Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

# INCENTIVOS DE LOS ACTORES POLÍTICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS.

ESTUDIO DE CASO SOBRE TLALNEPANTLA ESTADO DE MÉXICO Y PUEBLA DE ZARAGOZA PUEBLA

**TESINA**
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
**MAESTRO EN ADMINISTRACIÓ Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

PRESENTA
MIGUEL GUAJARDO MENDOZA

DIRECTOR DE LA TESINA
Dr. David Arellano Gault

MÉXICO, D.F. AGOSTO 2011

Índice

I. Introducción

1. Justificación
2. Objetivos
3. Planteamiento del Problema
    a) Marco teórico
    b) Pregunta de investigación y tesis
4. Metodología

II. Antecedentes

1. Reseña histórica del municipio
2. El municipio y el centralismo
3. Las reformas constitucionales al artículo 115
4. Problemática de los ayuntamientos mexicanos

IV. El servicio civil de carrera

1. Argumentos a favor
2. Las restricciones
3. Nueva posible lógica
    a. El cuerpo político
    b. Rigidez organizacional
    c. Ambigüedad
    d. Isomorfismo Organizacional
4. Conclusiones

V. Nuevo institucionalismo Económico (NIE)

1. Introducción

2. Contenidos
    a. Costos de transacción
    b. Racionalidad limitada
    c. Información imperfecta
    d. Derechos de propiedad
3. Conclusiones

VI. Aplicaciones del NIE a la burocracia
1. Supuestos
    a. Dimensión externa
    b. Dimensión Interna
2. Indicadores

VII. Estructura Institucional del municipio
1. Las reglas electorales
2. Perfil dominante
3. Implicaciones del perfil dominante

VIII. Estudios de Caso
1. Introducción
2. Puebla
    a. Datos Generales
    b. Gobierno y Administración pública
    c. Partidos Políticos
    d. Problema
3. Tlalnepantla
    a. Datos Generales
    b. Gobierno y Administración pública
    c. Partidos Políticos

d. Problema

4. Conclusiones

5. Anexos

XIX. Estrategia en la implementación

1. Elementos generales de la estrategia de implementación

a. La información es costosa

b. Los costos están concentrados y los beneficios dispersos

c. Dar poder a los beneficiarios

d. Proceso de implementación incremental

X. Conclusiones

# I. Introducción

## 1. Justificación

En las últimas décadas, el municipio ha surgido como importante tema de debate para los estudiosos del funcionamiento del gobierno. Al hacer una breve revisión de la historia mexicana, es factible encontrar la existencia de cuerpos de control administrativo, en lo local, desde la Nueva España[1]. La figura del municipio ha estado desde entonces presente a lo largo de la historia mexicana y su desarrollo no ha sido ajeno a las constantes tensiones entre centralistas y federalistas (Merino, 1992). Los esfuerzos del pasado por consolidar el Estado Mexicano, justificaron que en ocasiones, aún aquellos con ideas federalistas y liberales, ejercieran en la práctica políticas centralistas, unificadoras y en ocasiones por encima de la autonomía local.

La figura legal del municipio fue incorporada, de una manera más completa, hasta el texto constitucional de 1917. En la constitución de 1857, sólo se hacía referencia indirecta a los municipios como entidades territoriales. En años recientes, se han dado importantes reformas que han modificado la estructura legal, administrativa y fiscal de los municipios. En la reforma de 1983, a los municipios se les atribuirían mayores facultades y responsabilidades en cuestiones de urbanización, se delimitarían sus funciones y fortalecería su autonomía administrativa. Finalmente en 1999 se reconocería legalmente al municipio como un nivel de gobierno.

Todos los esfuerzos por redescubrir y fortalecer la institución municipal, ya existente en términos formales, obedecen a una lógica de descentralización que ha cobrado fuerza últimamente. El fracaso del estado benefactor, en parte propiciado por una administración federal demasiado grande, costosa e ineficiente, ha dejado lugar a la consideración de nuevos esquemas administrativos. Con todas sus virtudes, el entusiasmo descentralizador, debiera considerar que la lógica centralista que por siglos

[1] En 1519 se fundó el municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz.

imperó en el país, ha dejado una profunda huella en las instituciones municipales. Es decir, conforme la burocracia federal crecía y acumulaba funciones, en los municipios el desarrollo municipal era verdaderamente escaso.

Ante esta problemática, surge la necesidad de incrementar los conocimientos actuales sobre las posibilidades de mejorar las estructuras administrativas municipales. En muchos países se han impulsado reformas burocráticas que desembocan en la conformación de un servicio profesional de carrera. Inclusive en nuestro país, se aprobó recientemente la ley de servicio profesional de carrera, reforma que a todas luces persigue la institucionalización, en el sector público, de un organismo administrativo autónomo y dirigido por criterios técnicos.

En muchos países, incluido el nuestro, el servicio profesional de carrera ha sido visto como la panacea que solucionara todo problema administrativo en el sector público (Barragán y Roemer, 1999). En este contexto, en el que los municipios claramente demandan soluciones a sus carencias administrativas, surge la necesidad de indagar si es factible que se repita la receta aplicada en otros casos y circunstancias, o es más probable que se desarrollen otras dinámicas y estrategias. La problemática administrativa municipal, exige que se amplíen las investigaciones sobre sus causas, su estado y posibles escenarios. Es en este contexto, en el que esta investigación pretende aportar nuevos conocimientos que amplíen nuestra comprensión en el tema.

## 2. Objetivos

No es intención de esta tesis, realizar un análisis exhaustivo sobre los potenciales beneficios y costos de la instauración de un servicio profesional de carrera en los municipios. El objetivo más importante que se persigue, es averiguar si pudieran existir ciertas condiciones que detonen el interés de los actores políticos municipales, por instaurar un servicio profesional de carrera. Un segundo objetivo, estrechamente vinculado con el primero, consiste en visualizar cómo una estrategia de implementación

apropiada puede incrementar las posibilidades de éxito de los sistemas de profesionalización municipales.

Con el auxilio de un estudio de caso, un tercer objetivo, consistiría en indagar si algunos de los factores, que presumiblemente motivan a los actores políticos municipales a instituir un servicio profesional de carrera, están presentes en los municipios de Tlalnepantla de Baz en el Estado de México y en Puebla Puebla. Finalmente, se busca elaborar una propuesta general para ambos casos, que brinde ciertas recomendaciones y lineamientos generales acerca del diseño e implementación de un proyecto de profesionalización.

## 3. Planteamiento del problema

### A) Marco teórico

Para abordar este importante tema de investigación, se hará uso de la corriente de pensamiento denominada Nuevo Institucionalismo Económico. Se considera que, dadas las características de este enfoque teórico, será posible obtener conclusiones de suma utilidad para el mejor entendimiento del tema estudiado. La visión individualista del ser humano, complementada con la idea de las instituciones, provee de importantes elementos para explicar las conductas humanas sociedad.

La conformación de un constructo social, como lo es un servicio profesional de carrera, puede entenderse aquí como producto de la interacción de individuos racionales, que respondiendo a situaciones de incertidumbre, van creando las instituciones que consideran les retribuirán los mayores beneficios. Aunque la explicación del origen de las instituciones, debe abordarse desde una perspectiva histórica para North (1993), esto no implica que de manera racional los individuos no puedan ir empujando el cambio institucional de acuerdo a su propio beneficio particular.

Puede afirmarse que, en algún modo, las reglas del juego o el entramado institucional pueden incentivar determinados patrones de conducta. No es claro, sin

embargo, que pueda controlarse la dirección de cierto cambio institucional (Arellano, 2002). Es difícil afirmar que se puedan construir instituciones de manera premeditada y planeada, pero el valor explicativo que el marco institucional provee a la conducta humana es sin duda de gran valor a las ciencias sociales.

Una reforma administrativa puede ser considerada como la persecución de un cambio institucional. Es acertado suponer que deben existir ciertos incentivos para generar este cambio, éstos están íntimamente ligados al juego político y a las instituciones que lo regulan. De tal manera que aunque las instituciones en el orden federal pudieran haber incentivado la elaboración de la reforma administrativa del 2003, las instituciones municipales pueden apuntar el interés de los actores políticos locales hacia otras direcciones.

Existe numerosa literatura que sostiene que en muchos casos, las reformas administrativas que culminan con servicios profesionales de carrera, obedecen más a factores de incentivos políticos que ha cuestiones de eficiencia administrativa (Knott y Miller, 1987). En el caso federal, uno de estos incentivos pudiera haber aparecido con la alternancia de partidos en el poder. De esta forma, la decisión de impulsar reformas burocráticas que culminen con servicios profesionales de carrera, podría obedecer a un cálculo racional por parte de los actores políticos que interactúan dentro de un conjunto de reglas formales e informales.

La alternancia política en el ejecutivo federal, según Montes (2000), propiciará que los actores políticos quieran tornarse más competitivos. Es decir, nuevas reglas y normas, inducirán conductas diferentes a las presentadas bajo otros esquemas institucionales. Al intentar ser más competitivos ante la sociedad, los actores políticos, deberán perseguir metas como la eficiencia del gobierno. La búsqueda de un servicio profesional de carrera, puede ser una vía para enviar un mensaje a la sociedad de que se busca la eficiencia y el control administrativo.

Sin embargo, dadas las insuficiencias de los servicios profesionales de carrera para cumplir con objetivos como la neutralidad y la eficiencia administrativa (Guerrero, 2001), es factible pensar que los actores políticos tienen otros motivos para empujar estos cambios en la administración pública. La creación de un servicio profesional de carrera, implica la creación de burocracias protegidas del vaivén político. La creación de burocracias protegidas, implica la creación de nuevos centros de poder y nuevos contrapesos políticos al titular del ejecutivo. Es decir, se estaría estableciendo un nuevo cuerpo político.

Sólo en un ambiente político sumamente competitivo resulta racional, es decir rentable políticamente, limitar el poder del ejecutivo. Con un presidente actuando bajo el esquema de gobiernos compartidos (Lujambio, 2000), es racional para los legisladores de partido diferente al del presidente pretender limitar el poder del titular del ejecutivo. Lo anterior sin importar que posiblemente al triunfar en el futuro, el partido político de estos legisladores opositores, ya en el poder, se vea sujetos a las mismas reglas que el actual. Por lo tanto la persecución de medidas que protejan y aíslen al cuerpo burocrático, y que busquen eliminar la discrecionalidad en el ejercicio del poder presidencial son actos racionales políticamente.

Si suponemos que los actores pueden hacer cálculos inter-temporales, los legisladores opositores preferirán sacrificar los futuros potenciales beneficios del sistema de despojos, por enfrentarse hoy a un poder más limitado. Lo anterior les dará más posibilidades reales de acceder en el presente al poder. Por otra parte, los legisladores partidarios del presidente, encontrarán racional, dada su minoría en el congreso, ceder esta reforma para no acumular una mala imagen pública. Lo anterior si suponemos que la sociedad percibe de buena manera la instauración de un servicio civil. Además de eso, la probabilidad de perder el poder y ser oposición mañana, los incentivará a desear también limitar el ejercicio del poder.

Sin embargo, la alternancia política es insuficiente por sí sola para explicar la existencia de incentivos para la instauración de un servicio profesional de carrera. Es necesario incluir la participación y el interés social en asuntos políticos, para obtener mayor profundidad en la explicación de los motivos de los actores políticos para gestionar cambios de tal magnitud. Sólo ambas variables interactuando pueden generar, según el marco teórico utilizado, incentivos políticos a proteger el aparato burocrático.

En el caso de los municipios, además de la alternancia política en el titular del ejecutivo, sería necesario contar con una estructura institucional que dotara de pluralidad el órgano encargado de legislar los reglamentos y ordenamientos municipales. Si existieran estas condiciones, podríamos afirmar que en cierto momento, sería racional para los actores políticos municipales, crear un cuerpo administrativo protegido del vaivén político. Sería posible argumentar, que sólo en el caso de los gobiernos municipales, que contarán con un amplio interés social en asuntos políticos, podría haber incentivos para instituir un servicio profesional de carrera. Debido que un equilibrio de fuerzas sin vigilancia y presión ciudadana podría fácilmente convertirse en colusión.

### B) Pregunta de Investigación y Tesis

Es indudable que surgen muchas preguntas que parecieran mostrar un amplio espacio de oportunidad para realizar investigación. Nuestra pregunta central en esta investigación será la siguiente: *¿podríamos decir que existen incentivos para los actores políticos municipales, dado el entorno político e institucional en el que interactúan, para la implementación de un servicio profesional de carrera, en los municipios bajo estudio?* La interrogante anterior propicia algunas otras preguntas que también se buscarán responder, una de ellas es la siguiente: *¿Es posible incrementar las posibilidades de éxito de un proyecto de profesionalización de la administración pública municipal, si se utiliza una estrategia de implementación?*

Asimismo, es pertinente plantearse que si la alternancia en el titular del ejecutivo y la participación y presión política de la sociedad, pueden generar incentivos para la instauración de un servicio profesional de carrera, *¿por qué en los municipios, que han experimentaron la alternancia mucho antes que la federación, y un considerable campo de experimento de programas de participación ciudadana no han presentado el mismo fenómeno?*

No existen únicas respuestas para estas intrincadas preguntas que se han formulado. Sin embargo bajo el mismo enfoque teórico que hemos explicado la reforma burocrática federal, es posible plantear algunos posibles argumentos para el ámbito municipal. Lo que se presentará como hipótesis del trabajo, es que dado el entorno político e institucional que actualmente viven los municipios estudiados, no provee de incentivos a los políticos para cambiar la lógica de patronazgo[2] predominante.

A pesar de haber experimentado el cambio de partido político en el poder, los municipios presentan un andamiaje institucional diferente al de la federación. Particularmente, en el caso de los partidos políticos, estos se presentan como estructuras más débiles y poco institucionalizadas en el caso municipal que en el federal. Su estructura interna y dinámica de funcionamiento, hacen que sea, en la mayoría de los casos, más rentable políticamente mantener el status quo en las cuestiones administrativas del municipio.

A diferencia del modelo federal explicado anteriormente, en el que la alternancia y el pluralismo en el congreso motivaba a que todas las fuerzas políticas decidieran acotar el poder el titular del ejecutivo, los ayuntamientos, integrados con una lógica mayoritaria no siguen el mismo curso de acción política (Vega, 2000). El presidente municipal, difícilmente enfrentará presiones reales de la oposición para acotar el poder ejercido por sí mismo. A pesar de que existe la representación proporcional en los ayuntamientos,

[2] El patronazgo es el esquema administrativo que implica una alta rotación de personal y baja profesionalización. Es un mecanismo de repartición de prebendas políticas. ( Arrellano, 2000)

este mecanismo ha sido insuficiente para hacer de este órgano un espacio plural de efectiva deliberación

Toda la situación descrita anteriormente deja entrever que, es más rentable para el partido en el poder municipal mantener el sistema actual, pues así puede repartir prebendas entre sus partidarios más libremente. La inexistencia de una presión real en el coloca al municipio en una situación en la que es más racional mantener el orden administrativo existente.

## 4. Metodología

Con el fin de llevar a cabo esta investigación, se pretende realizar una amplia recolección de información sobre las reformas que culminan con un servicio profesional de carrera. A la luz del enfoque teórico utilizado, se reunirán argumentos y experiencias que solidifiquen los argumentos planteados. Finalmente, se elaborará un estudio de caso de las ciudades de Tlalnepantla de Baz Estado de México y del municipio de Puebla en el Estado de Puebla, lo anterior para comparar las conclusiones extraídas de esta tesis con la realidad muy específica y particular de estos municipios.

La información a recabar, será primeramente aquella que apoye los argumentos sobre la imposibilidad de neutralidad de un aparato administrativo protegido. Asimismo se reunirá información que documente el proceso llevado a cabo en la aprobación de la ley federal del servicio profesional de carrera para en el 2003, con el objeto de comparar estas condiciones con las imperantes en los municipios a estudiar. También se hará una revisión sobre el funcionamiento legal del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal con atribuciones legislativas.

Para la elaboración del estudio de caso, se solicitará el apoyo de las autoridades de los municipios señalados anteriormente. Se solicitará información sobre el área de recursos humanos, específicamente sobre ciertas características del personal del municipio. Estas características serán el número de empleados sindicalizados y de

confianza, la rotación de personal, índices de escolaridad, tabuladores y organigrama. Se han escogido estos municipios por sus similitudes en cuanto a población, alternancia política, ingresos brutos del gobierno y legislación en torno a la conformación de los ayuntamientos. Este método de casos muy similares, nos auxiliará a entender cómo es que dos municipios similares pueden presentar diferentes situaciones respecto al fenómeno que se pretende estudiar.

Es claro que así como la metodología de estudios de casos nos auxilia para obtener mayores conocimientos específicos sobre un tema, es débil para intentar realizar generalizaciones. Sin embargo, no es la intención de esta tesis obtener conclusiones generalizables. Dada la enorme diversidad en los municipios del país, es más sensato intentar ampliar el conocimiento de situaciones e institucionalidades específicas.

## II. Antecedentes históricos

Conocer el pasado es esencial para entender el presente, también para construir el futuro. Para dirigir el municipio hacia un destino deseable, es necesario entender los orígenes y el contexto histórico que los delineó. El objetivo fundamental de este capítulo es realizar una reseña histórica sobre el municipio. Los objetivos específicos son dos. El primero, es describir de manera general el proceso histórico que llevó dibujó las forma de los municipios mexicanos actuales. El segundo, es analizar brevemente las más importantes reformas que ha sufrido el artículo 115 constitucional.

La principal interrogante que motiva a este capítulo es saber si los municipios han avanzado de manera constante, a través de las reformas constitucionales al artículo 115, hacia una dirección específica. Podría ser, por el contrario, que los municipios en su evolución histórica no tengan una trayectoria bien definida por lo que sus cambios irían en direcciones diversas y hasta opuestas. La tesis que se sostiene en este apartado, es que el desarrollo histórico de los municipios ha obedecido una lógica coherente a la del federalismo, desde la década de los ochenta. Se pretende argumentar que las reformas

constitucionales de 1983, 1987 y 1999, al artículo 115, han buscado, de manera coherente, la descentralización de la vida política en México.

Para lograr los objetivos anteriores este capítulo se ha dividido en tres grandes partes. Primero, se realizará una breve reseña sobre los acontecimientos más relevantes que dieron forma al municipio mexicano. Segundo, se describirán las más importantes reformas hechas al artículo 115, para después argumentar las razones por las que las tres últimas han dado nuevo rumbo a la vida municipal. Finalmente, se plantearán algunos posibles escenarios derivados de estas nuevas reformas.

1.- Breve reseña histórica

El municipio mexicano ha heredado tradiciones políticas de culturas diversas. La historia nos muestra que en la formación del México actual, han confluido diversas razas, ideas y culturas. El municipio mexicano es también producto de la mixtura intercultural que ocurrió en el país, descomponer los elementos de dicha mezcla puede ayudar a entender mejor el conjunto final. Las principales tradiciones que influyeron en la forma del municipio mexicano fueron: la española y la prehispánica. Aunque de manera indirecta lo hicieron la romana, visigoda y la árabe (Senado de la República, 2001). A continuación se hará una breve reseña de cada una de ellas y se puntualizarán las razones por las que se argumenta que influyeron en la formación del municipio mexicano.

El municipio español es uno de los principales precursores del municipio mexicano. A su vez, este primero ha sido influido por la tradición romana, árabe y la visigoda. Durante la dominación romana, España adoptó muchas de las instituciones que tradicionalmente eran romanas, una de estas instituciones fue el municipio. Posteriormente, esta institución se fue fusionando con muchas tradiciones propias del esquema político español. Después de la caída del imperio romano, los godos invaden España y también les transmiten muchas de sus formas gubernamentales. Durante la

reconquista de España, el municipio se utilizó como instrumento para fortalecer las fronteras entre la parte árabe y la parte ya reconquistada.

Antes de la dominación romana, era imposible observar una división territorial, apropiadamente definida y respetada, en el territorio español. Es sólo a la llegada de roma que los municipios tuvieron un papel fundamental en la vida de España. ”La municipalidad fue un tratamiento dado por Roma a ciertas ciudades, sometidas por conquista que aunque en la situación de subordinación conservaban una autonomía mas o menos amplia (De la Garza, 1947). Es así como al interior, algunas de los territorios conquistados empleaban la misma forma de organización, que a ellos se les imponía del exterior.

En el caso de la tradición visigoda, se observa en el *conventus publicus vicinorum*, una antecedente directo a la forma del actual municipio. Esta institución era una asamblea de hombres libres de cada población o distrito rural, en ella se resolvían administrativamente cuestiones de deslinde y amojonamiento, intervenía en las huidas de los siervos y presenciaba la ejecución de las penas (De la Garza, 1947). Por lo anterior, las tradiciones visigodas no eran ajenas a la herencia romana en España, ambas se conjugaron para enriquecer la vida municipal.

España aún debía sufrir un influjo más, en materia municipal, antes de ir a establecer su esquema en el territorio conocido como Nueva España. La ocupación árabe en varios territorios del sur de España propició las circunstancias para que muchas costumbres de los primeros permanecieran en las tradiciones políticas de los segundos. La figura del alcalde que es equivalente a la de un jefe general, con funciones políticas y ejecutivas al interior de las comunidades en que era electo, deviene de dicha influencia árabe en España.

Los reyes españoles, otorgaban concesiones a quienes desearan establecer comunidades en la frontera con los árabes, a cambio se les pedía que colaboraran en la

guerra de reconquista. Los fueron de frontera, nombre que se les dio a estas nuevas comunidades, representaban amplios espacios de discrecionalidad para quienes los controlaban. El espíritu autónomo y descentralizador de los actuales municipios puede haber sido heredado de este cercano pariente.

España llevó su esquema municipal a tierras americanas, específicamente al actual territorio mexicano, y toda la herencia de otras culturas se trasladó también a México. En este país, ya existían antecedentes a lo que serían los municipios mexicanos. Los calpullis, fueron organizaciones familiares que se desarrollaron en el Imperio Azteca, eran comunidades de familias que compartían a los dioses, participaban en la solución de sus problemas, ocupaban un mismo territorio y aceptaban a una autoridad de manera oficial (Senado de la República, 2001).

