultura política en México han abarcado únicamente el periodo contemporáneo y no se ha explorado el estudio de la cultura política en otros periodos de la historia nacional. Posiblemente, el trabajo de Moreno (2003), referido a los años recientes, sea el intento más serio hecho por un estudioso mexicano por emular los trabajos de Key (1966); sin lugar a dudas es un trabajo riguroso, sin embargo, es tributario de un modelo analítico concebido para analizar el contexto estadounidense bajo un prisma de conducta racional y muy orientado a mediciones de actitudes políticas en función exclusivamente del marco institucional formal sin tomar en consideración a las instituciones políticas informales.

Cierto es que, como bien lo señala Almond (1999), este tipo de estudios contaron también con el importante impulso que les dio el desarrollo de las encuestas de opinión pública y de las técnicas estadísticas para analizar la información obtenida, para no mencionar de los avances en informática de las últimas tres décadas, que han hecho posible el diseño de sofisticados análisis multivariados; factores que no estaban presentes en otros periodos históricos anteriores. Sin embargo, el que el estudio de la cultura política sea reciente, no significa que el fenómeno sólo sea contemporáneo. Desde un cierto punto de vista metodológico, tales como los planteados por Kuhn (1993) o por Bourdieu (1990), el objeto de estudio es una construcción racional respecto a un determinado ámbito o dimensión de la realidad, no obstante no se puede negar que desde mucho tiempo atrás en la sociedad mexicana existía ya una cultura política, o mejor aún, que ya habían existido otras formas o expresiones de cultura política.

Todo esto viene a colación porque en el obligado balance histórico que impuso hace un lustro el bicentenario de la independencia y el centenario de la revolución, cabe plantear cuáles han sido los grandes cambios de la cultura política en México. Por supuesto, esto tendría limitaciones derivadas de la falta de estudios de opinión basados en encuestas para los periodos más alejados de la historia reciente y difícil sería realizar un estudio a profundidad; pero aún así se puede recurrir a una serie de fuentes indirectas y a técnicas del análisis histórico que al menos permitirían esbozar una serie de bocetos sobre la cultura política en México y detectar tanto los elementos de continuidad como los de cambio. Algo análogo al método seguido por Weber para estudiar la cultura política de la ética protestante y de su papel en el surgimiento del capitalismo o bien algo similar a los métodos seguidos por los historiadores de las mentalidades como Georges Duby o Philippe Ariès.

La cultura política: ¿una variable independiente?

Almond y Verba son los autores que ofrecieron la primera definición sociológica rigurosa y sistemática del concepto de cultura política; inscritos en la tradición sociológica modelada por Weber y Parsons, subrayaron la importancia de los factores subjetivos ante la realidad política externa, concretamente las instituciones políticas. Su aporte en este terreno fue crucial. Entre las primeras formulaciones que avanzaron en 1963, definieron a la cultura política como: “las orientaciones políticas específicas –actitudes hacia el sistema político y sus diversas partes, y actitudes respecto al rol de sí mismo en el sistema–”, (Almond y Verba, 1989: p. 12) es el modo como “el sistema político es interiorizado en las cogniciones, sentimientos y evaluaciones de su población” (Almond y Verba, 1989: p. 13).

Es la orientación subjetiva hacia lo político. En función de las características de la participación política distinguían tres tipos de cultura política: la parroquial, la de súbdito y la participativa; el primer tipo se refería a aquellas circunstancias en las que los ciudadanos tenían una débil conciencia de la existencia de un gobierno central; en el segundo caso, los ciudadanos tenían

conciencia de la existencia del gobierno central, pero al cual se encontraban sometidos casi sin posibilidades de disentir; en el tercer caso, los ciudadanos, además de ser conscientes de que eran afectados por el gobierno central, también se percibían a sí mismos como capaces de influir en el gobierno. La cultura parroquial la consideraban ligada a estructuras políticas tradicionales, la de súbdito a regímenes autoritarios y la tercera asociada a sistemas políticos democráticos. Estas tres categorías eran tres tipos ideales que en la realidad se entremezclaban y daban a cada *polis* su perfil específico. Más tarde, Almond (1999: p. 203) sintetizó de la siguiente manera la definición de cultura política:

