

Las **reglas** y los
comportamientos:
25 años de
reformas
institucionales
en **México**



Yolanda Meyenberg Leycegui
J. Mario Herrera Ramos
Coordinadores

México: escenarios del nuevo siglo

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MÉXICO: ESCENARIOS DEL NUEVO SIGLO

2

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

LAS REGLAS Y LOS COMPORTAMIENTOS:
25 AÑOS DE REFORMAS INSTITUCIONALES EN MÉXICO

Yolanda Meyenberg Leycegui
J. Mario Herrera Ramos

Coordinadores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2003

Diseño de portada: Cynthia Trigos Suzán

Primera edición: 2003

Las reglas y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México

D. R. © 2003. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
Circuito Mario de la Cueva s.n.
Ciudad de la Investigación en Humanidades.
Ciudad Universitaria, C. P. 04510. México, D. F.

Derechos exclusivos de edición reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio sin autorización escrita de los editores.

Coordinación editorial: SERGIO REYES CORIA
Cuidado de la edición: MARCELA PINEDA CAMACHO
Diseño de la edición: MARÍA ANTONIETA FIGUEROA

Hecho en México
Printed in Mexico

ISBN: 970-32-1345-6

Índice

Introducción

Las reglas y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México	7-27
YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI	
J. MARIO HERRERA RAMOS	

Capítulo I

Inercias y opciones: los pactos económicos y la crisis financiera de 1994	31-52
JUAN MANUEL ORTEGA RIQUELME	

Capítulo II

Innovaciones en las reglas del gasto público federal 1995-2000	55-119
FRANCISCO ARROYO GARCÍA	

Capítulo III

Instituciones, focalización y combate a la pobreza	123-173
J. MARIO HERRERA RAMOS	

Capítulo IV

Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza	177-203
RODOLFO VERGARA	

Capítulo V

La contribución de la figura jurídica de “asociación civil” a la transición democrática en México	207-246
FERNANDO PLIEGO CARRASCO	

Capítulo VI

Reformas electorales, definiciones institucionales y
comportamientos políticos. El caso de México 249-281

YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI

Capítulo VII

La filosofía política de los enunciados “reglas y comportamientos”
y “hay que seguir una regla” 285-362

JONATHAN MOLINET

LAS REGLAS Y LOS COMPORTAMIENTOS: 25 AÑOS DE REFORMAS INSTITUCIONALES EN MÉXICO

*Yolanda Meyenberg Leycegui
J. Mario Herrera Ramos*

I. Introducción

EL PRESENTE LIBRO TIENE COMO PROPÓSITO hacer una revisión a la reforma del Estado que se ha emprendido en el país en los últimos 25 años, con especial interés en tres aspectos: el diseño de las reglas que definen el nuevo marco institucional de la administración pública; las transformaciones sucedidas en las prácticas administrativas; y la influencia que tienen dichas reglas en los cambios de comportamiento de los actores que participan en las instituciones reformadas.

La decisión de los colaboradores fue no seguir un enfoque temático, sino abordar el problema a partir de diferentes perspectivas disciplinarias: economía, administración pública, economía política, ciencia política, filosofía política y sociología. Se ofrece así una oferta analítica que sirve de base para el estudio de diversos casos de política pública, los cuales se vinculan mediante una gran pregunta de investigación: ¿Cómo influyen los cambios que se realizan en las reglas institucionales en el comportamiento de los actores?

La respuesta a dicho interrogante adopta dos orientaciones en este libro. La primera se centra en *el ámbito institucional*, mediante las instituciones consideradas en el amplio sentido de la palabra o de su organización interna (o de ambos), y de las reglas o los códigos que preceden a su funcionamiento o que se derivan del mismo. La segunda se ubica en *el terreno de los actores*, a partir del comportamiento dictado por el sistema de incentivos o por la manifestación de las preferencias que se transforman a raíz de la reforma del Estado.

II. Las perspectivas teóricas

La literatura reciente (y la no tan reciente) relacionada con las instituciones, mediante el concepto de “institucionalismo”, abunda en afirmaciones útiles que conviene tomar en cuenta cuando se propone un resumen sobre el tema. Crawford y Ostrom inician su importante artículo sobre la gramática de las instituciones recordándonos que el tema central de la ciencia política tradicional era el estudio de las instituciones (Crawford y Ostrom, 1995: 3). En su presentación de un “panorama general” de las instituciones políticas, Rothstein sostiene una afirmación semejante; sin embargo, hace hincapié en que el interés por la construcción y la operación de las instituciones políticas es el tema central de la tradición clásica del análisis político (Rothstein, 1996: 139).

