

La agenda pendiente en el sistema institucional del estado mexicano

**Bruce J. Perlman
Juan de Dios Pineda**

INTRODUCCIÓN

Cualquier base conceptual del nuevo institucionalismo, parte del razonamiento de que no existe un marco organizacional eficiente si éste no se encuentra estructurado en cuadros de dirección y de operación técnica y profesional previamente preparados; y segundo, no existe un campo profesional ni disciplinario de la administración pública eficiente si éste no centra su atención en servir mejor a la sociedad a partir del concepto de equidad social, y el mejor diseño e implantación de políticas. Conceptos como el de transparencia y rendición de cuentas no son suficientes para explicar, en las condiciones actuales, el sistema institucional mexicano. En este trabajo se entiende el concepto institucional en sus tres dimensiones, e igual número de escuelas teóricas, y éste es analizado a la luz de plantearse tres retos en la actual reforma institucional mexicana. Las vertientes de estudio son: 1) Los retos en la implementación de la política de profesionalización del servicio público; 2) La necesaria democratización, modernización, y participación interna de los partidos políticos; y 3) La necesidad de transparencia en el cabildeo institucional entre los poderes públicos ejecutivo y legislativo. Así, este ensayo parte de la premisa de que en un sistema de reciente apertura democrática y alternancia políticas debe acordar la agenda pública y encarar estos retos en un corto plazo desde una visión institucional. Este ensayo se organiza por los tres temas referidos y, previamente a éstos, se estudia desde una perspectiva general el enfoque del nuevo institucionalismo, incorporando una discusión sobre sus tres principales escuelas que, desde una perspectiva diferenciada, pretenden centrar la discusión de este trabajo. El ensayo cierra con una serie de conclusiones.

ELEMENTOS BÁSICOS DEL ESTUDIO DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO

Racionalidad y decisión organizacional

En esta sección se tratarán los términos de racionalidad y decisión organizacional, pues es imprescindible hablar de éstos en el marco del nuevo institucionalismo. Este repaso se hará a la luz de los apuntes de Herbert Simon (1984), así como de James March y Johan Olsen (1997).

El trabajo de March y Olsen sobre teoría organizacional está orientado a poner en juicio el concepto de racionalidad como explicación unívoca del comportamiento organizacional desde dos etapas evolutivas: la primera a partir del concepto de satisfacción y racionalidad limitada; y la segunda a partir de las nociones de temporalidad, preferencias y ambigüedad organizacional. La primera etapa cuestiona el paradigma racional que dominaba en los años cincuenta a la disciplina de la administración pública. Herbert Simon, por su parte, argumenta que los seres humanos no buscan optimizar sus decisiones organizacionales, debido a dos razones: primero, porque la capacidad cognoscitiva de los individuos es limitada, ya que no son capaces de captar y procesar la información derivada del problema que enfrentan; y segundo, porque las decisiones organizacionales generalmente se toman bajo restricciones presupuestales y de tiempo, lo que también hace imposible la optimización o la racionalidad total a la hora de decidir. En consecuencia, concluye Simon, “el modelo racional de toma de decisiones que tiene como propósitos la optimización de los recursos es irreal, por la insuficiencia de recursos y de información que se presenta en las instituciones” (1984: 55-56).

Simon propone un modelo alternativo en la toma de decisiones organizacionales, denominado modelo de “racionalidad limitada”. Este modelo se basa en la percepción de que los que toman las decisiones no pretenden “optimizar al máximo” los recursos organizacionales, más bien encuentran cursos de acción que les “proporcionan resultados aceptables” y mediante los cuales cubren los propósitos institucionales. Por ello el modelo de racionalidad limitada no pretende decidir con información completa, sino asume que las preferencias son estables y que el tomador de decisiones las conoce. De ahí el matiz de percepciones entre racionalismo y racionalismo limitado, siendo éste en donde encuentra expresión el nuevo institucionalismo.

Una aportación adicional de Simon y March consiste en identificar el mecanismo mediante el que se distribuye la atención organizacional entre las distintas subunidades administrativas, de parte de la oficina central que es en donde se toman las decisiones. Se argumenta que las organizaciones realizan una distinción radical entre desempeño satisfactorio y no satisfactorio, pues es un asunto que está fuera de toda ambigüedad. Por ello la atención de las organizaciones se concentra en aquellas subunidades cuyo desempeño es calificado como no adecuado, es decir, que no cumple con los propósitos sustantivos de la organización. La segunda etapa se refiere a la propuesta planteada en la década de los setenta, misma que alienta un modelo alternativo para analizar el proceso de toma de decisiones en las instituciones. Éste se refiere a considerar el contexto de los problemas y soluciones en las instancias decisoras de la organización como el factor más importante. Por ello se afirma que cuando un problema aparece en la agenda de la organización, le es asignada una respuesta ya existente o bien, una solución de la que los decisores ya tienen experiencia: así algunos problemas son resueltos, otros parcialmente y algunos más no son resueltos, por lo que están en espera de que vuelvan a la agenda de decisiones bajo otro contexto.

El concepto de racionalidad en el ámbito del comportamiento organizacional, deforma, de manera fundamental, la comprensión de los procesos de toma de decisiones en las organizaciones, en virtud de que en muchas ocasiones el concepto de preferencia no es compatible con la evidencia sobre el comportamiento organizacional, pues las preferencias muestran claros rasgos de ambigüedad. Además de que es poco factible aceptar el modelo racional, teórica y empíricamente, por el hecho de que las preferencias no son estables, consistentes y precisas, pues el proceso de decisión de los individuos es, en la mayoría de los casos, subjetivo: de ahí la importancia del concepto de racionalidad limitada. Se puede afirmar que los estudios del modelo racional explican deficientemente la vida organizacional porque no atienden con claridad el amplio margen de ambigüedad que existe en las preferencias de individuos y organizaciones.

Líneas centrales del nuevo institucionalismo

Hablar sobre el neoinstitucionalismo significa considerar, de entrada, que las instituciones reducen la incertidumbre porque inherentemente proporcionan una estructura preconcebida para la vida organizacional cotidiana. También, forman lineamientos para la interacción humana, a partir de las reglas, normas y comportamientos formales e informales que se presentan en un contexto organizacional. De ahí que el estudio de esta vertiente administrativa y en consecuencia las propuestas de March y Olsen (1997: 9) sobre esta rama, sean recogidas con ánimo por los estudiosos en la materia:

“En momentos en que la ciencia política anglosajona se encuentra dominada por el paradigma racional, y sus exitosas teorías sobre el comportamiento político inspiradas en el pensamiento microeconómico como la elección racional y la elección pública, los trabajos de March y Olsen deben entenderse como una exploración de la utilidad del concepto de racionalidad para explicar la política (...) La ciencia política contemporánea se ha concentrado en analizar y explicar cierto tipo de fenómenos políticos: aquellos relacionados con negociaciones, intercambios y enfrentamientos entre actores políticos. Sin embargo, ha descuidado otra dimensión de la política que no cabe dentro

de los modelos racionales: la dimensión institucional. [Pues] desde la perspectiva institucional el objetivo de los estudios políticos no es analizar el enfrentamiento, sino los mecanismos de formación del consenso y creación de metas colectivas en sociedad. En esta concepción de la política, los actores no son permanentemente enemigos o aliados, sino, más bien, ciudadanos que comparten concepciones específicas del mundo, crean identidades colectivas e interactúan dentro de espacios institucionalizados de actividad público-política.”