La teoría de la cultura política define a ésta en cuatro formas: (1) como compuesta por la serie de concepciones subjetivas de la política que prevalece en una población nacional o la subserie de una población nacional; (2) como poseedora de componentes cognocitivos, afectivos y valorativos, incluye conocimientos y creencias relacionados con la realidad política, sentimientos con respecto a la política y compromisos con valores políticos; (3) el contenido de la cultura política es consecuencia de la socialización durante la infancia, la educación, la exposición a medios de comunicación masiva y las experiencias adultas con el desempeño gubernamental, social y económico; (4) la cultura política afecta la estructura y el desempeño político y gubernamental –si bien los limita, ciertamente no los determina–. La cadena de causalidad que une a la cultura y la estructura opera en ambas direcciones.

Aunque en las definiciones anteriores se menciona la interiorización del sistema político y se señalan los efectos de la socialización política, la educación, los medios de comunicación y las experiencias adultas, resulta notable cómo no se valora más el papel del marco político institucional como modelador de la cultura política, esto es, no se considera a la estructura política institucional como una variable independiente que incide y modela el desarrollo de esas percepciones subjetivas y su despliegue en conductas o acciones políticas.

Complementariamente a los planteamientos anteriores, la línea de investigación abierta por Almond y Verba precisó la importancia de distin-

guir los diversos niveles o partes del sistema político respecto a los cuales se estudia la cultura política. Así, esos autores distinguieron tres ámbitos: sistemas, procesos y estrategias de gobierno. Y partiendo del presupuesto de que los individuos son capaces de distinguir esos niveles, se propusieron analizar los conocimientos, sentimientos y juicios respecto a: a) los funcionarios políticos, el régimen institucional y la nación; b) los actores políticos del sistema, tanto de sí mismos como de los demás, incluidos los actores colectivos (partidos, élites); c) las política internas y externas del sistema (Almond, 1999: pp. 214-215).

Más o menos contemporáneamente a estos dos autores, otro enfoque analítico, encuadrado en la perspectiva de la decisión racional (*rational choice*) cuyos orígenes se encuentran en el terreno de la economía, ofreció un enfoque alternativo al plantear que los individuos, los ciudadanos, actuaban en función de sus intereses materiales de corto plazo y que sus actos se fundaban en decisiones basadas en el cálculo racional, excluyendo así por completo el efecto de otros factores como la cultura, los valores y el marco institucional. Un destacado ejemplo de esa corriente en el ámbito de la ciencia política es Key (1966). También Downs (1957) y Fiorina (1981) desarrollaron modelos explicativos inscritos dentro de esta orientación. Matizando este modelo tan racionalista, se acuñó el término de racionalidad limitada (*bounded rationality*) para señalar las dificultades del individuo al momento de decidir, tales como la falta de información, el grado de capacidad cognitiva para procesarla y la falta de tiempo.

No obstante, a pesar de su individualismo y materialismo explicativo, este enfoque, al plantear que el actor racional percibe las posibilidades de beneficio que le ofrece o le impide el marco institucional, arrojó luz sobre un aspecto muy preciso: cómo la forma específica que toma un modelo institucional crea incentivos que favorecen ciertas conductas individuales. Es decir, se abría la posibilidad de pensar que el carácter específico del diseño político institucional podía ser considerado como una de las variables independientes que modelaban a la cultura política.