En el ámbito de la economía, Grief —en un artículo escrito para un libro sobre los avances recientes de la teoría económica— afirma que la característica sobresaliente de la historia económica ha sido su eterno interés por la naturaleza de las instituciones, y sus efectos sobre el comportamiento humano (Grief, 1996).

Afirmaciones similares se encuentran en la literatura proveniente de la Sociología. Powell y DiMaggio inician su Introducción afirmando que el análisis institucional es tan antiguo como el exordio de Durkheim a estudiar los hechos sociales como objetos (DiMaggio y Powell, 1991: 1).

Otro de los enfoques que se ha aplicado al institucionalismo es el que hace hincapié en la complejidad con la que se enfrenta el estudio de las instituciones. Williamson confiesa que aún somos muy ignorantes en lo que al análisis de las instituciones se refiere (Williamson, 2000: 595). La ignorancia surge precisamente a causa de la complejidad de las instituciones que, en buena medida, se relaciona con su enorme variabilidad, temporal y espacial (Rothstein, 1996). Esta característica de las instituciones —así como nuestra incapacidad para entenderlas— propicia que su estudio, en general, tenga dos propiedades: la primera es su carácter plural, al grado de afirmar: “[U]n programa de investigación interdisciplinario que trata explícitamente con el vínculo que se establece entre instituciones, cambio institucional y desempeño económico” (Alston, Eggertsson y North, 1996: 1). La segunda es la sugerencia de estudiar a las

instituciones de manera parcial, en vez de presentar una teoría general de las mismas (Williamson, *Op. cit.*).

El estudio de las instituciones goza de una cantidad cada vez mayor de proyectos y temas de investigación. Williamson coincide en que la economía institucional es una de las ramas más activas de la disciplina; Powell y DiMaggio sostienen que el estudio de las instituciones está experimentando un renacimiento en todas las Ciencias Sociales; Alston, Eggertsson y North, en su "Introducción" señalan que académicos y políticos por igual han acrecentado su interés en la compleja relación que priva entre instituciones sociales y desempeño económico. Aunado a todo esto, el Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2002, presentado por el Banco Mundial, tiene como tema central la creación de instituciones que contribuyan al desarrollo de los mercados (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2002: 2).

Un distintivo adicional de la literatura sobre instituciones es la necesidad de diferenciar entre el enfoque tradicional y el enfoque moderno. Por ello, es común encontrar conceptos como "nuevo institucionalismo", y discusiones en torno a algo novedoso en el neoinstitucionalismo (Koelbe, 1995; Immergut, 1998; Hodgson, 1994; Rutherford, 2001).

A pesar de lo anterior, las diferentes vertientes del análisis institucional tienen orígenes distintos y, por lo tanto, carecen de un marco unificado de análisis. Por esta razón, cada una de las disciplinas de las Ciencias Sociales reclama a las instituciones como su tema central de interés, y cada una reconoce su complejidad y dificultad de estudio. Ello hace que la literatura y los enfoques sean variados y, a menudo, divergentes.

Todas las citas hasta aquí expuestas tienen el propósito de justificar las dos grandes limitaciones de la síntesis que sobre el análisis de las instituciones se plantea en esta introducción. La primera se refiere al hecho de que no se ofrece propiamente un "panorama general" de la literatura sobre el tema. La segunda, consecuencia de la primera, consiste en que tampoco se proporciona una opinión sobre las ventajas y las debilidades de cualquier enfoque aquí mencionado. Lo que sí se intenta exponer es un marco "general" que facilite al lector entender la relación entre los temas tratados en los trabajos que integran este volumen. Dicha revisión también puede ser considerada como una especie de guía; por supuesto, incluyendo

la bibliografía para iniciar al estudiante interesado en adentrarse en el análisis institucional.