Para March y Olsen la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político, pues el modelo racional explica deficientemente la conducta organizacional porque no reconoce el amplio margen de ambigüedad que existen en las preferencias del individuo y las organizaciones. En palabras de March y Olsen, “este conglomerado interdependiente de “normas, reglas, prácticas informales y formales, usos y tradiciones en las organizaciones es conocido como marco institucional” (1997: 41).

Este enfoque teórico ha surgido en el debate académico y en su aplicación a las organizaciones durante los últimos veinte años propiamente, como una reacción en contra del éxito del enfoque racional, pues básicamente los modelos racionales prestan poca atención al contexto en el que se mueven los agentes gubernamentales. En cambio, el nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales –políticos, sociales y económicos–, dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre el comportamiento y la toma de decisiones. Para el nuevo institucionalismo, cada organización desarrolla características propias que la diferencian de otras, siendo estas diferencias el factor más importante a considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales.

El propósito del nuevo institucionalismo es analizar los procesos mediante los que las instituciones desarrollan sus rasgos típicos, así como describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la organización. Con todo, el enfoque del nuevo institucionalismo no se constituye como un cuerpo unificado de categorías y herramientas teóricas, más bien se concibe como un cuerpo de tres enfoques analíticos diferenciados, y con diverso origen: cada uno de ellos autodenominado como nuevo institucionalismo. Esas tres escuelas de pensamiento serían: el institucionalismo histórico-político, el institucionalismo de la elección, y la escuela del institucionalismo sociológico.

No obstante, existen tipologías para clasificar los estudios del nuevo institucionalismo, se puede considerar que la diferencia más importante entre las corrientes consiste en una distinta concepción de la utilidad y los alcances del concepto de racionalidad, para explicar el comportamiento de los individuos en el marco de las organizaciones. Esos enfoques se han desarrollado como reacción a las perspectivas conductistas que tuvieron gran influencia durante las décadas de los cincuenta a los setenta, mismas que buscaron explicar el papel que las instituciones juegan en la determinación de resultados de las políticas gubernamentales.

Al respecto, más adelante se presenta un panorama de la génesis de cada una de esas escuelas, y las características que las hacen diferentes, en atención a los problemas políticos y sociales. Se muestran las fortalezas y las debilidades analíticas de cada una, estudiando la postura de cada escuela con respecto a dos aspectos fundamentales que conlleva el análisis institucional: 1) cómo interpretar la relación entre instituciones y comportamiento institucional; y 2) cómo explicar el proceso mediante el que las instituciones surgen o cambian.

El nuevo institucionalismo es una teoría que explica la estabilidad en los procesos sociales, a partir del conocimiento de las reglas y de su contexto organizacional; y también deriva del hecho de que no considera a los agentes como personas autónomas e independientes, pues siempre están sujetos a una serie de transacciones en las que se manifiestan relaciones de poder, no por atributo sencillamente sino por elementos de transacción (Crozier y Friedber, 1990).

El nuevo institucionalismo explica la estabilidad en los procesos sociales a partir de dos ideas: a) las organizaciones sólo cambian de manera incremental y concatenada; y b) las normas y reglas en las instituciones influyen de forma determinante sobre el comportamiento de los individuos. Aunque reconoce la posibilidad de la convención y el contrato como una vía de cambio institucional, por actores que pueden llegar a ser protagónicos en momentos claves del desarrollo institucional. Como las instituciones cambian de manera incremental, también es convencional que los actores pueden cambiar su comportamiento en el mismo contexto organizacional de manera incremental. En palabras de North (1993) las instituciones “cambian poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos y concatenados” (1993: 19-20).

El nuevo institucionalismo –en cualquiera de sus tres campos de estudio: el económico, el histórico-político y el sociológico, identifica la relación entre institución y ambiente, como origen de todo cambio organizacional. El ambiente está formado por organizaciones diversas, internas y externas; y de hombres con intereses y en interdependencia en el mismo contexto organizacional; y en el que se consideran como elementos rectores las tradiciones y las reglas.

Los conceptos de estabilidad y cambio institucional

Para el nuevo institucionalismo económico, la estabilidad es resultado de la obediencia al conglomerado de normas que regulan la actividad económica (Ayala, 1992). Estas reglas pueden ser de dos tipos: formales o informales –su obediencia está garantizada debido a la amenaza de sanciones para quienes las transgredan. Al mismo tiempo porque son producto del acuerdo, del arreglo organizacional (Sánchez, 1998).

El cambio institucional consiste en ajustes marginales a esos conjuntos de reglas y a sus mecanismos de sanción. Los agentes del cambio son los individuos y la organización que intentan maximizar sus preferencias, a partir del conjunto de incentivos que existe en los arreglos institucionales. Para North (1993: 44), el principal motor del cambio son las variaciones en los precios relativos, en virtud de que un cambio en esos indicadores crea un nuevo conjunto de incentivos para individuos y organizaciones, los cuales reaccionan intentando manipular las reglas institucionales de acuerdo con sus intereses en las nuevas circunstancias. Es por ello que el cambio siempre es incremental. Las distintas organizaciones negocian sucesivos ajustes a las reglas, de acuerdo con sus intereses; no obstante que ninguno de esos ajustes modifique radicalmente la naturaleza del arreglo institucional.

De conformidad con los argumentos de North, el cambio en las instituciones obedece a patrones racionales relativamente convencionales: actores racionales que intentan maximizar sus preferencias, respetando ciertas reglas del juego y que son capaces de calcular sus beneficios potenciales si se modificaran algunos de los acuerdos. Estos actores son, además, capaces de movilizar recursos para luchar por las modificaciones que a ellos les resultan más convenientes (Pardo, 1997).

Esta concepción del cambio institucional sugiere una evolución hacia arreglos institucionales eficaces; sin embargo, North señala que los mercados son imperfectos, la información incompleta y los costos de transacción elevados, lo que ocasiona una situación de relativa incertidumbre para el ejercicio del cálculo racional. En estas circunstancias, los actores recurren a ideologías, teoría y modelos determinados históricamente para tratar de interpretar la realidad. De tal forma que al final tenemos actores racionales atrapados en circunstancias definidas históricamente, con construcciones mentales subjetivas, quienes al actuar modifican de manera paulatina su contexto institucional.

El nuevo institucionalismo sociológico se distingue por su énfasis en la trascendencia de los procesos cognoscitivos de los individuos. El comportamiento de los miembros de una institución se explica con base en los procesos de adquisición de conocimientos de organizaciones e individuos. Las reglas y tradiciones institucionales son resultado de un proceso histórico, de fenómenos culturales, y constituyen el marco de referencia con el que los agentes interpretan y explican el mundo que los rodea. De ahí que la percepción del mundo que tienen los individuos está determinada por la cultura

institucional en la que se desempeñan. El nuevo institucionalismo sociológico no acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen con cierto éxito las prácticas institucionales; por el contrario, esta escuela concibe a organizaciones e individuos como actores relativamente pasivos, mismos que son capaces de adaptarse de manera eficaz a cambios en el contexto organizacional; sin embargo, con poca capacidad para influir en éste.

