

# La Administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo

Fecha de recepción: 13 de julio de 2008  
Fecha de aprobación: 17 de octubre de 2008

Misael Flores Vega\*  
Jaime Espejel Mena\*\*

## RESUMEN

*El eje que orienta el desarrollo del presente trabajo es el que propone el análisis de la relación de los individuos con las instituciones; la relación que se establece a partir de las instituciones es un elemento fundamental para analizar el desarrollo de fenómenos políticos, administrativos, sociales y económicos. Las instituciones proporcionan una serie de reglas, normas y patrones de conducta formales e informales que permiten reducir la discrecionalidad del proceso decisional de la administración pública, en un contexto de cambio democrático.*

**PALABRAS CLAVE:** Administración pública, nuevo institucionalismo, cambio político.

## ABSTRACT

*The point that guides the development of this work is the one that sets analysis of the relation of individuals with institutions, the relation that establish from the institutions is a main element to analyze the development of political, administration, social and economic phenomena. Institutions have a rules,*

\* Profesor de Ciencias Políticas en el Centro Universitario Zumpango de la UAEMéx.

\*\* Coordinador académico de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en el Centro Universitario Zumpango de la UAEMéx.

*norms and behavior formal and not formal that helps to narrow the excess of decisional process of the public administration in a context of democratic change.*

KEY WORDS: public administration, institutionalism new, political change.

## INTRODUCCIÓN

La huella del nuevo institucionalismo en el plano académico no deja lugar a dudas, porque ha sido retomado en diferentes momentos que se relacionan con la revaloración de las ciencias sociales, incluida la Administración pública, debido a la multiplicación y magnitud de los cambios que se han dado en el renglón de las instituciones. Su utilidad metodológica y conceptual invita al redescubrimiento de las instituciones y a trazar de ese modo líneas de reflexión, orientación y propuestas que contribuyan a revisar el sentido, fundamento y eficacia de las instituciones presentes y, al mismo tiempo, a diseñar la importancia de aquellas que se vinculan con el desarrollo progresivo de la sociedad y las tareas del gobierno.

La reflexión sobre la vida institucional de México se empata con las propuestas que formula el neoinstitucionalismo, sobre todo porque algunas de ellas tienen el perfil para explicar los cambios que se dan en el sistema económico, político, social y administrativo, en particular, en las últimas tres décadas. En estos años ha cambiado el mapa político en la sociedad, dando como resultado la apertura y consolidación de espacios públicos que otrora estaban ocupados por

organismos gubernamentales y administrativos. El cambio institucional en México no se relaciona mecánicamente con las tesis del neoinstitucionalismo, pero es coincidente con algunas de sus premisas fundamentales para la adopción de las acciones de gobierno, como son: la calidad de las instituciones reguladoras de los procesos electorales, los derechos de propiedad, la certidumbre jurídica, los costos de transacción, la identidad de las instituciones, la esencia de las organizaciones, la economía de la información, los contratos y los incentivos. Dichas premisas son consideradas centrales para el diseño y funcionamiento de las instituciones que corresponden a la economía de mercado y a la existencia de un Estado democrático constitucional. De acuerdo con lo expuesto, con el replanteamiento y la reforma de sus instituciones, México se acerca más al arquetipo de la economía de mercado y a la vigencia de un Estado que se desenvuelva en la eficacia y complejidad de las instituciones democráticas.

México tiene un perfil de instituciones que es significativo por su valor público<sup>1</sup> y porque ha permitido la construcción y consolidación de instituciones que han permitido el abordaje de los conflictos, la solución de las demandas en competencia y la distribución de los beneficios. En lo fundamental, las instituciones han funcionado y funcionan con coherencia, lo cual ha permitido asegurar la combinación de la estabilidad política y los procesos de *gubernamentalidad*. Falta aún el aprendizaje pleno, abierto y sugerente de los valores democráticos, para que las instituciones creadas, por crearse y por reformarse tengan una sabia constructiva que

refleje la capacidad para responder a situaciones previstas e imprevistas con visión institucional, gubernamental y pragmática (Cansino y Covarrubias, 2007).

El presente documento pretende contribuir en la necesaria revaloración de la Administración pública contemporánea, no como un instrumento (medios-fines) o como un procedimiento (marco legal o derecho administrativo), por el contrario, dimensionarla como una institución con un fuerte compromiso con la vida organizada. La consolidación de la vida democrática o el advenimiento de una democracia de calidad reclama también certidumbre en la forma de la distribución de los bienes públicos por parte de la administración pública, que ofrezca certidumbre a los procesos de gobierno y permita una plena certidumbre institucional que garantice la equidad de los procesos políticos, económicos y sociales.

### **LA ÓPTICA DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO**

John Stuart Mill (1969) al manifestarse sobre el debate clásico de los mecanismos del control político y el diseño de las instituciones, identifica una primera escuela que considera al desarrollo de las instituciones como una cuestión dirigida a encontrar los instrumentos efectivos. El tener objetivos claramente definidos, una forma de evaluar los efectos que en las distintas formas organizacionales tendrán los objetivos elegidos y contar con la alternativa correcta para alcanzar su cumplimiento lo mejor posible, son las características primeras de una buena

institución. La segunda escuela percibe a la evolución de las instituciones como un proceso espontáneo y natural. Las instituciones no se diseñan ni se eligen, no se crean ni desaparecen, se transforman en función de sus condiciones sociohistóricas. Surgen en un proceso histórico y representan un desarrollo cultural que no puede ser alterado o dirigido por ningún grupo de reformadores.

Los cambios pueden explicar a las reformas, empero no existe una relación directamente proporcional, ya que un cambio no es necesariamente la conclusión de un conjunto de reformas y varias reformas ineludiblemente producen un cambio. La relación entre cambio y reforma es débil, es de naturaleza problemática; varios son los elementos que afectan la libertad de los reformadores, que explican el cumplimiento o no de los objetivos de las organizaciones. Más aún la presencia de organizaciones formales no necesariamente se asocia con el cambio.

Esto es, las organizaciones no siempre forman parte del cambio, no podemos suponer que siempre las organizaciones son un instrumento para el cambio y que la relación de poder entre quienes organizan la reforma y quienes van a ser reformados, es siempre estática en cuanto a su relación jerárquica. Institucionalizar la libertad de los reformadores, así como de sus entornos rutinizará el poder discrecional de la administración pública, más aún en un contexto de alta incertidumbre.

El estudio, análisis y explicación del poder en la época contemporánea tiene que reba-

sar los límites dados por la comprensión fortuita o casuística de los hechos de la sociedad. Ello significa que la óptica de las explicaciones sobre los problemas y los actores sociales y políticos sin referencia a las instituciones, no conlleva a ninguna postura confiable. La omisión de las instituciones significa que se entiende la realidad objetiva a partir de cosmovisiones ideológicas que no toman en cuenta las relaciones de causalidad que forman entre los problemas, los actores y las soluciones. En tal sentido, el neoinstitucionalismo tiene la ventaja de recrear la importancia y el valor de las instituciones para contextualizar en los ámbitos macro y micro, el significado de las acciones individuales y colectivas.

La revitalización del neoinstitucionalismo (Ayala, 1999: 25-54) llena los vacíos metodológicos y conceptuales que otrora han afectado a las ciencias sociales. Si las sociedades cambian y los Estados se transforman, es esencial destacar el significado de las instituciones para delimitar los alcances tanto de las crisis como de los cambios estructurales. Las instituciones desempeñan tareas que son cruciales para la gobernación y administración eficiente de la sociedad, porque su capacidad de respuesta es fundamental para absorber y regular viejos y nuevos conflictos que impactan en la vida colectiva. El valor de las instituciones entendidas desde un mirador transdisciplinario es un imperativo para que los diversos campos del conocimiento –ciencia política, ciencia del gobierno, ciencia económica, ciencias antropológicas, ciencia del derecho, ciencia de la sociedad, las teorías de la acción pública– sean aprovechadas y utilizadas con

el fin de ampliar el análisis metodológico, teórico, empírico y aplicado a los problemas públicos (Peters, 2003).