Instituciones políticas formales e informales y su influencia sobre la cultura política

A partir del planteamiento básico del enfoque institucionalista, según el cual las instituciones políticas, tanto las formales como las informales, modelan las percepciones y conductas de los individuos inscritos en ellas, se abre una perspectiva que permite esclarecer ciertos aspectos de la cultura política. En este terreno las diversas y valiosas aportaciones reunidas por Powell y DiMaggio, aunque orientadas hacia el análisis organizativo, son de utilidad.²

Asimismo, en el ámbito del análisis electoral, hubo aportaciones sugerentes, tales como la de Bingham Powell (1986), quien mostró cómo el marco institucional, en especial las leyes y el sistema de partidos, inhibían la participación electoral e incluso explicaban la alta asociación entre educación y otras variables socio-económicas con la participación electoral. Por su parte, Huntington (1996), en un clásico estudio, demostró los efectos del cambio institucional sobre la participación política. Asimismo, el trabajo de Putnam sobre Italia (1993) puso de relieve el efecto modelador de las instituciones políticas sobre las percepciones y los patrones de comportamiento políticos, aunque también ilustró cómo las instituciones sufren adaptaciones derivadas de las tradiciones culturales de la comunidad en la que se encuentran insertas. Unas décadas más tarde, North (1990), partiendo de la economía, ahondó en el problema del cambio institucional tomando en consideración tanto la dimensión formal como la informal.

En el caso de México, Medina (2004) hizo una importante aportación al recuperar los planteamientos del institucionalismo histórico y aplicarlo al caso de México. Este autor revaloró el papel de las instituciones para entender la historia de México en el siglo XIX y, sobre todo, enfatizó la necesidad de tomar en consideración no sólo a las instituciones políticas formales, sino también, en pie de igualdad, a las informales, esto es, las que son vigentes en la sociedad aunque no se encuentren inscritas en una ley formal. También subrayó la im-

2. Walter Powell y Paul Di Maggio reunieron una serie de importantes contribuciones en este terreno en *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.

portancia de precisar el grado de complementareidad que logran establecer entre sí las instituciones formales y las instituciones informales.

Esta preocupación por incorporar el rol de las instituciones informales no es para nada desconocida en el mundo de la antropología, en donde ocupan un lugar privilegiado el estudio de las denominadas sociedades “tradicionales”, con sus formas específicas de poder, tales como el caciquismo y de relaciona- lidad social de tipo clientelista –intercambio de valores patrón-cliente–. En un interesante estudio antropológico sobre la política mexicana realizado por varios autores encabezados por Adler-Lomnitz (*et al.*, 2004),³ entre otras cosas, se subrayaba la importancia de incluir el análisis de las interacciones y de la complementareidad entre lo formal y lo informal dentro del estudio de las relaciones de poder en México y se centraron sobre todo en develar las reglas informales que regulaban el comportamiento de los actores políticos.

A partir de las perspectivas aquí revisadas, planteamos que al estudiar la cultura política hay que tomar también en consideración, además de los factores señalados por Almond y Verba, el efecto del marco institucional sobre la conducta objetiva y las percepciones subjetivas del ciudadano; asimismo, en el estudio de esas interacciones, no sólo hay que tomar en consideración el marco institucional formal, sino también el informal.

La socialización política generacional y los cambios en la cultura política

En este sentido, lo que se plantea es la importancia que tendría para una investigación de las formas que tomó la cultura política en los periodos de la historia mexicana anteriores al contemporáneo, es el relacionado con los efectos que tuvieron los grandes cambios sufridos por el marco institucional

3. Para estos autores, “[...] la cultura política es una función de: 1) la estructura de redes sociales en su relación con el poder, y 2) el sistema simbólico (integrado por elementos como el discurso, los rituales políticos, el lenguaje, la arquitectura, los mitos, los emblemas, el uso de tiempos y espacios, etc.) que legitima y retroalimenta esta estructura y que a menudo es el sustento de la ideología nacionalista.” (Adler-Lomnitz, *et al.*, 2004; p. 26).

sobre los procesos de socialización política y sobre la modelación de la cultura política en cada una de las diferentes etapas políticas que se escalonaron a lo largo de los siglos XIX y XX.