El municipio español, con todas sus herencias, junto con las tradiciones prehispánicas dio forma a los actuales municipios mexicanos. Identificar la genealogía de los municipios, es útil para comprender las inercias que esta institución arrastra y que estarán presentes para resistirse a cambios o modificaciones que se proyecten. Una reforma municipal debe contemplar las herencias del pasado, que marcan el presente y condicionan el futuro.

## 2.- El municipio y el centralismo en el sistema político mexicano

Para aprender de nuestra historia es obligatorio conocerla, interpretarla y sobre todo confrontarla apropiadamente con la realidad actual. Conocer nuestra historia puede auxiliar a identificar ciertas tendencias y continuarlas si son provechosas o intentar revertirlas si no lo son. Interpretar los momentos relevantes del pasado implica situarnos en el contexto general de la época, comprender un hecho histórico desde una perspectiva actual puede ser imposible. Para confrontar los hechos históricos con la realidad actual, hay que conocerlos e interpretarlos adecuadamente, cada etapa histórica viene acompañada de nuevos elementos que sería inapropiado eludir.

Los municipios son parte del entramado institucional que ha sostenido al Estado mexicano. A partir de la formación del régimen político post-revolucionario, la nación ha tenido que consolidar las estructuras legales y rutinarias que le han permitido preservar el orden y la estabilidad política. En diferentes medidas, el municipio ha cumplido una función esencial para mantener esta estabilidad mencionada.

En los primeros años del régimen post-revolucionario, su preocupación más elemental fue la de centralizar el poder (Crespo, 1998). Bajo la lógica centralista se elaboraron las primeras reformas políticas del país, incluyendo las municipales. Las primeras reformas municipales están alineadas con el propósito de solidificar y afianzar la predominancia del centro.

La institución municipal surgió supeditada a los intereses del centro, con funciones meramente administrativas, sin autonomía en sus decisiones y por lo tanto con pocas posibilidades de desarrollar instituciones propias. Esta debilidad institucional se pone de manifiesto en cuanto inicia un proceso de apertura política, que es acompañado por un impulso descentralizador y con espíritu federalista. En esta etapa, posterior a la de centralización del poder, se aspiraba a que los municipios desempeñaran muchas funciones que antes se reservaban para la federación. La conclusión de estas reformas municipales federalistas, se ha oscurecido por la incapacidad de los municipios para lidiar con las nuevas responsabilidades que se les han conferido.

Las reformas municipales iniciadas en la década de los ochenta, pueden resultar en un resultado contrario al esperado si no se toman en cuenta las variables institucionales involucradas. La huella del centralismo es aún profunda y amenaza con desestabilizar cualquier pretensión de cambio o reforma. El reto principal que los municipios enfrentan es el de lograr crear instituciones que puedan sostener sus nuevas tareas. Lo anterior es de gran dificultad, pues crear instituciones no es un asunto de ingeniería ni

de cálculo premeditado (Arellano, 2000), en ocasiones el cambio institucional es un proceso gradual, no plenamente controlable y hasta cierto punto incierto.

3.- Las reformas constitucionales al artículo 115

Las reformas al artículo 115 pueden ayudarnos a detectar la vereda que ha seguido el municipio hasta llegar a su actual sitio. En este apartado se intenta argumentar que dichas reformas son un testimonio escrito del papel que han tomado los municipios en México. Las primeras reformas perseguían objetivos centralistas, alineados con los intereses del régimen post-revolucionario (Crespo, 1998). Estas primeras modificaciones al texto original, que tenían objetivos centralistas, se realizaron en los siguientes años: 1928, 1933, 1943, 1947 y 1953 (Cámara de Diputados, 2005).

Después de la apertura política, que para muchos fue iniciada en 1968 (Aguirre; Becerra; Woldenberg, 1995), las reformas tomaron otro sentido también acorde con los intereses del régimen en el poder. La etapa descentralizadora de los ochenta coincide con momentos de crisis económica y política que obligaron al gobierno federal a encomendar cada vez más responsabilidades a los municipios. Las reformas de 1976, 1977,1983, 1987 y 1999 son representativas de lo anterior. La de 1977 se centró en cuestiones de tipo electoral mientras que las demás abarcaban cuestiones relacionadas con las facultades y atribuciones municipales[3].

La reforma de 1928 tuvo como principal objetivo disminuir el número de diputados en los congresos locales, haciendo que su cantidad fuera proporcional al número de representados. La de 1933 persiguió como objetivo fundamental eliminar la posibilidad de reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento. En 1943 se amplió el período de gobierno de los gobernadores de 4 a 6 años. Las modificaciones elaboradas en 1947 y 1953 consintieron el voto de las mujeres pero restringieron de igual manera la posibilidad de reelección.

[3] Principalmente se refieren al principio de representación proporcional introducido en los ayuntamientos.

Todas estas reformas de alguna manera iban acordes con propósitos centralistas. Disminuir la cantidad de diputados locales se puede interpretar como un intento de restar poder a las fuerzas políticas locales. Al tener menos espacios para ubicar a sus principales cuadros los líderes regionales pierden poder. Impedir la reelección debilita a las élites políticas locales pues les impide perpetuarse en el poder, impone una lógica de movilidad de cuadros dirigentes y deja a las regiones en clara desventaja ante el centro. Ante un cuerpo político institucionalizado y cohesionado, como el PRI en cualquiera de sus denominaciones, las regiones con movilidad de dirigentes permanecían desabrigadas en la lucha política nacional. Por último, permitir el voto femenino pareciera ser una reforma que va en un sentido contrario la de la centralización, seguramente existieron otras presiones para otorgar este cambio, pero no relacionadas con los municipio directamente.

Se puede decir que el primer grupo de reformas al artículo 115 están dentro de un mismo razonamiento congruente con el momento histórico que vivía la nación. Ahora se expresaran los motivos por los que se afirma que existe un segundo conjunto de reformas que perseguían objetivos contrarios a los primeros.

La reforma de 1976 otorgó a los municipios facultades relacionadas con la normatividad de los asentamientos urbanos, con ello se revierte la tendencia anterior e inicia una nueva etapa para los municipios mexicanos. Para 1977, la reforma política formulada bajo la revisión de Jesús Reyes Heroles, introducía el principio de representación proporcional en los municipios con más de 300 mil habitantes. La descentralización, desde la perspectiva administrativa, vivió uno de sus momentos más importantes cuando se instauró la reforma de 1983. Este fue de suma importancia pues amplió de manera formidable las facultades que le correspondían a los municipios.

Dada la importancia de la reforma de 1983 se abundará un poco más sobre el asunto. Las nuevas atribuciones se enmarcaban dentro de un proyecto de organización

municipal urbanista, la mayoría de las nuevas atribuciones estaban pensadas para un centro urbano y no rural. La provisión de agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles parques y jardines, y seguridad pública son algunas de las nuevas tareas que cada municipio debería adoptar.

Otra cuestión de suma relevancia, en la reforma del 83, fue el que los municipios fueron dotados de personalidad jurídica para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio (Senado de la República, 2001). Lo anterior permitió que existieran nuevas fuentes de ingresos y de certidumbre que facilitaran el funcionamiento y ejercicio de la acción pública municipal. En síntesis el municipio podía ser administrado de manera autónoma.

La reforma de 1987, extendió el principio de representación proporcional hacia todos los municipios. Finalmente, la reforma de 1999 permitió que los municipios no sólo fueran entes administrativos autónomos, sino que se convirtieran en una instancia de gobierno. Lo anterior es relevante pues los ayuntamientos en realidad cumplen con funciones políticas al ser electos por votación directa.

Todas las reformas posteriores a la 1976, pueden ser consideradas como parte de un segundo grupo identificado con un proceso de descentralización en el país. Las condiciones políticas y económicas del momento así lo propiciaron, aunque los resultados de estas reformas son ambiguos aún hoy en día. Como se ha postulado anteriormente, la mayor carga de responsabilidades hacia los municipios no estuvo acompañada por un proceso de fortalecimiento institucional.

Los municipios no pueden lidiar con las nuevas tareas asignadas, las reformas implican un cambio de reglas, un cambio de instituciones formales, pero las instituciones informales, o la falta de ellas, no es un asunto que se arregle con un plumazo o un discurso en la cámara de diputados. La conducción del proceso de

descentralización debe ser cuidadosa en estos aspectos; principalmente debe ser prudente en cuanto a sus potenciales bondades.

Por lo descrito anteriormente, es obvio remarcar que los estudios sobre temas administrativos en el ámbito municipal, son muy relevantes para la problemática actual. Se deben buscar mecanismos que brinden la estructura necesaria para completar la visión federalista. Las herramientas disponibles para lo anterior no son una constante en este asunto, pueden variar a la velocidad del pensamiento. La labor de cualquier cuerpo administrativo, que se llegue a imaginar, deberá ser la de institucionalizar sin hacer demasiado pesado el esquema administrativo municipal.

4.- Problemática en los ayuntamientos mexicanos.

Aunque ya se ha hablado de cuestiones históricas sobre el municipio en general y del mexicano en particular, aún no se ha tratado el asunto de los ayuntamientos. Los ayuntamientos son los órganos que gobiernan a un municipio, están formados por un presidente municipal y un cierto número de síndicos y regidores. La cantidad de síndicos y regidores que integran un ayuntamiento depende de la población de un municipio. En general el municipio tiene facultades legislativas y puede emitir ordenanzas, reglamentos y el bando de policía y buen gobierno. De entre los miembros del ayuntamiento, sólo el presidente municipal tiene facultades ejecutivas, para lo que dispone de un cuerpo administrativo que es la administración pública municipal.

En cada Estado de la república mexicana se considera de diferente manera la forma de componer a su cuerpo administrativo, Indudablemente las reglas que aplican para la conformación del aparato administrativo, impactan sobre el desempeño del mismo. Un conjunto de reglas que generen incentivos para la productividad y la eficiencia, son necesarias para concretar los objetivos de gobierno postulados por el ayuntamiento.

Se pretende postular que las reglas que apliquen para la conformación del cuerpo político, es decir el ayuntamiento, también pueden impactar de manera indirecta al

desempeño del cuerpo administrativo. Un ayuntamiento que sea integrado con reglas plurales, en donde cada regidor o síndico haya sido votado, tendrá al menos la posibilidad de ser plural. Si este es plural, entonces las discusiones internas entre los representantes municipales serán equilibradas, ya sea entre partidos o por alianzas. Lo anterior, generaría incentivos para acotar cualquier discrecionalidad administrativa del presidente municipal. Pues con un ayuntamiento plural y una vida más democrática cualquier partido político podría perder el poder en algún punto del futuro, con lo que prefería ser oposición ante un régimen acotado administrativamente.

En los sucesivos capítulos se planteará un análisis sobre la forma en que se componen los ayuntamientos en el país, y se hará énfasis en la posibilidad de que no existan contrapesos al interior del cuerpo político y que esta falta de contrapesos se prolongue al ámbito administrativo. La relevancia de estos aspectos radica en la posibilidad de modificar las reglas del juego político municipal, para que éstas de manera indirecta modifiquen la forma de administrar los municipios.

## IV. El servicio civil de carrera

El servicio civil de carrera es un sistema que se construye para incrementar la capacidad del Estado. Busca aislar el aparato administrativo del ambiente político, brindarle una mayor estabilidad e incrementar el nivel de profesionalización. El mérito es la unidad de medida que se toma como base para asignar los premios y recompensas para los administradores públicos. El servicio civil regula las relaciones entre la burocracia y el Estado.

El servicio civil de carrera puede surgir en un sistema político democrático cuando se cumplen ciertas condiciones entre los partidos políticos que lo forman. Según Geddes (1994) cuando existe un cierto equilibrio de fuerzas entre los partidos políticos, es más probable que los partidos políticos estén dispuestos a crear un cuerpo burocrático independiente de los políticos, la razón para lo anterior es que los costos políticos de

afrontar esta reforma están igualmente distribuidos entre los partidos políticos cuando todos tienen una fuerza similar.

Cuando un partido político es más fuerte que los demás y mantiene cierta captura de las redes clientelares, a las cuales sostiene a través de prebendas y concesiones, se negará a afrontar una reforma administrativa de este tipo pues afrontará todos los costos solo. Al establecer un cuerpo burocrático poseedor de cierta independencia, le será imposible manipularlo para dirigir algunos recursos a sus redes. En suma las reformas administrativas suelen comportarse como bienes públicos.

Una reforma administrativa de servicio civil es un bien público porque una vez establecida no hay posibilidad de excluir a nadie de su uso, todos disfrutaríamos más si tuviéramos un mejor gobierno que proveyera mejores servicios. De igual manera, los individuos en una sociedad civil no tienen incentivos para iniciar una reforma de servicio civil porque son muchos, están desorganizados y en general enfrentarían costos mucho más grandes que los políticos que están organizados y son pocos.

La estructura institucional afecta las conductas de los individuos, por lo tanto una estructura institucional que favorece la existencia de redes clientelares y de patronazgo limita las posibilidades de instaurar un servicio civil de carrera. En un sistema de partidos consolidado, en el que existan pocos partidos y que sean disciplinados, es más probable que se genere una reforma de servicio civil.

Lo anterior, debido a que seguramente cuando sólo tenemos dos partidos que están consolidados, es más probable que ya antes hayan alternado en el poder, por lo que no será difícil poder formalizar la existencia de un cuerpo burocrático con cierta independencia del vaivén político. En cambio en un sistema de múltiples partidos, es mas probable que unos pocos conserven más poder y enfrenten más costos a la hora de introducir una reforma. La disciplina partidaria es importante porque asegura que las

decisiones de las cabezas de los partidos sean replicadas por sus representantes en el congreso.

Graham Allison (1993) asegura que existen 3 modelos para analizar al gobierno, el racional unitario, el organizacional y el político. El primero considera al gobierno como un ente unitario, racional, maximizador de su utilidad y monolítico. En este sentido las acciones de un gobierno pueden ser vistas como intencionales de acuerdo a aun fin. Por lo tanto si suponemos que los partidos políticos son entes racionales unitarios, podríamos inferir que estos en cierto momento y de acuerdo a su conveniencia (Equilibrio de Fuerzas) podrían iniciar un servicio civil de carrera.

El segundo modelo indica que para predecir comportamientos de las organizaciones, es necesario observar sus rutinas para observar las tendencias de comportamiento. Un gobierno o partido político depende de organizaciones, son sus sensores que le dan información. Una acción de gobierno está limitada por las rutinas actuales, un gobierno no puede ir más allá de las rutinas de sus organizaciones. En este sentido una reforma administrativa podría no ser tan automática, puesto que si en el repertorio de soluciones y rutinas de las organizaciones no está el servicio civil y sus prácticas, una instauración de este sistema podría ser inútil dado que las organizaciones seguirían conservando sus rutinas.

Finalmente está el modelo político, en el que suponemos individuos con cierto peso político negociando y encontrando diferentes equilibrios. En este modelo es necesario observar los arreglos de poder y las personalidades de los individuos involucrados para poder inferir los resultados que se darán. Por lo tanto una reforma de servicio civil también dependerá de los individuos con poder político que estén involucrados.

En conclusión, a medida que los partidos políticos tengan un equilibrio de fuerzas, en cuanto al acceso a redes clientelares, será más factible que se inicié una reforma de servicio civil. Sin embargo, esto no lo determina, pues se requiere de disciplina

partidaria, es decir que los partidos se comportarán de una manera unitaria como en el primer modelo de Allison (1993). Además el número de partidos puede ayudar a facilitar el proceso, pues a menor número de partidos será más factible iniciar la reforma. El ejecutivo también puede iniciar una reforma si se encuentra en la necesidad de incrementar la eficiencia de su gobierno. Sin embargo esta última vía es más frágil y tiende a sostenerse menos en el tiempo que la de los partidos.

Un servicio civil de carrera supone que es posible garantizar cierta estabilidad en la conducta de los individuos si se les incorpora a un determinado esquema de reglas. Un cambio en las dichas normas genera un cambio en las conductas de los individuos. Esto significa que, por alguna razón, los individuos están dispuestos a aceptar las reglas que se les imponen. Al aceptar las afirmaciones anteriores, estamos asumiendo ciertas posturas sobre la conducta de los individuos dentro de una organización.

El objetivo principal de este escrito, es analizar los cimientos en que está sustentado el servicio civil de carrera, bajo diversos enfoques teóricos. Un segundo objetivo, es mostrar algunas críticas a los fundamentos del servicio civil de carrera. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones al respecto. Se pretende responder si es posible mantener una plena confianza en los postulados del servicio civil de carrera, de no ser así se cuestionará su utilidad.

El servicio civil de carrera es una construcción germinada dentro de sistema económico capitalista, donde la existencia de reglas y procedimientos deben fomentar la eficiencia. Sin embargo, la realidad a la que se enfrenta el ser humano en una sociedad es demasiado compleja, las diversas organizaciones que coexisten dentro de una sociedad son una muestra de la enmarañada red de relaciones que los humanos pueden forjar. Estas relaciones no son estables, están cambiando, mutando, renaciendo o muriendo. Ante esta realidad compleja, las reglas parecen ser un inútil instrumento generador de orden, pues son inflexibles, lentas y rígidas.

Pareciera fácil resumir que es inútil establecer reglas, siempre quedará algo fuera de su alcance. No obstante, sin reglas la convivencia humana sería imposible, la fuerza física supliría cualquier intento de acuerdo civilizado y pacífico. Debemos concluir que las reglas importan, no predicen perfectamente la conducta humana pero la influyen, pues permiten tener un referente al que aún desobedeciendo, con el sólo hecho de evitarlo civilizadamente, en parte lo respetamos.

No es tarea fácil establecer la importancia de las reglas y menos para algo de por sí tan confuso como lo es el gobierno. Para el caso que nos atañe, la administración de un gobierno pareciera estar sustentada en un intrincado y a veces contradictorio mundo de reglas. Un servicio civil de carrera es precisamente un conjunto de reglas que buscan capturan la realidad en un conjunto de códigos y esquemas. Su utilidad radica en sentar las bases de la dinámica organizacional en la administración pública, pues permite tener un punto de partida para la acción colectiva.

Las reglas, en el vacío, son simples enunciados sin valor real para una sociedad. Las reglas que repetitivamente se han manifestado, y que por su utilidad han sobrevivido son adoptadas por una sociedad como instituciones. Las instituciones son mucho más que simples reglas, éstas alinean nuestros intereses con el de un grupo, seguirlas no es un acto de obligación sino de interés. Por lo anterior, la vida del ser humano en sociedad es un constante balance entre acatamiento e insubordinación hacia las reglas. Este equilibrio permite la subsistencia de las organizaciones y de la sociedad.

El presente capítulo ha sido dividido en tres partes. La primera, es un recuento de los argumentos a favor del servicio civil de carrera. Además, se plantean los principios teóricos a partir de los cuales están construidos estos argumentos a favor. La segunda, es un recuento de los argumentos en contra del servicio civil de carrera. Por último, se presentaran algunas conclusiones al respecto.

1. Argumentos a favor

Existen algunas corrientes de pensamiento que visualizan al hombre como a un individuo capaz de someterse a la autoridad de reglas formales. Algunos autores en distintas épocas han argumentado razones distintas por las que pudiera ser posible que se garantizara cierta conducta en los seres humanos a partir de ciertos postulados.

Uno de los primeros en argumentar estas cuestiones fue Max Weber, quien dentro de su libro Economía y Sociedad postuló algunas de las principales ideas sobre la administración pública. Weber consideró que existía la posibilidad de asegurar la reciprocidad en las relaciones sociales a través de una asociación de dominación. De todas las asociaciones de dominación que este autor propuso[4] , la que más nos importa en este caso en la racional-legal. Dentro de esta forma de dominación, un grupo de individuos especializados en ciertas áreas, aceptaban la autoridad de un señor. Dicho señor utilizaba a este conjunto de individuos especializados para reafirmar su dominio sobre el resto de la sociedad. Al aparato utilizado para reafirmar la dominación se le denomina burocracia, y ejecutaba sus tareas de una forma racional[5]. El aparato era legítimo en cuanto se apegaba a un conjunto de reglas establecidas de manera objetiva y consideradas racionales.

Los burócratas, descritos por Weber, estaban especializados en un área del gobierno, poseían funciones delimitadas, ejercían una función impersonal del cargo, estaban sujetos a una jerarquía rígida, sus ascensos estaban en función al merito y eran remunerados con un salario. En general eran individuos que acataban un reglamento, se sujetaban a él porque éste representaba la forma correcta de hacer las cosas.

Funcionarios como los descritos por Weber, poseen grandes ventajas en relación a los funcionarios que no siguen regla alguna. Estos primeros, pueden ofrecer productos estandarizados, poseen criterios definidos para tomar decisiones, es posible calcular su

[4] La asociación de dominación por tradición y por carisma no serán aquí tratadas a profundidad pues no son relevantes para el tema en cuestión.
[5] En Max Weber se entiende por racionalidad aquella que se ejecuta con arreglo a fines.

conducta y son totalmente neutrales al juego político. En teoría, son engranajes de un gran sistema sumamente preciso, y predecible. Los burócratas de Weber son ideales para la administración pública porque son predecibles y estables en el tiempo.

Otros autores como Herbert Simon han presentado otros argumentos para justificar la obediencia de los funcionarios públicos ante esquemas de reglas. La racionalidad limitada de los individuos los obliga a generar rutinas que posteriormente se encarguen de regular la conducta de los seres humanos. Como sería imposible empezar desde cero siempre, las organizaciones tienen memoria, la cual recuerda como se les trató a determinados problemas en el pasado.

Las rutinas subsisten en la memoria de las organizaciones pues les ayudan a solucionar problemas de presente. Por lo sólo cuando surgen problemas nuevos e inesperados es cuando las organizaciones tienen que dedicar nuevos recursos e inventar nuevas soluciones. La atención organizacional es por lo tanto limitada, porque no se cuenta con el tiempo para solucionar todos y cada uno de los problemas que tiene una organización. Por lo tanto, las rutinas permiten aplicar dicha atención sólo en los casos necesarios.

Cuando las rutinas han persistido se convierten en instituciones, las cuales están compuestas por varias rutinas. Las instituciones suponen que los individuos aceptan rutinas y reglas, porque quieren evitar la incertidumbre. Al evitar la incertidumbre, los individuos se refugian en reglas y rutinas establecidas. De igual manera los burócratas, no pueden estar reinventando los procedimientos de gobierno día tras día, requieren rutinas que les permiten operar la administración pública a pesar de sus limitadas capacidades.