Si es verdad que el nuevo institucionalismo sociológico concibe al cambio institucional como respuesta de la interacción entre organización y medio ambiente, también es cierto que para esa escuela el cambio es un proceso evolutivo pausado, ya que se parte del supuesto de que un medio ambiente organizacional se va transformando con cierta lentitud. Bajo esas condiciones, el cambio institucional es una lenta evolución de las tradiciones y valores que nadie puede pronosticar ni controlar.

El nuevo institucionalismo histórico-político, por otro lado, está concebido a partir de los conceptos organizacionales, explicando los mecanismos con los cuales los hombres y las organizaciones toman decisiones, en el marco de una serie de incentivos, zonas de incertidumbre, y de relaciones de poder. En otras palabras, la vertiente del neoinstitucionalismo histórico-político parte de contextos organizacionales con relaciones intensas de los agentes, de la maximización de beneficios y del entendimiento de que zonas de intercambio son también arenas en las que se llevan a cabo las relaciones de poder, intercambio de intereses, enmarcados en reglas y tradiciones.

Las tres versiones del nuevo institucionalismo se diferencian según el nivel de racionalidad que atribuyen a sus actores. La vertiente económica del nuevo institucionalismo presupone la existencia de elementos culturales en la construcción del marco institucional, pero deja de lado la concepción de que el comportamiento de individuos y organizaciones está totalmente determinado por la cultura y las relaciones intrasociales. El nuevo institucionalismo sociológico rechaza la posibilidad de que existan actores racionales y concibe a las organizaciones como construcciones culturales, concentrando su argumentación en los procesos de adaptación y promoción de las instituciones y sus contextos organizacionales. El neoinstitucionalismo histórico-político, como elemento intermedio de las tres vertientes, supone a las instituciones como conglomerados de reglas y tradiciones que tienen su punto de partida en las rutinas organizacionales; de ahí que los actores las asuman porque representan mecanismos eficaces para modelar la realidad y coadyuvar en los procesos de elecciones que lleven a resultados óptimos.

Las tres escuelas del nuevo institucionalismo

Si bien es cierto, tal y como se ha señalado líneas arriba, que el rasgo más distintivo del nuevo institucionalismo es que no constituye un cuerpo unificado de pensamiento, esto se debe a que en los últimos 20 años han aparecido al menos tres enfoques analíticos disciplinarios diferentes, cada uno de ellos autodenominado como “nuevo institucionalismo”.

Con todo, las propuestas han logrado madurar la estructura de esta línea de pensamiento institucionalista. Es común identificar que esas tres escuelas del pensamiento –el histórico, el de la elección racional y el nuevo institucionalismo sociológico– se desarrollaron contra la reacción a las perspectivas conductistas organizacionales que tuvieron predominio en las décadas de los sesenta y setenta del siglo xx, mismas que han buscado hacer nítido el papel que las instituciones juegan en la determinación de los resultados políticos y sociales.

A continuación se presenta un repaso breve de la génesis de cada una de esas escuelas y las características que las hacen distintivas, en sus propuestas sobre los problemas sociales y políticos de las organizaciones. También se comparan las fortalezas y debilidades analíticas, con base en la manera en que interpretan la relación entre instituciones y comportamiento, y cómo explican el proceso mediante el que las instituciones se crean o cambian.

La escuela del institucionalismo histórico

Esta escuela se desarrolló como respuesta a los enfoques grupales de la política y del estructural-funcionalismo que eran los que predominaban en la ciencia política en las décadas de los sesenta y setenta: se retomaron aspectos de ambas teorías para ir en busca de propuestas más consolidadas.

Los neoinstitucionalistas históricos fueron influenciados de los estructural-funcionalistas cuando entendieron a la política como un sistema de partes en interacción, pero rechazaron la tendencia a observar las formas sociales o culturales de los individuos como los parámetros que manipulan la operación del sistema. Entienden a la organización institucional de la política como el principal factor que delinea el comportamiento colectivo y que genera respuestas definitivas. Así, se pugna por un estructuralismo implícito en las instituciones de gobierno, en lugar del funcionalismo sustentado en añejas propuestas que observaban los resultados políticos como respuestas a las necesidades del sistema.

De la teoría de grupo, este tipo de neoinstitucionalistas acepta el argumento de que el conflicto entre camarillas, producido por la escasez de recursos, se centra en la política, pero a la vez, busca indagaciones para distinguir los resultados políticos y las desigualdades que señalan los resultados. Esta escuela encontró tales explicaciones en la manera en que se intercambian conflictos entre las estructuras de las organizaciones políticas y económicas, al privilegiar ciertos intereses y descuidar otros. Estos nuevos institucionalistas asignan un alto significado a las instituciones políticas formales, así como al desarrollo de conceptos más amplios de cómo y cuáles son las instituciones que trascienden:

“El estructural-funcionalismo y las teorías del conflicto grupal tuvieron exponentes pluralistas y neo-marxistas. Durante los años 70’s, mucho se debatió sobre el papel y, especialmente, en la influencia de estas corrientes en el desarrollo del institucionalismo histórico. En particular, el desarrollo de esta escuela permitió a muchos institucionalistas históricos mirar más cercanamente al Estado, y no verlo más como un agente neutral entre intereses en competencia, pero sí como un complejo de instituciones capaz de estructurar el carácter y los resultados de un conflicto grupal. Poco después, los analistas de esta escuela comenzaron por explorar cómo otras instituciones políticas y sociales, o del tipo de ellas asociado con el trabajo y el capital, podrían estructurar interacciones entre sí y generar trayectorias nacionales distintivas. Mucho de este trabajo consiste en un cruce comparativo de políticas públicas nacionales, resaltando típicamente el impacto de las instituciones políticas nacionales en las relaciones de estructura entre los legisladores, los intereses creados, el electorado y el poder judicial” (Hall y Taylor: 1999: 17).

La mayor parte de los neoinstitucionalistas de esta corriente entienden a las instituciones como los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política. Para ellos, las instituciones oscilan entre las reglas de un orden constitucional, o de los procesos operativos promedio de una burocracia, y los acuerdos que predominan el comportamiento entre las asociaciones formales.

Son cuatro las características que distinguen a esta escuela: por un lado, tienden a conceptualizar las relaciones entre las instituciones y el comportamiento individual en segmentos amplios; segundo, enfatizan las asimetrías del poder relacionado con la operación y desarrollo de las instituciones; tercero, se inclinan por una perspectiva del desarrollo institucional que se caracteriza por la dependencia; y finalmente, se preocupan por integrar el análisis institucional con la contribución de otros factores que pueden ser revelados en resultados políticos.