En la definición de cultura política sintetizada por Almond en 1990 que mencionamos más arriba, se planteaba que el contenido de la cultura política era consecuencia de la socialización en la infancia, esto es, del proceso a través del cual el individuo adquiere normas, valores, tradiciones, símbolos, patrones de conducta, actitudes, etcétera, para incorporarse a la vida social y política. De acuerdo con esta lógica, la socialización política, al contribuir junto con otros factores a la transmisión de patrones de conducta y valores políticos de una generación a otra, puede favorecer la estabilidad de un sistema político y su reproducción.

Sin embargo, el proceso de socialización no se detiene en la infancia; ulteriores experiencias en la vida adulta de los individuos también juegan un papel activo en la configuración de su cultura política. Y aquí tenemos que recurrir a otros planteamientos teóricos. El recambio generacional ha sido considerado como una variable de largo plazo que afecta a la conducta y actitudes políticas, tal como lo planteó Abramson (1987). De acuerdo con este autor, en el transcurso de los años, la población de un país sufre modificaciones demográficas que son el resultado de dos procesos, la incorporación de capas jóvenes que acceden a la ciudadanía y la baja por deceso entre las capas de mayor edad. Así, este autor analizó cómo, en Estados Unidos, se desarrollaron comportamientos, valores y actitudes diferenciados generacionalmente. En este tipo de análisis, usualmente se divide a la población en grupos de edad o cohortes que son definidos en función de los objetivos perseguidos por el estudio.

De lo anterior podemos concluir que, aunque en el terreno formal la población de un país se compone de ciudadanos individuales, en la realidad social cada uno de ellos forma parte de agregados colectivos que se distinguen, entre otras cosas, por patrones diferenciados de socialización política. Además, las generaciones nacidas y socializadas en diferentes etapas de la historia política de un país, tienen conocimientos, sentimientos y juicios diferenciados. Sus actitudes y comportamientos políticos no son iguales, pues su percepción de la política está modelada tanto por los acontecimientos políticos que históricamente les

tocó presenciar y en los que posiblemente hasta participaron, como por el marco institucional en el que se vieron inscritos como ciudadanos. Esta perspectiva abre la posibilidad de plantear que cuando entre una generación y otra ocurren cambios socio-económicos o políticos o culturales de gran impacto, la función reproductora del sistema se interrumpe o, al menos, se ve alterada.

Esta somera revisión nos permite plantear de un modo más preciso una propuesta metodológica para abordar el estudio de la cultura política en México y sus cambios a lo largo de la historia. Así pues, nuestro planteamiento se podría resumir de la siguiente manera: los grandes acontecimientos históricos, entre los cuales se encuentran aquellas transformaciones institucionales profundas que afectan a las prácticas políticas prevalecientes en un país, se traducen en modificaciones en los procesos de socialización política de buena parte de los grupos generacionales que les tocó vivirlos y esto, a su vez, contribuye a transformar su cultura política.

Una propuesta de periodización para el estudio de la evolución histórica de la cultura política en México

Una metodología tentativa: cambios en el marco institucional y su efecto en la cultura política

Este rodeo teórico nos permite volver a examinar el problema que plantearía el análisis de la evolución histórica de la cultura política en México bajo una perspectiva ampliada. Las conclusiones que podemos sacar de la anterior revisión las podemos resumir de la siguiente manera: el proceso histórico de institucionalización formal e informal produjo un determinado proceso de socialización política generacional y encuadró a los individuos dentro de un marco institucional específico. Ese marco institucional y esa socialización generacional, al generar ciertas reglas de convivencia política entre los actores sociales y políticos, influyeron y modelaron a la cultura política de los integrantes del estado nacional mexicano, la cual pasó a ser un sistema simbólico subjetivo a través del cual los individuos ordenaban sus percepciones del mundo de lo político y guiaban sus acciones en ese terreno. Dentro de ese contexto es que

que hay que situar el problema de la cultura política, la cual se refiere, como ya lo vimos antes, al conjunto de conocimientos, sentimientos y juicios respecto a los funcionarios políticos, el régimen institucional, la nación, los actores políticos del sistema y las políticas internas y externas del sistema.