En este caso, el neoinstitucionalismo no es una ciencia social para sí, sino la suma articulada de conocimiento, saberes profesionales y comunidades académicas y profesionales que es factible retornar para ver hacia el comportamiento de la sociedad y determinar sus condiciones de vida para producir formas de respuesta institucional que aseguren su estabilidad y desarrollo.

Como movimiento intelectual y plural, el institucionalismo en su versión económica toma distancia de los postulados neoclásicos de la economía que simplifican en extremo el intercambio económico a partir del conocimiento abstracto, cuantificado e intemporal que centra su atención en la visión algorítmica de la propia economía. En los modelos elaborados con refinación lógica y técnica, la gran ausencia en la selección de las variables de estudio son las instituciones y por ende, los actores sociales. En todo caso, el neoinstitucionalismo se inspira más en los clásicos de la economía –John Stuart Mill, Adam Smith, Karl Marx– que aluden a valores, intereses, preferencias y conductas de los sujetos económicos y sociales para dar vida a las relaciones de intercambio. A partir de la crítica a los axiomas de los neoclásicos, el neoinstitucionalismo reivindica a la economía como un campo donde hay relaciones de poder, conflicto y tensión que únicamente pueden ser contenidos a través de medidas y políticas de carácter institucional. Siguiendo a Robert Dahl y Charles E. Lindblom (1992), la propuesta

del neoinstitucionalismo es factible con la cosmovisión de la economía política para corroborar que las relaciones del intercambio económico son relaciones de poder y que éstas se pueden explicar en términos de intercambio y en razón del cosmos que sustenta la vigencia y aplicación de las reglas institucionales. Así, nociones imprecisas como mercados perfectos, mano invisible y autorregulación de los sistemas económicos no tendrían un lugar en la revisión institucional de los procesos productivos, los mercados y las formas que permiten el intercambio de los bienes, los servicios y las mercancías que reflejan la voluntad expresa para movilizarlos, a través de los compromisos institucionales que las autoridades públicas reconocen y sancionan.

Un exponente de esta visión es Douglass North (1995: 54-55) para quien las instituciones son parte medular en los intercambios económicos y políticos. Las instituciones entendidas como las reglas del juego de la sociedad no son producto espontáneo, sino fruto de interacciones, acuerdos, arreglos y compromisos que diversos grupos organizados de la sociedad convienen en definir y cumplir, para que la vida colectiva tenga mayor certidumbre en su progreso y desarrollo.

La sociedad moderna es una estructura de poderes diferenciados, activos, formales, informales y contestatarios que requiere de las instituciones del gobierno para asegurarle con eficacia las tareas de coordinación, conciliación y articulación de intereses, con el propósito de fortalecer las relaciones de la comunidad civil y política que hacen posi-

ble su existencia de manera ordenada, pacífica y productiva. En este caso, obras clásicas del pensamiento político como *Ensayo sobre el gobierno civil* de John Locke; *El contrato social* de Jean Jacques Rousseau; *Ensayo sobre el gobierno representativo* de John Stuart Mill, así como obras contemporáneas: *La sociedad abierta y sus enemigos* de Karl R. Popper; *Ingeniería constitucional comparada* de Giovanni Sartori y *La poliarquía* de Robert A. Dahl, que son, entre otras, ejemplo representativo sobre cómo se diserta sobre el fundamento de las reglas del juego que se formulan para organizar a la sociedad moderna sobre la lógica de las instituciones y el poder democrático. Incluso, en la obra de Thomas Hobbes, *Leviatán*, se analizan los valores egoístas, las conductas insensibles y los inconvenientes de la sinrazón para que los individuos consigan acuerdos de manera natural y pacífica.

Desde esta perspectiva, los asuntos sobre la autoridad, la conducción, la obediencia, la legitimidad, la corresponsabilidad y los beneficios compartidos necesitan de reglas institucionales que sean producto de la aceptación individual y colectiva, para evitar que el individualismo egoísta e insensible se imponga sobre el bien público. La sociedad moderna, entendida como una sociedad democrática, se ha construido sobre instituciones relevantes como los derechos del hombre y el ciudadano, las libertades civiles y políticas, la división y colaboración de las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, la distinción y conexión de lo privado y lo público. El intercambio económico, los mercados, la propiedad privada, los derechos de propiedad, el derecho positivo, la

opinión pública, el debate, la crítica, la persuasión y los argumentos; también se han construido con el paradigma del Estado de derecho, los gobiernos representativos, las administraciones públicas responsables, la función de los parlamentos, del ejecutivo, judicial, las instituciones de participación y representación, la voluntad ciudadana, la administración de justicia y la defensa de las personas ante los abusos de la autoridad. El común denominador de esas instituciones es que tiene su origen en modelos mentales que se deben traducir en tipos de reglas que autorizan y restringen conductas en el plano individual y colectivo, para dar coherencia y funcionalidad a los sistemas sociales y políticos.

Por ello, el neoinstitucionalismo no sólo es producto de ideas, sino creador de premisas y categorías que son fundamentales para explicar los intercambios en la sociedad y en el ámbito de los Estados y sus instituciones (Ayala, 1996: 315-372). Destacan, en este sentido, los costos de transacción (Ávila, 2002: 9-13), la economía de la información, los derechos de propiedad, los contratos, la visión económica del derecho, la teoría económica de la organización. Su contribución analítica se extiende con la definición de categorías importantes como fallas del mercado, fallas del Estado; la distinción entre institución –reglas del juego de la sociedad que son de carácter abstracto– y organización –expresión material de la institución: personal, equipos tecnológicos institucionales, recursos–; el principal –políticos electos– y el agente –administradores y funcionarios–, de cuya relación depende el cumplimiento de las ofertas de gobierno y

el grado de legitimidad política en un momento determinado.

En la frecuencia del neoinstitucionalismo, la propuesta del nuevo institucionalismo en la ciencia política (March y Olsen, 1984: 740-748) es una respuesta a la influencia del conductismo y la teoría de la elección racional al sostener que las preferencias individuales –individualismo metodológico– son la base para identificar las conductas colectivas, sin destacar la importancia de las instituciones en los comportamientos asociados. La riqueza del análisis institucional no es prescindible en aras de criticar los excesos del formalismo y el legalismo, y sostener que los individuos actúan sobre la base de cálculos precisos e impecables para dar sentido a la vida asociada. Las instituciones son la clave para que las acciones individuales y las acciones colectivas sean entendidas de manera más puntual y confiable, situación que coincide con la revitalización de la vida privada y la vida pública, en cuanto centros que hacen un contrapeso razonable a las tendencias centralistas y abrumadoras del Estado. Para el neoinstitucionalismo, la tarea del Estado es relevante tomando en cuenta la lógica de la institucionalidad que lo caracteriza como un poder que combina con eficacia funcional, tanto las atribuciones como las limitaciones que le impone el constitucionalismo moderno. El Estado es y continuará siendo la institución que tiene a su cargo los fundamentos de la dominación legal –racional–, atendiendo a los valores y principios del poder democrático.

En otro ángulo, el neoinstitucionalismo tiene la ventaja analítica y empírica para iden-

tificar en el mundo de los hechos, las estructuras de decisión, los actores que negocian, el tipo de acuerdo que alcanzan, el diseño e implementación de las políticas públicas, las arenas de poder, los grupos de interés, los procesos de dirección e implementación en las organizaciones, los actos ejercidos de la autoridad, las formas de participación y organización de los ciudadanos, así como el funcionamiento efectivo de las instituciones. Se ocupa y preocupa con sus activos metodológicos y conceptuales de comprender las instituciones no sólo en el aspecto normativo y prescriptivo, sino fundamentalmente en el aspecto positivo, es decir, qué son, cómo funcionan, qué resultados producen, a quién o quiénes favorecen con sus decisiones, quiénes son los responsables de su gestación, diseño, funcionamiento y operación.