Para North, las instituciones son reglas del juego, por lo que los burócratas requieren determinadas reglas del juego que les permitan conservar un determinado orden en sus acciones. Las reglas deben estimular ciertas conductas, lo cierto es que este autor

supone que es posible generar cierta reciprocidad si se colocan algunas reglas que generen ventajas si se les obedece.

En general los tres autores suponen que es posible manipular las conductas de los seres humanos. Estos autores refuerzan la concepción de que es posible establecer un servicio civil de carrera, pues suponen que dicho servicio civil va a generar obediencia por las razones ya esgrimidas.

La consolidación de un gobierno eficaz y eficiente debe ser una preocupación primordial para nuestro país. Después de haber iniciado una serie de reformas, económicas y políticas, ahora es indiscutible la necesidad del país de comenzar la reorganización y reestructuración de su gobierno. Esta reforma administrativa, al igual que las otras, debe buscar dotar al Estado mexicano de las herramientas para combatir de mejor manera sus rezagos y problemas. En el caso particular de la reforma administrativa, la intención debe ser la consolidación de un aparato administrativo capaz de instrumentar e implementar políticas públicas de manera efectiva.

Las instituciones del viejo régimen, rondan los pasillos de los edificios gubernamentales aún hoy. Nuestra herencia es irrenunciable y lo que hoy somos no será cambiado en unos cuantos días. Para describir las restricciones institucionales, el presente trabajo se basó principalmente, en el institucionalismo sociológico de Powell y DiMaggio (1999) y también en algunos conceptos de March y Olsen (1977).

2. Las restricciones

Analicemos primero las divergencias institucionales entre enfoques y realidad. Posteriormente las condiciones de cambio institucional. En el caso del esquema weberiano, se requiere estabilidad laboral, para que el experto se desarrolle en base a reglas establecidas. La APF, en su categoría de confianza, ha seguido un comportamiento totalmente distinto. Se institucionalizaron las prácticas del botín, la lealtad y la flexibilidad eran herramientas que le aseguraban al funcionario su

permanencia en su trabajo. La nueva lógica asegura la permanencia de manera distinta, afecta intereses políticos y no contempla restricciones financieras.

Si se analizan primero, la distinta forma de permanencia, se observa que los criterios de evaluación cambiarán. Serán las reglas y no la subjetividad del jefe inmediato, el punto de referencia al medir el desempeño laboral. Los actores políticos, por su parte, verán disminuida su capacidad de decisión e influencia. Otro aspecto importante, es que el mérito deberá asegurar premios económicos que posiblemente no se puedan afrontar. Finalmente al instaurar un esquema weberiano, existe la posibilidad de que al protegerse en las reglas, los empleados de la APF puedan consolidarse como un cuerpo político (Montes, 2000).

En el caso de la Nueva Gestión Pública, la discrecionalidad encontraría resistencias para ser supervisada vía la rendición de cuentas. No es posible encontrar una cultura de rendición de cuentas entre la institucionalidad del viejo régimen. Los mecanismos de mercado, en la APF, no serían suficientes sin instituciones sólidas que permitieran su funcionamiento. Hoy por hoy estas instituciones no existen. Existen problemas, por lo tanto, para pretender incrustar de manera forzada un esquema por sí sólo en nuestro país.

Por último es necesario mencionar las dificultades, cualquiera que sea el tipo de servicio profesional de carrera que se pretenda instalar, para lograr un cambio institucional totalmente acorde con un plan previo. Es decir, el cambio institucional no sólo debe visualizarse como un ajuste de las acciones individuales, de acuerdo a cambios en los incentivos organizacionales. Cambios en las reglas formales del juego, no propician cambios que sean calculables con precisión. Existen otros factores que inciden en la conducta, los cognoscitivos y los normativos (Powell y Dimaggio, 1999).

Los acuerdos institucionales se mantienen estables, porque los individuos no pueden concebir otros, es decir el marco institucional vigente también incide en la manera en

que se crean nuevas opciones. (Powell y Dimagio, 1999). De esta manera, no podemos suponer que un cambio en las reglas formales, propicie de manera automática cambios perfectamente predecibles en el comportamiento de los actores. Se debe ser muy cauto, al establecer los propósitos de reformar las normas formales sobre cómo opera la APF.

Se ha analizado la existencia de múltiples restricciones, respecto a los diferentes esquemas analíticos de las organizaciones. Se puede decir que la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario oficial de la federación el día 1 de enero del 2006, tiene elementos tanto weberianos como de la Nueva Gestión Pública. Sin embargo el proceso de implementación debiera ser bastante más moderado. Debiera considerarse todo lo dicho anteriormente sobre la persistencia de las instituciones, así evitaríamos fracasos y frustraciones.

3. La posible nueva lógica.

Se ha podido establecer que existen barreras institucionales, a la nueva lógica supuesta por La Ley de Servicio Profesional, recientemente aprobada. Ahora se tratará de sostener que, dadas estas barreras, el establecimiento de nuevas reglas formales podría traer resultados diferentes a los previstos. Es decir si el proceso no es incremental en el sentido de Lindblom (1991), nos podemos desviar considerablemente del objetivo primero.

Si se pudiera especular, algunos posibles resultados de un proceso de un solo golpe, se diría probablemente que éstos serían inciertos. Se podría afirmar también que algunos escenarios podrían ser muy perjudiciales, aunque otros no lo serían necesariamente, para nuestro país. Podrimos convertir nuestra APF en un cuerpo político, con poder de negociación e injerencia en las decisiones públicas. Otra posibilidad es que se haga sumamente rígido el esquema de ingreso a la APF, dadas las reglas y barreras de entrada. La ambigüedad de conceptos, como el de mérito, podría hacer difícilmente

medibles los resultados de la APF. Finamente podríamos observar un proceso de isomorfismo organizacional hacia el interior de nuestro gobierno.

a) El cuerpo político

El monopolio de la información que tendría el experto en determinada área burocrática, le otorgaría un importante poder en sus relaciones con los políticos. Es posible que al desarrollar cierto sentimiento de casta, las burocracias actuarán como un solo cuerpo. El convertirse en un poder político, le haría blanco de muchos intereses que intentarían imponer su opinión y su perspectiva sobre la de los demás.

La burocracia encontraría, en sus instituciones aún vigentes del viejo régimen, situaciones paralelas donde sus actividades se encontraban muy politizadas. Ciertamente, es imposible que un individuo se desprenda de sus intereses y preferencias políticas al desempeñar cualquier cargo. Sin embargo, la posibilidad de operar como un cuerpo homogéneo y unificado, causaría estragos serios en la gobernabilidad del país.

b) Rigidez organizacional

Dada la sensibilización de su poderío como grupo, se utilizarían los siempre existentes claros en la ley, para colocar barreras a la entrada. Este monopolio de la información, dada su condición de experto, haría sumamente exclusiva la entrada a su club. Por lo anterior no necesariamente los más capaces serían quienes ingresarán, sino los que fueran favorecidos, por quienes pudieran manipular los claros de la ley.

Nuevamente hay antecedentes en nuestra institución que se asemejarían a la situación prevista. Los funcionarios de alto y mediano nivel, en el pasado régimen, dependían de sus redes intra-organizacionales para mantenerse activos laboralmente. Es posible que se construyan nuevas redes, el objetivo de éstas, mantener las posiciones administrativas, sería el mismo de antaño

c) Ambigüedad

Medir el desempeño de los funcionarios públicos federales sería, clave para establecer el éxito del proyecto. Sin embargo, dada la ambigüedad del mérito como unidad de medida, podríamos enfrentar serios problemas de información. Debe definirse claramente la unidad de medida del desempeño laboral, así podremos encauzar adecuadamente los premios y castigos del sistema. No clarificar éstas medidas, puede conducir al fracaso del programa en su conjunto.

Es necesario reconocer la diversidad de actividades desarrolladas, en las diferentes áreas del gobierno. Esta diversidad exigirá criterios distintos de mediciones. No es lo mismo mérito para un policía federal, que para un empleado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dejar claros muy extensos en el sistema de evaluación, puede ocasionar desviaciones de los objetivos revistos (Majone, 1998). Aferrarse a obtener una buena evaluación, a toda costa, puede en ocasiones ir en contra de la finalidad del programa.

d) Isomorfismo Organizacional

Por último, se podría decir, que en campos estructurados las profesiones tienden a llevar a las organizaciones al isomorfismo (Powell y Dimaggio, 1999). Es claro, que al estructurar el espacio organizacional de la APF, puede presentarse un fenómeno de igualación en las pequeñas organizaciones que se integren a la mayor. La igualación no necesariamente sería deseable, pero existen amplias posibilidades de que pudieran presentarse.

e) Conclusiones

Hasta hace algunos años, el aparato administrativo mexicano se encontraba en equilibrio con el régimen político establecido. Este equilibrio se ha topado sin embargo con un nuevo suceso: los cambios políticos de los últimos años. Estas transformaciones nos apresuran a consolidar la construcción de un nuevo régimen y con ello al replanteamiento del sistema administrativo. El proceso de construcción, del aparato

administrativo, deberá utilizar insumos afines a nuestra cultura y la base de construcción no podrá ser absolutamente diferente al pasado.

Las instituciones cuentan, para intentar construir un nuevo esquema administrativo en el gobierno, debemos estar conscientes que tenemos limitantes. No es posible calcular con precisión, los resultados de un intento por cambiar instituciones. La conducta de los individuos, no solamente responde a los aspectos que inciden en sus intereses. Existen otros aspectos cognoscitivos y normativos que influyen. Por lo tanto, no se puede manipular plenamente la conducta humana. Pensar en términos de ingeniería institucional es ambiguo, incierto y arrogante.

Lo mejor sería aceptar nuestras limitaciones, buscar un proceso incremental, vigilando cada una de las etapas del mismo. Estableciendo metas pequeñas que puedan conformar una mayor. Finalmente debemos plantarnos un rango de posibles resultados, acotar este rango sería nuestra tarea. No se sabe aún como construir instituciones nuevas, sólo podemos plantear ciertas condiciones para que esto suceda.

Lo anterior no es una exhortación a la inmovilidad, simplemente es situarnos en la realidad. Esto servirá para evitar plantearnos metas incumplibles. Siguiendo una lógica más modesta, evitaremos frustraciones y descalabros innecesarios. México necesita cambios sin duda, pero hay que cambiar paso a paso y con firmeza. Los cambios deberán ser nuestros y no copiados. Nuestra cultura y nuestra originalidad deben ser vistas como una fuente inagotable de riqueza más que como un peso agotador y un estorbo.

## V. Nuevo Institucionalismo Económico

### 1. Introducción

La investigación que se está realizando pretende analizar si, dado el marco institucional municipal actual, es factible suponer que pueda instaurarse un servicio civil de carrera en los municipios mexicanos. Para esto, es necesario analizar la institución municipal y

la de un modelo de profesionalización, de manera separada. Se estudiarán los incentivos que se generan dadas las reglas formales e informales de cada institución, para después observar si existe alguna incompatibilidad entre ambos.

El marco teórico que se va a utilizar es el del Nuevo Institucionalismo Económico NIE y, es necesario reconocer que al tomar este enfoque analítico se están asumiendo cuestiones que no son de menor importancia para el desarrollo de esta investigación. Las posturas ontológicas y epistemológicas con las que carga de manera automática este enfoque analítico, deben ser reflexionadas con responsabilidad. La postura que se asume en este trabajo es la del *realismo,* con lo cual se acepta una visión *ontológica* de corte objetivo y positivista. Por otra parte, en la cuestión *epistemológica*, asumimos que es posible establecer relaciones causales, pero que las variables involucradas no siempre son observables y cuantificables.

El NIE hereda muchos de sus supuestos de la microeconomía clásica, como el concepto de individuo, el cual es visto como un ser que se interesa principalmente por sí mismo y que además es oportunista. Sin embargo, esta nueva corriente problematiza mucho más sus análisis al incluir conceptos como el de la racionalidad limitada, información incompleta, derechos de propiedad e importancia de las reglas y costos de transacción. En este enfoque se asume que existe una realidad fuera de la mente de los individuos, por lo tanto es posible obtener cierta objetividad en cuanto al objeto estudiado. Es decir, los individuos responden de igual manera ante los incentivos que generan las reglas formales e informales de las instituciones, sin considerar la interpretación que éstos pudieran hacer de dicha institución.

Las instituciones son producto de la interacción de individuos con una racionalidad limitada, que generan “rutinas” con el fin de evadir la incertidumbre. Estas “rutinas” son para el NIE espacios de racionalidad que los individuos aceptan para facilitar la acción colectiva. Las rutinas, que pueden ser modificadas de acuerdo a cálculos racionales,

están compuestas de una serie de reglas formales e informales, que han sido internalizadas por los individuos, y que regulan los comportamientos. Aunque sabemos que en una institución existe una relación entre las reglas y los comportamientos, difícilmente existen datos observables que puedan probarlo. Al no poder observar una relación de manera directa, debemos observar otras vinculadas a ellas que puedan revelarnos la primera.

El rol que jugará la teoría en este trabajo, muy lejano al de los positivistas puros, no es el de proveer de conclusiones generalizables ni el de probar cuantitativamente una hipótesis. Se tratará de observar si, en los casos estudiados, lo que la teoría predice en realidad se cumple. Además, se buscará explicar las razones por las que las predicciones pudieran ser diferentes a la realidad. A lo largo de la investigación, se pretende explicar lo máximo posible, con el menor número de variables explicativas. Se busca parsimonia pues la visión que se tiene del mundo y su comportamiento no es complicada, al basarse mucho en los supuestos positivistas el NIE heredó la búsqueda de simpleza en sus análisis.

El objetivo de este escrito es mostrar las características más relevantes del NIE y las principales aportaciones que han realizado sus autores más representativos. El escrito estará dividido en 4 secciones, en cada una se enumerarán las situaciones problemáticas detectadas por los precursores del NIE en la teoría económica neoclásica, en un aspecto específico, y posteriormente las propuestas de cambio, que para ese caso, plantea este cuerpo teórico.

Las secciones en las que se dividirá este escrito serán: a) costos de transacción, b) información incompleta, c) racionalidad limitada y d) derechos de propiedad. Estas secciones reúnen, a grandes rasgos, las principales unidades de análisis del NIE. Al final de las 4 secciones, se presentará un apartado de conclusiones que intentará recapitular las conceptos principales que esta teoría nos brinda para poder entender las relaciones

humanas dentro de las organizaciones. Asimismo, se mencionará como esta teoría puede ayudarnos a comprender a los cuerpos de la administración pública y su funcionamiento.

2. Contenidos

El Nuevo Institucionalismo es una respuesta de algunos estudiosos de la economía y de las instituciones, que aseveraban que el paradigma Neoclásico era sumamente precario para explicar los fenómenos económicos en la realidad humana. Por muchos años, los intentos de los institucionalistas se vieron truncados por una fuerte escuela Neoclásica que contaba con los medios y las capacidades para hacer predominar sus ideas. Como le describe Tomas Kuhn (1971), el paradigma dominante era aún lo bastante fuerte para resistir los embates de científicos e investigadores que exploraban alternativas distintas.

Tiempo después de que las opiniones de los primeros Institucionalistas, como Veblen y Commons, se escucharan en algunos de sus escritos[6], una nueva generación de destacados investigadores y académicos lanzaron una serie de críticas que fueron tan contundentes que lograron solidificar una alternativa teórica sólida. Algunos de estos autores fueron: Simon Herbert, Ronald Coase, Oliver Williamson, Douglas North, Alchian y Demsetz. Ellos son considerados pioneros del Nuevo Institucionalismo Económico, pues sentaron las bases para una nueva escuela que si bien no va en contra de los principios de la economía si adopta una mirada de ella mucho más crítica y profunda.

En la economía clásica existían muchos supuestos que deberían satisfacerse para que la noción de mercado y equilibrio competitivo pudieran concretarse. Algunos de estos supuestos eran demasiado irreales por lo que los análisis derivados de este marco teórico en ocasiones se despegaban demasiado de la realidad y llevaban a una incomprensión absoluta de la realidad.

[6] Colocar títulos de autores

Algunos de estos supuestos son el de información perfecta, racionalidad absoluta, seres humanos oportunistas y sólo preocupados por el interés propio. Estos supuestos fortalecían la noción de que aún sin reglas que encaminarán la conducta humana, los individuos eran capaces de realizar intercambios de manera eficiente si tenían la información relevante y eran capaces de procesarla. Esta concepción del intercambio humano, implica que el Estado, las leyes y cualquier norma, son innecesarias para garantizar las diferentes operaciones económicas entre los seres humanos.

En un mercado en competencia perfecta, existen seres humanos con información perfecta, son racionales y pueden ordenar jerárquicamente sus preferencias, los productos ofrecidos son homogéneos, existe libre concurrencia y la distribución del poder para cambiar el precio es equitativa. Un ente que participa en este mercado, no puede alterar el precio y siempre elige la mejor opción. De manera agregada estos individuos, en competencia perfecta en la oferta, llegan a un equilibrio con los demandantes, en este punto existe una cantidad y un precio al que se vacían el mercado.

La noción de competencia perfecta se ha utilizado no sólo para analizar los intercambios de activos, gradualmente el marco de análisis de la economía ha ido ganando terreno en otras disciplinas en las que el intercambio también es relevante (Ayala, 1998). Por ejemplo, en la Ciencia Política es cada vez más frecuente que el marco de análisis de elección racional se utilice para entender el comportamiento político de los seres humanos. El intercambio ya no sólo es de activos sino de cualquier cosa, sean votos, beneficios políticos de cualquier índole o apoyo en general. Algunos autores han llevado los lentes conceptuales y de análisis a terrenos insospechados, Gary Becker (1981) los ha utilizado para analizar el matrimonio y las relaciones de familia en general.

La aplicación del modelo de competencia perfecta en otras latitudes del conocimiento ha permitido trasladar sus enormes limitaciones. El error que se tenía en

la economía de percibir un mundo demasiado sencillo es ahora en un error multiplicado en muchas otras disciplinas académicas. Es por eso que las resistencias no se hicieron esperar y fue ahora desde distintos frentes con variados argumentos que se critico la visión de la economía neoclásica.

a) Los costos de transacción

Una de las primeras críticas, de la corriente pionera del Nuevo Institucionalismo Económico, se derivó de la observación del mundo de los negocios y fue hecha por un economista (Coase, 1994). Este autor se preguntaba porque en gran medida la producción se realizaba a través de unidades de concentración de autoridad, si el mercado era una opción eficiente para la asignación de recursos y a través de este se podía organizar un sistema productivo descentralizado que funcionara.

¿Por qué existían las empresas? No era mejor y más eficiente organizar la producción a través del libre juego de las fuerzas del mercado y contratar los servicios requeridos a través de este. La escuela neoclásica nos diría que si existen mercados competitivos, utilizar este mecanismo nos ayudaría a obtener servicios eficientes, baratos y sólo en el momento justo cuando se requiriera. Entonces por qué los hombres, para la producción de bienes y servicios, utilizaban empresas donde contrataban personal permanente al que le pagaban incluso en los momentos en que no estaba laborando, horas de comida, de descanso, etc.

La reflexión acerca de este punto es sumamente relevante pues la realidad estaba absolutamente en sentido contrario a lo que la teoría hubiera pronosticado. Entes centralizados, con reglas y regulaciones de operación, con personal fijo que no estaba en competencia continua con otros para garantizar su trabajo[7]. A los ojos de la economía clásica esto era una situación eminentemente ineficiente, costosa y destinada al fracaso. La producción a través de empresas, sin embargo no parece estar disminuyendo con el

[7] Al menos no en una competencia como en la de un mercado competitivo.

tiempo, incluso estas han sido sumamente exitosas para proveer a los hombres de los productos y bienes necesarios.

Coase identificó algunas causas para que el mecanismo de mercado fuera desechado en esta ocasión, la primera fue que era más costoso utilizarlo que desecharlo. El mercado no funciona de manera automática y sin fricciones sociales, para utilizarlo se debe invertir tiempo en investigar y buscar información sobre precios, calidad, disponibilidad de insumos y características de competidores. Además, debe enfrentar un proceso de regateo para fijar precios y cantidades, es decir conducir un proceso de ajuste mutuo hasta conseguir acuerdos.

Otra razón que hace costoso el mecanismo de mercado es el tener que proteger los derechos de propiedad de ataques de terceros, pues sin una fuerte intervención de Estado para garantizar la propiedad privada nadie podría evitar que las personas pudieran ser despojadas de sus bienes y con esto se rompieran las posibilidades de intercambio. El teorema de Coase es un intento por desarrollar una crítica al supuesto de la economía clásica de que no importaban los derechos de propiedad. Este teorema dice que con información perfecta e individuos estratégicos que negocian continuamente, no importa la distribución de derechos de propiedad. Los individuos a través del proceso de negociación llegarán a una distribución eficiente de los derechos, pues podrán observar donde es más provechoso colocarlos.

Sin embargo, el mundo donde la información fluye de manera perfecta y los hombres la pueden procesar no es uno humano, por lo que la realidad humana impide que se cumpla dicho teorema. Dejar a las libres fuerzas del mercado decidir en todo momento y en toda ocasión es asumir que este funciona adecuadamente siempre. Se han enumerado algunas razones por las que esto no es correcto y por las que existen otros costos de naturaleza distinta a los de producción que deben ser considerados en el intercambio.

Oliver Williamson (1991) también hablo de los costos de transacción como un impedimento para utilizar siempre el mecanismo de mercado en la organización de las actividades humanas. Para este autor, alternativamente al mecanismo de mercado se podían utilizar estrategias de jerarquía que si bien incurrían en ineficiencias por el hecho de estar concentradas y no estar sujetas a una competencia constante, estas ineficiencias podían representar costos menores que los de utilizar el mercado. Los costos de buscar con quien transar, definir condiciones, monitorear su cumplimiento y aplicar mecanismos de castigo si se perciben desviaciones pueden ser sumamente altos bajo ciertas circunstancias. Por eso en ocasiones es mejor afrontar los costos de una estructura jerárquica, como una empresa, que contratar todo en un mercado que no es perfecto  o en ocasiones no existe.