Ahora bien, como plantea Treuren (2003) los amplios procesos sociales y político-institucionales pueden gozar de periodos de estabilidad y de reproducción del sistema, pero también pueden cruzar por periodos de desgaste y por etapas de transición o de búsqueda de un nuevo orden. Más concretamente, la historia político-institucional de México entre 1810 y 2010 está jaloneada entre periodos de relativa estabilidad institucional, con otros de desinstitucionalización y de conflicto en torno a diferentes marcos institucionales para organizar la vida política del país. Las crisis en la institucionalidad pueden ser el resultado tanto de factores endógenos como exógenos, pero afectan a la socialización y a la cultura política; asimismo, algunos factores favorecen los cambios en la cultura política, mientras que otros actúan y promueven su conservación. Por otra parte, puede existir un desfase entre los cambios objetivos externos y la percepción subjetiva que de esas modificaciones del mundo objetivo externo tiene el individuo. Pero a la larga, si se estabilizan los cambios institucionales y los mecanismos de socialización política, también la cultura política terminará por redefinirse y estabilizarse. Así el ciclo de cambio institucional podría resumirse en el siguiente esquema:

I. La fase de cambio institucional. Se subdivide en tres etapas:

- a) Desgaste del marco institucional establecido
- b) Crisis de desinstitucionalización
- c) Búsqueda (la cual puede ser conflictiva) de un nuevo marco institucional

Estas tres etapas en algunos casos pueden estar perfectamente diferenciadas, pero en otros puede haber una sobreposición entre ellas.

II. La fase de establecimiento de un nuevo marco institucional formal. Se subdivide en dos etapas:

- a) Triunfo político de un nuevo modelo de marco institucional formal y la construcción de las nuevas instituciones formales.

- b) Inicio de la adaptación del orden institucional informal al nuevo marco institucional formal.

Estas dos etapas en algunos casos pueden estar perfectamente diferenciadas, pero en otros puede haber una sobreposición entre ellas.

III. La fase de estabilidad institucional formal-informal.

- a) Consolidación del nuevo marco institucional formal y alta funcionalidad de las interfases entre el sistema político formal y el informal. Se establece una nueva cultura política.

Estas conclusiones metodológicas tentativas nos permiten proponer un enfoque histórico institucional para abordar el estudio de los cambios de la cultura política en México a lo largo del periodo 1810-2010, al menos en sus rasgos más generales. Por razones que más adelante se explican, corremos la fecha de inicio del primer ciclo de 1810 a 1808. Distinguimos tres grandes ciclos de institucionalización: el primero va de 1808 a 1904, el segundo abarca de 1904 a 1968 y el tercero comprende desde 1968 hasta 2010.

Los grandes ciclos de institucionalización 1808-2010

El ciclo de institucionalización 1808-1904

Este primer ciclo abarcó prácticamente un siglo. Es un periodo complejo de constitución del estado nacional en México durante el cual las identidades políticas de los ciudadanos pasaron por intensas y muy diversas experiencias históricas y presenciaron numerosos intentos fallidos de institucionalización. El porfiriato fue el único periodo de estabilidad institucional, lo que seguramente configuró también una cultura política específica mucho más coherente y estable.