En cuanto a la percepción de cómo las instituciones impactan el cumplimiento de los individuos, como asunto central de cualquier análisis neoinstitucional, se presentan dos propuestas: el enfoque del cálculo, y el enfoque cultural. Ambos muestran las diferencias de que cómo se comportan los actores, qué hacen las instituciones, y por qué las instituciones persisten en el transcurso del tiempo. En respuesta a preguntas sobre cómo se comportan los actores, aquellos que adoptan el enfoque de cálculo se centraron en los aspectos del comportamiento humano que son instrumentales y que están basados en el cálculo estratégico. Suponen que los individuos buscan maximizar el cumplimiento de un conjunto de objetivos determinados por una función de preferencia específica, lo que lleva a comportarse estratégicamente; es decir, implica pulsar todas las opciones posibles para seleccionar aquellas que confieran el máximo beneficio. En general, los objetivos o preferencias del actor son dados exógenamente al análisis institucional Hall y Taylor (1999: 19).

Conforme a este enfoque, las instituciones afectan, sobre todo, el comportamiento, sobre la base de que los actores dan un mayor o menor grado de certidumbre a las organizaciones, pues éstas dan información relevante para el cumplimiento de mecanismos para los acuerdos, y también para las penalidades. El punto central se refiere a que las instituciones impactan la acción individual al modificar las expectativas que un actor tiene sobre los cursos de acción que otros adoptan: por ello la interacción estratégica juega un papel trascendente en el análisis. El enfoque cultural, por otro lado, pone énfasis en el grado en que el comportamiento no es un asunto completamente estratégico, pero sí es parte de una visión más global y universal del individuo. Esta escuela, sin negar que el comportamiento humano es racional o propositivo, observa hasta dónde los individuos cambian las rutinas establecidas o los patrones de comportamiento para lograr sus objetivos. El enfoque tiende a ver a los individuos como satisfactores, en lugar de maximizadores de utilidad, además de señalar hasta qué grado la elección de un curso de acción depende de la interpretación de una situación, en vez de un puro cálculo instrumental.

Los neoinstitucionalistas históricos son eclécticos en el sentido de que acuden a otros enfoques, con el propósito de especificar la relación entre la institución y la acción. Por ello se explican que las instituciones son resistentes al rediseño institucional, porque estructuran las propias elecciones sobre la reforma que el individuo pretenda promover (Grafstein, 1992).

Una segunda característica del análisis en el institucionalismo histórico se refiere al papel preponderante concedido al poder y a sus relaciones, de ahí que todos los estudios neoinstitucionales tiene un tratamiento central sobre ese tema, sobre todo, en la manera en que las instituciones distribuyen el poder entre los grupos sociales. Por ello, en vez de considerar escenarios predeterminados para reclutar a los individuos, los institucionalistas históricos son proclives a suponer que hay un mundo en el cual las organizaciones dan incentivos a los grupos para su acceso al proceso de toma de decisiones.

Esta corriente, por otro lado, está relacionada con una perspectiva del desarrollo histórico, a partir del concepto de causalidad social, en el sentido de que deja de lado el principio en que las fuerzas operativas generan resultados similares en las fuentes organizacionales. En cambio, favorecen la perspectiva de que el efecto de esas fuerzas será medido por los signos contextuales de una situación específica, naturalmente institucional. Por ello, las organizaciones son tomadas como elementos relativamente persistentes del panorama histórico, y como uno de los factores centrales que llevan al desarrollo histórico mediante un conjunto de rutas incrementales; en periodos de continuidad, pero puntualizados por coyunturas críticas cuando un cambio institucional se realiza.

Si bien los institucionalistas históricos otorgan una importante atención al papel de las instituciones en la vida política, pocas veces insisten en que las organizaciones son la única fuerza causal en la política. Pretenden centrar a las organizaciones en una cadena causal que incorpora un papel relativo a otros factores, especialmente en términos de desarrollo político y de difusión de ideas. Como eje central, estos institucionalistas dan por sentado que el mundo es más complejo que el mundo de preferencias e instituciones, a menudo postulado por los institucionalistas de la elección racional.

La escuela del institucionalismo de la elección racional

Esta escuela en su desarrollo tomó herramientas analíticas de la economía de la organización, que destaca la trascendencia de los derechos de propiedad, la solicitud de arrendamientos y los costos de transacción a la operación y desarrollo de las instituciones. Lo anterior, aparejado a la idea de que en el desarrollo de una forma particular de organización, este institucionalismo puede ser explicado como resultado de un esfuerzo por reducir los costos de transacción en el cumplimiento de una actividad, sin respaldo preponderante de la institución. El institucionalismo de la elección racional, al igual que las otras escuelas, posee un debate interno en sus categorías. Con todo, son cuatro las características más relevantes de este enfoque. En la primera, se comenta que los institucionalistas de la elección racional usan un conjunto de suposiciones de comportamiento. Tal y como los economistas clásicos, sus modelos se centran en grandes postulados con números limitados de variables; de ahí que la sentencia de las suposiciones son su fundamento central. Parten del hecho de que los actores predominantes han fijado sus preferencias –adaptadas a condiciones precisas bajo el principio de transitividad–, y que bajo su comportamiento buscan maximizar el cumplimiento de las preferencias. De una manera estratégica suponen la aplicación de un cálculo dimensional. Para esos institucionalistas el asunto central es minimizar incertidumbre y maximizar resultados.

El segundo rasgo se refiere a que esta escuela tiene una imagen muy particular de la política, la percibe como una serie de dilemas de la acción colectiva. Así, lo que previene a los actores de tomar un curso de acción a nivel colectivo es la ausencia de arreglos institucionales, que garanticen el comportamiento complementario de los otros actores. Parten del supuesto de que algunos individuos, en el contexto institucional, generan resultados nada óptimos para la colectividad y sí en beneficio de un grupo reducido de actores.

La tercera característica se refiere a una de las grandes contribuciones del institucionalismo de la elección racional: el énfasis en el papel de la interacción estratégica de los actores en la determinación de los resultados políticos. El cuarto rasgo se refiere al desarrollo de una propuesta para explicar el origen de las instituciones. Parten del método deductivo para llegar a razonamientos de las tareas y funciones que realiza una institución. Los miembros de esta escuela se centran en el análisis de la existencia de una organización, al referirse al valor que aquellas funciones poseen para los actores afectados por la institución.

Lo anterior supone que los actores crean a las organizaciones para consolidar el valor de intercambio, en términos de ganancias optimizadas en el marco de actores cooperativos. El proceso de creación institucional normalmente gira en torno a acuerdos voluntarios de los actores relevantes; quedando así la institución sujeta a un proceso de selección competitiva. La institución en todo caso sobrevive, siguiendo la argumentación de estos institucionalistas, debido a que brinda más beneficios a los actores relevantes que a las formas institucionales alternas. De esta manera, la estructura organizacional se explica con base en la manera en que se minimiza la transacción, la producción o afluencia de costos, inversamente proporcional a la maximización de resultados. En todo caso, se reduce la incertidumbre y se maximizan las ganancias: punto central del institucionalismo de la elección racional.