Finalmente, Williamson reconoce que existen otros mecanismos para la organización humana que no son mercados ni jerarquías y les denomina cuasi-mercados. Aquí se supone la existencia de organizaciones que concentran cierto grado de jerarquía pero que introducen mecanismo de competencia para garantizar la eficiencia de sus integrantes. Este constructor es un híbrido que pudiera aprovechar las virtudes de ambos escenarios y que pudiera funcionar adecuadamente en la realidad humana.

Para enfrentar mercados con altos costos de transacción los exponentes del NIE proponen que los seres humanos han creado instituciones. Las instituciones son organismos que concentran poder y establecen reglas para las interacciones diarias de los individuos en cualquier actividad colectiva. Las instituciones son una forma alterna de organización, que es jerárquica y posibilita un horizonte de planeación con mayor certidumbre que uno con un mercado muy fragmentado y débil.

Las instituciones o arreglos formales que obligan a dos partes o más a cumplir con ciertas reglas de operación garantizan la continuidad en el funcionamiento de una relación. Ciertamente, este tipo de organización al no incluir necesariamente

mecanismos de competencia puede derivar en ineficiencias y estructuras pesadas y lentas, por eso una organización decidirá constituirse de manera jerárquica e instituir normas de funcionamiento rígidas en la medida en que los costos que esto le representen sean menores a los costos de usar el mercado.

Una empresa que no tenga certeza de la calidad, efectividad y cumplimiento de sus proveedores, decidirá integrarse con uno de ellos para garantizar el flujo de materias primas sin importar que esto le represente ciertas ineficiencias. Lo anterior ocurrirá si el mercado de proveedores en el que se desenvuelve esta empresa es demasiado débil e inconstante. En el caso del gobierno, para una sociedad será mucho mejor constituir el Estado como garante de los derechos individuales y de propiedad, que si cada familia o individuo tuviera que contratar su propia seguridad privada. Las economías de escala se pierden cuando los mercados pulverizan las capacidades en entes individuales, este esquema puede funcionar en ciertos escenarios más no en todos.

b) Racionalidad Limitada

El supuesto neoclásico que indicaba que los seres humanos eran plenamente racionales fue duramente criticado por Herbert Simon (1997), quien afirmó que los seres humanos difícilmente contaban con capacidades para abarcar un cúmulo de información infinita. Aun suponiendo que existiera disponibilidad de información completa, los seres humanos no tendrían la capacidad para procesarla pues sólo podemos concentrarnos en un cierto contexto delimitado. Aún con los poderosos procesadores de información ó computadoras que hoy el hombre ha diseñado, sería imposible considerar todos los escenarios posibles a partir de esta información, pues estas computadoras programadas por hombres heredarían sus debilidades y partirían de un cierto número limitado de opciones a analizar.

Los hombres vivimos en un mundo absolutamente complejo de infinitos planos de análisis, tantos que ni siquiera es posible razonarlos, todo análisis humano siempre será

por lo tanto parcial. La racionalidad, con la que podemos enfrentar esta confusa y plenamente amplia realidad, es limitada y se concentra en ciertos puntos que son decididos de manera arbitraria por un cuadro valorativo previo. Simon distinguió los hechos de los valores, y afirmó que eran valores en los que se centraban las premisas decisionales de los seres humanos. A partir de estas premisas se estructuraban las decisiones y desde luego las acciones de los individuos dentro de las organizaciones.

El ser humano, según Simon, está rodeado de incertidumbre por lo que buscará evitarla a partir de la construcción de procesos previamente experimentados y que han comprobado tener resultados efectivos, estos procesos se van asentando en la cultura organizacional hasta convertirse en rutinas. Las rutinas son necesarias dentro de una organización, así esta tendrá tiempo para poder concentrarse en las cuestiones y fenómenos inesperados que no habían sido contemplados y para los cuales no existe una rutina con la cual solucionarlos.

Un conjunto de rutinas forman una institución, la cual está compuesta por un conjunto de reglas que están internalizadas en la cultura organizacional y que sirven para lidiar con la racionalidad limitada del ser humano y proveerle de certidumbre. La institución provee de una serie de alternativas pre-seleccionadas y que le solucionan a los seres humanos el problema de complejidad de la realidad.

Otro autor que realizó importantes contribuciones para e NIE fue Douglas North, algunas de sus aportaciones pueden enmarcarse dentro del contexto de racionalidad limitada. North (1993) afirma que los seres humanos construimos reglas para nuestras actividades diarias, de esta manera podemos dar certidumbre a nuestras acciones y propiciamos el ambiente propicio para el crecimiento económico y el mejor desempeño de nuestras economías. Estas reglas se convierten en instituciones en la medida en que se internalizan en la conducta diaria de los individuos que están regidos por ellas.

Las reglas del juego o instituciones pueden ser formales o informales, es decir estar registradas en papel y apoyadas por el Estado o sólo estar entre los hábitos y costumbres de una cierta comunidad. En cualquier caso puede regir de igual manera una institución formal y una informal. Las instituciones pueden cambiar en la medida en que los individuos perciben que son inadecuadas para alcanzar ciertas metas. El cambio institucional suele ser incremental, pues aunque las institucionales formales puedan cambiar, las informales que están en la mente colectiva suelen modificarse lentamente.

North está inscrito en una corriente historicista que supone que el surgimiento de las instituciones es atribuible a acumulación histórica de experiencias de cooperación e interacción. Este autor, señala que el tipo de instituciones con las que cuente un país puede ser un determinante para explicar su desempeño económico. Existen ciertas instituciones que incentivan el desempeño económico en la medida en que dan estabilidad y una base sólida de derechos de propiedad establecidos.

En general el derrumbamiento del supuesto de racionalidad absoluta planteó serios problemas teóricos para los economistas, el NIE se fortaleció al ser considerado un enfoque que brindaba una explicación satisfactoria sobre como el hombre lidiaba con esta situación. Las instituciones son instrumentos creados por el hombre para vivir en un mundo complejo e inabarcable, estas proveen certidumbre y permiten que vivamos sin tener que calcular en cada acción la manera más efectiva de hacerlo.

Las instituciones, desde la perspectiva del NIE, no son adoptadas a-críticamente por los hombres y no se mantienen rígidas e inamovibles. Existe un equilibrio entre las reglas que son creadas para facilitar la vida al hombre y regir su conducta y la capacidad adaptativa del hombre para irlas cambiando según lo haga su entorno. El cambio institucional permite a los seres humanos, de manera incremental y pausada, lidiar con su limitada racionalidad en pequeños pasos y no en uno sólo que implique un conocimiento absoluto del entorno.

Una forma de gobierno es un conjunto de reglas que se han diseñado para permanecer rígidas en el tiempo y establecer las reglas de convivencia entre los individuos que viven dentro de su territorio. Los gobiernos no cambian de manera abrupta y cuando lo hacen conservan características del antiguo esquema aún bajo reglas del primero. La racionalidad limitada de los miembros de una comunidad les conduce a establecer un poder por encima de los individuos que instituya procedimientos que eventualmente se convierten en rutinas e instituciones para conducir las actividades diarias. Si el gobierno no fuera rígido y no estuviera institucionalizado, tendría que inventar en cada momento las mejores formas de conducirse lo que sería sumamente ineficiente. A pesar de su rigidez el gobierno cambia, gradualmente, cuando los individuos consideran que es obsoleto y no contribuye a su bienestar.

c) Información imperfecta

La información no fluye de manera perfecta en el mundo real, por lo tanto, el problema de la racionalidad limitada se agrava al considerar esta condición. Los seres humanos no podemos disponer de toda la información necesaria para tomar una decisión, sería demasiado costoso y además inviable tratar de de reunirla en un mundo donde el tiempo y los recursos son escasos. Ciertamente, aunque se tuvieran los recursos para reunir toda la información alrededor de un asunto, siempre habría espacio para dejar fuera algún dato relevante.

Las personas no tienen información completa, lo que impide tomar decisiones que conduzcan al óptimo de la economía neoclásica. Pero los problemas no terminan aquí, además de tener un escenario con información incompleta, tenemos información asimétrica entre los actores que realizan transacciones. De este modo la información puede ser utilizada de manera estratégica por uno de ellos y producir resultados negativos para todos.

La información asimétrica implica que uno de los actores involucrados en una transacción cuenta con mayor información que el otro y la utiliza para su beneficio, existen dos casos concretos que deben ser analizados: el del *riesgo moral y el de selección adversa.*

La *selección adversa* ocurre cuando antes de realizar una transacción un individuo tiene más información que otro sobre la transacción misma. Es posible, por lo tanto que este individuo utilice su ventaja para sacar provecho de esta situación. En ocasiones, es difícil visualizar las características de algún objeto que se va a vender, el vendedor tiene mucho menos información acerca del artículo que el comprador. El vendedor de un artículo de baja calidad puede hacerse pasar por uno de alta calidad y los potenciales compradores no diferenciarían entre uno y otro. Además, informarse acerca del producto a comprar puede ser muy costoso y en cierto momento hasta inviable. Con estas restricciones es difícil distinguir entre los artículo de alta y de baja calidad.

Los casos de selección adversa pueden ser tan graves que destruyen mercados, pues cuando muchos de los productos de mala calidad se hacen pasar por productos de buena calidad el mercado empieza a ser percibido por los compradores como un mercado de baja calidad. Cuando se concreta esta percepción, la demanda de productos en este mercado empieza a disminuir y son castigados los vendedores de artículos de baja calidad y también los de alta calidad.

Los precios de un mercado de baja calidad empiezan a disminuir y poco a poco van saliendo, de éste, los vendedores de productos de buena calidad que no están dispuestos a recibir un bajo precio por sus productos. Sólo quedan al final productos de mala calidad en este mercado y en la medida en que esta calidad vaya disminuyendo el mercado tiende a desaparecer. La selección adversa puede ser un enorme impedimento para el intercambio y es un caso relevante de cómo las condiciones del mercado competitivo no siempre está presentes.

Los vendedores de productos de buena calidad podrían enviar señales a los compradores, podrían publicitar su buena calidad, dar garantías o certificarse con un tercer organismo. Pero todas estas acciones le representarían costos que necesariamente les incrementarían los costos y por ende los precios. Ante esta situación los vendedores de artículos de baja calidad verían como se incrementa su ventaja ante los de alta calidad porque se incrementaría la diferencia entre precios.

Un ejemplo claro es el los vehículos usados, es difícil identificar cuando un vehículo es de mala calidad y otro de alta calidad, además puede ser costoso indagar y recolectar mayor información al respecto. Ante esto, muchos vehículos de mala calidad estarían vendiéndose al lado de los de alta calidad y los compradores no tendrían posibilidad de distinguirlos. Los precios de los vehículos de baja calidad buscarían estar un poco debajo de los de alta calidad y de esta manera desplazarían del mercado a éstos últimos. Al final sólo vehículos de mala calidad estarían en el mercado hasta que los compradores no asistieran a este mercado más.

El caso del *riesgo moral* ocurre después de que se ha efectuado una transacción o un acuerdo entre dos individuos y es difícil para uno de ellos observar que el otro efectivamente este cumpliendo con los términos del acuerdo establecido. El monitoreo es complicado porque la distribución de información es desigual, por eso uno de ellos tiene incentivos a actuar de manera oportunista e incumplir los términos del acuerdo sostenido. El riesgo moral puede provocar que los individuos no deseen entablar acuerdos con otros pues la incertidumbre sobre los resultados es enorme

Un ejemplo de lo anterior son los seguros para automóviles. Cuando un individuo está asegurado puede empezar a ser más descuidado en su forma de conducir pues el riesgo de tener un accidente, al menos económico, no es afrontado por el. De la misma manera, para la compañía de seguros puede ser muy difícil monitorear la conducta de sus asegurados por lo que éstos incurrirían en cambios en su conducta.

El problema de Agente-Principal puede inscribirse dentro del mismo tipo de problemas que presenta el riesgo moral. Aquí se supone que un individuo propietario de un activo o superior en jerarquía a otro a quien delega ciertas actividades. El primer individuo es denominado el principal y puede tomar la forma del dueño de una empresa, el director o cualquier individuo que tengo bajo su mando a otros. El agente es aquel a quien se le delega alguna actividad o función y debe responder ante el principal. Este tipo de relaciones se formalizan por medio de un contrato o acuerdo entre las dos partes.

El agente siempre tendrá más información sobre sus actividades y el esfuerzo realizado que el principal, por lo que este último siempre tendrá que enfrentar cierto grado de incertidumbre sobre el cumplimiento del contrato o acuerdo. El problema entre el agente y el principal puede aplicarse en muchos ámbitos de la vida, desde accionistas y gerentes, políticos electos y burocracias, ciudadanos y políticos electos, entre otros casos particulares. El problema radica en asegurar con el mayor grado de confianza posible que las acciones del agente estarán alineadas con las del principal para el cumplimiento de los objetivos generales de la organización dentro de la cual se inscribe esta relación.

El problema emana de la divergencia de intereses entre individuos y la dificultad de hacerlos converger en cierto momento en el tiempo. La acción colectiva es difícil de observar debido a esta variada constelación de intereses y no es claro que exista una receta que pueda solucionar en todo momento el oportunismo y el interés individual. En este sentido, las instituciones surgen para generar incentivos que induzcan al agente a perseguir los mismos objetivos del principal, para reforzar los contratos realizados y para disminuir los costos de monitorear las conductas de los agentes.

Una institución que provea beneficios materiales directos a los agentes en una organización y les recompense en la medida en que logren o se acerquen a los objetivos del principal, les cambiará su esquema de decisión original. El objetivo de las

instituciones en este caso debe ser el de encauzar el interés individual oportunista y no someterlo, en la medida en que el interés del agente se alinee con el del principal la organización podrá avanzar hacia el logro de metas conjuntas y objetivos específicos.

c) Derechos de propiedad

Para los economistas neoclásicos los derechos de propiedad eran irrelevantes en un mundo como el de la competencia perfecta. En este esquema los individuos sabrían a la perfección que distribución de activos sería la más eficiente y sin importar los derechos previos las distribuciones se ajustarían a esta lógica. Uno de los primeros en criticar este supuesto fue Ronald Coase (1994), quien estableció que los derechos de propiedad si importaban en el mundo real.

El teorema de Coase fue un intento de criticar los lentes conceptuales de la economía neoclásica, aquí se asegura que en un mundo con individuos que no enfrentan costos de transacción, tienen información perfecta, son estratégicos y negocian, no importarían los derechos de propiedad para llegar a una situación eficiente. Según Coase, en este mundo sin fricciones los individuos utilizarían mecanismos de negociación para distribuir los derechos de propiedad de acuerdo con sus intereses y preferencias. La presencia del Estado en este escenario es innecesaria pues sólo se entrometería con el proceso en curso.

Lo cierto es que no existe tal mundo sin fricciones en el uso del mecanismo de mercado, por lo un mundo con elevados costos de transacción requerirá derechos de propiedad instituidos y respaldados para que el sistema social funcione adecuadamente. En un escenario de altos costos de transacción las negociaciones serían sumamente complicadas y no siempre llevarían a resultados adecuados.

Para Ayala (1998), los derechos de propiedad posibilitan las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible. Sin derechos de propiedad, los individuos no tendrían incentivos a invertir y producir, pues nadie garantizaría que se apoderarían

plenamente de los frutos de su esfuerzo. La existencia de individuos organizados que pudieran actuar por medio de la fuerza para despojar a otros de sus ganancias desincentivaría la producción, la inversión y el crecimiento económico.

La incertidumbre sobre la posibilidad de recuperar el esfuerzo aplicado a un activo específico es la fuente de debilidad más poderosa en una economía. Según Mancur Olson (2001), los individuos preferirán un bandido estacionario que un bandido pasajero que no tenga incentivos a promover la producción y crecimiento a través del respeto a la propiedad individual. Los individuos preferirán instituciones que abatan en cierto grado con la incertidumbre, que un esquema de mercado que por su debilidad y costos no garantice estabilidad.

Los gobiernos democráticos padecen un dilema en este sentido, los derechos de propiedad de los políticos y de los funcionarios públicos no están plenamente definidos (Moe, 1990). La contienda electoral de cada tres años es de hecho una lucha por los derechos de propiedad, por lo que existe un alto grado de incertidumbre resultado de este diseño institucional. Sin derechos de propiedad claros, no existen incentivos para invertir en una relación funcionario- ciudadano de largo plazo, sino prevalece una visión de corto plazo.

d) Conclusiones

Algunos de los principios de la economía neoclásica fueron duramente criticados por los precursores del NIE, desde principios del siglo XX. Se criticaba severamente la concepción de un mundo con información perfecta en donde no existían costos de transacción al utilizar el mecanismo de mercado. Se criticó también la afirmación de la existencia de una racionalidad absoluta en los seres humanos, que los conduciría inevitablemente a soluciones óptimas.

Los mercados no sólo fueron trasladados a la economía sino a cualquier disciplina que implicara toma de decisiones, así se realizaron análisis erróneos en una gran

variedad de disciplinas debido a la concepción simplista y equivocada del modelo de competencia perfecta en la economía neoclásica. El surgimiento de un nuevo enfoque que buscara explicar de mejor manera las relaciones humanas era inminente.

El NIE explica la existencia de ciertas estructuras de jerarquía que suplen al mecanismo de mercado y favorecen la acción colectiva. Las instituciones emergen para disminuir los costos de transacción que pueden surgir si se emplea un mecanismo de mercado. Proveen de información, dan certidumbre respecto a los derechos de propiedad y auxilian a los seres humanos a lidiar con su racionalidad limitada. Las instituciones son creadas de manera deliberada, por los seres humanos, para resolver estos problemas mencionados y pueden ser cambiadas por estos mismos cuando ya no cumplen con sus expectativas.

El cambio institucional se da de manera incremental pues a pesar de que las reglas formales pueden transformarse, las informales sólo cambian a través de un proceso lento y gradual. El equilibrio entre rigidez y flexibilidad es básico para mantener instituciones funcionales y útiles para los seres humanos, el NIE nos da una explicación de las instituciones que sigue considerando al ser humano como su creador y transformador

Una institución es un conjunto de reglas que otorgan premios por ser seguidas y castigos si se desobedecen. En este sentido, los incentivos son la base del funcionamiento de las instituciones, pues toda regla genera ciertos incentivos si es que tiene sanciones. El esquema del NIE busca encauzar el oportunismo y el individualismo de los seres humanos lejos de contenerlo o castigarlo, en la medida en que se pueda detectar un esquema de incentivos adecuado, la conducta puede ser dirigida de manera exitosa.

## VI. Aplicaciones del NIE a la burocracia

Las ideas del (NIE) Nuevo Institucionalismo Económico pueden utilizarse para entender a la burocracia, su funcionamiento y las razones de su existencia. El NIE nos provee de unos lentes conceptuales cuyas premisas, costos de transacción, la información asimétrica, la racionalidad limitada, los derechos de propiedad y los contratos, pueden arrojar luz sobre aspectos distintos de los que hasta hoy se han estudiado. En este caso, se tratará de entender bajo qué condiciones pudieran surgir cuerpos burocráticos aislados políticamente, mediante un servicio profesional de carrera.

Una estructura de jerarquía, como lo es un servicio profesional de carrera, surge según el NIE cuando los mecanismos alternativos no funcionan. Se considera que la opción alternativa a la burocracia, que el Estado pudiera tener para proveer servicios públicos es el mercado. Así como han surgido empresas para organizar la producción en el sector privado en lugar de recurrir al mercado, debido a elevados costos de transacción entre otras cosas, las burocracias surgen por las mismas razones.

Los Estados tienen dos alternativas para proveer servicios públicos y seguridad a su población, hacerlo a través de empleados contratados en una estructura jerárquica y organizada por el mismo o contratar en el mercado todos los servicios requeridos. Los Estados pudieran contratar empresas privadas para proveer los servicios públicos, sin embargo esto sólo sería posible bajo ciertas condiciones. Primero, las actividades que realizaran estas empresas para el gobierno debieran generar resultados medibles, tener objetivos claros y las actividades fácilmente monitoreables.

Si un gobierno decidiera contratar una empresa para proveer un servicio como el de seguridad pública, tendría muchos problemas. ¿Cuál sería el objetivo específico de la empresa más allá de brindar seguridad? ¿Cómo medir el desempeño de esta empresa?, por horas de patrullaje, número de arrestos, o tal vez por el número de oficiales contratados. ¿Se deberían contratar nuevos empleados para que supervisen a la empresa? ¿Necesitaríamos un empleado por cada policía?

Algunos servicios podrían ser fácilmente provistos por empresas privadas contratadas por el gobierno, pero no en todos los casos se tendría asegurado el éxito. Si los resultados no son fácilmente medibles, los objetivos confusos y las actividades difícilmente se monitorean, entonces podrían presentarse problemas de *Riesgo Moral*. La empresa y el gobierno tomarían una relación de agente-principal, con asimetrías de información y con incentivos ocasionalmente divergentes.

El segundo problema, surgiría si no se conoce a las empresas que estarían postulando para participar en las concesiones. Con una carencia de reputación, con empresas que nuevas en el área, y sin antecedentes para escogerlas no habría posibilidad de escoger a las mejores para el trabajo. El problema en este caso sería de *selección adversa*, en un escenario de asimetría de información, donde empresas incompetentes podrían desplazar a empresas competentes.

Cuando no hay mercados previos bien consolidados, con muchas empresas más o menos iguales en capacidades, que tengan un historial que permita distinguir entre las buenas y las malas, generalmente no es posible contratar hacia fuera para proveer servicios públicos. Si hay pocas empresas, o es una sola, el gobierno puede caer en una relación de dependencia con ella, esta puede acumular un poder mercado que le permita negociar mayores precios o disminuir calidad. Supóngase una policía encargada a un actor privado, que es la única que provee el servicio en la región, en un momento de urgencia como desastres o protestas fuertes, puede chantajear al gobierno para renegociar el contrato a su favor.

Ante los costos de transacción de utilizar el mecanismo de mercado en el gobierno, surge la jerarquía como alternativa viable. Ciertamente, las burocracias pueden representar los mismos problemas que tienen las empresas privadas, con escenarios de Riesgo Moral, Selección Adversa y Poder de Negociación. Pero en este caso el gobierno

podría hacer modificaciones de primera mano mientras que subcontratar a empresas privadas significa tener una relación multiplicada de agente-principal.