Considerando lo expresado en párrafos anteriores, al institucionalismo pueden agregársele especializaciones tales como social, histórico, político, económico, y divisiones respectivas dentro de cada una de ellas. Para los fines de esta introducción, sería impráctico analizarlas por separado. En su lugar, proponemos presentar algunos de los problemas centrales del institucionalismo así como destacar las diferencias expuestas por los diversos enfoques. Iniciamos con el principal punto de acuerdo: las instituciones importan, y son materia esencial de estudio si queremos explicar las acciones de los individuos y sus efectos sociales.¹

En general, el institucionalismo (en especial el conocido como “nuevo”), con excepción del económico, tiene su origen en una reacción contra el enfoque predominante en Ciencia Política y Sociología: el conductismo. El hincapié que hace esta corriente, dominante en los años cincuenta, era presentar todos los actos de gobierno (*phenomena of government*) en relación con el comportamiento observado y observable de los hombres (Truman, citado por Dahl, 1961: 767; Immergut, 1998).

Puesto que las teorías relacionadas con las principales corrientes del conductismo se concentraban en las características, actitudes, y comportamientos de individuos y grupos mismos para explicar resultados políticos, a menudo dejaron de lado elementos decisivos del terreno de juego y por tanto no proporcionaron respuestas a preguntas previas sobre el porqué esos comportamientos políticos, actitudes, y la distribución de recursos entre los mismos grupos competidores diferían de un país a otro (Thelen y Steinmo, 1992: 5).

Para el análisis institucional, el predominio del conductismo significó que las instituciones como objeto de estudio pasaran a segundo plano (Shepsle, 1995).² El enfoque conductista recibió fuertes críticas en dos

¹ Desde luego que hay voces contrarias a esta especie de consenso sobre el análisis institucional. Encontramos un ejemplo en Orren y Skowronek (1995).

² Para quienes están interesados en la discusión sobre el “imperialismo” de la economía en las Ciencias Sociales, conviene destacar lo que agrega Shepsle. La revolución conductista —y

frentes institucionalistas: el del enfoque histórico y la propuesta de la elección racional, cada cual con sus respectivas diferencias metodológicas (Thelen y Steinmo, *Op. cit.*).

El institucionalismo surge a partir de una premisa inicial: las instituciones importan y son sujeto de estudio; de ella se derivan las siguientes preguntas: ¿Cómo surgen? ¿Cómo y por qué cambian? ¿Cómo afectan el comportamiento de los individuos?³ No obstante, la pregunta central que distingue a esta corriente de análisis es la siguiente: ¿Qué es una institución?

Al intentar darle respuesta, podría pensarse que cada enfoque propone un camino diferente; sin embargo, hay algunas coincidencias. La definición de “instituciones” dentro del enfoque histórico más usada proviene de Peter A. Hall, quien afirma que las instituciones son reglas formales, procedimientos de queja y desacuerdo, prácticas de operación generalizadas que estructuran las relaciones individuales en las diferentes esferas de la acción humana que incluyen la política y la económica (citado por Thelen y Steinmo, *Op. cit.*: 2). Esta definición se asemeja a la propuesta por los autores que manejan la perspectiva de la acción racional, como North. En

en consecuencia la reducción de la importancia de las instituciones como objeto de estudio— fue un triunfo de la Sociología y la Psicología. “La revolución de la elección racional, que tuvo lugar en los años sesenta y setenta y continúa hasta el presente, es un triunfo de la economía.” Esta afirmación contrasta con el argumento de Orren y Skowronek sobre los problemas implícitos en la afirmación “las instituciones importan”. Uno de los problemas es que impide distinguir que hay una especie de competencias entre corrientes diferentes de análisis. Aunque pareciera que los adherentes al nuevo institucionalismo integran un movimiento concertado, “[...] en particular en el inicio del desencanto reciente con el conductismo, sus adeptos se esfuerzan de manera extraordinaria respecto de cuál es el tema central del estudio político: ¿Debemos acudir a la economía y a los modelos formales para nuestro nuevo institucionalismo? ¿A la Sociología y a la teoría de la organización? ¿A la Historia y al estudio comparativo de casos?” (Orren y Skowronek, *Op. cit.*: 297).