Así, la relación Estado y mercado, gobierno y ciudadanos, no se queda en las formas constitucionales y legítimas, sino que es posible entenderla a partir de los programas públicos, el ejercicio del presupuesto, la aplicación del gasto público, la ejecución de las políticas de bienestar, la medición de los beneficios, el logro de la equidad, la disminución de la exclusión social y el grado efectivo del desarrollo que alcanzan las instituciones públicas, privadas y sociales. De igual modo, los arreglos vinculados con los objetivos y metas de los planes de desarrollo, la definición y operación de las políticas regulatorias –monetaria, fiscal y crediticia–, las formas de colaboración entre las funciones ejecutivas y legislativas, así como su grado de incidencia en los espacios productivos y sociales, son aspectos que es posible corroborar con la aplicación del análisis

situacional, es decir, con las ventajas del análisis empírico que es uno de los pilares del neoinstitucionalismo.

No menos importante en el modelo del neoinstitucionalismo son las categorías diseño institucional, cambio institucional y el desempeño institucional, en cuanto medios que permiten descubrir, tipificar y analizar la escala de valores e intereses que sustentan su proyección. La conexión estructural entre dichas categorías es fundamental para situar la perspectiva espacial y temporal de las instituciones en razón de las estructuras, procesos, intereses, preferencias, reglas, valores culturales, los códigos de conducta, las identidades, los derechos y las obligaciones. Si las instituciones son reglas que deben cumplirse de acuerdo con lo que prescriben, los procesos de cambio y desempeño aluden a condiciones donde intervienen actores relacionados con el ejercicio del poder. Esta categoría es básica en la vida de las instituciones porque en las mismas hay relaciones de cooperación y conflicto, que son la expresión corpórea del estado que guarda la convivencia entre los diferentes miembros de la institución. En este sentido, las reglas son la expresión de la institucionalización de los incentivos y castigos, propios de una acción colectiva. La reducción de los márgenes de discrecionalidad de las instituciones formales e informales da cuenta del grado de desarrollo de las sociedades (Olson, 1992: 15-61).

De este modo, los cambios institucionales son procesos inducidos que tienen como objetivo modificar modos y pautas de vida para dar paso a las reformas o a la innova-

ción en un tipo determinado. Una y otra generan expectativas, pero también estimulan reacciones contrarias para que fructifiquen. La naturaleza, el ritmo y el alcance de los cambios dependen de la correlación de fuerzas que hay en las instituciones. También el desempeño es un asunto que debe situarse en el rumbo de los resultados que se obtienen. Involucra a los actores interesados en mejorar la calidad de los procesos y las políticas, así como los esfuerzos orientados a evitarlo. Por tanto, el cambio y el desempeño institucional representan un aspecto que debe enfocarse en el balance de las fuerzas, grupos e intereses que ocupan un lugar relevante en el desarrollo de las instituciones, no únicamente en la estrategia que se adopta y en el proyecto que los anima para fortalecer los procesos del gobierno y asegurar la dirección política de la sociedad. En el nivel de los Estados, el cambio institucional significa nuevas reglas –disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias– en materia económica, política y social que tiene como meta su transformación y mejoramiento, y al mismo tiempo es un proceso de apoyos y restricciones, lo cual indica que los procesos incrementales son la tendencia más sobresaliente para entender la calidad e impacto del cambio.

El cambio inducido y la vigencia de las rutinas (March y Olsen, 1997b: 71-73) son elementos que explican hasta dónde llegan las reformas en los Estados y los gobiernos, porque son los centros de poder más importantes que aseguran la sobrevivencia y el desarrollo de la sociedad. Respecto al diseño de las instituciones, las etapas que necesitan exigen la participación y cooperación

de los actores interesados en ellas. De acuerdo con el neoinstitucionalismo hay intereses, valores y preferencias que concurren en la definición, contenido, requisitos, capitulado y cobertura de las instituciones, lo cual explica que sin procesos de negociación y acuerdos compartidos no es factible la creación de las instituciones que la sociedad y los Estados requieren. Por ello, el diseño organizado en disposiciones de derecho escrito tiene como escenario el comportamiento de distintas arenas de poder y la lógica de las instituciones no consiste en sustraerse del mismo, sino en utilizarlo de modo inteligente para que sea reconocido en nuevos estatutos, códigos, leyes, constituciones y reglamentos que favorezcan que la certidumbre sea el atributo más evidente para generar confianza y seguridad en la vida colectiva. Para esta tarea, la cooperación de los actores es crucial, dado que sin acuerdos básicos es imposible que el diseño tenga vida formal y reconocida en el mundo de las instituciones.

#### **NUEVO INSTITUCIONALISMO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Las organizaciones públicas y privadas están institucionalizadas cuando su comportamiento está señalado por reglas culturalmente condicionadas, las cuales se manifiestan en ciertas rutinas de acción y le dan significado a esas acciones: reflejan intereses, valores, opiniones, expectativas y recursos relativamente estables.

La instrumentación de capacidades administrativas e institucionales que acompañan



a los cambios políticos es un elemento indispensable en la construcción de un orden democrático. La actuación administrativa y política en México basada en reglas informales, facultades extraordinarias y poderes discrecionales, explica la capacidad de implementar cambios en las reglas del juego, normas de conducta, expectativas, comportamientos, ubicaciones, recursos y relaciones entre los principales actores involucrados (Guerrero, 1998). Tales cambios perjudican intereses y expectativas de actores sociales que se han beneficiado durante largos periodos de los recursos públicos, las exenciones legales y los puestos administrativos.

La teoría de la elección racional (Tsebelis, 1990) permite analizar la capacidad que tienen los individuos para decidir sobre la base de preferencias y las estrategias para obtener mejores resultados de acuerdo con sus intereses. No obstante, para seguir un proceso de decisiones, basándose en el modelo de racionalidad instrumental, es necesario contar con información completa sobre las opciones y que el individuo que decida cuente con preferencias claras e invariables.

Los estudios pioneros de Albert H. Simon (1955: 99-118) pusieron en cuestionamiento el modelo de racionalidad instrumental argumentando que de acuerdo con la observación de la conducta de los individuos en las organizaciones y en el proceso de toma de decisiones, rara vez el modelo correspondía con la realidad. Una de las críticas al modelo de racionalidad instrumental o también llamado neoclásico, es que no considera que los individuos al tomar decisiones

dentro de las organizaciones se encuentran sujetos a una serie de condiciones que impiden contar con toda la información necesaria para hacer todos los cálculos posibles. Las principales restricciones a las que se enfrentan los actores dentro de las organizaciones son la falta de información completa, la escasez de recursos, la inconsistencia de preferencias y prioridades y las consecuencias no deseadas de los cálculos posibles.

En consecuencia, las restricciones impuestas por el entorno cambian el curso de acción por lo que los actores se orientan hacia un resultado que satisfaga de la mejor manera las preferencias establecidas. Es lo que Simon (1955: 99-118) llamó la racionalidad limitada, la cual aunque sigue siendo un proceso de racionalidad porque persigue un fin de acuerdo con ciertos cálculos, al enfrentarse a la toma de decisiones lo que busca es adaptarse a las condiciones existentes con el objeto de obtener un resultado aceptable. En consecuencia, lo relevante en el modelo de racionalidad limitada no es el logro del objetivo, sino el proceso mediante el cual se toma una decisión satisfactoria. Según Tsebelis (1990) la idea de actores racionales que buscan y analizan información necesaria para tomar sus decisiones es aplicable a individuos o elites que poseen mecanismos eficaces para compartir información y llegar a acuerdos sobre las decisiones a tomar. No es así en el caso de grupos o colectivos difusos. De acuerdo con este autor, la racionalidad fuerte no se contradice con la teoría de Herbert Simon, sino que constituye una aplicación local. La perspectiva de actuación de los individuos con base

en estrategias no se diluye en el enfoque de la teoría de Simon, pero a diferencia del modelo de racionalidad fuerte, en la racionalidad limitada los actores contemplan estrategias ya ensayadas o aplicadas por otros actores en circunstancias análogas, es decir, la capacidad de innovación estratégica se encuentra limitada principalmente por la circunstancia del medio.