Cuando el Estado delega en un cuerpo administrativo propio sus actividades, los políticos tendrían una relación de agente-principal con los ciudadanos donde estos últimos son el principal. A su vez los políticos entablan otra relación similar con los administradores públicos, pero ahora asumiendo el papel de principal. Cuando se encarga a una empresa privada la provisión de servicios públicos, se sigue necesitando de un cuerpo burocrático para monitorear las actividades de las empresas. Por lo tanto, se agrega un eslabón a la cadena de relaciones y por consecuencia esta se complica.

La creación de cuerpos administrativos estatales estará en función de los costos de utilizar el mecanismo alternativo, es decir el de mercado. Si los costos de transacción, monitoreo, y reforzamiento del contrato son muy elevados entonces se preferirá crear un cuerpo jerárquico permanente que dependa directamente de los políticos electos. ¿Pero que tipo de cuerpo administrativo será el preferido por los políticos? De todos los arreglos posibles que podrían estructurarse, el mecanismo jerárquico que los políticos van a preferir dependerá de cómo estén estructuradas las reglas del juego político. Si el régimen político es autoritario, y es un partido el que predomina difícilmente se preferirá instaurar un cuerpo jerárquico con las características del servicio civil de carrera. Serán esquemas de patronazgo y patrimonialismo los más apropiados para un partido que desee conservar su predominio pues a través de ellos podrá mantener sus clientelas y estructuras políticas dentro del aparato gubernamental.

Si existe un partido dominante en la escena política este tendrá incentivos para mantener una alta discrecionalidad en la designación de los funcionarios públicos. La certidumbre de que podrá conservar el poder será mayor si mantiene una alta incertidumbre en las reglas de acceso a los espacios administrativos en el gobierno. Estos espacios podrán ser utilizados para repartir beneficios directos, empleo y salarios,

entre sus clientelas políticas y de esta manera incrementar las posibilidades de retener el poder.

Un sistema de servicio civil de carrera estará en condiciones de surgir y operar efectivamente como tal cuando los partidos que forman parte del sistema político alcanzan cierto equilibro en sus fuerzas. Si los partidos políticos son estables y cohesionados y perciben que tienen las mismas posibilidades de acceder al poder en las próximas elecciones entonces preferirán diseñar un burocracias protegidas del ambiente político que no puedan ser utilizadas por ningún partido, para beneficio político, al llegar al poder.

Un escenario de alta competitividad política generaría una mayor incertidumbre entre los partidos políticos, tanto de quienes poseen el poder como de los de oposición. Para el partido, que en ese momento sea gobierno, saber que puede perder las próximas elecciones le motivará a querer eliminar los espacios de discrecionalidad en la designación de los funcionarios públicos. De esta manera si se convirtiera en oposición, en el próximo período, no tendría que competir contra un partido que pudiera establecer redes clientelares y alimentarlas al interior de la administración pública.

Los partidos de oposición buscarán acotar el poder del partido en el poder para competir más equitativamente en las próximas elecciones. Al crear una burocracia independiente del entorno político, eliminarán la posibilidad de que el partido en el poder pueda utilizar la administración pública para retribuir favores políticos. Por este motivo, renunciarán a la posibilidad de ser gobierno mañana y tener una alta discrecionalidad en el manejo de la burocracia a cambio de tener elecciones justas hoy.

Una vez que se ha definido que el mecanismo de mercado sea muy costoso, si este es el caso, se preferirá aplicar mecanismos de jerarquía. Ya que se ha resuelto aplicarlos para disminuir el grado de incertidumbre generado en el juego político, ciertas características de los actores políticos y del propio serán un importante factor que defina

el tipo de jerarquía que se utilizará para manejar los asuntos del gobierno. Si los actores políticos, en forma de partidos, presentan altos grados de institucionalización a su interior y en sus relaciones con los demás, entonces podrán actuar de manera más o menos previsible de acuerdo a sus intereses particulares. En estas circunstancias el tipo de jerarquía que podría surgir, con mayor probabilidad, podría ser la del servicio civil de carrera, a continuación se argumentará por qué.

Supóngase un escenario con tres partidos políticos compitiendo por el poder, estos tres partidos son más o menos similares en su fuerza electoral y recursos políticos en general[8]. Al interior contarían con reglas claras, estables y transparentes acerca de la elección de sus dirigentes, los cuales generalmente serían políticos de carrera con suficiente experiencia y méritos para acceder al poder. Existiría una cultura de rendición de cuentas en cuanto al ejercicio de los recursos materiales de este instituto, de esta manera los dirigentes estarían obligados constantemente a rendir cuentas a los militantes.

Como producto de estas reglas existiría una clase política profesional dentro de cada partido, cuya participación sería más o menos constante y estable. Es decir, la irrupción de nuevos liderazgos abruptos y sorpresivos no sería algo común, aunque tampoco deberán descartarse dada la naturaleza incierta propia de la política. En este sentido, los militantes de nuevo ingreso deberán cumplir ciertas reglas y requisitos para ir ascendiendo en la jerarquía organizacional del partido.

La existencia de reglas, rutinas y procedimientos normalizados, propiciaría un clima favorable para el comportamiento racional de estas organizaciones partidistas como un todo. Existiría una baja rotación de cuadros políticos, un manejo adecuado de los conflictos internos y un alto grado de cohesión. A medida que los partidos se

[8] Se entiende por recurso político todo aquel activo tangible o intangible que se puede utilizar para producir votos.

estabilizaran los liderazgos caudillistas y protagónicos desaparecerían, dejando lugar a las instituciones.

Además de la estructura interior estable, estos tres partidos encontrarían un escenario externo cuyas condiciones serían más o menos constantes. Los tres partidos permanecerían en el tiempo, no se presentarían salidas abruptas de alguno de ellos ni un incremento permanente en la cantidad total de partidos dentro del sistema. Además, no existirían acontecimientos externos de crisis o riesgo para la supervivencia del sistema de partidos con lo que las decisiones serían tomadas con calma y bajo condiciones normales.

En un escenario como el descrito anteriormente, los 3 partidos políticos contarían con cuadros profesionales y estables que estarían en condiciones de negociar acuerdos de largo aliento con sus semejantes. Existiría una memoria institucional que permitiría llevar una continuidad de las negociaciones y evaluación de las decisiones y en general podrían establecerse compromisos creíbles. Si los dirigentes perciben que su estancia será prolongada dentro de estas instituciones, pues aún cuando dejen de serlo seguirán siendo militantes, y que su futuro mismo va atado el del partido, entonces estarán dispuestos a comprometerse a proyectos como el de un servicio civil de carrera.

La permanencia de los mismos partidos, en la contienda por el poder, facilitaría la construcción de puentes institucionalizados de comunicación entre ellos. Si el número de partidos integrantes del sistema no es muy extenso se expandirán las posibilidades de construir acuerdos dado que el número de potenciales vetadores se reduce considerablemente. Por último, un acontecimiento de riesgo o peligro para los mismos partidos podría acelerar el proceso de negociación de un proyecto como el de un servicio civil de carrera.

Sin embargo, a pesar de que existan partidos políticos en equilibrio de fuerzas, con partidos estables y cohesión interna, los mecanismos para disminuir la incertidumbre

pueden no favorecer el diseño de un sistema burocrático bajo reglas de servicio profesional de carrera. Con los partidos como actores en igualdad de fuerzas qué evitaría que surgiera una institución diferente que favoreciera una cooperación entre los partidos de tal manera que todos pudieran beneficiarse periódicamente de las reglas de funcionamiento administrativo.

Supongamos la existencia de 3 partidos: A, B y C, y que están en equilibrio de fuerzas, estos podrían eliminar la incertidumbre política si generaran un mecanismo cooperativo que en fondo lo que haría sería eliminar la competencia. A podría ocupar el poder en el tiempo 1, B en el tiempo 2 y C en el tiempo 3, al terminar se repetiría el ciclo. Esta institución cooperativa auxiliaría a disminuir la incertidumbre producto del equilibrio de fuerzas entre los actores y sin embargo eliminaría la competencia política real. ¿Que podría evitar que esto sucediera y por lo tanto permitir la creación de instituciones que no atenten contra el juego democrático? La respuesta no es sencilla aunque se podría inferir que es necesario agregar otro elemento a esta análisis que pudiera funcionar como contrapeso a los partidos políticos y no estuviera regido por su misma lógica y por lo tanto tuviera distintos incentivos.

Este nuevo elemento es la sociedad civil a través de la participación ciudadana, entendida como el grado de participación de la sociedad civil en la vida política en otros sentidos diferentes al electoral. La participación ciudadana adquiere su sentido como principio de Estado cuando se descubre la imposibilidad de mantener la sola representación vía electoral como forma de manifestar la voz y las ideas de los ciudadanos, en una sociedad múltiple, numerosa, plural e interesada. Ha de combinarse la representación con la participación. Se trata de articular la participación ciudadana de nuevas maneras en las instituciones del Estado.

La participación ciudadana, a través de mecanismos generados por el propio gobierno o por la misma sociedad, a través de los cuales se ejerza presión a las

decisiones del gobierno impedirá que se genere un mecanismo cooperativo que impidiera la competencia democrática. Una sociedad suficientemente participativa y plural no permitiría que un grupo cerrado de elites pudiera controlar el acceso al poder.

Si se define que el mecanismo de mercado es un muy costoso para proveer servicios públicos, y se ha determinado crear un esquema jerárquico, ante la presencia de partidos equilibrados, cohesionados y estables, que además confluyeran con una sociedad plural y abierta, se generarían las condiciones para que surgiera una estructura de jerarquía burocrática del tipo de un servicio profesional de carrera.

Un esquema con partidos en desequilibrio no generaría un mecanismo de servicio profesional real, sería una simulación del partido dominante para tratar de legitimar su gobierno. Aún con equilibrio pero con partidos poco estables sería engañoso hablar de un servicio civil de carrera. El cuerpo teórico que se ha presentado en esta sección descansa en ciertos supuestos, la inexistencia de estos puede ser un motivo fuerte por el que no sea posible encontrar en la realidad las predicciones de la teoría. A continuación se tratará de esquematizar los supuestos mencionados:

1. Supuestos

Sistema de partidos estable e institucionalizado

- Relaciones entre partidos (Dimensión Externa)
- Relaciones al interior de los partidos (Dimensión Interna)

a. Dimensión Externa

    1. A medida que los partidos que integran el sistema se estabilicen será mucho más viable que éstos se interesen en desarrollar instituciones que los protejan de los riesgos inherentes a la incertidumbre electoral. Un sistema poco estabilizado de partidos, donde estos entran y salen continuamente, no generará los incentivos adecuados para desarrollar un SPP, sino una lógica de supervivencia política de corto plazo.

2. Conforme el número de partidos sea mayor se incrementarán las posibilidades de no llegar a un acuerdo. Según Mancur Olson los grupos pequeños tienen mayores posibilidades de llegar a acuerdos y cumplirlos pues enfrentan costos de transacción menores.
3. A medida que los partidos enfrenten una situación de riesgo externo, amenaza de su eliminación, tenderán a cooperar y formar instituciones. La cooperación puede surgir de una percepción de riesgo para su supervivencia, sea que este riesgo pueda ser por la violencia física o electoral, o simplemente de ingobernabilidad.

b. Dimensión Interna

1. El grado de cohesión al interior de los partidos influye en que estos actúen de manera racional como si fueran un solo ente. En la medida en que existan una serie de intereses contrapuestos en su interior, será mucho más difícil que se produzca una acción aunque esta pareciera racional para el conjunto de actores. Al menos no surgiría de manera automática pues el conjunto de intereses de los múltiples actores producirían resultados ambiguos
2. La rotación de cuadros es otro factor relevante pues en la medida en que los actores del juego político local estén rotando, será mucho más difícil lograr consensos tan complicados como el de la creación de un SPP. No se producirá una curva de aprendizaje y será imposible hablar de ajustes mutuos sucesivos. La confianza será frágil y en general la agenda política será dominada por una lógica de corto plazo.

3. Si existiera una alta dependencia de las elites políticas estatales o nacionales, los partidos políticos locales no tendrían una profunda relevancia y no desarrollarían la capacidad de funcionar como un ente autónomo que toma decisiones. Dependerían de las elites políticas estatales y sólo utilizarían el ámbito local como un trampolín político, por lo cual sería irrelevante generar mecanismos de protección.

2. Indicadores

Se pueden distinguir algunos indicadores que podrían auxiliar a identificar si un sistema de partidos es más o menos estable que otros. Estos indicadores además de clarificar el cuerpo teórico utilizado nos pueden ayudar a precisar las posibilidades de implementar un servicio civil de carrera. Los indicadores nos auxiliarán a operacionalizar la teoría para poder utilizarla en casos concretos. Es imposible que estos indicadores sean perfectos y capturen de manera exacta la esencia de las variables que se pretenden identificar, aún así son indispensables para poder constatar la teoría con la realidad.

En la dimensión interna se han detectado 4 variables que pudieran ayudarnos a establecer si un sistema de partidos es más o menos estable. Estas variables son: estabilización de reglas, estabilización de cuadros, cohesión partidista y dependencia de elites estatales o nacionales. La primera variable, tratará de ubicar que tan bien establecidas están las reglas internas de los partidos políticos, tanto para elegir dirigentes, como desarrollar procesos administrativos y resolver conflictos. En la medida en que exista una serie de rutinas y reglamentos internos que operen y generen certidumbre en los actores se podrá argumentar una mayor estabilización del partido.

La estabilización de cuadros se refiere a la participación continua y profesional de un grupo de militantes del partido, que desarrollen una carrera dentro del mismo. Con agentes más capacitados que tengan una visión de largo aliento dentro del partido, la

continuidad de proyectos, la existencia de una curva de aprendizaje y la presencia de una memoria institucional será mucho más viable. Por el contrario, participantes dispersos, inexpertos, oportunistas e inconstantes tenderán a tener una visión de más corto plazo.

Si existe una amplia dependencia de las elites partidistas estatales o nacionales, en la toma de decisiones y conducción del partido, los dirigentes municipales serán simples ejecutores incapaces de visualizar proyectos de largo plazo. En esta situación, los proyectos siempre estarán subordinados a otros intereses, por lo que el municipio carecería reactores políticos relevantes que pudieran interesarse en su situación política y administrativa. Los ojos de los políticos locales estarían viendo fijamente las indicaciones superiores, sean del ámbito estatal o nacional, y tratarían de ascender a este nivel de la política, por lo que el juego en el ámbito local perdería relevancia por si mismo.

Finalmente en la medida en que exista cohesión al interior de los partidos, es decir que se respeten y defiendan las decisiones de los dirigentes, estos primeros podrán establecer compromisos creíbles dado que sus promesas serán respaldadas por el resto de los miembros.

| Tabla 1 | Dimensión interna | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Estabilización interna de reglas | Estabilización de cuadros | Dependencia de elites estatales o nacionales | Cohesión partidista |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Indicador | Reglamentación interna Estandarización de procesos Mecanismos de resolución de conflictos | Rotación de cuadros Profesionalización de un cuerpo administrativo interno | Dependencia de reglamentos estatales y nacionales Grado de autonomía en decisiones Dirigentes que se han movido del ámbito partidista local al regional o estatal | Bloques de apoyo a una propuesta en el nivel local. |

Fuente: Elaboración propia

| Tabla 2 | Dimensión Externa | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Estabilización externa de partidos | Tamaño del sistema | Situación de riesgo | Canales institucionales de comunicación |
| Indicador | Permanencia de mimos partidos en el sistema Captación de votación por partidos. | Número de partidos | Acontecimientos abruptos y que introducen riesgo | |

Fuente: Elaboración propia

## VII. Estructura Institucional del Municipio

Además de la falta de la certidumbre generada en los procesos electorales, otro aspecto que pudiera incidir en la posibilidad de existencia de un servicio profesional de carrera municipal es el diseño institucional de las reglas electorales. A pesar de que este no sea el aspecto central de esta investigación, se considera que es importante especificar los motivos por los que se presume que las reglas de integración del ayuntamiento municipal obstaculizan e imposibilitan el surgimiento de una propuesta de servicio civil.

El termino diseño institucional electoral es demasiado amplio y en una primera aproximación pudiera ser vago y disperso, por lo que es necesario delimitarlo. Al hablar de diseño institucional, a lo largo de esta investigación, se entenderá el conjunto de reglas que regulan la integración del ayuntamiento. Este último es el órgano de gobierno de los municipios y de la forma en que este integrado depende su funcionamiento. Las

reglas de integración del poder generan incentivos políticos que a su vez impactan en toda la organización municipal, incluyendo a la administración pública y su funcionamiento.

Algunos de los supuestos, tomados del Nuevo Institucionalismo Económico, que sustentan esta investigación, son que las instituciones como reglas formales delinean y dan cauce al comportamiento humano. En este sentido, parte de la tesis que aquí se sostiene es que las reglas que integran el ayuntamiento, generan incentivos que condicionan y guían el comportamiento de los actores involucrados. Las conductas de ésos determinan en gran medida la lógica de funcionamiento de los municipios, lo cual incluye la forma y el funcionamiento de sus estructuras administrativas. De manera general se afirma que existe una relación entre reglas de integración del ayuntamiento y la dinámica de sus aparatos administrativos, en cierta medida lo primero determina las características y modo de operación de lo segundo.

Debe destacarse que, existen otros factores que afectan el comportamiento organizacional de los municipios, como la competitividad electoral, la participación ciudadana, el uso de las tecnologías de información y comunicación y la disponibilidad de recursos económicos. Pero finalmente, ninguno de ellos es tan decisivo en la conformación de la lógica de funcionamiento interno como el diseño de las instituciones que integran el poder local (Guillén, 1996). La mayoría de los municipios urbanos han experimentado ya la alternancia en el poder y viven una intensa competitividad electoral, muchos municipios grandes con recursos económicos y tecnológicos no han implementado ningún esquema de profesionalización que sea efectivo.

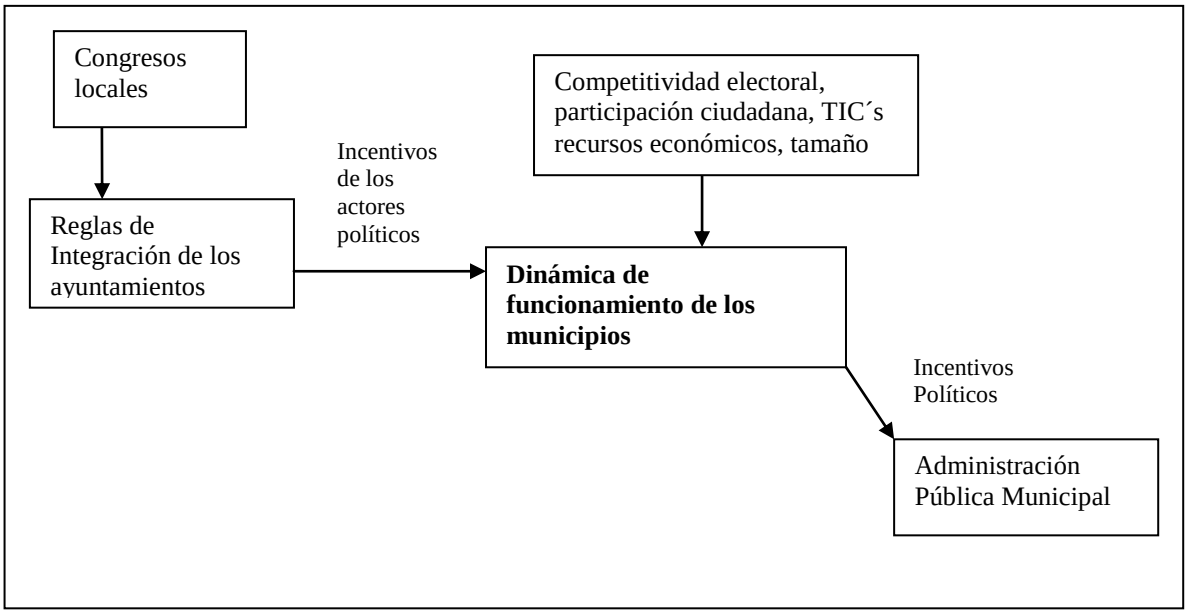
Los incentivos políticos pueden ser tan fuertes que inducen ciertos comportamientos al interior de los municipios que pueden neutralizar los efectos de la competencia política y de los recursos disponibles. Como entes racionales, acotados por instituciones que les inducen conductas, los actores políticos responderán ante los incentivos

presentes, intentado maximizar su beneficio, que en este caso es político. De esta forma, las instituciones que cobran vida en forma de reglamentos explícitos, impactan directamente a la estructura interna del municipio a través de sus actores políticos.

No es intención de este trabajo tomar una postura de ingeniería en cuanto a la construcción y diseño de instituciones, se afirma que es imposible planear un cambio institucional con plena certeza del resultado final. Sin embargo, si es posible asumir que la presencia de ciertas reglas, provocará ciertos comportamientos que traten de maximizar beneficios según los incentivos que estas provean. Las reglas del juego influyen la manera en como éste se juega por lo que un cambio de reglas, siempre y cuando estas sean aceptadas por todos los actores involucradas necesariamente traerá un cambio en el juego mismo (North, 1993).

Los municipios se encuentran entrampados en una lógica que les asigna un conjunto de reglas que fueron establecidas en otros tiempos y bajo diferentes circunstancias. La forma que se le dio al municipio en términos formales e informales durante el régimen de partido hegemónico fue para que sirviera a propósitos muy diferentes a los que hoy se le quieren otorgar. Por lo que tenemos un diseño de instituciones obsoleto para la circunstancia actual que vive nuestro país y el mundo en general.

Cuadro 1




Fuente: Elaboración propia

1. Las reglas electorales

Se pretende saber si las reglas de integración de los ayuntamientos en México tienen algún impacto en el funcionamiento del mismo. Es claro que en cada estado de la República Mexicana se cuenta con marco legislativo diferente, por lo que las reglas de integración y funcionamiento de los ayuntamientos serán diferentes en cada caso. La meta de esta sección es presentar un panorama global sobre las diferentes formas en que se ha regulado la integración de los ayuntamientos en México.