³ Cada pregunta contiene una gran cantidad de problemas vinculados. Por ejemplo, al interés por la evolución de las instituciones se puede relacionar una pregunta como las siguientes: ¿Por qué las sociedades evolucionan a lo largo de diferentes trayectorias institucionales? ¿Por qué la “exportación” de diseños institucionales calificados como “exitosos”, generalmente resultan en fracasos? La relación entre instituciones y crecimiento económico, deriva directamente de las preguntas anteriores.

uno de sus trabajos recientes, Hall y Soskice retoman la definición de “instituciones” propuesta por North:

[...] definimos “instituciones” como el conjunto de reglas, formales e informales, que los actores generalmente siguen, ya sea por razones normativas, cognitivas o materiales; y “organizaciones”, como entidades duraderas con miembros formalmente reconocidos, cuyas reglas también contribuyen con las instituciones de la economía política (Hall y Soskice, 2001: 9).

En realidad, las diferencias radican en la manera como la literatura sobre el tema ubica el modo como las instituciones afectan el comportamiento de los individuos. Para el enfoque histórico, los individuos no son optimizadores perfectamente informados, sino individuos que siguen reglas y funcionan como “satisfactores” (Thelen y Steinmo). Dentro de este mismo enfoque hay una vertiente que acepta que los individuos interactúan de manera estratégica; sin embargo, subrayan que tanto las estrategias como las preferencias se hallan influidas por las instituciones. Además, este último tiende a resaltar las asimetrías en el poder.⁴ Con ello suscriben del enfoque de la elección racional la idea de que los individuos tienen un

⁴ Puesto que no es el propósito de la presente introducción destacar las limitaciones y aciertos de las diferentes posturas, ni señalar las direcciones hacia las que está avanzando el llamado “enfoque racional”, sólo se indica lo que en general se establece en la literatura. Una corriente importante del análisis económico, desde hace tiempo, conviene en la necesidad de avanzar en las limitaciones del modelo del *homo economicus*. Un ejemplo de los resultados de este programa de investigación es aportado por el libro compilado por Ben-Ner y Putterman, quienes en su excelente ensayo introductorio concluyen: “[...] ofrecemos tres razones por las cuales es necesario ir más allá de tales modelos [se refieren a los modelos de maximización restringida de funciones, objetivo de egoístas]. Primero, las instituciones de una economía de mercado pueden llegar a ser prohibitivamente costosas de operar si todas las normas de trato justo y de reciprocidad fueran desplazadas por cálculos egoístas. Segundo, es difícil reconciliar algunos pronósticos de la teoría de juegos con la conducta observada, a menos que los modelos de preferencias se extiendan para incluir elementos convencionalmente excluidos de ellos [el sentido de equidad, por ejemplo]. Tercero, algunos de los problemas sociales más agudos en la actualidad pueden reflejar presiones sobre la fábrica normativa de la sociedad; tales presiones afectan (y son afectadas por) las funciones de las instituciones, entre ellas la familia, las empresas y los Estados. Poner a trabajar las

conjunto de preferencias fijas, que elevan al máximo su utilidad, y que lo hacen de modo estratégico.

Las instituciones evolucionan por diversas causas, como modificaciones en el contexto socioeconómico y los cambios en el balance de poderes; empero, uno de los aspectos en los que se hace más hincapié es en las condiciones históricas que intervienen en el diseño institucional (o dependencia de la ruta) y en las consecuencias no deseadas de la dinámica institucional. Por su parte (vertiente de la elección racional), destaca la tendencia de los agentes hacia acuerdos o la permanencia de las instituciones que generan mayores beneficios para los individuos. Por ello, esta perspectiva presenta problemas para explicar la existencia y permanencia de instituciones que arrojan resultados disfuncionales.

En Sociología, el institucionalismo tiende a considerar a las instituciones en un sentido más general. Incluye —además de las restricciones mencionadas en las corrientes anteriores— otras que tienen como característica su intención de guiar el comportamiento humano; a saber: patrones morales, sistemas simbólicos y cognitivos. Las instituciones son “creaciones sociales” en las que no hay “mano invisible”, sino una red de relaciones sociales que restringen tanto a las instituciones como a los comportamientos. A diferencia de los enfoques anteriores, el institucionalismo social pone en la legitimidad la razón principal de la evolución y modificación de las prácticas institucionales.

Las instituciones se hallan enclavadas, insertas, en una red de relaciones sociales con efectos de mutua determinación (Granovetter, 1985). Las instituciones

[...] por lo general son resultado de una creación social paulatina [...] Cuando una institución finalmente concreta su existencia, la gente orienta sus acciones hacia un cúmulo de actividades sancionadas por otros actores sociales; se considera que el modelo existe de manera atemporal, que no podría ser de otra manera (Granovetter y Swedberg, 1992: 17).

fortalezas de la ciencia económica sobre la tarea de tratar con estos problemas [...] puede resultar imposible, en muchos casos, sin el reconocimiento explícito de los vínculos valores-instituciones” (1998: 58).