La escuela del institucionalismo sociológico

Esta escuela surgió como parte de la teoría organizacional, a mediados de los años setenta del siglo pasado. En ese entonces una corriente de sociólogos comenzaron a debatir la tradicional distinción entre las partes integrantes de un mundo social que reflejaban los signos del pensamiento racional formal de los medios y los fines institucionales de un tipo de racionalidad asociada con formas modernas de organización y democracia –con respecto a las partes de un mundo social que muestran un conjunto diverso de acciones relacionadas con la cultura.

En esos tiempos se pusieron a revisión las estructuras democráticas como resultado de un esfuerzo intensivo por generar estructuras más eficientes, para llevar a cabo las tareas en sociedades complejas. Por ello, antes de ese debate había francas similitudes en la forma adoptada por diversas organizaciones basadas en el sentido de racionalidad, y de estructuras rígidas institucionales.

La propuesta de los nuevos institucionalistas se centró en el hecho del papel que reviste la cultura en los marcos organizacionales. Estos institucionalistas empezaron debatiendo que los mecanismos y procedimientos organizacionales no fueran simplemente adoptados porque suponían “a priori” eficiencia, racionalidad y formas administrativas experimentadas por décadas. Esta nueva corriente sostiene que muchas de esas formas y procedimientos deberían ser vistos a la luz de prácticas culturalmente específicas, y asimiladas dentro de las organizaciones para incrementar no tan sólo la eficiencia y los propósitos administrativos, también se revelaban como un resultado de los tipos de procesos asociados con la transmisión de prácticas culturales más generales.

De esa manera, los institucionalistas sociológicos sostienen que incluso las más aparentes prácticas burocráticas tienen que ser explicadas en términos sociales y culturales. Dada esta perspectiva, los institucionalistas sociológicos buscan explicaciones al por qué las organizaciones adoptan un conjunto específico de formas institucionales, procedimientos o símbolos, además de ahondar en cómo tales prácticas son difundidas a través de los campos organizacionales y entre las naciones. Por ejemplo, los institucionalistas sociológicos se interesan en explicar las asombrosas similitudes en la práctica y la forma organizacional que los ministerios de educación manifiestan alrededor del mundo, sin importar las diferencias en las condiciones locales, o aquellas similitudes que las empresas muestran entre los sectores industriales, sin importar qué producto manufacturan.

Lo anterior significa que muchas de las concepciones del Estado, el mercado, y de las burocracias, entre otras, generalmente se construyen a partir de las percepciones culturales de las sociedades, por lo que es relevante la propuesta de estos sociólogos de considerar en el marco organizacional ese tipo de factores.

Son tres los rasgos distintivos de esta escuela: el primero es que tiende a definir a las instituciones más en general que los estudios de la elección racional, incluyendo no sólo las reglas, los procedimientos o normas formales, también los sistemas de simbología, los patrones morales que proporcionan los significados de los códigos que orientan la acción humana, así como los patrones morales. Por ello, en esta escuela no existe distinción o división entre las instituciones y la cultura: ambas son complementarias.

Lo anterior supone dos aspectos: por un lado, se rechaza la distinción entre las argumentaciones institucionales, basadas en las estructuras democráticas; así como las argumentaciones culturales centradas en la comprensión de la cultura, las actitudes o valores. Por el otro, esta escuela tiende a redefinir a la cultura misma y a las instituciones. En este sentido, se revela un cambio de enfoques en el marco de la sociología, misma que deja a un lado las construcciones teóricas que asocian únicamente la cultura con los valores; el enfoque va más allá: se percibe la cultura como una red de rutinas de trabajo, de símbolos y de pautas para el comportamiento. La segunda característica es su comprensión sobre la relación entre las instituciones y la acción individual, la cual contiene algunos aspectos que se derivan del enfoque cultural. Los individuos en un marco institucional han sido socializados en roles organizacionales específicos, interiorizando las normas identificadas con los roles y llegando, de esa manera, a que las instituciones afecten el comportamiento individual, pero a partir de la acción recíproca: roles organizacionales y acción cultural son formas complementarias.

Lo anterior supone que la dimensión normativa tiene impacto institucional y, a la vez, cultural. Por ello, las instituciones influyen en la conducta al dar pautas normativas y de conocimiento, así como categorías y modelos necesarios para la acción. No sólo las instituciones influyen en el comportamiento al señalar al individuo lo que se debe hacer en un marco organizacional, también lo hacen al determinar lo que uno puede imaginarse en un contexto determinado.

Las instituciones no solo afectan los cálculos estratégicos y racionales de los individuos –como lo afirman los institucionalistas de la elección racional–, también afectan sus preferencias y su identidad. De ahí que se afirme que las imágenes e identidades de los actores sociales están vertebradas por las formas institucionales, y de las imágenes generadas por el rol social. Por eso muchos institucionalistas señalan el carácter recíproco, constitutivo e interactivo, de la interdependencia entre las organizaciones y la acción individual. Cuando estos dos elementos actúan por regla o práctica social, los individuos en el contexto organizacional se erigen de manera simultánea en actores sociales, que refuerzan la actividad que han adoptado.

Otra noción central de los institucionalistas sociológicos se refiere a que la acción individual surge con la interpretación. De ahí que se insista en que un individuo que enfrenta una situación dada debe encontrar las maneras de reconocerla y responder a ella, con base en su experiencia organizacional. Además, considera que los patrones implícitos en la vida institucional brindan los medios para cumplir con ambas tareas: ello supone la memoria profesional para resolver los problemas. La relación entre el individuo y la institución se construye sobre la base del razonamiento práctico, también normativo, por lo que el individuo trabaja en los soportes institucionales disponibles para idear un curso de acción.

Desde esta escuela, los individuos son racionales sólo en el conjunto de las tareas cotidianas, en su colectividad, y no como entes individuales que pretenden satisfacer sus beneficios y maximizar sus ganancias. De ahí que los sociólogos recurrentemente plantean un mundo de organizaciones o individuos que buscan definir y expresar su identidad en formas socialmente convenidas, y no mediante actos puramente individuales. Los institucionalistas en la sociología asumen una postura específica para explicar cómo se originan y cambian las prácticas institucionales, en contraste con los institucionalistas de la elección racional que establecen el desarrollo de una organización a través de la eficiencia y de los fines materiales que los actores promueven. En cambio, los institucionalistas sociológicos sostienen que las organizaciones a menudo adoptan una nueva práctica institucional, no sólo porque se progresa en la eficiencia de los medios y fines de una organización, sino porque también incrementa la legitimidad social de la organización o de sus participantes. En otros términos, “las organizaciones abarcan formas o prácticas institucionales específicas debido a que son muy valoradas dentro de un medio ambiente cultural mucho más amplio. En algunos casos, estas formas o prácticas pueden ser realmente disfuncionales con relación al logro de objetivos de la organización” (March y Olsen: 1997: 78).