A lo largo del escrito no se buscará defender alguna tesis en particular, sino sólo describir las diferentes características presentes en las legislaciones estatales entorno a la integración de los ayuntamientos. Con lo anterior se pretende definir cual es el perfil dominante entre estas legislaciones y concluir que incentivos se pudieran generar a partir de él.

Para una adecuada comprensión de este escrito, se ha decidido dividirlo en tres grandes partes. Primero, se analizará cada una de las legislaciones de los estados de la República Mexicana. Con base en ciertas características, que se definirán más tarde, se establecerá un perfil predominante, en estas legislaciones, en materia de integración de

los ayuntamientos. Como segunda parte, se elaborará un análisis sobre las implicaciones de este perfil dominante. Se esbozarán los incentivos que se generan a partir de la institución que regula la integración del ayuntamiento, y cómo estos pudieran delinear las demás características de los municipios.

a) Perfil dominante

Para establecer un perfil dominante fue necesario revisar cada una de las legislaciones estatales en materia electoral. Se trató de identificar un patrón común entre todas ellas, la base principal de comparación entre ellas fue la fórmula de repartición de regidurías plurinominales así como el número de regidores de mayoría y de representación proporcional existentes en los ayuntamientos. Con base en estos dos parámetros fue posible ubicar cual es el perfil dominante entre las legislaciones que regulan la integración de los ayuntamientos.

En este apartado se enumerarán los subgrupos que fueron identificados en nuestra revisión, después se ubicará el más repetido y por lo tanto dominante. La información anterior será plasmada en una tabla comparativa que nos presentará un panorama general de la situación municipal actual. Dentro de la cuestión relacionada con la fórmula que regula la integración de los ayuntamientos se identificaron 3 grupos principales: La fórmula de cocientes, de proporciones fijas y la de rondas consecutivas.

Estos tres mecanismos de asignación de regidores de mayoría y los de representación proporcional nos pueden ayudar a identificar como es que en los municipios mexicanos se distribuye el poder al interior de su órgano de gobierno, es decir el ayuntamiento. Las reglas de integración del poder en los ayuntamientos estarían haciendo de éstos, cierto tipo de organismo político con dinámicas que buscarían ajustarse a los incentivos que éstas les proveen. A su vez este organismo va a volcar esta conducta hacia el interior del sistema administrativo municipal, convirtiéndolo en un instrumento para cumplir con sus objetivos.

El primer esquema permite que se repartan las regidurías de representación proporcional sin afectar el predominio de quien obtuvo la votación más alta. Opera de la siguiente manera. Primero, se suma la votación total de los partidos que participaron en la elección. A lo que resulta de la operación anterior, votación emitida, se le resta la votación del partido mayoritario, la de los partidos que no alcanzaron el porcentaje reglamentario para obtener regidurías plurinominales y los votos nulos. Este último resultado es conocido como votación efectiva. La votación municipal efectiva es dividida entre el número de regidurías por repartir y se obtiene un cociente. A cada partido se le van a otorgar tantas regidurías como número de veces alcance la cifra del cociente con su votación. Si después de esta operación restan regidurías por repartir, entonces se le otorgan a los que resten el mayor porcentaje de votación.

Un punto muy importante, en esta fórmula de repartición de regidurías de representación proporcional, es que la lista que cada partido presenta como propuesta es elaborada de manera muy discrecional por quienes tengan el control del partido político en cuestión. Otro aspecto relevante es que siempre se privilegia a la planilla que obtuvo la mayoría en las votaciones, es decir el número de regidurías de representación proporcional nunca va exceder a las de mayoría relativa.

El segundo esquema es el de las proporciones fijas, éste coloca ciertos porcentajes como limites inferiores para aspirar a apropiarse de una regiduría de representación proporcional. Si se obtiene el doble de la cifra estipulada, entonces el partido político en cuestión puede exigir 2 regidurías. Si al final aún quedan regidurías por repartir, o si dos partidos obtuvieran el doble de la cifra límite establecida, se le adjudicarán a aquel que tenga la cifra más alta. Finalmente, si ningún partido cruza la cifra limite no se repartirán regidurías de representación proporcional.

El esquema anterior permite otorgar las regidurías de representación proporcional sin quitarle la mayoría a quien la haya obtenido en las votaciones directas. Sin embargo en

la mayoría de los casos, este esquema coloca condiciones difíciles de cumplir para participar en el sistema de representación proporcional, las cifras límites para aspirar a obtener regidurías plurinominales pueden estar en algunos casos alrededor del 12 %. En otros casos, el partido que obtuvo la mayoría relativa también participa en la repartición de las regidurías de representación proporcional.

Finalmente, el sistema de rondas consecutivas implica la colocación de un umbral de participación, el cual generalmente es bajo. Los partidos que crucen este umbral tienen derecho a obtener una regiduría, posteriormente, si restaran posiciones se reparten de manera alternativa empezando por el de mayor votación. Si hubiera más partidos, que hubieran cruzado el umbral de participación, que regidurías disponibles entonces sólo los que tuvieran mayor votación podrían adjudicárselas.

Los tres métodos de repartición de regidurías se presentan en las legislaciones estatales electorales con algunas variantes particulares, es decir no siempre se encontrarán en estado puro. Las principales variantes son: el umbral de participación que varía del dos por ciento al doce por ciento, la contemplación de regidores étnicos, y de un presidente auxiliar. De estas tres fórmulas, la más común entre las legislaciones estatales, es la de los cocientes, seguida por la de proporciones fijas y la de las rondas consecutivas. De las treinta y un entidades de la república, veintiséis estados de la república siguen el primer método, tres el segundo y dos el tercero.

El perfil dominante, por lo tanto, es aquel que contempla el primer método de cocientes, el cual favorece totalmente al partido que obtiene la mayoría en la votación directa. Ahora resta establecer si el número de regidurías, que son repartidas de manera proporcional, introduce de manera efectiva cierta pluralidad. Es decir, si el número de regidurías de representación proporcional puede equiparar a las de mayoría relativa, decimos que en la toma de decisiones, la oposición puede establecer cierta resistencia a las decisiones que pretendieran ser autoritarias.

Al analizar la legislación de las 31 entidades de México, es posible reconocer que sólo en un caso se equipara el número de regidurías de mayoría con las de representación proporcional. Este es el caso de Baja California Norte, que en los municipios con una población menor a la de doscientos cincuenta mil habitantes contempla la existencia de cinco regidores de mayoría relativa y cinco de representación proporcional. Sin embargo, en los demás casos no existe esta condición, por lo que la oposición se encuentra en clara desventaja ante el partido en el poder en la toma de decisiones.

Si además de lo anterior, consideramos que las decisiones se toman con el acuerdo del cincuenta y uno por ciento, entonces las decisiones recaen absolutamente en el partido que obtuvo el triunfo en las urnas. Sólo se requieren dos tercios de la votación para acuerdos que involucren a futuras administraciones. Esta regla de decisión deja prácticamente imposibilitada a la fracción opositora para que sus propuestas se tomen en cuenta.

El perfil dominante cobra mucha más forma una vez que hemos identificado la fórmula que predomina en la repartición de las regidurías plurinominales así como la metodología común en cuanto a la cantidad de regidurías de mayoría y de representación proporcional. El perfil que domina, por lo tanto es, es reglas que generan ayuntamientos donde el partido que obtiene el triunfo controla la mayoría de las decisiones. Otra característica es que se permite que las elites, que controlan los partidos políticos a nivel municipal, sean quienes determinen la lista de los regidores plurinominales. Los cuales siendo de oposición tienen funciones plenamente limitadas y dependientes del comité directivo municipal de los partidos políticos.

Es posible afirmar que el perfil dominante es aquel que no provee incentivos políticos para llevar a cabo ninguna acción renovadora o reformista. Es un esquema con altos incentivos a permanecer en el status quo.

b) Implicaciones del perfil dominante

Indudablemente, que las reglas que determinan como es que se integran los ayuntamientos también influyen en la manera en cómo funcionan éstos. La *primera implicación* relevante, de este marco institucional vigente, es que no hay incentivos para cambiarlos. El grupo político ganador en las elecciones tiene todo el poder para modificar los reglamentos y estatutos que rijan al municipio, y al poder convertirse en el mayor beneficiario de estas reglas no querrá modificarlas. El sistema de reglas actual es bastante estable y difícilmente generará conductas diferentes a las que hasta ahora se han presentado.

En el ámbito local, difícilmente todos los partidos políticos nacionales tienen igualdad de fuerzas, esto permite que generalmente sean 2 partidos los que generalmente se disputen la posesión del poder. Ante este escenario y en una marcada ausencia de vigilancia ciudadana, los partidos con posibilidades de acceder al poder no van a desear modificar las reglas de funcionamiento de la administración pública si estas les permiten un alto grado de discrecionalidad para nombrar y remover funcionarios.

La lucha política para conquistar espacios de poder local requerirá que, quienes aspiren a ellos, puedan alimentar constantemente ciertas redes clientelares o grupos de apoyo político. En sociedades poco propensas a la movilización y participación, los incentivos de los políticos para crear estas redes son aún mayores pues son el mecanismo más eficaz para tener posibilidades reales de triunfo. No operar de esta manera representaría un enorme riesgo para los políticos, pues sin redes establecidas y compromisos estables, la sociedad no saldría de manera espontánea a apoyarlos.

Por lo tanto, los partidos con posibilidades reales de acceder al poder, desearán que el status quo permanezca. Es decir, que existe una amplia posibilidad de remover el personal en la administración pública, pues de esta manera tendrán un mecanismo para

mantener y alimentar redes clientelares bajo la promesa de proveerles empleos. A pesar de que existiera una gran competitividad entre éstos partidos, y que la ciudadanía sancionará con el voto a quienes fueron ineficientes e ineficaces, una vez que se llegue al poder no hay incentivos para modificar el status quo.

La existencia de recursos económicos y tecnológicos, así como el tamaño del municipio, y las presiones políticas para eficientar el gobierno de parte de la sociedad y de otros partidos, se tratarán de resolver conservando los lineamientos institucionales actuales. Toda estrategia de modernización en la gestión municipal, se realizará con el cuidado de no alterar los canales institucionales actuales que favorecen la existencia de una enorme discrecionalidad sin controles o contrapesos.

La *segunda implicación* es que no existirá una propensión a la transparencia y rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos en el poder. Al ser sólo tres años de gobierno, y en estos tres años estar aislados de cualquier contrapeso político local, no habrá incentivos para seguir una lógica de profesionalización y mejora continua en el manejo de los asuntos locales. Imperará la "lógica del botín" (Arellano, 2000), que implica una repartición de los cargos públicos de acuerdo a criterios políticos y no técnicos. Al pasar de una administración a otra, aunque se cambie de partido político en el poder, este nuevo partido que llega no querrá modificar las reglas pues esto le impediría seguir la misma lógica de botín tan beneficiosa en el corto plazo.

En la medida en que la competencia política sea cada vez más fuerte y la ciudadanía esté más involucrada en los procesos de gobierno, los municipios necesitarán informar sobre sus actividades y justificarlas. Sin embargo, aún cuando la competencia entre dos partidos podría ser sumamente feroz y la ciudadanía muy participativa, si las reglas de integración del poder generan un órgano autoritario, como lo es el caso del ayuntamiento (Guillén, 1994), las posibilidades de que se institucionalice una rendición de cuentas que sobreviva los vaivenes de cada trienio es mínima. Puede ser que en cada

trienio se rindan cuentas de manera distinta pero no habrá una continuidad en la realización de esta actividad.

La *tercera implicación* es que los ayuntamientos no serán órganos deliberativos, sino simples espacios de prebendas políticas para que la oposición sigua en la lucha política y sobreviva. Los regidores del partido ganador estarán ampliamente subyugados al poder del presidente municipal pues habrá sido él quien seleccionó la lista de candidatos a regidores previamente y le deberán la candidatura. Además, ante la falta de votaciones para elegir a cada regidor, estos van a carecer de un respaldo político propio que les permita tener más autonomía.

En este sentido, los presidentes municipales concentrarán un gran poder en el ayuntamiento y podrán en todo momento modificar los reglamentos, acuerdos y planes que haya establecido. El grado de incertidumbre y volatilidad que se genera es enorme bajo este esquema, por lo que los servidores públicos estarán mucho más preocupados por su supervivencia que por la mejora administrativa del municipio o la innovación de procesos.

La evaluación objetiva será imposible dado que la preocupación fundamental de los servidores públicos será la de complacer al presidente municipal y no requerimientos técnicos. De la misma manera, los incentivos y compensaciones serán distribuidos con base en criterios políticos y no técnicos. Toda la administración girará en torno al presidente municipal y empleará la mayor parte de tiempos y recursos en complacerlo.

La *cuarta implicación* es que la democracia no se estará practicando de forma plena, no habrá debate político, ni incentivos para considerar a la participación ciudadana. La ausencia de contrapesos favorecerá la corrupción y la discrecionalidad en el ejercicio del poder municipal. Esta última implicación impacta a todos los ámbitos del gobierno municipal, sea de administración, seguridad pública o desarrollo urbano.

Con un diseño autoritario de ejercicio del poder, sin contrapesos de partidos políticos y sin una sociedad vigilante, los incentivos del gobierno a apegarse a criterios de legalidad serán mínimos. En cambio, los incentivos a incurrir en actos de corrupción que pudieran reportar beneficios privados a partir de recursos públicos serán enormes.

Por último, la creación de estructuras administrativas autónomas, técnicamente calificadas y legalmente protegidas, es impensable bajo este esquema regulatorio. Sería impensable el surgimiento de un servicio civil de carrera, pues el partido en el poder no soltaría un importante pedazo de poder de manera voluntaria. Crear un nuevo contrapeso, es decir, una burocracia protegida, sería un acto irracional desde la perspectiva del Nuevo institucionalismo económico (North, 1993). Se afirma que sería irracional, pues lo más importante para un actor político es, bajo este esquema, conseguir el mayor poder posible de acuerdo al esquema institucional existente, crear burocracias protegidas por reglas, sería ceder poder.

Las implicaciones mencionadas son diversas pero todas ellas encarnan un mismo asunto: no existe un contrapeso real para el partido que obtiene el triunfo en los ayuntamientos. Al no existir contrapesos el sistema no está auto-regulándose, por lo contrario, estamos ante un sistema poco democrático. Las políticas públicas que sean instrumentadas bajo estos esquemas tienen menos probabilidades de éxito que en los esquemas democráticos. Según Majone (1997), las políticas públicas siguen un método dialéctico, más que el de una ciencia exacta. La persuasión y argumentación contribuyen a construir acuerdos sostenibles, las políticas públicas surgidas de este escenario son factibles. En los ayuntamientos no existen estas condiciones.

Para poder instaurar un servicio civil de carrera, es necesario un ambiente de pesos y contrapesos, principalmente en el órgano legislativo. Es necesario que las fuerzas políticas hayan construido reglas claras para realizar acuerdos, es decir que la pluralidad en los congresos no se transforme en un desorden y parálisis legislativa. Sin un entorno

como el descrito anteriormente, no habrá posibilidad de crear un servicio civil de carrera, ni siquiera existirá la posibilidad de generar estructuras administrativas independientes donde el ejecutivo municipal resista la tentación de ejercer su poder ilimitado en el ámbito local.

Aislar la administración de la política parece ser una tarea imposible en todo gobierno, pero en el ámbito municipal es aún más complicado, pues el marco institucional actual no genera incentivos para hacerlo. Si a este hecho aunamos que la duración de cada período de gobierno en los municipios es de 3 años, tenemos un círculo vicioso que difícilmente se puede romper de manera inmediata.

Las reglas de integración del poder generan una lógica del botín, es decir el ganador de la contienda se lleva todos los espacios de poder y de discrecionalidad al interior de la organización municipal. Esta situación se exacerba dado el corto plazo de duración del gobierno municipal, pues los actores políticos locales no tienen mucho tiempo para presentar resultados positivos a la ciudadanía para estar en condiciones de seguir en la contienda política. Por este motivo, los políticos electos colocan como funcionarios a las personas más cercanas a ellos que les garanticen lealtad y operación política.

La presencia de servidores públicos leales pero inexpertos en el servicio público, refuerza las condiciones de desigualdad de distribución del poder hacia el interior del ayuntamiento. Estos funcionarios generalmente ejercerán sus funciones bajo una lógica de grupo en el que toda acción estará encaminada a fortalecer el predominio de su camarilla. Por lo que el diseño del ayuntamiento se replica constantemente es una organización sumamente estable en cuanto a su estructura y funcionamiento aunque sumamente volátil en cuanto a los individuos que la operan.

## VIII. Estudios de caso

### 1. Introducción

Como parte de esta investigación, se han realizado dos estudios de caso que nos

auxiliarán a comprender la importancia del proceso de implementación al intentar instituir un servicio civil de carrera en el ámbito municipal. No se pretenden obtener resultados absolutamente generalizables, sino sólo profundizar en algunos elementos que pudieran ayudarnos entender la dinámica política en la que se desenvuelven estos dos municipios. A partir del mejor entendimiento de esta dinámica, se podrían obtener valiosas lecciones que, sin ser recetas exactas para otros municipios semejantes, podrían orientar apropiadamente futuras prácticas e investigaciones.

El estudio de caso que se realizará será uno de tipo comparativo de replicación teórica. Es decir, se buscará confrontar las predicciones de la teoría utilizada con la realidad observada en ambos municipios. Uno de los municipios se ajusta mucho más a las predicciones de la teoría, mientras que el otro presenta resultados distintos. La lógica de la replicación teórica (Yin, 1994) implica seleccionar dos casos en los que se obtienen resultados diferentes, y explicar lo anterior a partir de razones conocidas y representadas en la teoría utilizada.

El tipo de estudio de caso que se realizará en esta investigación es también uno de tipo intrínseco, pues se pretende obtener algunas pistas sobre el fenómeno estudiado a partir de la teoría del nuevo institucionalismo económico. Se realizará una cierta combinación del método de estudios de caso con el comparativo pues se utilizará un estudio de casos múltiples los cuales serán comparados.

En este caso, Puebla de Zaragoza es el municipio que aparentemente se ajusta más a las predicciones de la teoría utilizada, pues no ha existido un intento formal por generar un sistema de servicio profesional de carrera. Tlalnepantla de Baz, por su parte si ha tenido intentos formales, por lo que se esperaría que se condujera de manera distinta. Los dos municipios fueron escogidos por sus similitudes, en población, estructura interna, características urbanas e ingresos y egresos. Ambos municipios, ambos están dentro de una de las zonas metropolitanas del país y sus recursos materiales disponibles

son muy parecidos.

Además, al revisar el tamaño del gobierno municipal y su complejidad organizacional interna ser observan grandes semejanzas. Dadas estas características y las muy parecidas condiciones políticas, sociales y económicas, un proyecto como el de un servicio civil de carrera debería tener las mismas posibilidades de existir en ambas comunidades.

Utilizando la base teórica del Nuevo Institucionalismo Económico, se busca indagar porque dos municipios aparentemente iguales presentan escenarios tan distintos en su gestión. ¿Son en realidad tan distintas y opuestas sus situaciones respecto al servicio civil de carrera? ¿Existe alguna similitud que no es apreciable a simple vista? ¿Existe alguna razón de fondo que motiva a que estos municipios generen estos resultados? ¿Existen incentivos para los actores políticos involucrados generen una institución como la del servicio civil de carrera?

Se pretende sostener que a pesar de que un municipio este implementando un proyecto de servicio civil de carrera y otro no, ambos son en realidad muy similares y presentan en el fondo una dinámica parecida. Existen características institucionales que son compartidas y que generan dinámicas y lógicas que van a contracorriente con un servicio civil de carrera. Para entender mejor estas dinámicas se consideran dos niveles de análisis. El primero, se sitúa en la posible influencia del marco institucional electoral de los municipios en la dinámica administrativa de los mismos. Es decir, las reglas del juego electoral podrían definir el tipo de juego que siguen los actores políticos.

Sin embargo, dado que la mayoría de los municipios cuentan con el mismo esquema institucional electoral, sería difícil establecer comparaciones que produjeran información útil para los fines de esta investigación. Por este motivo, es necesario deslizarse a un segundo nivel analítico que permita establecer comparaciones entre municipios y obtener resultados mucho más útiles. Es con el estudio de los partidos

políticos, que se pretende alcanzar mayor profundidad en la comprensión de los aspectos que influyen en la generación de un servicio civil de carrera. Se Intenta analizar las características institucionales de los partidos políticos locales y su influencia en la posible conformación de un servicio civil de carrera.

Esta sección se dividirá en tres partes principales. En la primera, se va a presentar el caso de Puebla de Zaragoza; en la segunda se describirá el caso de Tlalnepanlta de Baz; y finalmente se realizará una conclusión general. En cada una de las dos primeras secciones, se presentará una introducción sobre los datos generales del municipio, una descripción de su gobierno y de su administración pública, una descripción de la situación de sus partidos políticos y una explicación sobre sus problemas respecto al servicio profesional de carrera. En la última parte se tratará de conjuntar la información y elaborar algunas consideraciones generales al respecto. Se espera que la última parte sirva para aglutinar la información expuesta en las secciones anteriores.

## 2. Puebla

### a. Datos Generales

La ciudad de Puebla de Zaragoza se ubica en la parte centro oeste del Estado de Puebla. Cuenta con un clima templado sub-húmedo con lluvias de verano. Tiene una altitud promedio de 2160 m sobre el nivel del mar. Es la cuarta ciudad más poblada del país y se encuentra a una distancia aproximada, de 125 kilómetros de la ciudad de México. Tiene una superficie de 534.31 kilómetros cuadrados, que la ubica como el quinto lugar con respecto a los demás municipios del Estado.

El crecimiento poblacional de la ciudad de Puebla ha seguido un ritmo sostenido. En 1950 contaba con 260,948 habitantes, 332,821 en 1960, 532,744 en 1970, 835,759 en 1980, 1, 057,454 en 1990, 1, 346,916 en el 2000 y en el 2005 cuenta con 1, 458,752. Tiene una tasa de natalidad de 28.7%; una tasa de mortalidad de 6.6% y una tasa de

mortalidad infantil de 39.1%. Con respecto a marginación el municipio tiene un índice de -1.946 % esto quiere decir que su grado de marginación es muy baja, por lo que ocupa el lugar 217 con respecto al resto del Estado.