Basándose en tales argumentos, lo que interesa entonces es el marco en donde los individuos toman decisiones, es decir, las instituciones. Según los nuevos institucionalistas, el proceso de toma de decisiones es complejo y problemático debido a que el modelo de racionalidad instrumental es inexistente en las organizaciones. Por el contrario, los individuos deben tomar decisiones en contextos problemáticos e inciertos. Las instituciones proporcionan entonces, una serie de reglas, normas y patrones de conducta formales e informales que permiten reducir esa problemática y hacer menos incierto el proceso decisional (March y Olsen, 1997a).

En México las instituciones formales e informales han operado en la realidad con distintas intensidades y grados de impacto en el funcionamiento de las limitaciones en el plano político, social y económico; esto nos lleva a cierta forma de regulación de ambientes diferentes, pero relacionados con los procesos productivos, los derechos de propiedad, el intercambio y la vida política. Las instituciones formales están referidas a reglas políticas y judiciales, reglas económicas y contratos: son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, las cuales son creadas por los individuos para encarar problemas

específicos de coordinación económica, social y política. Su aplicación y cumplimiento es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Las instituciones informales provienen de información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura. La cultura proporciona un marco conceptual basado en el lenguaje para cifrar y entender la información que los sentidos transmiten al cerebro. Los supuestos conductuales son diversos; regular el procesamiento y acceso a la información con reglas formales y generales es la pretensión de las limitaciones formales del gobierno y en especial de su régimen administrativo.

Para los teóricos del nuevo institucionalismo, el diseño de las instituciones políticas no sólo es producto de las organizaciones y del modelo de desarrollo. Para ellos las instituciones tienen una autonomía relativa y afectan e influyen en el comportamiento individual y colectivo construyendo opciones u orientando alternativas de acción (March y Olsen, 1997a: 2). Tales fundamentos son los que llevan a buscar la construcción de una teoría que tome a las instituciones en consideración.

El nuevo institucionalismo surgió así, como "...una corriente de trabajo teórico que se conforma alrededor de la idea de que las características del contexto institucional dentro del cual los individuos actúan es un factor fundamental para la explicación de sus comportamientos" (Vergara, 1993: 119-144). El análisis que propone tal corriente se orienta a la interpretación del efecto que tienen las restricciones o la incertidumbre sobre el comportamiento organizacional y

cómo son adaptadas al medio. La importancia del enfoque radica en que cuando las instituciones hacen posible la adaptación de las restricciones al proceso decisional, permiten estructurar la vida política dotándola de relativa estabilidad y certidumbre (Bertranou, 1995: 235-245). No obstante, el acuerdo que existe sobre la importancia de las instituciones en el contexto político, social y económico, en el nuevo enfoque teórico, no es único y homogéneo. La diferencia radica en que para conocer el impacto que tienen las instituciones sobre el comportamiento organizacional, es necesario conocer las características principales del contexto que motiva a los actores a tomar decisiones, diseñar organizaciones y elegir alternativas. Tales características son tomadas de acuerdo con diferentes orientaciones, entre las que figura la elección racional, la histórica y la sociológica (Hall y Taylor, 1999: 15-51).

El análisis del contexto institucional nos permite, sin duda, identificar los espacios en donde se halla asentado el poder discrecional y las prácticas informales, lo cual nos da pauta para analizar las dificultades y oportunidades para la aplicación de una reforma administrativa integral.

Será necesario identificar el sistema administrativo, cómo está compuesto y a qué lógica institucional responde, si se encuentra inscrito dentro del contexto institucional del sistema político o bien, tiene una lógica distinta. La relación del contexto institucional del sistema político con el sistema administrativo, nos proporciona elementos para identificar los incentivos y el cambio de es-

trategias de los actores involucrados en la orientación de las transformaciones administrativas. La perspectiva del nuevo institucionalismo en el estudio de la administración pública nos permite no sólo identificar cuáles son las reglas que al integrarse al marco normativo disminuyen los costes de transacción y posibilitan la estabilidad del sistema político, sino también de identificar cómo las prácticas institucionales dentro de la Administración pública han condicionado el comportamiento y la estrategia de los actores involucrados en ella.

#### **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO INSTITUCIONAL**

March y Olsen señalan que la atención organizacional es un recurso escaso (tiempo, información y la capacidad para procesarla) y lo importante en el análisis es identificar los criterios que norman su distribución. La atención organizacional es “la habilidad que tienen las instancias inteligentes de la organización para observar y decidir acerca de los procesos que tienen lugar en las distintas subunidades organizacionales” (Vergara, 1997: 13). La atención de la organización no está centrada en aquellas áreas en las que se pueden maximizar los resultados, sino en sus unidades que presentan un resultado no satisfactorio.

Para que las organizaciones puedan centrar su atención en los procesos que requieren mejorar sus resultados, las otras unidades necesitan procesos simplificados por medio de los cuales operen. Las rutinas son procesos que no requieren de toma de decisiones.

Las rutinas son “...procedimientos convencionales, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política” (March y Olsen, 1997a: 68).

Con la práctica, las rutinas se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos que conforman la cultura organizacional. Los conocimientos y las prácticas que se comparten por todos y se dan por hecho, generan una forma de hacer las cosas. Los conocimientos y prácticas compartidos son los que generan las normas de la institución, en las normas se encuentran codificadas las atribuciones y obligaciones de los roles que desempeñan los individuos en la institución. El comportamiento de los individuos se explica, entonces, por los roles asignados y en las reglas institucionales que los norman. Sin embargo, la ambigüedad juega un papel muy importante en el funcionamiento de las organizaciones. Es provocada porque los individuos que toman decisiones no son actores racionales con preferencias claras y compatibles con la organización. En la observación empírica, March y Olsen (1997a: 68) señalaron que los actores no están informados, son inseguros y vacilantes, por lo tanto, sus preferencias no son compatibles con el comportamiento organizacional (March y Olsen, 1997a: 97).

El diseño del contexto institucional permite disminuir la ambigüedad y la incertidumbre en las organizaciones y dar certidumbre sobre los procesos decisorios. Cuando las normas se han institucionalizado, es decir, cuando los individuos están convenci-

dos de que las reglas y normas establecidas en una organización simplifican el proceso de toma de decisiones y son una estrategia para simplificar la realidad y llegar a resultados satisfactorios, se produce confianza y certidumbre.

Las reglas institucionales se obedecen porque se ha dado un proceso de socialización por medio del cual se ha aprendido a obedecer las reglas. Pero la obediencia se produce cuando hay confianza en las instituciones. La confianza es un elemento fundamental para obedecer las normas y las reglas (March y Olsen, 1997a: 84-85). La eficiencia en la obediencia de las reglas y rutinas es que estén basadas en normas y creencias institucionalizadas que han sido trazadas para el desarrollo social y político de un contexto. Para que las normas funcionen deben ser obedecidas y acatadas por todos, esto es lo que genera estabilidad institucional.

El contexto institucional es, entonces, de la mayor importancia para el seguimiento de la confianza. Construir un marco institucional que permita tener un marco de referencia para todos basado en la certidumbre que da el acatar normas y reglas comunes, permite acceder a la estabilidad institucional. El Estado institucional es

...un orden político y moral, así como una serie de procedimientos operativos estándar de larga duración que reflejan valores, principios y creencias compartidos por la mayor parte de la población. La tarea primordial del Estado es garantizar el orden político y la autonomía de las diversas esferas institucionales de la sociedad. Además, la existen-

cia del imperio de la ley es una restricción indispensable para asegurar las acciones gubernamentales (March y Olsen, 1997a: 191).