La fase de cambio institucional transcurrió entre 1808 y 1867. Este corte histórico elimina del análisis al desgaste institucional previo a 1808, si es que lo hubo, en la Nueva España. La crisis de desinstitucionalización que hubo de 1808 a 1821 corresponde a los años de las guerras de independencia. Ese

proceso fue desencadenado por la crisis política en el centro metropolitano español provocada por la *vacatio regis* que siguió a la abdicación de Carlos IV a la corona del imperio español ante las presiones de Napoleón. Así, inicialmente, el problema de la Independencia se planteó como consecuencia de factores exógenos. Los años que van de 1821 a 1867 son de una búsqueda conflictiva de un nuevo marco político institucional. Prevalece una elevada inestabilidad política institucional a lo largo de este periodo. Dos factores exógenos, que se agregaron a los internos, vinieron también a incidir severamente en la inestabilidad institucional y en la cultura política de la época; uno es la invasión estadounidense en 1847-1848 con la consecuente pérdida de amplios territorios que se consideraban como parte del inestable país; el otro es la segunda intervención francesa (1862-1866) y la imposición de Maximiliano de Habsburgo como emperador de México (1863-1867).

El derrocamiento de Maximiliano abrió una etapa de establecimiento de nuevo orden institucional formal (1867-1876). Durante esos años, Juárez y Lerdo se esfuerzan por poner en pie las nuevas instituciones políticas formales durante la República Restaurada, pero se toparon con las resistencias de los intereses locales y regionales. Porfirio Díaz, desde su levantamiento de Tuxtepec, abrió una fase, que va de 1876 a 1884, en la que se logró transitar hacia la etapa de adaptación de las instituciones informales al marco formal. Mientras Juárez y Lerdo encarnaron la visión legalista formal en el establecimiento de las nuevas instituciones políticas, Díaz activó los resortes de la política informal a su favor y logró hacer entrar en un proceso de colaboración dominado por él a los poderes informales reales que prevalecían en los diferentes estados del país.

La etapa de consolidación del marco institucional (1884-1904) corresponde a la época dorada del porfiriato, la cual se caracterizó por un importante desarrollo económico y sobre todo por una gran estabilidad política; a pesar de las severas desigualdades sociales, el establecimiento por Díaz de una eficiente interfase funcional entre el sistema político informal y el formal fue el factor clave de la estabilidad institucional.

Cuadro 1.
Ciclo de institucionalización de 1808 a 1904

Fase	Etapa	Periodo histórico
Cambio Institucional		1808-1867
	Desgaste institucional	----
	Crisis de desinstitucionalización	1808-1821
	Búsqueda nuevo marco institucional	1821-1867
Establecimiento de nuevo marco institucional		
	Triunfo de nuevo marco institucional y construcción de nuevas instituciones formales	1867-1876
	Adaptación entre el orden informal y el formal	1876-1884
Estabilidad institucional	Consolidación con interfase funcional entre instituciones formales e informales	1884- 1904

El ciclo de institucionalización 1904-1968

Este segundo ciclo abarcó desde 1904 hasta 1968; se caracterizó esencialmente por la destrucción del sistema político informal del porfirismo y la ampliación de las instituciones del sistema formal heredado de la Constitución de 1857. También fue un periodo complejo de intensos cambios y dramáticas experiencias históricas. Su fase de estabilidad transcurrió de 1946 a 1968.

El marco institucional del porfiriato se desgastó con motivo de la sucesión presidencial, cuando sus élites políticas se dividieron (1904-1908). La ruptura de los reyistas con Díaz y su viraje para apoyar a los maderistas en 1910 puso en crisis al arreglo institucional del porfirismo. Las limitaciones de la revolución maderista –volver al marco formal de 1857 con su sistema de elecciones indirectas– empujaron a la búsqueda no tanto de un nuevo marco institucional como a la reforma y ampliación del marco institucional formal heredado de la constitución liberal de 1857. Este proceso fue conflictivo y culminó con el Constituyente de 1917.