El institucionalismo económico tiende a relacionarse con el enfoque de la acción racional (Hall y Taylor, 1996), y podría pensarse que coincide con el análisis neoclásico tradicional. En los libros sobre el tema, sin embargo, encontramos algunas diferencias importantes que conviene hacer explícitas. Según Furubotn y Richter, son siete los supuestos básicos de este enfoque. El primero se refiere a la nueva interpretación que propone sobre el individualismo metodológico. En él, los individuos son diferentes y consecuentemente las colectividades no se interpretan como si se comportaran de manera similar a un individuo. Los fenómenos sociales surgen del comportamiento individual, y por tanto él debe ser la base de su estudio. El segundo consiste en que los individuos elevan al máximo su utilidad sujeta a restricciones impuestas por la estructura institucional. El tercero supone una ampliación o modificación del concepto de “racionalidad individual”. Ésta puede ser perfecta o imperfecta, pero una vez que se introducen los costos de transacción, los agentes ya no deciden con información completa. El cuarto supuesto tiene que ver con el concepto de “comportamiento individual” y sostiene que los individuos son algo más que agentes maximizadores benévolos. Por el contrario, tienen un comportamiento oportunista. El quinto consiste en aceptar que en la sociedad hay derechos de propiedad que se transfieren y que deben vigilarse. Como consecuencia del supuesto anterior se deriva el sexto, consistente en la necesidad de que la sociedad tenga una estructura de gobierno, un sistema de reglas e instrumentos que permitan garantizar el cumplimiento de las mismas. Finalmente, instituciones cuyo objetivo es dirigir el comportamiento de los individuos y —si son exitosas en el sentido de que cumplen sus objetivos— estructuran las actividades cotidianas; como consecuencia, reducen la incertidumbre (Furubotn y Richter, 1998: 2-4).

III. Las reglas y los comportamientos: el objeto de estudio

La relación entre reglas y comportamientos puede ser vista desde muy diversas ópticas que son abordadas en el libro a partir de los estudios de caso y de la perspectiva teórica elegida por cada autor.

Desde una visión imperativa, las reglas sirven como parámetro de definición de uno o varios modos de comportamiento que la institución

exige, abierta y claramente, de sus miembros en determinadas circunstancias. En ella, el comportamiento adecuado —o inadecuado— se encuentra descrito detalladamente en el contenido de la regla, al igual que las circunstancias bajo las cuales la regla aplica.

El fundamento de la norma radica en su capacidad de premiar o castigar determinados comportamientos o, dicho de otra manera, establecer incentivos negativos o positivos hacia conductas determinadas. En este sentido, el significado de la regla es semejante al de la ley, al ser decretada por las instancias jerárquicas correspondientes, así como al pretender un efecto específico y predecible en el funcionamiento de la organización.

En una óptica en la que se privilegian los procedimientos consuetudinarios, el significado de las reglas es más amplio (aunque tal vez más vago) y se refiere a un conjunto de comportamientos o criterios de decisión que los miembros de una institución acatan normalmente como “la manera aceptada de hacer las cosas”. El origen de dichos comportamientos puede hallarse en una noción imperativa de la regla que se obedece porque facilita la interacción social, más que por el castigo que decreta. En todo caso, la infracción es castigada con el aislamiento dentro de la organización, la incapacidad de hacerse entender por sus colegas así como la desconfianza que lo anterior acarrea para sus tareas, sus puestos y su desempeño organizacional. Entonces, tal concepto de “regla” se acerca al de “rutinas organizacionales”, las cuales son resultado de la evolución del procedimiento formal con el transcurso del tiempo.

En el primer caso, la relación entre reglas y comportamientos es producto de un acto de voluntad mediante el cual las autoridades pretenden modificar el funcionamiento de la organización de manera deliberada y precisa. En el segundo caso, las reglas constituyen convenciones de interacción social que no son diseñadas ni impuestas por nadie, sino el resultado de la dinámica misma de la organización. A pesar de su índole extrarracional, dichas reglas permiten que el sujeto organizacional pueda darse una idea de lo que será el comportamiento de los demás, así como calcular las consecuencias de sus propias decisiones y acciones.