Los institucionalistas sociológicos le dan un lugar central al asunto de la legitimidad o conveniencia social, en el sentido de los acuerdos institucionales que se generan entre individuos y organizaciones. Por ello le dan significado al Estado contemporáneo de amplia competencia regulatoria, porque impone prácticas públicas en organizaciones societales, mediante el consenso y la legitimidad. De ahí la importancia de la profesionalización en las esferas del servicio público, porque resultan en mejores estándares de atención a los agentes externos de las instituciones, lo que conlleva márgenes de mayor eficacia y acentuada legitimidad.

Finalmente, para los miembros de esta escuela las prácticas institucionales comunes emergen de un proceso de discusión interactivo entre los actores que se encuentran en un ámbito laboral determinado. Ese intercambio de roles y preferencias significa que los actores construyen mapas de conocimiento compartidos, que con frecuencia se revelan en prácticas institucionales convenidas y que son ampliamente desplegadas en el ambiente organizacional. En otras palabras, se trata de individuos cooperativos en un contexto organizacional que pretenden maximizar beneficios colectivos.

LA AGENDA PENDIENTE EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL DEL ESTADO MEXICANO

La necesaria democratización, modernización, y participación interna de los partidos políticos

La Constitución Mexicana define a los partidos políticos como entidades de interés público quienes persiguen estimular la participación democrática, para contribuir a la integración de la representación política nacional, y hacer posible la organización de los ciudadanos para el acceso al ejercicio del poder público. Lo anterior significa el importante rol de los partidos políticos en México y la importante tarea que tienen que desempeñar para contribuir en el funcionamiento del sistema democrático, especialmente en su participación en la vida legislativa mexicana y en las tareas electorales.

Los partidos políticos son irremplazables actores porque inherentemente tienen como principal tarea la mediación entre la sociedad civil y la satisfacción de las demandas políticas y sociales. De ahí que no existan entidades capaces de reemplazar su importante papel en el Estado Mexicano. En consecuencia, los partidos políticos deben, por sí mismos, tomar una postura completamente democrática y moderna como parte de la nueva institucionalidad mexicana. Esto tiene sentido porque, sin controles y sin una clara definición y prácticas democráticas, éstos pueden tomar posesión de las instituciones públicas mexicanas y distorsionar su cometido. Los partidos políticos, vías sus candidatos a elección popular, puedan asumir el control del Poder Legislativo y, también, el control del Poder Ejecutivo. De ahí la trascendencia de que estos partidos configuren de verdad un sistema democrático interno que coadyuve a la nueva institucionalidad mexicana (Hernández, 2004).

En México ha quedado atrás el régimen del partido único que dominaba la esfera pública, pues era solo un partido, apenas hace 15 años, quien controlaba esta esfera con el predominio total en el Poder Legislativo, así como del Poder Ejecutivo. Y aún más, el pensamiento clásico de la división de Poderes en México de esos años no era una realidad, pues el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo era parte de la posición autoritaria del partido único en el poder. México ha dejado esa patología del partido único en el poder, gracias a que México ha transitado a una alternancia democrática abierta con nuevas reglas claras institucionales en el juego democrático. Pero ese proceso quedará inconcluso si las instituciones políticas no asumen su verdadero papel de ser el ejemplo de nuevas instituciones democráticas y abiertas a la participación de la sociedad civil.

El rechazo al cambio institucional interno en los partidos políticos es uno de los principales retos de la nueva agenda institucional del Estado Mexicano. Y es que es evidente que los partidos políticos, aún en un contexto mexicano de alternancia y transición políticas, siguen aún imperando los caudillismos, el rechazo al cambio y al forzar una agenda política interna que no tiende a la renovación de sus “dirigencias históricas” tanto formales como informales, así como al respeto absoluto de “las dirigencias morales” en la mayoría de los partidos políticos en México. Casos de dirigencias “morales” por más de 10 años las encontramos en el Partido de la Revolución Democrática, en el Partido Revolucionario Institucional estas dirigencias podrían encontrarse en horizontes que van más allá de las dos décadas, entre otros institutos. Un ejemplo adicional de un partido emergente es el del Partido Verde Ecologista Mexicano que por más de 10 años ha tenido en su presidencia a dos líderes de una familia. El poder de su dirigencia nacional ha sido prácticamente “heredado” de padre a hijo en estos años.

De ahí la importancia de establecer una genuina nueva agenda institucional, basada en principios constitucionales, para que en los partidos políticos mexicanos se limite la gran influencia de las “élites partidistas” para abrir a los militantes en general las decisiones partidistas y, en extenso, abrir a la ciudadanía las decisiones partidistas. Si bien el Estado mexicano ha dado el privilegio a los partidos políticos de ser los principales agentes de representación política —pues nadie más, en términos institucionales, tiene la posibilidad de postular candidatos a elecciones—, es imperante que los partidos

políticos por sí mismos consideren procesos internos de rediseño institucional, pero aún es mejor que estas instituciones estén obligadas por ley constitucional a abrir sus estándares no tan solo de rendición de cuentas sino de apertura y democratización partidista. Es estéril tener instituciones modernas en el Estado Mexicano si los partidos políticos se quedan rezagados en estas intenciones de renovación institucional.

La necesidad de transparencia en el cabildeo institucional entre los poderes públicos ejecutivo y legislativo

En México, la vida política ha mostrado cambios durante los tres últimos lustros, en razón de la creciente competencia electoral para acceder al poder y, también, gracias al fortalecimiento de un sistema más efectivo de pesos y contrapesos. Sin duda, ello es parte del amplio proceso de democratización que ha venido experimentando el país. No obstante, pareciera que bajo este nuevo contexto democrático, no sólo es más competido llegar al poder, sino que también es más difícil gobernar, llegar a acuerdos, definir políticas y ejecutar las decisiones. Ello se genera porque uno de los problemas de la transición democrática es porque el país se ha politizado, el “todos” quieren participar ha, en ocasiones, confundido la agenda rectora. Pues en esta idea de que “todos quieren participar” la agenda de las reformas estructurales mexicanas –la energética, la laboral, la fiscal, la constitucional, la político-electoral, entre otras—no ha sido posible consensarlas entorno a esta participación, pero también entorno a la poca capacidad institucional del gobierno federal mexicano y el poder legislativo. Y, quizá, también se deba a la incipiente capacidad de nuestra joven democracia para resolver los problemas fundamentales de la nación, ello con el arribo del Partido Acción Nacional al Poder Ejecutivo en 2000.

Es más complejo gobernar en una sociedad en la que se puede discutir y disentir; en la que se puede vigilar y transparentar el proceso de toma de decisiones y la asignación de los recursos públicos; y en la que se tiene que respetar la legalidad. Pero tampoco se debe soslayar que la gobernación de una sociedad encuentra dificultades adicionales cuando los recursos legales e institucionales con los que dispone el poder público para cumplir con sus responsabilidades no son los más adecuados. De hecho, con independencia del carácter democrático del sistema político, todo poder público requiere de órganos e instrumentos adecuados para realizar los fines del Estado y para implementar la agenda de gobierno (De Luna: 2004).