Una de las actividades principales de la ciudad de Puebla es la actividad industrial. La industria del estado se concentra principalmente en la área metropolitana de la ciudad de Puebla y en los centros de población de su área inmediata de influencia. Esta concentración comprende entre sus principales indicadores el 80 por ciento de la industria. La tendencia la economías de la ciudad ha cambiado desde las últimas décadas su orientación de actividades primarias a secundarias y terciarias.

b. Gobierno y Administración Pública

El municipio de Puebla empieza a vivir la alternancia política en su gobierno en 1995 cuando por primera vez un partido diferente al PRI, el PAN, alcanza el triunfo en las elecciones para presidente municipal con una ventaja relativamente amplia. A partir de ese período se han experimentado gobiernos intercalados del PRI y el PAN, en 1998 el PRI recupera la presidencia municipal, la pierde ante el PAN en el 2001 y nuevamente la recupera en el 2003.

El ayuntamiento de Puebla de Zaragoza está compuesto por 25 regidores, de los cuales 18 son del PRI, 6 del PAN y sólo 1 del PRD. En este contexto, el 76% de los regidores son del mismo partido que el presidente municipal por lo que este tiene una gran discrecionalidad para modificar estatutos y reglamentos internos. Si suponemos la existencia de cohesión entre al presidente municipal y los regidores de su partido, entonces la presencia de los regidores de oposición no es un contrapeso efectivo al poder del partido ganador de la elección.

El ayuntamiento se compone a su vez de 21 comisiones edilicias, las cuales son establecidas por acuerdo entre los regidores y el presidente municipal. Un regidor puede pertenecer a varias comisiones sin tener que acreditar que tiene conocimientos, prácticos

o teóricos, acerca de los temas que ahí se traten. Las comisiones no tienen un mecanismo formal de rendición de cuentas o evaluación de su desempeño, además no cuentan con ningún cuerpo especializado de asesoría técnica.

La competencia electoral ha sido, principalmente entre el PRI y el PAN, en estas elecciones municipales en los últimos diez años los votos han estado altamente concentrados entre los dos partidos mencionados, que han acaparado, en cada proceso electoral, siempre más del 86% de la votación total. Esta tendencia se ha mantenido constante desde 1995 hasta el 2003. Estos dos partidos han gobernado de manera intermitente la ciudad mientras el PRD, que es la tercera fuerza se ha relegado de la competencia. En general, el grado de competencia electoral es elevado y existe una gran incertidumbre, cada tres años, acerca de quién ganará las elecciones.

En el terreno de la administración pública, Puebla de Zaragoza tiene con una estructura administrativa grande y vertical, cuenta con 13 dependencias centralizadas y 4 organismos descentralizados. Las dependencias centralizadas que forman parte de su estructura administrativa son: Cabildo, Comisión de Transparencia, Contraloría, Comunicación Social, Coordinación de Enlace Gubernamental, Coordinación de Políticas Públicas, Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, Instituto de Arte y Cultura, Organismo Operador del Servicio de Limpia, Presidencia Municipal, Secretaría de Administración, Secretaría de Administración Urbana, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Fomento Económico, Turismo y Empleo, Secretaría de gobernación Municipal, Secretaría de Inversión y Planeación, Secretaria de Seguridad Pública, Secretaria del Ayuntamiento, Sindicatura Municipal, DIF, y Tesorería.

En Puebla existen 30 categorías distintas de empleados con sueldos y prestaciones distintas, los incrementos de salario, al incrementar categoría no son abruptos con excepción del último rango donde se encuentra el presidente municipal. El conjunto de reglamentos y regulaciones que rigen a la administración pública municipal en este

municipio es amplio, se cuenta con 26 reglamentos generales internos que abarcan temas muy diversos. El presupuesto del que disponible para el municipio de Puebla es de $1, 545, 229, 353.00.

c. Partidos Políticos

En las entrevistas sostenidas con personal del Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional, se pudo constatar que a pesar de la gran competitividad electoral de ambos partidos, éstos no cuentan con una estructura institucional interna sólida. En ambos casos se carecía de reglamentos internos propios, de instalaciones adecuadas y personal administrativo suficiente. Además, se constató que existe una gran rotación en los cuadros dirigentes y que los canales de comunicación con los demás partidos son prácticamente nulos.

En el caso del PAN, si bien existen talleres y seminarios de capacitación éstos únicamente están diseñados con fines electorales y de estrategia de campaña, no existe un organigrama claro, ni un catálogo de puestos y funciones. En el PRI, la situación o es muy distinta pues si bien cuentan con mejores instalaciones, la situación organizacional interna es muy precaria, pues no cuentan con suficiente presupuesto y por consecuencia con el personal necesario para conducir las labores administrativas.

La entrevista estuvo basado en identificar algunos elementos claves para definir si existía un sistema de partidos municipal institucionalizado y estable. Hacia el interior de los partidos se analizó, primero, la carencia de reglamentos, procedimientos y reglas internas refleja un desarrollo institucional nulo. Segundo, la inestabilidad de personal, pues las dirigencias de los partidos políticos municipales se reinventan cada vez que se cuenta con un nuevo dirigente, existe una alta rotación del personal directivo y mandos medios, con lo que es imposible contar con funcionarios de partidos profesionales y expertos. La mayoría de los empleados, según los dirigentes municipales de ambos partidos, perciben sus trabajos como temporales y necesarios para alcanzar otros

trabajos y objetivos.

Un tercer elemento de análisis fue el grado de dependencia de las estructuras partidistas estatales y nacionales. A mayor dependencia, en la toma decisiones, de los cuadros dirigentes en otros niveles, mayor limitado se encuentra el comité directivo municipal para desarrollar acuerdos políticos de manera autónoma. Con partidos municipales neutralizados e inmovilizados políticamente, los intereses municipales se ven abandonados a los intereses regionales y nacionales.

El cuarto elemento bajo análisis fue el grado de cohesión y solidez de los integrantes de los partidos políticos. A mayor solidez y cohesión será posible que los partidos negocien de manera efectiva acuerdos y pactos con otros partidos, en cambio en partidos poco cohesionados y divididos el dirigente no será un interlocutor válido ni legitimo para sostener acuerdos. En ambas entrevistas se recopilo amplia información sobre luchas intestinas, rencillas y división. El desarrollo institucional municipal, que requiere de acuerdos políticos de las fuerzas económicas, políticas y sociales locales, se ve imposibilitado ante la carencia de estructuras partidistas sólidas que acuerden y negocien.

Hacia el exterior de los partidos, la primer variable de análisis fue el número de partidos que tienen mayores posibilidades reales de acceder al poder. En Puebla solo dos partidos concentran la mayor parte de las preferencias, con lo que se supondría que podría ser más sencillo lograr acuerdos con solo dos partes negociando que con tres o más. La segunda variable de análisis verifica la existencia de canales de comunicación más o menos institucionalizados entre partidos. En palabras de los entrevistados, la comunicación entre partidos locales generalmente está centrada en asuntos electorales y tiene un tono beligerante.

d. Problema

El municipio de Puebla intentó, de manera informal, en el actual período de

gobierno, implementar un servicio profesional de carrera para sus funcionarios públicos. Desde el departamento de innovación gubernamental y el de competitividad gubernamental, se emitió una propuesta que pretendía introducir criterios de mérito para evaluar el acceso, la promoción y la remuneración. La propuesta fracaso, según la titular del departamento de innovación gubernamental por "falta de voluntad política de todos los actores involucrados".

La propuesta se diseñó sin contemplar una propuesta de implementación clara, no contó desde un principio con suficiente apoyo político e institucional y careció de fondos. No se contó con un diálogo entre distintas dependencias que pudiera funcionar para crear consensos y apoyo al proyecto. En general, las demás dependencias percibían este proyecto cómo algo ajeno y amenazante.

En el ayuntamiento de Puebla existe una alta concentración de regidores en el partido que obtiene el triunfo electoral, por este motivo es difícil que existan decisiones y acuerdos cuyo sostenimiento en el tiempo sea creíble. El presidente municipal posee una gran cantidad de aliados para cambiar y modificar reglamentos, acuerdos y bandos internos. Sin embargo, a pesar de esta situación, el alto grado de desarrollo político, económico y social de esta ciudad, está empujando a sus gobernantes a ser cada vez más eficientes y eficaces en la prestación de servicios. Supondríamos que a pesar del diseño electoral municipal, en la medida en que el presidente municipal percibiera que es más costoso permanecer en el status quo que modificar sus estructuras internas de administración, este desearía lanzar propuestas de profesionalización para mejorar el desempeño de su gobierno.

La situación política del municipio, con alta competitividad electoral y alternancia en el gobierno, debiera provocar una situación de incertidumbre que motivara a los actores políticos relevantes a protegerse a través de una institución como la de un servicio civil de carrera. La existencia de elevados niveles de desarrollo económico, en amplios

sectores de su población, así como el incremento de la participación social en asuntos municipales, dejan claro que la sociedad poblana esta cada vez en mejores condiciones de exigir servicio públicos municipales de calidad. Sin embargo, contra lo que habría predicho la teoría este proyecto no prosperó y fue finalmente cancelado y sustituido por un conjunto de cursos de capacitación que no tienen n impacto real en el desempeño del gobierno

3. Tlalnepantla

a. Datos Generales

El municipio de Tlalnepantla pertenece al Estado de México, el cual está ubicado en el centro del país y tiene como límites, al norte a Querétaro e Hidalgo; al sur, a Morelos y Guerrero; al este a Tlaxcala y Puebla, y al oeste Michoacán. El territorio del municipio de Tlalnepantla está ubicado al noroeste del Estado de México, sobre el Valle de México en su porción septentrional y al norte del Distrito Federal. Este municipio, está constituido por zonas no contiguas, interrumpidas por el Distrito Federal: Zona Poniente y Zona Oriente

Tlalnepantla tiene aproximadamente 800,000 habitantes y es el municipio más industrializado del país y el cuarto en aportación al Valor Agregado Bruto (VAB) considerando sólo la actividad industrial, comercial y de servicios, de acuerdo con datos del Censo Económico realizado por el INEGI en el año de 1998, los cuales se acaban de dar a conocer.

b. Gobierno y Administración Pública

El municipio de Tlalnepantla ha sido gobernado por el PAN desde 1996, es decir experimentó tempranamente una fuerte competencia electoral que desembocó en la alternancia política en su gobierno municipal. En las últimas elecciones municipales efectuadas en el 2006, nuevamente el PAN obtuvo la victoria, por lo que serán cuatro períodos seguidos en los que los habitantes de este municipio habrán sido gobernados

por un mismo partido.

El ayuntamiento de Tlalnepantla se compone de 19 regidores y 3 síndicos. De los 19 regidores 11 pertenecen al PAN, 5 al PRI, 3 al PRD y 1 al PVEM, es decir, 55% de los miembros del ayuntamiento son del mismo partido que el del presidente municipal. Para tomar decisiones el presidente municipal requiere sólo el 50% de los votos de los miembros del ayuntamiento. Si se supone que existe cierta cohesión entre los regidores panistas y su presidente entonces este último tendrá amplia discrecionalidad para modificar y crear nuevos reglamentos.

El ayuntamiento está compuesto por 28 comisiones edilicias, las cuales son presididas por una mesa directiva permanente y en algunos casos por mesas directivas rotativas. Un regidor puede pertenecer a varias comisiones sin tener que acreditar que tiene conocimientos, prácticos o teóricos, acerca de los temas que ahí se traten. El proceso a través del cual se asignan las comisiones a los regidores es eminentemente político, sin que existan candados que obliguen a cumplir con cierto perfil que permita realizar un trabajo mucho más informado y experto. No existe un cuerpo de asesores que brinden información analizada a los regidores.

La competitividad electoral se ha mantenido constante desde 1996, cuando el PAN triunfa por primera vez en el municipio. A partir de ese momento, si bien siempre ha obtenido el triunfo el mismo partido, los demás han continuado captando un importante porcentaje de la votación total. Esto significa que es imposible afirmar que un solo partido tiene garantizado el triunfo en las elecciones, por lo que siempre existe cierto grado de incertidumbre en cada elección.

Mientras la votación del PAN creció a partir de 1990 y hasta el 2000, en las elecciones del 2003 y del 2006 dicha votación disminuyó sin que esto impidiera conservar el primer sitio. El PRI ha mantenido una votación relativamente constante, con excepción de la del 2003 que fue considerablemente mas baja que en los otros años.

Finalmente, el PRD ha incrementado su votación en cada elección hasta desbancar del segundo sitio al PRI en el 2006.

Si la diferencia entre los votos obtenidos por el primer lugar y el segundo se divide entre la votación total, se obtiene un indicador del grado de competitividad electoral que existe en el municipio. En la medida en que dicho indicador se acerque a cero la competitividad será mucho mayor. Con base en esto, es posible afirmar que si bien el PRI y el PRD mantienen un alto porcentaje de votación, el PAN ha mantenido una ventaja considerable en los últimos años.

Si bien existe incertidumbre en las elecciones municipales, la ventaja que ha consolidado el PAN en las últimas 4 elecciones le brinda cierta confianza acerca de su posicionamiento en el electorado de la ciudad. Si no ocurre algún evento extraordinario que produjera cambios abruptos en las preferencias electorales, el PAN podría seguir a la cabeza del gobierno por más tiempo.

En el terreno de la administración pública, Tlalnepantla de Baz cuenta con 15 dependencias centralizadas y 2 organismos descentralizados. Las dependencias centralizadas son: Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería, Contraloría, Dirección General de Administración, Dirección General De Seguridad Pública, Dirección General de Desarrollo Urbano, Dirección General de Desarrollo Económico, Dirección general de Desarrollo Social, Dirección General de Servicios Públicos. Los organismos descentralizados son: el DIF y el organismo descentralizado para la prestación del agua potable y alcantarillado.

La administración pública municipal de Tlalnepantla cuenta con 22 reglamentos que lo rigen, y que están a aplicados a una gran variedad de asuntos y temas. Cuenta también con más de 70 categorías de empleados, las cuales presentan cambios muy abruptos de salarios entre categorías. Finalmente, el presupuesto de este municipio para el año 2005 fue de $1, 574, 762,000.

c. Partidos Políticos

En Tlalnepantla, el escenario de los partidos políticos es muy similar que en el caso de Puebla, pero aquí son tres los partidos que han ocupado la escena política municipal. En la última elección el PRD consiguió una votación muy similar a la del PRI y del PAN, que tradicionalmente habían acaparado las preferencias electorales. Si bien no es posible prever si el ascenso del PRD es temporal o no, el escenario político del corto plazo se torna mucho más complejo ante la existencia de una mayor cantidad de actores políticos relevantes.

En una dimensión interna, estos tres partidos tampoco mostraron contar con un elevado desarrollo institucional, carecen de reglas y procedimientos propios. Los reglamentos que poseen son los que se les han dictado exclusivamente desde las dirigencias nacionales. También en estos casos existía una enorme rotación de personal, salvo el caso del PAN cuyas 2 secretarias tenían más de 10 años en su puesto.

El grado de dependencia, hacia la estructura partidista estatal, detectado en este municipio fue mayor pues el PAN no cuenta siquiera con un Comité Directivo Municipal, sino con un delegado enviado desde el Comité Directivo Estatal para organizar y dirigir las acciones electorales. En el tema de la cohesión interna, el caso del PAN es representativo, pues la llegada del delegado del Comité Directivo Estatal obedeció a un proceso de división interna que amenazaba con dañar el funcionamiento del partido.

d. Problema

El municipio de Tlalnepantla ha sido gobernado por 3 períodos consecutivos por el mismo partido político, el PAN, y será gobernado de la misma manera en el cuarto período. La incertidumbre generada en esta dinámica política es menor que en la del caso de Tlalnepantla, el partido en el poder podría tener menos incentivos a implementar un servicio civil de carrera en la medida que percibiera su fortaleza

electoral y pudiera utilizar los recursos de la administración municipal discrecionalmente.

A pesar de lo anterior, una oficina de capacitación ha venido operando desde el primer período de gobierno panista en 1996. El titular de esta oficina ha permanecido en todos los períodos de gobierno sucesivos y en el último año de gobierno se intentó instituir un servicio civil de carrera. El proyecto fue elaborado por la Fundación Ortega y Gasset en conjunto con la oficina de capacitación. El titular de esta oficina comentó que "el conocimiento acumulado en esta oficina permitió que los consultores de Ortega y Gasset pudieran elaborar su trabajo de manera más rápida y efectiva".

Sin embargo, a pesar de contar con un diseño bastante bueno, en sentido técnico, se reconoce la inexistencia de una estrategia de implementación clara. Al final el ayuntamiento no emitió las reglas de operación del programa y el apoyo institucional fue disminuyendo lentamente. Hoy, el proyecto no se encuentra operando y se espera que pueda ser continuado en la próxima administración.

4. Conclusiones

Ambos municipios cuentan con grandes similitudes en: sus estructuras administrativas, recursos económicos, regulaciones internas y remuneraciones. Ambos municipios cuentan con un escenario electoral reñido, aunque en Tlalnepantla existen tres partidos relevantes en el escenario y en Puebla solamente dos. Ambos presidentes municipales cuentan con mayoría en sus respectivos ayuntamientos y con capacidad para modificar estatutos y reglamentos sin mucho problema.

Los partidos políticos de ambos municipios no cuentan con estructuras burocráticas profesionalizadas y no tienen archivos, ni memoria institucional ni reglamentos administrativos propios. Los cuadros dirigentes de los partidos políticos municipales están sujetos a altos niveles de rotación, y de dependencia respecto a las estructuras partidistas estatales.

Sin un servicio profesional de carrera los partidos podrían utilizar los recursos del gobierno municipal de manera mucho más discrecional, es decir podrían alimentar sus redes clientelares por medio de empleos o concesiones. La teoría supondría que sin un servicio profesional de carrera y en un escenario electoral reñido, como el de estos dos municipios, los partidos políticos percibirían un enorme riesgo de que su rival llevara al poder. Por lo tanto, tendrían incentivos a instituir un servicio civil de carrera, con lo que todos renunciarían a la posibilidad de utilizar los recursos de la administración pública con fines políticos. La incertidumbre creada en el proceso electoral, forzaría a los actores políticos a protegerse diseñando una institución que les permitiera cierta estabilidad y certidumbre.

El argumento anterior esta cimentado en ciertos supuestos. Primero, que existe cierto equilibrio de fuerzas entre partidos políticos, lo cual favorecería la disposición a empujar una reforma de servicio profesional pues los costos de hacerlo estarían distribuidos uniformemente. Segundo, que existe interés y presión social por mejorar el funcionamiento del gobierno municipal, con lo cual dicho equilibrio no podría transformase en colusión. Tercero, que los actores políticos que impulsan estas reformas, los partidos políticos, cuentan con cierto grado de institucionalización interna y estabilidad como sistema. Si los partidos no están institucionalizados no absorbe el riesgo generado en el escenario electoralmente competitivo.

En los dos casos analizados, existe un cierto equilibrio de fuerzas entre partidos políticos. En puebla son dos los partidos con mayor captación de votos mientras que en Tlalnepantla son tres. Sin embargo, mientras que en Tlalnepantla se ha incrementado la competitividad electoral esta no se ha traducido en alternancia política, a diferencia de Puebla. Lo anterior implica que en Tlalnepantla pudiera no estarse generando una fuerte incertidumbre entre sus actores políticos locales. Se supondría que entre menos partidos involucrados en una negociación de servicio civil mayores posibilidades de alcanzar

acuerdos de manera rápida y efectiva. Posiblemente, en la medida en que se mantengan las tendencias en resultados electorales, en Puebla sería más probable el surgimiento de un acuerdo de este tipo.

En los dos municipios existe un notable incremento de la participación de la ciudadanía en los asuntos del gobierno municipal, la proliferación de comités de participación ciudadana en ambos casos son un claro ejemplo de ello. Por lo tanto, sería muy complicado que el equilibrio de fuerzas se convirtiera en una colusión sostenible en el tiempo. Por lo tanto la competitividad electoral, sumada al interés, seguimiento y participación ciudadana, generan una enorme incertidumbre en el caso de Puebla y una incertidumbre moderada para Tlalnepantla.

A pesar que se genera incertidumbre en ambos casos, si bien en un caso es mayor que en otro, es en la estructura de los partidos políticos donde los supuestos no se cumplen de manera definitiva. Los partidos locales, en ambos casos, carecen de estabilidad interna y externa como sistema, por este motivo la incertidumbre generada no es absorbida por ellos de manera directa. Los lideres políticos locales, sea de partidos políticos o de agrupaciones partidistas locales, permanecen en el escenario municipal por poco tiempo con lo que son indiferentes ante el riesgo de perder una elección futura y enfrentar a un partido en el poder que tenga alta discrecionalidad.

Mientras no exista una clase política municipal profesional, que permanezca ligada directamente a los partidos municipales, la incertidumbre generada en el proceso político no será asumida por nadie. En esta situación, difícilmente se gestará un proceso de diseño e implementación de un servicio profesional de carrera municipal con amplio apoyo y consenso. Por lo tanto, cualquier intento de instituirlo deberá estar consciente de este escenario adverso y emplear una estrategia de implementación inteligente que busque romper las estructuras de costos y beneficios actuales y crear nuevas dinámicas.

a. Competitividad Electoral

Tlalnepantla

| | Votación para alcaldes | | | |
|---|---|---|---|---|
| Año | PAN | PRI | PRD | ICE |
| 1990 | 0.32 | 0.66 | 0.02 | 0.64 |
| 1993 | 0.22 | 0.66 | 0.12 | 0.44 |
| 1996 | 0.43 | 0.38 | 0.19 | 0.05 |
| 2000 | 0.62 | 0.25 | 0.13 | 0.37 |
| 2003 | 0.58 | 0.22 | 0.2 | 0.36 |
| 2006 | 0.42 | 0.28 | 0.3 | 0.14 |

Fuente: Elaboración propia con datos del
Instituto Estatal Electoral del Estado de México

Puebla

| | Votación para alcaldes | | | |
|---|---|---|---|---|
| Año | PAN | PRI | PRD | ICE |
| 1995 | 0.32 | 0.66 | 0.02 | 0.64 |
| 1998 | 0.22 | 0.66 | 0.12 | 0.44 |
| 2001 | 0.43 | 0.38 | 0.19 | 0.05 |
| 2003 | 0.62 | 0.25 | 0.13 | 0.37 |

Fuente: Elaboración propia con datos del
Instituto Estatal Electoral del Estado de Puebla

b. Escenarios Partidistas (Con dos partidos)

Primer Escenario

| | | A | |
|---|---|---|---|
| | | C | NC |
| B | C | (0,0) | (3,0) |
| | NC | (0,1) | **(3,3)** |

– (Equilibro de fuerzas, partidos no institucionalizados ser la base de la construcción de una institución. Sin embargo, partidos poco institucionalizados no asimilarían dicha incertidumbre. Existirían elites locales temporales que acuerdan con una y sociedad no involucrada)
– El equilibrio de fuerzas generaría incertidumbre, la cual podría visión de corto plazo. No existen políticos locales profesionales. No habría incentivos a cooperar en ambas partes

| | | **A** | |
|---|---|---|---|
| | | C | NC |
| **B** | C | **(3,3)** | (2,1) |

- (Equilibrio de Fuerzas, partidos institucionalizados y sociedad no involucrada)
- Equilibrio de fuerzas que genera incertidumbre e incentivos para creación de instituciones. La incertidumbre si es asumida por los cuadros dirigentes de los partidos locales, existen canales internos y externos estables de comunicación. Sin embargo, ante una nula participación e involucramiento de la sociedad ciudadana habría riesgo de colusión.