Una tercera acepción de “regla” es la que se vincula con la gobernabilidad entendida como la manera como se “juega el juego”. En este caso, “regla” es sinónimo del modo de organización social del espacio pú-

blico, de la manera como se establecen los arreglos institucionales para asignar bienes y servicios.

En un contexto en el cual las decisiones parten de ponderaciones individuales y subjetivas que en raras ocasiones tienden a coincidir y en el que se cuenta con una información incompleta, los arreglos institucionales facilitan los procesos eficaces de intercambio. Con base en dichos criterios, la gobernabilidad dependería de la elección de una senda institucional diseñada para satisfacer los intereses de la mayoría de los participantes.

En la relación reglas-gobernabilidad, las reglas permiten definir costos de transacción relacionados con la organización, el mantenimiento y el cumplimiento de un acuerdo institucional. A su vez, las instituciones son consideradas como mecanismos que moldean y restringen la interacción humana al proporcionar una estructura de incentivos que determinan los intercambios políticos, económicos o sociales.

En otra de sus definiciones, las reglas se relacionan con un mal funcionamiento institucional. Las reglas son códigos cuyo origen puede obedecer a la necesidad de subsanar las fallas o las insuficiencias institucionales o a la de adecuar (o ambas), mediante una reforma, las instituciones que resultaron eficaces en su momento. En este caso, cabría esperar que un cambio en las reglas influiría en un cambio en los comportamientos; no obstante, como se verá en el análisis de los casos, dicha premisa no resulta necesariamente válida.

En el trasfondo de todas las perspectivas mencionadas se encuentra el argumento central del análisis: los códigos o reglas institucionales sirven como parámetro de definición de uno o varios modos de comportamiento y fijan, a su vez, el criterio de lo que será considerado como un "comportamiento adecuado". Siendo así, se puede pensar que el buen funcionamiento institucional dependerá del cumplimiento de tales reglas. Sin embargo, la experiencia indica que la dinámica institucional depende, en primera instancia, de una intención declarada que debe su origen a la correspondencia entre regla y comportamiento, empleada en el discurso de los agentes para legitimar, tanto la elección del cauce de su actuar, como sus estrategias en la arena de los intercambios. Depende, en segunda instancia, de una dinámica *de facto*, producto de la adecuación entre la regla y la mecánica diaria de funcionamiento institucional, del movimiento

de los agentes en un contexto de información asimétrica, así como de la ponderación constante de los costos y los beneficios a los que se ajustan los comportamientos.

Al tomarse en cuenta la dinámica institucional *de facto*, se presenta una serie de consideraciones adicionales para el análisis, tales como los casos de ambigüedad en los códigos o las reglas bajo las cuales se dictan los comportamientos; los desequilibrios en las interacciones estratégicas; y la presencia de compromisos inestables y de intereses particulares que prevalecen sobre la eficacia institucional. Todo ello puede derivar en la elección de códigos o reglas que se establecen a partir de una lógica ajena a la que les dio origen y en los que no se obedecen los criterios tomados de común acuerdo.

El sucinto recorrido por las diferentes perspectivas analíticas que estudian el problema del cambio institucional, permite afirmar que la pregunta inicial que convoca a los autores de este libro puede tener múltiples respuestas y que ellas dependen de las estrategias seguidas para reformar una política pública determinada. Dependen también del contraste que surge entre los resultados esperados y los obtenidos en cada uno de los casos.

IV. La organización del libro

En la presente obra se aborda la influencia que tienen los cambios en las reglas institucionales y en el comportamiento de los actores, a partir de dos grandes perspectivas: una, económica y la otra, sociopolítica.

Desde una perspectiva económica, se analizan las repercusiones que tiene la reforma iniciada en la década de los ochenta, en la que se sustituye el modelo de planeación estatal por otro que descansa en una lógica de mercado. Se evalúan los alcances de dicha estrategia en términos de su eficacia para alcanzar la estabilidad económica y se muestra que las fallas institucionales, aunadas a los comportamientos no esperados de los actores, han impedido que se logre dicho objetivo.

En el capítulo 1: "Inercias y opciones: los pactos económicos y la crisis financiera de 1994", Juan Manuel Ortega Riquelme aborda el problema de las reglas y las define como "protocolos de colaboración" en el