Con todo, la democracia no debe ser vista como un obstáculo para resolver o enfrentar los problemas de México, como son la pobreza, la inequidad social, la inseguridad pública, o la falta de crecimiento y desarrollo económicos, por mencionar algunos. Por el contrario, sus bondades deben conjugarse con otras aspiraciones legítimas de la nación, como la de contar con un gobierno eficaz y la de mantener un entorno adecuado a la inversión y al desarrollo de los mercados, en beneficio de la sociedad. En este sentido, es tiempo de empezar a discutir algunos asuntos que van más allá del tema de “la transición democrática” y de emprender el análisis de las capacidades institucionales del poder público para realizar los fines para los que fue creado; es decir, podríamos trasladar nuestra atención de la fase de acceso al poder, a la fase de su ejercicio eficaz, legal, transparente y responsable.

Todo ello será posible si en el marco de estos retos de México se conjuga la transparencia en el cabildeo institucional. Es decir, negociar entre las fuerzas políticas, entre los poderes políticos, una agenda transparente, una agenda abierta que dé “soltura” y rendición de cuentas. Ya no es posible negociar cupularmente porque la apertura democrática no lo permite. De ahí que uno de los retos de la agenda pendientes sea la negociación transparente, el cabildeo institucional de cara a la nación y a los gobernados. Es importante que las instituciones no solo sean modernas y rediseñadas en lo interno, sino que tengan los mecanismos institucionales pertinentes para que se negocie con un sentido de nación y no con un sentido de partidismos. El cabildeo debe ser una práctica abierta y un ejercicio que impulse la agenda social de México. El cabildeo y los acuerdos institucionales son resultados de organizaciones

políticas y gobierno en el poder que buscan y, juntos, encuentran soluciones. El cabildeo y la participación intra e interinstitucional debe ser parte de esta agenda pendiente de las nuevas instituciones mexicanas (Pineda, 2004).

El Estado se instituye para beneficio de sus ciudadanos, quienes le atribuyen diferentes tareas y responsabilidades colectivas, los llamados “fines del Estado”, que difícilmente podrían realizar los individuos de manera aislada, como son, la paz interna, la protección frente a enemigos del exterior, la educación pública, el bienestar social, la promoción del crecimiento económico, etc., todo lo cual amplía o disminuye los ámbitos de intervención estatal y define cierto patrón de relación con la sociedad, dando lugar a las diferentes formas de Estado.

Por ello es que los procesos formales de gobernación de Estado mexicano no descansan exclusivamente en el Poder ejecutivo, sino que también se sustentan en el Poder legislativo, y en el Poder judiciales en una estructura federal. Más aún, podrían incluirse a otras instancias autónomas que tienen carácter de autoridad pública, como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esta amplia distribución formal del poder público nos da una idea de la complejidad que supone, en principio, el proceso de gobernación de México.

El Estado mexicana está cambiando debido a la creciente pluralización democrática de su sistema político. Si bien el ejercicio del poder público se encuentra acotado por la constitución y la división formal del poder, en la realidad hay otros factores que han condicionado su ejercicio y, en ocasiones, han limitado su capacidad de respuesta. Entre éstos tenemos la pluralidad política de las unidades de gobierno que hay en todo el país, las limitaciones presupuestales, y recientemente los procesos de profesionalización del servicio público, así como los de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. La vida pública mexicana se está modernizando, pero como en muchos otros procesos políticos, nada está asegurado, razón suficiente para perseverar en la discusión de mecanismos alternativos y complementarios que aseguren un control público del gobierno; un gobierno eficiente, transparente y responsable; y un conjunto de instituciones comprometidas con el bien común y el bienestar de la sociedad. La agenda de la transparencia y cabildeo institucional es un elemento indispensable en el desahogo de la agenda institucional en términos de transparencia mexicana.

Los retos en la implementación de la política de profesionalización del servicio público

La implantación del servicio civil de carrera, desde una perspectiva institucional, es un proceso de cambio compuesto por un conjunto de reglas, normas y procedimientos administrativo que rediseña y regula el trabajo organizacional y su división en una unidad administrativa. Ello también incluye la atmósfera institucional, los valores y conductas de los actores en la función pública.

La profesionalización en México, debe ser entendida como la articulación de una serie de mecanismos que permitan hacer claras y transparentes las reglas que deben regir el desempeño de los funcionarios en la administración pública. Las reglas deben regir la permanencia, entrada y salida, la movilidad, ascensos, asignación de actividades de los funcionarios públicos. Estos mecanismos deberán permitir que la selección se haga considerando la formación, pero también las capacidades y habilidades en función del puesto (Martínez, 2004).

El diseño institucional del servicio civil de carrera en México, tiene como propósito impulsar reformas que tratan de rediseñar algunas de las principales fallas del ejercicio de la administración pública, tales como el elevado costo fiscal, el burocratismo, la ineficiencia y la falta de rendición de cuentas de los funcionarios frente a los ciudadanos. El punto nodal del servicio profesional en México, se centra en encontrar la relación que permita una mayor profesionalización de los cuadros administrativos dentro del proceso de modernización. Este proceso implica concebir la idea de que la sociedad y el Estado encuentren posibilidades de colaboración efectiva, permitiendo la interacción de un mayor número de actores.

El Sistema de Servicio Profesional de Carrera (SPCM) es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. La política de diseñar y establecer un gobierno profesional es uno de los pilares del SPCM. De ahí que sus principios rectores se enmarquen en aspectos tales como la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito. Con el SPCM se pretende evitar el nepotismo, la falta de continuidad de programas, la improvisación en el nombramiento de servidores públicos; y se busca privilegiar un sistema que reconozca calidad y estabilidad en la prestación del servicio público, así como una efectiva interacción e interdependencia en sus procesos administrativos para un alto desempeño del servicio público. Asimismo, se parte de la idea de que el SPCM sea un pilar fundamental de la gobernabilidad democrática en México. Se parte del supuesto de que el elemento más valioso para las organizaciones son los recursos humanos (Muñoz, 2004).

Se pueden considerar tres elementos centrales del SPCM: 1) el Sistema prevé el reclutamiento de personal por concurso público, abierto y transparente en el que se pretende la igualdad de oportunidades con decisiones colegiadas de selección. Así, la definición del perfil del puesto, reclutamiento, selección y permanencia del mejor candidato están contempladas en el Sistema; 2) El Sistema promueve que el potencial del personal se convierta en capacidades, entendidas ésta como el acceso a diferentes vías de conocimiento, con mecanismos de evaluación permanentes y ascensos con base a méritos. 3) El Sistema contempla un enfoque de resultados con base en la definición de objetivos para cada puesto en correspondencia con la misión, visión y estrategias de cada unidad de la administración pública. El paradigma es en términos de que lo que no se puede medir no se puede mejorar, de ahí el enfoque altamente centrado en la medición de resultados.

Así, el SPCM está ligado a la concepción de una nueva institucionalidad que se traduce en los más calificados recursos humanos para la consecución de los objetivos institucionales, en términos de un gobierno que funcione, que genere crecientes resultados para la sociedad y con una administración pública cercana al ciudadano. Instituciones respetuosas de la legalidad, transparentes, eficaces y, sobre todo, instituciones plenamente conscientes de la misión de promover el desarrollo humano y social, como base para alcanzar una sociedad más justa y próspera.