Las reformas a la Administración pública son para March y Olsen, un proceso de adaptación de los cambios en el contexto institucional que ocurre con base en las interacciones del medio ambiente con las instituciones. Estas interacciones se producen en dos niveles, 1) la inercia de las rutinas y prácticas que tienden a la estabilidad y 2) la tensión que genera una situación parecida a la de los botes de basura en la cual las instituciones echan mano de soluciones disponibles en su repertorio para adaptarse a las demandas del ambiente. Según estos autores, iniciar los cambios es muy sencillo, lo difícil es controlarlos por el número de variables que intervienen; lo relevante es cómo las variables se adaptan al proceso de transformación y cómo los gobiernos y quienes ponen en marcha las reformas pueden lidiar con tales variables, sea incorporándolas o manteniéndolas al margen.

Las dificultades para realizar una reforma administrativa se vinculan con un número considerable de variables entre las que se encuentran las políticas, económicas y hasta sociales, siendo de las más relevantes, sin duda, las primeras. “Las ocasionales incursiones de la política en la reforma administrativa no han conducido al desarrollo de una capacidad institucional general para llevarla a cabo” (March y Olsen, 1997a: 166).

La reorganización de la administración pública es una preocupación central de cual-

quier sistema político y forma de gobierno, debido a que la efectividad de cualquier sistema depende en un alto grado de las instituciones administrativas. La política opera generalmente en situaciones muy estructuradas en rutinas y lo hace a través de las prácticas administrativas. Al analizar los esfuerzos por reorganizar la burocracia se pueden aprender lecciones sobre la naturaleza institucional de la política y de la organización de la vida política. Según March y Olsen, los altos funcionarios promueven reformas a la administración pública para luego abandonarlas. Según ellos, todas las propuestas y acciones que se realizan encaminadas a tal propósito están más destinadas a dar seguridad a los observadores sobre la pertinencia de las acciones que a influir realmente en ellas. Las reformas a gran escala entendidas como “...esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del Estado a fin de dotarlos –como se dice tradicionalmente– de mayor eficiencia y eficacia. Durante la mayor parte del siglo fueron conocidas como reformas administrativas” (Oszlak, 1999: 183). No obstante, los cambios administrativos o a la organización burocrática han sido parte del valor simbólico y la retórica porque expresan un afán y una voluntad transformadora, generalmente bien aceptada por la sociedad. Después de analizar los intentos de reforma en Estados Unidos durante el siglo XX, March y Olsen observaron que los cambios realizados estuvieron muy por debajo de los inicialmente anunciados, sin embargo, el anuncio de la reforma es un mensaje que los ciudadanos aprecian y que un presidente podría ser más criticado por

lo que no dice que por lo que no hace en esa materia.

La reforma administrativa, dentro de un contexto de cambio político como el que se produce en México desde hace más de veinte años, representa un reto tanto para el diseño institucional del país como para la percepción que tengan los ciudadanos del cambio efectivo. Además de que, como ya se mencionó, la eficiencia en los procesos administrativos determina el éxito de un sistema político. El proceso de reforma en la administración pública implica la rutinización que más tarde se transforma en normas y convenciones, las cuales conforman la cultura organizacional. Pero para que una reforma de tal naturaleza sea efectiva, debe incluir no solamente un cambio en las estructuras y los procedimientos organizacionales, sino en el comportamiento de los administradores orientado hacia el apego a la ley. De esta manera, para que una reforma administrativa sea integral debe incluir una transformación en las reglas de funcionamiento e integración entre los servidores públicos.

Reorganizar las estructuras administrativas y los procedimientos pueden proporcionar un nuevo perfil a la organización, pero la manera de operar seguirá siendo la misma si no se considera un cambio en la forma de operar e incentivar un comportamiento responsable de los individuos. Las reformas a las organizaciones públicas o las denominadas reformas del Estado, se encuentran inmersas en las actuales reformas de las grandes organizaciones internacionales, es decir, las reformas administrativas pretenden ser comunes a todas las organizaciones.

Se tiene la creencia de que las reformas administrativas son el método para lograr un cambio. Para pasar de una organización tradicional, poco eficiente o diferenciada a una moderna, eficiente y altamente especializada. Empero, los contenidos de las reformas administrativas están determinados por conceptos racionalistas de las propias organizaciones, así como de fuertes tendencias o modas administrativas. Las reformas administrativas no conducen a cambios reales de las organizaciones o mejores resultado de eficacia, eficiencia, menor dispendio de los recursos públicos, mayor profesionalización de la función pública, especialización de sus funciones; por el contrario, las reformas administrativas tienden a legitimar conceptos comunes, a estandarizar, homogeneizar y estabilizar a las organizaciones, así como de estilos de administrar, dejando de lado las posibilidades estructurales de las organizaciones para la ejecución de dichas reformas.

Para que las transformaciones de la administración pública sean efectivas e integrales es necesario considerar, como señalamos en otros párrafos, un gran número de variables entre las que se consideran factores económicos, sociales y políticos. En este último se incluye: generar los consensos necesarios que apoyen la propuesta en práctica de la reforma. Sin duda un factor fundamental es la voluntad política (Guerrero, 1998) de quien gobierna para que la reforma sea posible.

La importancia de la voluntad política se enlaza con la capacidad racional, si bien limitada por el contexto del líder de la organización o el gobernante. Las ideas consti-

tuyen, entonces, un elemento adicional en el análisis de las propuestas de reforma administrativa y está vinculado con su influencia en los cambios de las políticas. Para Margaret Weir (1992: 169-188) la innovación individual es parte de la secuencia de las políticas públicas y más allá de este concepto, se encuentra la noción de dependencia de senderos. Con esto subraya la importancia del hecho de que las decisiones tomadas en un punto del tiempo pueden restringir las posibilidades futuras, en virtud de quien dirige las políticas públicas hacia rutas particulares que las ideas y los intereses desarrollan y las instituciones y estrategias adaptan. La autora relaciona como parte de su marco de análisis metodológico, ideas, instituciones y actores políticos, redes de expertos e intereses sociales en la conformación de las políticas. Las ideas recobran importancia porque traducen la percepción de los actores en estrategias y en su caso en cambios de políticas. Para Paramio “...un cambio de política es siempre un cambio de estrategias por parte de los actores, y por tanto implica un cambio en la percepción que éstos tienen de la realidad en la que operan” (1999: 10).

### **LA INSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO Y SU RÉGIMEN ADMINISTRATIVO**

Los cambios que el gobierno mexicano ha impreso en la vida de las instituciones, garantes de la vida democrática, dan cuenta de la búsqueda de un cambio político como condición indispensable, para consolidar el cambio institucional de la Administración pública. La institucionalidad de la

vida política democrática redundará en la certeza de la distribución de los bienes públicos, en la transparencia del régimen administrativo.

En el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, una reforma institucional le otorga al Instituto Federal Electoral autonomía política, técnica y operativa frente a los poderes ejecutivo y legislativo al integrarse con representantes no partidistas –consejeros electorales– designados por la Cámara de Diputados, a propuesta de los partidos políticos, a efecto de que inicie en México el proceso denominado *ciudadanización*, el cual significa que las autoridades centrales del gobierno federal no tienen más participación directa en la organización y administración de los procesos electorales. Por otra parte, en 1996 el Tribunal Federal Electoral es reconocido como parte del poder judicial, existiendo una sala de lo contencioso constitucional y salas para desahogar las materias de lo contencioso. Corresponde a los ciudadanos asumir la responsabilidad de que los asuntos políticos merezcan la confianza amplia de las diversas organizaciones civiles y políticas de la sociedad mexicana. La *ciudadanización* es el reconocimiento de que el poder político devuelve a los ciudadanos el derecho que tienen para constituirse en los responsables directos de los asuntos electorales. La *ciudadanización* en este caso, es una expresión de la mayoría de edad de las instituciones y de los ciudadanos. Empero, la operación no siempre es directa, ya que en Estados con instituciones débiles la apertura a la participación política, a través de instituciones expresamente electorales puede desestabilizar a los

sistemas políticos. Para Huntington el incremento de los procesos de participación política acompañados de la ausencia de la modernización de las instituciones daría lo que él denomina *transición autoritaria* (1992: 13- 91).