De 1917 a 1929, se dieron los primeros pasos para poner en pie tanto las instituciones reformadas de 1857, así como algunas de las nuevas añadidas en el pacto de 1917; sin embargo las instituciones formales e informales no estaban interconectadas de manera funcional. De 1929 a 1946, primero con la fundación del Partido Nacional Revolucionario y luego con su transformación a partido de masas, bajo el nombre de Partido de la Revolución Mexicana, se empezó a estructurar, dentro de la institución partidaria formal, una red de relaciones informales más estructurada, sentándose así las bases para el establecimiento de una interfase funcional entre ambos sistemas.

En 1946, se abrió la fase de estabilidad del arreglo institucional con una interfase funcional entre instituciones políticas formales e informales; esta fase de estabilidad se prolongó por dos décadas. De nueva cuenta, pero esta vez por medio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), los grupos vinculados a las prácticas institucionales informales y las élites políticas ligadas al aparato estatal formal encontraron un espacio de colaboración bajo las siglas del PRI, pero en este arreglo las élites gubernamentales tuvieron el rol dominante.

Cuadro 2.
Ciclo de institucionalización de 1904 a 1968

Fase	Etapa	Periodo histórico
Cambio Institucional		1904-1917
	Desgaste institucional	1904-1908
	Crisis de desinstitucionalización	1908-1910
	Búsqueda nuevo marco institucional	1910-1917
Establecimiento de nuevo marco institucional	Triunfo de nuevo marco institucional y construcción de nuevas instituciones formales adicionales	1917-1929
	Adaptación entre el orden informal y el formal	1929-1946
Estabilidad institucional	Consolidación con interfase entre instituciones formales e informales	1946-1968

El ciclo de institucionalización 1968-2010

La fase de cambio institucional arrancó en 1968 y se ha prolongado durante cuatro décadas. Su principal rasgo ha sido que el cambio institucional fue parcial y se circunscribió fundamentalmente a las instituciones electorales (autoridades electorales, partidos políticos, derechos ciudadanos). Los cambios en diversos aspectos transcurrieron de manera negociada, aunque también hubo momentos críticos de movilización social. Las diversas subfases de cambio institucional se empalmaron unas con otras. Lo más importante es que no se ha establecido una interfase funcional entre el nuevo marco institucional formal y la persistencia de instituciones informales.

El desgaste institucional del marco institucional consolidado en el periodo 1946-1968 sufrió una seria erosión con el movimiento estudiantil de 1968 y abrió una fase de desgaste caracterizado por la pérdida paulatina de legitimidad del régimen y a la desairada elección presidencial de 1976. En esos mismos años, el surgimiento de grupos guerrilleros armados puso de relieve la aparición de sectores que se activaron políticamente, pero encontraron canales de acción que no pasaban por el arreglo institucional del PRI y que se confrontaban abiertamente con el régimen; es decir, era el inicio de un proceso de desinstitucionalización. Una serie de reformas propuestas desde el régimen en el año de 1977 buscaron reformar, de modo controlado, el marco institucional formal con el fin de hacerlo más eficiente en la canalización por vía electoral de la participación política.

Un nuevo paso en el proceso de profundización de la desinstitucionalización fue la severa pérdida de legitimidad que vivió el régimen a raíz de las elecciones presidenciales de 1988, las cuales también estuvieron caracterizadas por una ruptura en las élites políticas gubernamentales y priístas. Esta crisis dio un impulso a la búsqueda de una ampliación del arreglo institucional prevaleciente, esencialmente en el ámbito electoral. Sin embargo, las sucesivas reformas electorales, al desmontar las bases que daban sustento al arreglo institucional formal-informal dentro del PRI, rompieron también el arreglo que hacía operativa la colaboración entre estados y gobierno federal, así como entre el poder ejecutivo y el poder legislativo federales. Adicionalmente, las circunstancias que rodearon la elección presidencial de 2006, de alguna manera, minaron la credibilidad de las nuevas instituciones electorales.