Sin embargo, aún el reto mayor del SPCM es su implementación, es decir, el diseño institucional de una política traducida en un constructo público, en una agencia institucional. De ahí que si bien las fortalezas del Servicio se centra en ser un producto del consenso entre dos protagonistas de la vida pública mexicana: el poder ejecutivo y el poder legislativo, así como la suma de voluntades de los institutos políticos mexicanos mayoritarios, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Mexicana tiene una cobertura poco amplia, pues además de dejar fuera del esquema al personal público del Sector Paraestatal, tiene restricciones a un número elevado del personal del sector centralizado –entre éstos quedan fuera del Sistema los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano, entre muchos otros puestos del ejecutivo federal.

El impulso del SPCM es una manifestación de la nueva institucionalidad mexicana, pero también es parte de la agenda pendiente institucional, pues los retos en la implementación pueden ser desastrosos si ésta no es transparentemente realizada, si la capacidad profesional queda limitada, y si el fantasma de la discrecionalidad en los procesos de implementación del Sistema abren la puerta al pasado.

De ahí la necesidad de recordar los elementos fundamentales de un análisis institucional, en el sentido de que cualquier base conceptual del nuevo institucionalismo, parte del razonamiento de que no existe un marco organizacional eficiente si éste no se encuentra estructurado en cuadros de dirección y de operación técnica y profesional previamente preparados; y segundo, no existe un campo profesional ni disciplinario que no se centre en servir mejor a la sociedad. Conceptos como el de transparencia y rendición de cuentas no son suficientes para explicar, en las condiciones actuales, el sistema institucional mexicano.

CONCLUSIONES

A pesar de que se ha comentado que el nuevo institucionalismo no es una escuela unificada, ello no sugiere que sus aportaciones no sean notables en el campo disciplinario de la administración pública, y en hacerles evidentes y de utilidad en el análisis de la agenda pendiente del Estado Mexicano, como ha sido analizado en el desarrollo de este trabajo, bajo los aspectos de: 1) La necesaria democratización, modernización, y participación interna de los partidos políticos; 2) La necesidad de transparencia en el cabildeo institucional entre los poderes públicos del ejecutivo y del legislativo; y 3) Los retos en la implementación de la política de profesionalización del servicio público. Un país en transición como México, con arreglos que apuntan a un nuevo diseño de la agenda institucional, es trascendente analizar la vitalidad de la agenda pendiente del sistema institucional del Estado Mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

Ayala, José (1999), “Institucionalismo y economía, Una introducción al neoinstitucionalismo económico”, México, FCE.

Crozier, Michel y Friedber, Erhard (1990), “El actor y el sistema, Las restricciones de la acción colectiva”, México, Alianza editorial.

Peter Hall y Rosemary Taylor (1999), “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos”, en Enfoques Contemporáneos de la Ciencia Política, Alarcón, Víctor y Héctor Zamitiz, México, CNCPyAP.

De Luna, Josafat. (2004). “La modernización de la política mexicana”, en La nueva Ciencia Política: la búsqueda de lo complejo, Pineda, Juan de Dios Pineda y Thalía Fung, México, CNCPyAP.

Grafstein, Robert, (1992), “Institucional Realism: Social and Political in Rational Actors”, New Haven, Yale University Press.

Hernández, María, (2004) “Institutionalizing Internal Democracy: A Consideration for Political Parties in Mexico”, en The New Institutionalism in Mexico: Reflections on Mexican Public Administration, Perlman, Bruce y Juan de Dios Pineda, Mexico, CNCPyAP, BUAP, University of New Mexico.

March, James y Johan Olsen (1997), “El redescubrimiento de las instituciones, La base organizativa de la política”, Estudio introductorio de Rodolfo Vergara. México, FCE.

North, Douglas, (1993), “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, México, FCE.

Pardo, María del Carmen (1997), “La administración pública en tiempos de cambio”, en Revista de Administración Pública, La administración y el pluripartidismo. México, INAP.

Pineda, Juan de Dios, (2004), “La gestión pública en gobiernos locales”, México, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Juárez Autónoma de México.

Sánchez, José Juan (1998), Administración pública y reforma del Estado en México, México, INAP.

Simon, Herbert, (1984), “El comportamiento administrativo”, Madrid, Aguilar.

Martínez, Rafael, (2004), “El servicio profesional de carrera en las entidades federativas de la República Mexicana”, en Revista del Servicio Profesional de Carrera, México, Red Mexicana del Servicio Profesional.

Muñoz, Ramón, (2004), Experiencia mexicana en la construcción de un servicio profesional de carrera”, en Revista del Servicio Profesional de Carrera, México, Red Mexicana del Servicio Profesional.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Bruce J. Perlman (EUA)

El doctor Bruce es Director de la Escuela de Administración Pública en la Universidad de Nuevo México (UNM) donde actualmente es Profesor y ocupa la Cátedra Hatch de Derecho y Administración Pública. Perlman tiene un doble licenciatura en historia y ciencias sociales otorgados por la Universidad Politécnica Estatal de California, recibió su doctorado en Gobierno de la Universidad de Postgrado de Claremont. El ha recibido varios honores incluyendo nombramiento como Fulbright Senior Lecturer en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y Presidential Lecturer en la UNM. También es recipiente de una donación para la investigación de la prestigiosa Fundación Nacional de las Ciencias (National Science Foundation - NSF) de los EEUU. Ha sido integrante del comité para la conferencia nacional de la Asociación Nacional de Administración Pública (ASPA) y ha sido integrante del comité directivo de la sección para la investigación en administración pública de la misma ASPA. Ha sido consultor y asesor en reforma del estado y otras áreas para la USAID, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, los Laboratorios Nacionales del EEUU, varios poderes y departamentos del gobierno Federal del EEUU, los gobiernos de Argentina, Guatemala, y de El Salvador, así como de varios gobiernos estatales y locales en el EEUU. Datos: Profesor y Director, School of Public Administration, University of New Mexico, Social Sciences Building, Office 3024, MSC05 30001, Fax (505) 277-2529, (505) 277-1092, USA. E-mail: bperlman@unm.edu

Juan de Dios Pineda Guadarrama (México)

El maestro Juan de Dios Pineda es asistente de investigación en la Universidad de Nuevo México. Es licenciado en Administración Pública con mención honorífica por la UNAM, institución en la que recibió la Medalla al Mérito Universitario "Gabino Barreda". Es maestro en Administración Pública por la Universidad Anáhuac. Ha sido autor, coautor y/o coordinador de diversas obras, entre las más recientes, se tienen: Los desafíos de la ciencia política en el siglo XXI (2002); Enfoques contemporáneos de la administración pública (2003); The New Institutionalism in Mexico (2004); La gestión pública en gobiernos locales: experiencias Latinoamericanas (2004); La nueva Ciencia Política: la búsqueda de lo complejo (2004). Desde 2003 está realizando estudios doctorales en Educación, con especialidad en Política Educativa, en la University of New Mexico. Actualmente, en la Escuela de Administración Pública de esa Universidad, está preparando una investigación sobre la transición política en México, 2000-2004.