



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO TEXCOCO

“La institucionalización en el Estado Mexicano”

TESINA

Que para obtener el título de:

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

PRESENTA: Ariesty Rodríguez Barrera

DIRECTORA: L. en C.P. y A.P. Beatriz Pedraza Espinosa

REVISORES: M. en PPM Melesio Rivero Hernández

M. en PP. Antonio Inoue Cervantes

ANTECEDENTES

En la mayor parte de las teorías políticas, las instituciones políticas tradicionales - entre ellas la legislatura, el sistema legal, los partidos políticos hasta el Estado, pasando por las instituciones económicas como la empresa, las instituciones religiosas como la iglesia, instituciones sociales como los sindicatos o clubes, hasta llegar a instituciones diversas algunas recientes como las ONG- han ocupado un papel central en mayor o menor medida; al mismo tiempo, han sido objeto de estudio y de producción de enfoques, propuestas y críticas.

La relevancia de las instituciones estriba, sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno, en que conforman el principal medio y pivote a través del cual se estructuran no solo la democracia, el sistema político, sino además, y de manera especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política.

A partir de esta premisa o análisis inicial, se introduce a establecer y desarrollar qué interés y tratamiento han recibido las diversas instituciones por parte de los diversos enfoques y principalmente de parte del institucionalismo y del Neoinstitucionalismo, respectivamente, como perspectivas que dentro de la Ciencia Política han dedicado su reflexión y madurez a analizar la temática institucional.

No se desconoce, que el interés por las instituciones se refleja en el aumento de los tratados sobre política y particularmente en los estudios sobre "...legislatura, gobierno local, legislación pública, economía política, cultura política, determinación políticas públicas, elección racional y elites políticas ya no solo a nivel de los Estados Unidos y Europa, sino incluso en nuestro contexto latinoamericano..." (March y Olsen, 1989:89)

Casi por definición, la preocupación de los institucionalistas por las normas y los valores significa que su trabajo no podía ser científico, al menos no en el sentido positivista del término. Para el viejo institucionalista, la distinción entre hecho y valor sobre la cual tal ciencia contemporánea ha sido construida era simplemente inaceptable como caracterización de la vida social. Esas dos dimensiones de la vida estaban entrelazadas y constituían un todo para la interpretación y el perfeccionamiento del gobierno.

En cuanto al Nuevo Institucionalismo March y Olsen fueron de los primeros defensores de dicho movimiento, ambos hicieron declaraciones positivas sosteniendo que los enfoques conductista y de elección racional son el trasfondo para el Nuevo Institucionalismo y que "...dichos enfoques se caracterizaban por su contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo...." (March y Olsen, 1989:80) al proponer el Nuevo Institucionalismo reemplazarían las cinco principales características de la Ciencia Política por una concepción que colocara a la acción colectiva en el centro del análisis.

Si bien estos autores resaltaban los aspectos organizativos de la vida política, también destacaban la importancia de las normas y los valores para definir como debían funcionar y como funcionarían esas organizaciones.

Para finalizar, el elemento más importante que define a una institución es el conjunto de valores en función de los cuales se forman las decisiones y los comportamientos de sus miembros y no sus estructuras formales o sus reglas de procedimiento.

Dentro del institucionalismo histórico se destaca el peso de las opciones institucionales de las primeras fases del desarrollo de una política o incluso de un sistema político. Este argumento asume los principios básicos del institucionalismo y destaca la importancia de las opciones estructurales adoptadas en las fases de formación de la política. El Estado es eje central para este institucionalismo aunque no es considerado una institución única, más bien es una agregación de organizaciones e instituciones cada una con sus propios intereses.

En este sentido, “El Neoinstitucionalismo supone un intento de superar, o al menos de completar, el individualismo metodológico, tan poderoso en los años setenta y ochenta, afirmando que no existe un actor individual sino sujetos que actúan insertos dentro de complejas tramas institucionales. (Rivas, 2003:38).

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

Lo que se pretende desarrollar en la investigación es explorar el comportamiento de las instituciones en el Estado Mexicano entendidas como las reglas del juego de una organización, fundamentándose en un contenido Neoinstitucional, es de suma importancia el vínculo que existe entre las instituciones públicas y la sociedad.

La relación institucional y societal ha surgido desde hace tiempo (viejo institucionalismo) sin embargo, el problema encontrado en la actualidad es la falta de institucionalidad que existe en el Estado Mexicano basándose en la poca satisfacción de necesidades para con la sociedad, es por ello que en esta investigación se desea explorar el grado de institucionalidad que existe en dicho Estado y proponer en base al Nuevo Institucionalismo soluciones que afronten la problemática institucional, si el gobierno tiene instituciones fuertes, estructuradas y con un nivel adecuado de institucionalidad, la sociedad podrá encontrar en ellas apoyo, credibilidad y tranquilidad, generando al paso del tiempo un desarrollo político, económico y social.

Cabe señalar que una parte necesita de la otra, pero que cada actor debe desarrollarse desde si mismo para fortalecerse y así poder cumplir su mejora hacia los demás, es decir la sociedad dentro de la misma sociedad y la institución desde la conformación y operatividad de la misma institución.

Si se retrocede hasta la antigüedad y se considera el primer pensamiento sistemático acerca de la vida política, se observa que las preguntas fundamentales que los estudiosos formulaban se referían a la naturaleza de las instituciones

gubernamentales que podían estructurar el comportamiento de los individuos (tanto gobernantes como gobernados) con miras a mejores fines.