Tercer Escenario

| | | A | |
|---|---|---|---|
| | | C | NC |
| B | C | **(3,3)** | (2,1) |
| | NC | (0,1) | (2,1) |

- (Equilibrio de fuerzas, partidos institucionalizados y sociedad involucrada)
- Equilibrio de fuerzas que genera incertidumbre e incentivos para creación de instituciones. La incertidumbre si es asumida por los cuadros dirigentes de los partidos locales, existen canales internos y externos estables de comunicación. El interés de la sociedad impide que se generen espacios de colusión

c. Personas Entrevistadas

En Puebla

Gobierno Municipal

- Jefa de Competitividad Gubernamental
- Jefe de Innovación Gubernamental

Partidos Políticos

- PRI
- PAN

En Tlalnepantla

*Gobierno Municipal*

- Jefe de Departamento de Capacitación
- Jefe de proyecto del Servicio Civil de Carrera

Partidos políticos

- PRI
- PAN
- PRD

## IX. Estrategia en la implementación

Los municipios mexicanos requieren urgentemente aplicar programas y proyectos que tengan como intención profesionalizar sus cuadros administrativos. Profesionalizar no debe ser visto como un fin en si mismo, sino como un medio para alcanzar otros objetivos de suma relevancia. Un gobierno con funcionarios públicos profesionales podría ofrecer mejores servicios públicos, solucionar problemas apremiantes del ámbito local y desde luego fomentar un clima de amplia gobernabilidad y desarrollo democrático.

Los municipios son el ámbito de gobierno más cercano a las necesidades y problemas de una población, esta cercanía le permite tener un elevado potencial para resolver problemas al ser mucho más receptivo y contar con información muy precisa. Sin embargo, las grandes ventajas que el municipio presenta para resolver problemas públicos se ven opacadas por el conjunto de incapacidades que poseen.

En el terreno de la administración y organización interna, los municipios carecen de sistemas profesionales de gestión que permitan diseñar, implementar o evaluar políticas eficaces. Estas carencias se ven reflejadas en la falta de capacidades técnicas en sus funcionarios, el alto grado de rotación en sus mandos medios y superiores, la amplia discrecionalidad en los niveles superiores, la falta de reglamentos internos y la falta de criterios transparentes en la contratación ascenso y estímulos.

Estas condiciones prevalecen en la mayoría de los municipios mexicanos en distintos grados, existen municipios con algunas insuficiencias institucionales y existen otros altas carencias y precariedades. A pesar de la diversidad, es posible hablar de una necesidad más o menos generalizada de iniciar proyectos de profesionalización municipal. Sin embargo, pensar que basta con elaborar un conjunto de procesos, incentivos y catálogos de puestos para profesionalizar a los funcionarios municipales es más que ingenuo. Todo sistema de profesionalización que implique cierta protección del aparato administrativo respecto a los vaivenes del entorno político, implica que al final de su implementación habrá perdedores y ganadores en el terreno político.

La creación de un cuerpo administrativo autónomo y evaluado por criterios técnicos, implica cerrar la posibilidad de que los políticos electos puedan utilizar los recursos de la administración pública para incrementar las posibilidades de que su grupo o coalición mantengan el poder. En los municipios en los que existe un partido que domina la escena política, este se opondrá a un proyecto de este tipo pues vera mermado su poder y capacidad de operación en terminas de votos. Además, la conformación del ayuntamiento, permite que exista un presidente municipal con gran poder para modificar reglamentos y acuerdos, que sin duda se opondrá a perder parte importante de su poder.

El presidente municipal no tendrá incentivos para devolver todo el poder que el diseño institucional le otorga. Precisamente, porque el presidente municipal carece de contrapesos en el órgano político del municipio, tendrá la capacidad de replicar esta lógica en el cuerpo administrativo. Con un cuerpo administrativo poco rendidor de cuentas, que concentre poder y no lo disperse, será mucho más fácil que este sirva a los intereses políticos del grupo en el poder.

Ante este escenario adverso, en el que pareciera que es imposible la creación de un sistema de administración profesionalizado, es claro que al iniciar un proyecto de este

tipo se ir más allá del diseño técnico. Intentar crear un sistema de profesionalización municipal implica necesariamente formular una estrategia de implementación. La estrategia de implementación debe involucrar a los grupos políticos de la localidad, pero también a organizaciones sociales e incluso a la sociedad no organizada. La inclusión de la sociedad podría modificar el juego entre políticos, y por lo tanto, generar otros incentivos que fueran más congruentes con la lógica de funcionamiento de un servicio profesional de carrera. En términos generales deberán involucrarse factores externos que modifiquen el juego político y hagan posible el cambio organizacional municipal.

Sin duda, es importante analizar los costos y beneficios, de todos los involucrados en el proceso de implementación de un esquema de profesionalización municipal. Pero es necesario señalar, qué tipo de esquema de profesionalización podría ser el más adecuado, incluso el más viable en un escenario tan complicado como el que acaba de describirse. Pensar en implementar un sistema de servicio civil completo, con amplia rigidez en su estructura y funcionamiento, podría ser un gran error.

Un esquema de servicio civil implica la construcción de instituciones que permitan mantener la autonomía técnica y operativa de los administradores públicos. Sin embargo, se debe ser consciente que las limitaciones propias del ser humano, impiden que de una sola vez y en un solo golpe se construyan instituciones permanentes y que sean respetadas por todos.

La contraposición de todo tipo de intereses entre los actores involucrados en el proceso, la complejidad del entorno en que actúan y la incapacidad de que los ciudadanos puedan percibir por si mismos de manera clara las grandes ventajas de un servicio civil de carrera municipal hacen aparente muy complicado que surja un proyecto sistémico y abarcador de servicio civil de carrera. En este sentido, es necesario que se opte por una estrategia incremental, que permita lidiar con la complejidad del entorno y con las resistencias de los actores involucradas a perder grandes espacios de

discrecionalidad y por lo tanto de poder.

1. Elementos generales de la estrategia de implementación

    a. La información es costosa (el implementador debe proveerla al público)

Como la información es costosa, los ciudadanos no la obtendrán por sí mismos, el implementador debe proporcionarla a través de una intensa campaña de difusión y promoción. Si los ciudadanos no están conscientes de las ventajas y beneficios que un sistema de profesionalización les puede brindar, serán siempre indiferentes al tema y se interesaran más por asuntos que les parezcan mucho mas cercanos. Si alguien realiza públicamente algún pronunciamiento en contra del proyecto, el implementador debe responder con argumentos técnicos y siempre tratar de ganar contundentemente el debate ante la opinión pública.

Como parte del proceso de difusión, se debe identificar a los ganadores y perdedores de la propuesta, pues estos actores no permanecerán estáticos ante lo que represente una amenaza o un potencial beneficio. Una vez que se identifique a ganadores y perdedores, será mucho más fácil establecer con quiénes es mas viable establecer una alianza con el objetivo de impulsar una propuesta de profesionalización municipal. Después de identificar a ganadores y perdedores, se debe hacer pública esta relación, de esta manera los opositores que tengan motivos políticos verán disminuida su credibilidad y capacidad de destruir el proceso.

Debe haber un esfuerzo por establecer en términos claros y sencillos las ventajas y beneficios que un sistema de profesionalización podría acarrear. El ciudadano debe identificar en forma sencilla y directa los beneficios potenciales que el recibiría, preferiblemente en cuestiones que le afecten directa y cotidianamente. La intención de hacer público el proceso de diseño e implementación de una propuesta de profesionalización municipal es buscar que los incentivos de los actores políticos municipales se modifiquen vía la participación de la sociedad. Es decir para los políticos

debe ser muy costoso en términos de popularidad el rechazar un programa de profesionalización.

b. Los costos están concentrados y los beneficios dispersos

Los costos de una propuesta de profesionalización están concentrados en pocos actores, principalmente los partidos y grupos políticos municipales que verán reducidas la posibilidad de utilizar el aparato administrativo con fines políticos. Estos partidos, están plenamente conscientes de estos costos y pueden calcular de qué manera les afectarían. Además, estos actores están integrados dentro de una estructura más o menos organizada, lo cual les permite ejecutar acciones coordinadas. Finalmente, los partidos y grupos políticos cuentan con recursos económicos y organizaciones que les permiten reaccionar de manera efectiva ante una amenaza potencial.

Los potenciales beneficiarios están muy dispersos, generalmente son el conjunto de toda la población. Estos, no están organizados en ninguna estructura, son demasiados para mantener una comunicación constante y tienen ideas tan distintas que les cuesta trabajo ponerse de acuerdo. Generalmente, la dispersión es tan amplia que a veces ni siquiera están conscientes que este sea un asunto de su incumbencia. Los beneficiarios de las transformaciones propuestas deben ser dotados de voz y voto para que, una vez informados, puedan defender la propuesta de profesionalización aún en contra de los partidos políticos.

De esta manera, los incentivos que enfrentan los políticos se verán modificados pues electoralmente sería negativo no acceder a completar dicha reforma. Además, se debe reconocer que un proyecto de capacitación podría involucrar pérdidas en el corto plazo para los políticos, pero los beneficios sólo serán visibles y capitalizables políticamente en el largo plazo. Por este motivo se sugiere un proceso de implementación por etapas que permita ir presentando resultados palpables para la ciudadanía, los cuales puedan tener algún efecto positivo en términos electorales para los partidos. Si los partidos

políticos no perciben que impulsar un cambio de este tipo pueda redituarles en un beneficio político, al menos del mismo tamaño que los costos que están asumiendo, tenderán a oponerse a él de manera sistemática.

c. Dar poder a los beneficiarios

Ante el escenario de costos concentrados y beneficios dispersos, se debe implementar una estrategia que procure darles capacidad de reacción, organización y voz a los beneficiarios. El implementador debe buscar mecanismos a través de los cuales se estimule la capacidad de organización y empoderamiento de los ciudadanos.

La forma de operacionalizar este argumento puede ser a través de subsidios para la conformación de nuevas organizaciones, de la formación de acuerdos con organizaciones ya existentes y del establecimiento de canales de comunicación fluidos con la sociedad civil. El estímulo a la conformación de nuevas organizaciones puede ser ventajoso pues estimularía la vida democrática de la comunidad, pero habría graves riesgos de que estos estímulos y recursos fueran acaparados por personas que tuvieran ciertas redes ya establecidas y vinculadas con los partidos políticos y sus intereses.

Por lo tanto, la conformación de nuevas asociaciones y organizaciones debería ser tomada con mucho cuidado y se debería diseñar un proceso cuidadoso para su implementación. Establecer acuerdos con organizaciones ya existentes puede tener los mismos problemas que intentar generar nuevos grupos y organizaciones. Sin embargo, podría ser un proceso más sencillo y rápido cuando los grupos y organizaciones existentes no están ligados en extremos con un partido político o varios. Por ultimo, establecer canales de comunicación permanentes con la sociedad debe ser una preocupación fundamental, se deben ocupar espacios en periódicos, radio y televisión locales para que las opiniones ciudadanas tengan difusión.

d. Proceso de implementación incremental

Existen inconsistencia de tiempos entre costos y beneficios, iniciar un proceso de

profesionalización hoy no dará frutos sino hasta el largo plazo. Los beneficios no serán palpables en el corto plazo, debido a que los efectos de contar con funcionarios públicos más profesionales serán visibles solo en el momento en que estos se traduzcan en mejores servicios públicos. Sin embargo, los costos se hacen efectivos de manera inmediata pues los partidos pierden la capacidad de utilizar el aparato administrativo desde el primer día de funcionamiento del sistema de profesionalización.

Por este motivo, es preciso iniciar un proyecto de profesionalización por etapas para que los resultados puedan ser más papables en el tiempo. Enfocarse en las primeras etapas a mandos medios y empleados en labores técnicas puede ser una estrategia válida para que los objetivos planteados sean más fácilmente alcanzables.

## X. Conclusiones

Existe una baja capacidad institucional entre los municipios mexicanos, la ineficacia y debilidad de sus sistemas administrativos y de gestión es una de las más notorias. Es claro que la baja capacidad profesional de sus funcionarios es una de las principales causas de lo anterior, es por eso que hoy, la necesidad de promover programas y proyectos de profesionalización de la administración, en lo local, se ha convertido en un tema de sumo interés para investigadores y funcionarios de todos niveles.

Este tema puede ser abordado desde muchas aristas y todas presentan complicaciones graves. Si se aborda desde una perspectiva del diseño electoral del ayuntamiento, puede ser que sea factible señalar que la integración del mismo no genera incentivos para que surja un sistema de administración municipal profesional y autónoma. La gran mayoría de los ayuntamientos mexicanos no pueden establecer compromisos creíbles de largo aliento, la existencia de un presidente municipal sumamente poderoso introduce la posibilidad de que los acuerdos cambien constantemente. Estos cambios pudieran ser al cambiar de gobierno, cada tres años, o incluso dentro del período de un mismo gobierno. Un esquema de servicio civil parece

ser incoherente con estas dinámicas propias de la vida institucional municipal.

Otro abordaje sumamente útil puede ser desde el análisis del juego resultante entre los partidos políticos municipales y sus actores políticos. A medida que la competencia electoral se cierre y exista alternancia en el poder, se esperaría que se produjera una enorme incertidumbre que motivara a los políticos municipales a promover un proyecto de servicio civil. Sin embargo, este no ha sido el caso en el escenario mexicano, pues muchos de los municipios con mayor competencia electoral no cuentan con proyectos de esta índole. La competencia entre partidos y el equilibrio entre sus fuerzas, en el vacío, es decir alejado de la participación y presión política ciudadana, puede generar más colusión que autorregulación.

Si ni las reglas formales ni el juego resultante entre actores políticos generan juegos que, al menos en cierto modo, sean compatibles con la lógica de un servicio civil de carrera, entonces qué pudiera decirse acerca del futuro de la administración municipal mexicana y sus perspectivas de profesionalización, eficiencia y eficacia. La respuesta que esta investigación propone, es que no existen condiciones para que en un terreno con una nula construcción institucional surja precipitadamente un proyecto que implique el funcionamiento de instituciones sólidas. La introducción de un proyecto de este tipo, abarcador, extenso y amplio, generaría actitudes de simulación y sabotaje por parte de los mismos implementadores y con mayor razón de los externos que deberán someterse al nuevo conjunto de ordenamientos.

Ante este escenario, los gobiernos municipales no deben tirar la toalla y renunciar a los intentos de profesionalizar y capacitar a sus funcionarios. Simplemente, deben estar conscientes de los alcances de un proyecto de servicio civil en su entorno para no desperdiciar tiempo y recursos sin recibir ningún resultado positivo a cambio. Por otra parte, podrían existir otros elementos y herramientas que permitieran ir empujando el cambio institucional gradualmente, los cuales encontrarían menos resistencia y

generarían resultados mucho más tangibles y útiles.

Esta investigación presenta dos propuestas muy parecidas, aunque diferentes en alcance para los municipios de Tlalnepantla y Puebla. En ambos casos, propone una implementación inteligente, que busca identificar ganadores y perdedores de la introducción de un proyecto de profesionalización. Además, se deben formar coaliciones y alianzas que le den sustento y viabilidad política a dicha propuesta. Pero al final, toda esta estrategia será inútil si el proyecto no se plantea metas graduales, pues si intenta romper abruptamente con un estado de las cosas que se encuentra en equilibrio encontrará enormes resistencias y múltiples enemigos en distintos frentes.

Cualquier propuesta de profesionalización debe considerar estos aspectos señalados anteriormente, pero además debe incluir entre sus planteamientos que el tema de profesionalización y servicio civil no es un tema explosivo ni que despierte pasiones entre los ciudadanos. Por este motivo, debe ser traducido a términos que sean comprensibles y digeribles por toda la población. Elaborar propuestas que tengan un impacto real en la población, y hacerlo explícito será una vía importante para que el tema no salga de la agenda pública municipal y avance sostenidamente.

Los municipios tienen una lógica distinta a la del gobierno federal. Incluso, es tanta la variedad entre ellos que es imposible encontrar que sigan una dirección común en todos los asuntos. Los proyectos de profesionalización que nuestros municipios requieren, deberán surgir de un modo artesanal y como una prenda hecha a la medida. Los proyectos generalistas y a modo de recetas no tienen otro destino que el fracaso en un ambiente de diversidad y complejidad.

Bibliografía

Aguirre Pedro, Becerra Ricardo, Woldenberg José, (1995). Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., México.

Allison, Graham T (1993), "Modelos conceptuales: La crisis de los misiles cubanos", en Aguilar Villanueva, Luis, Antología de Políticas Públicas, 4 vols., México DF, Miguel Angel Porrúa.

Arellano, D., Cabrero y A. Del Castillo (2000), *Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, Porrúa-CIDE, México.
Arellano Gault, David(2002), *La transformación de la administración pública en México: límites y posibilidades de un servicio civil de carrera*, CIDE, México, documento de trabajo 117.

Ayala, Espino (1998), Instituciones y economía: una introducción al neo institucionalismo económico, México: UNAM, Facultad de Economía, 1998

Barragán Esteban y Roemer Andrés (1999), Por un gobierno con resultados: el servicio civil decarrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México, Fondo de Cultura Económica: Academia Metropolitana: Centro de Estrategia y Desarrollo Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.

Becker (1981), A treatise on the family, Cambridge, Mass: Harvard University, 1981

Cabrero, Enrique (1995), La nueva Gestión Pública Municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, México, CIDE, Ed. Porrúa.

Cabrero Mendoza, Enrique (2003), Políticas de modernización de la administración municipal: viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales, México, CIDE, documento de trabajo 128.

Coase R., (1994), La empresa, el mercado y la ley, Madrid.

Crespo, José Antonio (1998), ¿tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia y la desintegración total, Editorial Grijalbo, México DF

De la Garza, Francisco (1947), El municipio; historia, naturaleza y gobierno, Editorial JUS, México DF.

Daft, R.L (1982), *Bureaucratic versus non- bureaucratic structure and process of innovation and change, en Research in the sociology of organizations*, en S, B. Bardach (ed), JAI Press, Greenwich, Con.

Flores Anguiano (1999), *Los funcionarios municipales como agentes del cambio institucional: análisis de cuatro municipios urbanos*, CIDE, TESIS, México.

García del Castillo, Rodolfo (1998), *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas*, CIDE, México, documento de trabajo 33.

Garrocho Carlos, Sobrino Jaime (1998), *Desarrollo municipal: retos y posibilidades, Colegio* Mexiquense, México.

Geddes Barbara (1994), Politician's dilemma: building state capacity in Latin America, Berkeley: University of California, 1994

Guerrero, Juan Pablo (2001), *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México, México, CIDE*, México, documento de trabajo 90.

Guillén T., (1996), Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política, México, D.F.: El Colegio de la Frontera Norte: Porrua, 1996

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2002), Los municipios de México: información censal, México.

Instituto de Investigaciones Legislativas Senado de la República (2001), *El municipio mexicano*, México.

Knott Jack and Millar Gary J. (1987), *Reforming bureaucracy: the politics of institutional choice*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.

Lindlom (1991), El proceso de elaboración de políticas públicas, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, Miguel Ángel Porrua.

Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México.

Majone Giandomenico (1998), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: Fondo de Cultura Económica.

March y Olsen (1977), El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política, México, FCE

Merino Huerta, Mauricio (2004), Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional, CIDE, documento de trabajo 145.

Merino Mauricio (1992), Fuera del Centro, Universidad Veracruzana, México,

Moe, Terry M. 1990. "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy." Pp. 116-153 in Oliver E. Williamson (ed.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York: Oxford University Press.

Montes Márquez, Gabriela Inés (2000), Incentivos políticos para la adopción de un servicio civil de carrera: estudio de caso del Estado de México, México, CIDE, Tesis.

North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Olson (1992), La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos, México, Limusa

Peterson, G (1998), Decentralization in Latin American. Learning trough experience. World Bank.

Powell y DiMaggio (1999), The new institutionalism in organizational analysis, Chicago, Illinois; London: University of Chicago, 1991

Reynoso Selene y Villafuerte Miguel (2000), *Manual básico para la administración municipal*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 3a. ed.

Silberman Bernard (1993), *Cages of reason: the rise of the rational state in France, Japan, the United States, and Great Britain*, Chicago: University of Chicago Press,

Sartori Giovanni (1980), Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis, Madrid, Alianza.

Simon, Herbert (1997), Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations, New York: Free Press, 1997

Thomas Kuhn (1971), La estructura de las revoluciones científicas, México FCE.

Vega Oscar (2000), Bazdresch Miguel (Coordinador), *Gobiernos locales: El Futuro Político de México*, ITESO, IGLOM, Jalisco México.

Weber Max (1978), Economy and society: an outline of interpretive sociology, Berkeley: University of California Press, 1978.

Williamson (1991), Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications, México, FCE

Yin, (1994), Case study research: design and methods, Thousand Oaks: SAGE