Con las nuevas reglas sobre el juego político –producto de un cambio institucional–, la democracia electoral mexicana registra dos acontecimientos esenciales en su devenir: la pérdida de la mayoría política en la Cámara de Diputados en 1997 y la pérdida de la presidencia de la república en julio de 2000. Dichos acontecimientos afectan directamente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero constituyen una prueba evidente de que el monopolio del poder político –gobierno y partido– llegan a su fin, después de siete décadas de hegemonía a favor de la fuerza partidista referida. Además, tanto en las elecciones federales de 2000 y 2003 para llevar a cabo la renovación de la Cámara de Diputados, hay un hecho sobresaliente: el electorado mexicano no le concede a ninguna fuerza partidista la mayoría absoluta para tener el control parlamentario. Esto se traduce en que el voto ciudadano traza la línea política a seguir: que las fuerzas políticas ingresen y aprendan a convivir con fundamento en la deliberación, la negociación y la adopción de fórmulas de acuerdo institucional, que son elementos vitales en la democracia. También significa que ninguna fuerza tiene por sí misma el poder ni la capacidad para imponerse a las demás y que es necesario el trabajo político que permita la construcción de acuerdos, alianzas o coaliciones para impulsar hacia delante la agenda de los asuntos y proble-

mas públicos, con el fin de que se traduzcan no sólo en proyectos por cumplir, sino en auténticas políticas públicas.

El institucionalismo en el gobierno de Vicente Fox Quesada, se expresó en la agenda del buen gobierno; se integra no por la postura unilateral de la autoridad, sino en razón de las necesidades y problemas que son expresión de la capacidad organizada de la sociedad para hacerlos efectivos con acciones públicas. La acción pública no es igual a la acción gubernamental, sino que se integra por organizaciones y grupos no gubernamentales que, en coordinación con las autoridades públicas, reflejan la preocupación sobre cómo intervenir y solucionar de manera conjunta los imperativos de la vida asociada. La acción pública implica la recuperación de la sociedad a través de los grupos organizados, para evitar que los tentáculos del poder estatista se apoderen de los espacios que le corresponden. Ha sido la acción pública la que ha acotado el poder del presidencialismo sin límites, al postular la necesidad de instaurar una presidencia con mayor perfil constitucional, lo cual es congruente con el estado que guardan las relaciones políticas y sociales del país. A partir de la fuerza del congreso, los balances del poder son ahora más frecuentes, tensos, dinámicos y complejos; la política del *mayoriteo* partidista, así como la disciplina subordinada y leal al poder ejecutivo, se diluye como patrón de conducta y empiezan a quedar atrás. Hay más discusión política de los problemas públicos y la autoridad tiene que tomar en cuenta al ciudadano para adoptar las decisiones de carácter público.



De este modo, la división y colaboración de los poderes es realidad objetiva que demuestra cómo la institucionalidad democrática gana espacio y tiempo. Las demandas sociales propias de un periodo de democratización abarcan la defensa de los derechos civiles y políticos. La atención a grupos con capacidades diferentes merece la atención gubernamental organizada y efectiva para apoyarlos en la realización de sus propias actividades y compromisos sin pretensiones de altruismo. Las tesis a favor de la equidad social se enlazan cada vez más con la calidad y la eficacia que deben tener las políticas públicas para que la acción de gobierno sea cada vez más efectiva. La lucha contra la discriminación compromete a la autoridad para otorgar mejor atención y respuesta a quienes padecen este mal público y es toma de conciencia para que el valor de la igualdad no pierda vigencia. Además, la controversia entre autoridades constituidas por diversos problemas de interés público y que se someten a la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, demuestra la autonomía de los órdenes y órganos de gobierno frente a los poderes centrales.

Los avances de las reformas electorales, en la búsqueda de la institucionalización de la democracia, son innegables, sea el caso de la alternancia política en el ámbito federal o el paso de un sistema de partidos único a uno hegemónico y después a uno predominante, empero, estos cambios son denostados en la realidad cotidiana del país. Las discusiones en los espacios públicos para el establecimiento de consensos manifiestan la presencia de una partidocracia y un aleja-

miento de la democracia a donde el individuo sea el actor principal de la vida pública. Los partidos políticos como intermediarios modernos entre el individuo y el Estado, distorsionan la voluntad de los ciudadanos. Sea el caso desde la conformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990 que la ciudadanización de las elecciones marcó una relativa autonomía para con el gobierno, pero no así de los tres principales partidos políticos (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática), los cuales propusieron y siguen dirigiendo la ciudadanización de los órganos electorales y la distribución de los recursos. Esto es, los acuerdos informales entre los partidos políticos dan cuenta de la lejanía de la *ciudadanización* de la autoridad y de la cercanía a la *partidización* de la misma.

Con base en los nuevos derroteros de la institucionalidad democrática, se ha creado una variedad de organismos autónomos, (Majone, 2002: 7) que por lo especializado de sus funciones, la apertura de los espacios públicos y la intensidad ciudadana en el país, no queda el nombramiento de sus principales directivos en el ámbito del poder ejecutivo –propone ternas–, sino en la esfera del Poder Legislativo. Es el caso del Banco de México (Méndez, 2002: 105-107), el IFE, la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Hay, sin embargo, otras instituciones, como el Instituto Federal de Acceso a la Información, que son parte de los procesos de democratización y a los que sólo se les reconoce autonomía operativa (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo

33), correspondiendo en esta situación al ejecutivo federal tomar la decisión de nombrar a los cinco comisionados que lo integran, porque es un órgano de la administración pública federal.

No menos importante en términos de la autonomía son la Comisión Federal de Competencia Económica, la Comisión Federal de Competencias y la Comisión Federal de Energía, en cuanto órganos distintos a los que corresponden al ámbito de lo federal. En el plano institucional, la relación del ejecutivo federal y el Congreso tiene ahora mayor relación de peso y contrapeso, hecho que denota una autonomía más diáfana sobre el significado de la institucionalidad democrática. En esta línea y para dar cumplimiento a la rendición de cuentas (*accountability*), el poder legislativo crea el órgano de la Auditoría Superior de la Federación, se promulga la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (13 de marzo de 2002), la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (11 de junio de 2002), la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (10 de abril de 2003) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (30 de marzo de 2006).

Estos ordenamientos son parte esencial de las nuevas reglas que se elaboraron durante la presidencia de Vicente Fox Quesada y se implementan a partir de las nuevas tendencias que el país vive en materia de cambios institucionales. La transformación institucional del poder tiene ahora perfiles democratizadores que son consecuencia de

los cambios de fondo dados en la sociedad. La lucha por la democracia se da en amplios frentes del quehacer político y social. Tanto las organizaciones civiles como los partidos políticos y la diversidad de los grupos ciudadanos, no cejan en el objetivo de fortalecer las estructuras del poder con idea y perspectiva democrática. Por ello, la lucha para conquistar el poder público y conducirlo a través del sistema institucional del Estado mexicano es intensa y comprometida, lo cual se apega a una de las características claves de la vida democrática, a saber: la incertidumbre institucional. Ésta no debe entenderse en términos patológicos, sino en el contexto de la competencia dada entre las distintas fuerzas políticas. Hay incertidumbre de acuerdo con la democracia, cuando la lucha política es competida, situación que conlleva a valorar que nadie tiene asegurada por sí misma, la victoria final y que son los resultados poselectorales, los que permiten conocer con mejores elementos de análisis quién o quiénes obtienen el triunfo por la decisión del sufragio ciudadano.