Por otra parte, en el periodo 2000-2012, otra dimensión del aparato institucional formal entró en crisis. Son todas aquellas instancias ligadas al área de gobernación y de seguridad, las cuales se han visto involucradas en la lucha contra el crimen organizado, particularmente contra el narcotráfico, con resultados discutibles y costos sociales muy elevados.

Cuadro 3.
Ciclo de Institucionalización de 1968 a 2010

Fase	Subfase	Periodo histórico
Cambio Institucional de carácter parcial (elecciones)		1968-1996
	Desgaste institucional	1968-1988
	Crisis de desinstitucionalización	1968-1988
	Búsqueda parcial de un nuevo marco institucional formal electoral	1978-1996
Establecimiento de nuevo marco institucional, pero parcialmente		
	Nuevo marco legal electoral y construcción de nuevas instituciones electorales sin tocar el sistema de gobierno en sus aspectos esenciales	1991-2000
	Adaptación del orden informal al formal con interfases funcionales	-----
Cambio institucional de carácter parcial		
	Desgaste institucional (en el área de gobernación y seguridad interna)	2000-2012

Una breve conclusión prospectiva

Volviendo a la premisa central de este trabajo, consistente en encuadrar el estudio de la cultura política dentro del marco institucional formal e informal dentro del cual se configuró y desarrolló, nuestra propuesta es que el estudio histórico de la cultura política en México podría partir de los periodos de clara estabilidad institucional: el de 1884-1904 durante el porfiriato y el de 1946-1968 durante la era de hegemonía del PRI. En cuanto al tercer ciclo de institucionalización, que abarca los años recientes, como lo señalábamos al principio de este trabajo, es un periodo en el que el estudio de la cultura política se ha abordado utilizando las encuestas de opinión, pero sería deseable que en el diseño de los cuestionarios y en el planteamiento del problema de estudio, tomáramos en consideración de manera más sistemática y amplia el efecto de las instituciones políticas informales, pero esto lo realizaremos en una futura investigación.

Referencias

- Abramson, Paul (1987), *Las actitudes políticas en Norteamérica*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Adler-Lomnitz, Larissa, Salazar, Rodrigo y Adler, Ilya (2004), *Simbolismo y ritual en la política mexicana*, México, UNAM-Siglo XXI.
- Almond, Gabriel y Bingham Powell Jr., George (1978), *Comparative politics: system, process, policy*, Boston, Little Brown.
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1989), *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in five Nations*, Sage Publications, 1989, Newbury Park.
- Almond, Gabriel (1999), *Una disciplina segmentada, Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.
- Bingham Powell Jr., George (1986), "American voter turn out in comparative perspective", *American Political Science Review*, vol. 80, núm. 1, pp. 17-43.
- Bourdieu, Pierre, Chamboredon, Jean Claude y Passeron, Jean Claude (1990), *El oficio del sociólogo*, México, Siglo XXI.

- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row.
- Fiorina, Morris P. (1981), *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press.
- Huntington, Samuel (1996), *Political order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Key, Vladimir O. y Cummings, Milton C. (1966), *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936-1960*, Cambridge, Harvard University Press.
- Kuhn, Thomas (1993), *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Medina, Luis (2004), *Invención del sistema político mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Moreno, Alejandro (2003), *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, Fondo de Cultura Económica.
- North, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Powell, Walter W. y Di Maggio Paul J. (ed.), (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Putnam, Robert (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Treuren, Gerry (2003), "How and Why Do Institutions Change? A Four Phase Framework for the Description of Institutional Development", *Journal of Economic and Social Policy*, vol. 7, núm. 2, pp. 51-67. [Se publicó una versión anterior de este trabajo como "A Four Phase Structuralist-Functionalist Framework for Categorising the Evolution of Systems of Employment Regulation"; en AIRAANZ. Conference (16th: Queenstown, N.Z.). Proceedings.] [online] Disponible en <http://epubs.scu.edu.au/jesp/vol7/iss2/4>