La incertidumbre democrática (Silva, 1996: 22-23) no es equivalente a los “mercados de manos invisibles”, sino que hay reglas formales y convenidas por los propios actores políticos, que determinan la formalidad de los resultados obtenidos, pero no los altibajos que son inherentes a las jornadas electorales. Cuando la incertidumbre democrática es la constante en la vida política, se reconoce la existencia de un gobierno de ciudadanos (Bobbio, 2002), lo cual significa que se ingresa a la etapa de las reglas escritas y aceptadas por todos los contendientes polí-

tos. México se encuentra en un avance importante de las reglas con orientación democrática, donde el capítulo más sobresaliente, sin duda, es la búsqueda de la efectividad de la democracia electoral.

Durante la presidencia de Felipe Calderón las principales expresiones de los principios del nuevo institucionalismo en la administración pública se han presentado en el *Plan nacional de desarrollo 2007-2012*, el cual establece cinco ejes: 1) el Estado de derecho y la seguridad; 2) economía competitiva y generadora de empleos; 3) igualdad de oportunidades; 4) sustentabilidad ambiental; 5) democracia efectiva y política exterior. Ejes que responden a lo establecido en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997, *El Estado en un Mundo en transformación*. Los contextos de un mundo cambiante y la incertidumbre de sus procesos, reclaman una disminución de la discrecionalidad de los agentes reformadores y de las propias organizaciones involucradas en la toma de decisiones. La propuesta, al respecto, del Banco Mundial, se expresa en el objetivo del Informe de 1997 el cual plantea cuál debe ser el papel del Estado, qué es lo que puede y lo que no puede hacer y cómo debe hacerlo. Es decir, la única vía para el establecimiento de un Estado eficaz es a través del fortalecimiento de las normas e instituciones (Banco Mundial, 1997).

La búsqueda de certeza institucional para la consolidación de la vida democrática en México, durante el actual gobierno, plantea como medios de ello, la denominada *judicialización de los militares*; en el sentido de que el titular del poder ejecutivo federal, por

conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), autorizó para el año fiscal 2007 un incremento del 3.79 por ciento a los haberes del personal militar, realizándose además las siguientes acciones: a partir del 1 de enero de 2007, se otorgó una compensación técnica al servicio por un monto de un mil pesos mensuales, para la totalidad del personal de tropa del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, representando un incremento en sus percepciones de hasta el 45 por ciento para el soldado, 40.7 por ciento para el cabo, 34.9 por ciento para el sargento segundo y 33 por ciento para el sargento primero. Se incrementó el sobre haber del 60 al 90 por ciento para todos los militares que forman parte de las unidades, dependencias e instituciones del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos ubicados en el valle de México.

Por otra parte, el 9 de mayo de 2007 fue publicado en *el Diario Oficial de la Federación*, el Reglamento de Vacaciones para los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, documento en el que se establecen 20 días hábiles anuales como beneficio para todos los militares en activo.

La *reforma en materia electoral* ha implicado que el Senado de la República se pronuncie por una reforma a la ley electoral, la cual planteó como principales puntos: 1) sustitución de los consejeros del IFE y 2) una nueva relación de los partidos políticos con los medios de comunicación para garantizar la equidad del acceso a éstos.

La sustitución de los consejeros del IFE, que constitucionalmente tienen carácter de

inamovible, y que, sin embargo, por una misma reforma constitucional pueden ser removidos, fue el primer punto que causó conflicto político, por la oposición de los propios consejeros, encabezados por el presidente, Luis Carlos Ugalde, a raíz de su publicación el 5 de septiembre de 2007. Posteriormente el conflicto se trasladó a los medios de comunicación cuando se anunció que la reforma prohibía a los partidos y aún a cualquier particular, la contratación de espacios publicitarios en medios electrónicos y en cambio exigía a los medios la sesión gratuita de espacios iguales para todos los partidos en los tiempos de campaña, que a partir de la reforma serían gratuitos. Con ello se cuestiona la propia calidad de las instituciones reguladoras de la convivencia electoral y democrática del país en la búsqueda de la anhelada certidumbre institucional.

Finalmente, la denominada *reforma energética* que formula el ejecutivo federal, pretende disminuir los márgenes de incertidumbre en el abasto del recurso energético. El contexto del cambio institucional que enfrenta México para consolidar el desarrollo sustentable reclama su suministro constante.

La guerra en Afganistán y el conflicto de Medio Oriente acentúan aún más la crisis de la producción del petróleo, México es sensible a esta situación, es decir, el país para mantenerse en armonía con el vecino del norte debe aumentar desmedidamente la producción petrolera, para lo cual requiere de cuantiosas inversiones. La puerta para la entrada de las grandes empresas norteamericanas está abierta.

Los actuales arreglos institucionales presentan una dualidad de contextos, por un lado la posibilidad que el gobierno mexicano salga beneficiado para consolidar un crecimiento económico equilibrado con sentido humano. Por el otro, la situación internacional que vive México es de alta complejidad, ya que la rápida y desigual integración económica daría paso a serios problemas de crecimiento económico equilibrado, así como de la afectación ambiental en el Sureste y el Golfo. Los actuales arreglos institucionales realizados al Estado mexicano, en general, y a la administración pública, en particular, han sido justificados en diferentes espacios, arguyendo su éxito en diferentes sociedades.

Las reformas institucionales que México ha presentado en las tres últimas décadas, bien pueden agruparse en cuatro grandes núcleos, a saber: 1) la disminución sensible del gasto público; 2) un proceso de liberalización; 3) inserción al contexto y organismos mundiales y 4) disminución de las funciones estatales, vía desmantelamiento de las empresas del Estado, liquidación, fusión y privatización. La búsqueda de la modernización o innovación del Estado a través de las reformas del estado son la apología del cambio institucional. Empero, queda claro que la Reforma del Estado, hasta el momento no ha tocado la estructura administrativa del gobierno, esto es, la institucionalización de la administración pública se ha quedado en intentos de homogeneizar las organizaciones públicas y sus propios procesos a través de la utilización o incorporación en el lenguaje administrativo de ciertos conceptos o preceptos.

## COMENTARIOS FINALES

En el objetivo del presente trabajo, la elección racional en su vertiente de racionalidad satisfactoria se utiliza como herramienta de análisis al tratar a los actores de forma aislada, es decir, en el caso de la administración pública, la capacidad que tiene la persona que ocupa el cargo de gobernador para implementar la reforma y la voluntad de llevarla hasta su aplicación. La importancia que tiene la existencia de las instituciones en un sistema político está relacionada con una reforma de hacer las cosas, porque las instituciones establecen interacciones reguladas y reglas que moldean el comportamiento de todos los actores. Su cumplimiento establece certidumbre y confianza en el quehacer gubernamental. Para que se cumplan deben existir los incentivos suficientes de tal suerte que el no cumplir una regla sea más costoso que el cumplirla, sólo en estas condiciones las instituciones funcionan.

Las cuestiones que tienen que ver con el cumplimiento de las normas se relacionan con la necesidad de que exista un diseño específico de las normas, es decir, que no sean ambiguas ni contradictorias, además deben existir actores encargados de monitorearlas, esto es, un aparato administrativo que las haga cumplir y castigar, al mismo tiempo el aparato administrativo debe contar con reglas para cumplir su trabajo e instancias a quien rendir cuentas. Evaluar prácticas informales y culturales que se enfrenten con las reglas formales es un elemento que permite prever de qué forma adaptarlas al ambiente y monitorearlas. Un

problema grave es cuando en un sistema político no existen reglas formales o las que existen no se cumplen y predominan las reglas informales, la discrecionalidad y el trato preferencial. Cuando esto sucede se genera un contexto de injusticia, desigualdad e incertidumbre en el sistema político. Esto ha sucedido en México desde hace varios años. En México no han existido frenos y equilibrios necesarios que aseguran la institucionalidad del sistema político. A propósito del análisis institucional en México en el siglo XIX, el estilo del gobierno mexicano intervencionista y arbitrario obligó a las empresas a actuar de forma altamente politizada valiéndose para todos los intercambios de redes familiares, influencia política y prestigio, con el fin de acceder a un trato privilegiado. Los que estaban fuera de los privilegios se vieron obligados a actuar fuera de la ley. Esta circunstancia, imposibilitó el desarrollo institucional del país. Durante el siglo XX México mantuvo una estructura de orden distinta a la institucionalidad. Sin embargo, en los años ochenta, cuando iniciaron los cambios económicos y políticos se puso en la discusión el contexto institucional del país y la necesidad de realizar un nuevo diseño tendiente a resolver problemas de desigualdad, incertidumbre y falta de confianza.

Los cambios políticos y económicos que México ha vivido con intensidad en la última década se enlazan con un nuevo perfil de la institucionalidad democrática, pero tienen importantes antecedentes que es esencial retomar con objeto de localizar los procesos y los cambios en términos de

continuidad y permanencia. En efecto, la reforma económica del Estado iniciada y formalizada en los ochenta con el reconocimiento de la rectoría (artículo 25 constitucional) del propio Estado en la vida productiva y social, la creación del Sistema de Planeación Democrática (artículo 26 constitucional) y la definición de las áreas estratégicas y prioritarias de la economía (artículo 28 constitucional), así como la adopción de las políticas de apertura externa, desregulación, privatización y liberalización, constituyen el punto de partida para ubicar las nuevas relaciones entre la sociedad, el Estado y el mercado.

De este modo, los espacios económicos y sociales son motivo de una redefinición que transforma el papel del Estado en la sociedad, para dar paso al juego de la economía de mercado, no a un mayor intervencionismo estatal que tiene sus límites de eficacia con el agotamiento de la economía estatizada que se proclamó al amparo de la justicia social y los arreglos corporativos. La reforma económica del Estado precede a los cambios políticos, pero son aspectos fundamentales para situar a la perspectiva de mediano plazo que la institucionalidad democrática se nutre de esos elementos. La nueva institucionalidad del país toma distancia de los valores del autoritarismo, porque la recuperación de la vida privada, la ampliación de los espacios públicos, el auge de los grupos sociales y el aumento de la competencia política son factores que obligan a que el Estado precise con claridad las formas y modos de regulación para que la sociedad y las fuerzas productivas se desarrollen con mayor certidumbre.

Desde finales de los noventa y hasta la fecha, las transformaciones del Estado mexicano apuntan por la existencia de más equilibrios dinámicos que dan como resultado un ambiente económico y político orientado a la democratización del poder. La recuperación y el fortalecimiento de las libertades civiles y políticas es un elemento decisivo para entender el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, al igual que de sus instituciones políticas como los partidos políticos. Así, lo público y la política se recuperan como espacios de la sociedad y ésta, con sus acciones colectivas, gana terreno para proclamar las bondades de la autonomía y la autogestión. No más Estado tutelar ni gobierno mediatizador; son ahora reclamos públicos e institucionales, se han formalizado hasta reconocer la existencia de una sociedad activa, contestataria y organizada, la cual ha conseguido ganar espacios que le fueron expropiados por el poder político. Lo público y la política se han descentralizado para frenar las formas del burocratismo administrativo, dando cabida a la expresión plural y productiva de una sociedad que recupera su derecho de iniciativa para demandar mejores acciones de gobierno.

El cambio político que se ha generado desde entonces ha propiciado mayor competitividad y transparencia en los procesos electorales y cambios estructurales en la economía como el caso de la autonomía del Banco Central. Los cambios en la economía no han sido suficientes para asegurar un crecimiento que permita mejorar el nivel de vida de la mayor parte de la población, sin embargo, han impactado la inversión y el

comportamiento de actores económicos y políticos. Sin duda, el cambio administrativo profundo que propicie nuevas condiciones de organización y comportamiento de los funcionarios públicos puede generar los incentivos necesarios orientados a ofrecer bienes y servicios gubernamentales de manera honesta y responsable, propiciando con ello un contexto institucional estable y con alto grado de certidumbre, lo cual es una condición deseable para un país en proceso de democratización.

El problema de la construcción de la democracia en un país como México, en realidad supone dos problemas: el del diseño de nuevas reglas, procedimientos e instituciones que funcionen de acuerdo con los principios mínimos de cualquier ordenamiento institucional democrático y el de la destitución autoritaria; es decir, el problema de superar las inercias autoritarias del sistema. Si bien se trata de dos caras de una misma moneda, todo hace indicar que el primer aspecto dificulta mayormente nuestro tránsito a la democracia, ya que la administración pública mexicana aún se encuentra muy lejos de haberse modernizado para los cambios venideros.

## NOTAS

<sup>1</sup> Nos referimos al valor público, como el valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. En una democracia, este valor es definido en última instancia, por el público mismo. El valor es determinado por las preferencias de los

ciudadanos, expresadas a través de una variedad de medios y reflejadas por medio de las decisiones de los políticos electos.

## BIBLIOGRAFÍA

Ávila Ramírez, Ángel (2002), "Dilemas en la fiscalización y la rendición de cuentas en México. Un enfoque institucional", en *Revista IAPEM*, núm. 53, Toluca.

Ayala Espino, José (1996), *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías contemporáneas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa.

——— (1999), *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C. Banco Mundial.

Becerra, Ricardo; Ricardo Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena.

Bertranou, Julián (1995), "Estructurando la política. El papel de las instituciones", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, México, UNAM.

Bobbio, Norberto (2002), *El futuro de la democracia*, México, FCE.

Cansino, César e Israel Covarrubias (2007), *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, CEPACOM-Educación y Cultura.

- Coatsworth, John (1985), "Obstacles to economic growth in nineteenth century México", en *American historical review*, North American, Indiana.
- Dahl, Robert y Lindblom, Charles E. (1992), *Politics, economics & welfare*, Transaction Publishers, Londres, New Brunswick.
- Guerrero Amparan, Juan (1998), *Un estudio de caso de la Reforma Administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, en Documento de Trabajo, núm. 61, México, CIDE.
- Hall, P. y Taylor, R. (1999), "La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos", en Alarcón, Víctor y Zamitiz, Héctor (coords.), *Revista Conmemorativa del Colegio*, "Enfoques contemporáneos en ciencia política", México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Huntington, Samuel (1992), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- Majone, Giandomenico (2002), "Policy Credibility: Why it is Important and How it can be Achieved", conferencia dictada en el Colegio de México, 7 de noviembre.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1997a), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE.
- (1997b), "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, México, CIDE.
- (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en *American Political Science Review*, núm. 78.
- Méndez Reyes, Jesús, (2002) "La Administración pública y las reformas económicas de ajuste: el caso del Banco de México", en *Revista IAPEM*, núm. 53, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Mill, John Stuart (1969), *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*, México, Herrero Hermanos.
- North, Douglass C. (1994), *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial.
- (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Olson, Mancur (1992), *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa.
- Oszlak, Oscar (1999), "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del estado", en *Nueva Sociedad*, núm. 160, Buenos Aires.
- Paramio, Ludolfo (1999), "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina", en *Zona Abierta*, núms. 88/89, Madrid, Fundación Pablo Iglesias.
- Peters, Guy B. (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Przeworki, Adam (1995), *Democracia y mercado*, Gran Bretaña, Cambridge University.



- Silva Márquez, Jesús (1996), “Esferas de la democracia”, en *Cuadernos de Divulgación Política*, núm. 9, México, Instituto Federal Electoral.
- Simon, Herbert (1955), “A Behavioral Model of Rational Choice”, en *Quarterly Journal of Economics*, núm. 69.
- Tsebelis, George (1990), *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press.
- Weir, Margaret (1992), “Politics and Jobs: Boundaries of Employment Policy in the United States”, citado en Calvin, Claudia y Jesús Velasco, “Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura”, en *Política y Gestión*, vol. IV, núm. 1, México, CIDE.
- Vergara, Rodolfo (1993), “Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 3, México, FLACSO.
- Vergara, Rodolfo (1997), “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la Ciencia política”, estudio introductorio del libro: March, James G. y Olsen Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma de Sinaloa/FCE.