Sin embargo, el problema que se encuentra en la actualidad es la falta de institucionalidad que existe en el Estado Mexicano basándose en la debilidad institucional y la poca satisfacción de necesidades para con la sociedad, como consecuencia se da paso a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los aspectos primordiales que se necesitan llevar a cabo para que exista un nivel alto de institucionalidad y den respuesta al debilitamiento institucional? Es por eso que se plantea al Nuevo Institucionalismo como posible encarador de la problemática institucional.

Ya que si los individuos son actores totalmente autónomos, deberían de tomar conciencia de que es indudable que los individuos reciben influencias institucionales. Esto se debe al vínculo que nace a partir de que las instituciones son creadas con la finalidad e intención de buscar una manera de asociación con la sociedad.

En consecuencia para poder nombrar algunas de las instituciones que se pueden ver involucradas en esta investigación es necesario partir de las siguientes características "...si se dice que la conformación de una institución se da a partir de varios elementos tales como que en primer lugar tenga como base una estructura que puede ser formal o informal, en segundo lugar que tenga cierta estabilidad a través del tiempo, tercer lugar que existan efectos en los comportamientos individuales y por ultimo (no muy relevante) que entre los miembros debe existir cierto sentido de valores compartidos..." (Peters, 1999:36), luego entonces todo tipo de instituciones políticas se pueden ver involucradas en este trabajo de investigación.

Ya que se conoce cuál es el problema, es indispensable mencionar bajo qué casos puede estar orientada esta investigación y uno de ellos es la relación que existe entre las instituciones y la sociedad a partir del establecimiento del Neoinstitucionalismo "... el Nuevo Institucionalismo contiene muchas de las

características de la versión anterior de esta manera de entender la política, pero también hace aportes en diversos aspectos teóricos y empíricos. Utiliza muchos de los supuestos del antiguo pensamiento institucionalista, pero lo enriquece con las herramientas de investigación y con la explícita preocupación por la teoría que habían informado tanto al conductismo como al análisis de la elección racional...” (Peters, 1999:14), además, el grado de institucionalización que se requiere para que una institución se pueda desempeñar como tal y saber los estándares competitivos que se requieren para la conformación de una institución.

JUSTIFICACIÓN

La importancia de esta investigación se basa en la idea de que en el Neoinstitucionalismo las actividades sociales en el entorno institucional deben de tener una relación recíproca en la que la institución tenga la opción de moldear a la sociedad y la sociedad de moldear a la institución dentro de la Ciencia Política. El campo de estudio de esta relación recíproca es el Estado por tal motivo, para proteger al conjunto de la sociedad que vive en un Estado se construyen instituciones que a su vez se ven materializadas en los límites que crean un conjunto de individuos para toda la sociedad en general, con la finalidad de lograr una mejor interacción humana.

Con lo anterior es necesario decir que “...Los ritmos de movilización social y el auge de la participación política son elevados; los de organización e institucionalización política, bajos. El resultado es la inestabilidad y el desorden. El principal problema de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deben respaldar los cambios económicos y sociales...”(Huntington,1990:16) sin embargo no solo el atraso institucional es maligno para la sociedad, la falta de institucionalidad y la falta de la buena influencia institucional merma y afecta el comportamiento social lo que provoca un declive en todo el entorno de una sociedad (gobierno, familia, relaciones interpersonales etc.), también se dice que una sociedad con un debilitamiento institucional puede llegar a encontrarse en un estado tan alterado y tan corrompido

que no encuentre una salida ordenada y pacífica para poder satisfacer las necesidades y solucionar los problemas que la sociedad puede llegar a enfrentar.

En consecuencia, lo conveniente de estudiar el grado de institucionalidad existente en el Estado Mexicano se determina mediante qué instituciones son capaces de fortalecer a una sociedad y provocar en ella cambios benéficos, lo relevante sería que a través de la exploración en cuanto a la mejora/calidad de las instituciones se puede diferenciar a una buena institución de una mala y pueda conseguir resultados eficaces para la sociedad; por último, la utilidad metodológica es que gracias al nuevo institucionalismo y a los estándares a nivel mundial se puede resaltar mediante la competitividad la estructura institucional de cada entidad del Estado Mexicano, explorando 18 entidades² de 32 establecidas debido a que de esta forma la exploración de la institucionalidad en el Estado Mexicano será más clara y precisa.

OBJETIVO GENERAL:

- Explorar los lineamientos primordiales para la conformación de los niveles de institucionalidad en el Estado Mexicano con la finalidad de agrupar a las 18 entidades federativas en tres niveles de institucionalidad.

OBJETIVO PARTICULAR

- Conocer las bases en las que se fundamentan las instituciones a partir de las vertientes del Nuevo Institucionalismo.
- Conocer la relación de las instituciones con el Estado Mexicano.

² Las entidades a explorar son: Distrito Federal, Nuevo León, Quintana Roo, Colima, Estado de México, Hidalgo, Baja California, Chihuahua, Nayarit, Jalisco, Guerrero, Chiapas, Aguascalientes, Coahuila, Sinaloa, Guanajuato, Tlaxcala y Oaxaca.

- Conocer el grado de competitividad de las instituciones mediante los estándares del Instituto Mexicano para la Competitividad.

SUPUESTO

- El grado de institucionalidad en el Estado Mexicano depende de la aplicación de los parámetros considerados como competitivos en la conformación de una institución.

A) METODOLOGÍA

Se utilizará el método deductivo porque se investigará algunas instituciones existentes en el Estado Mexicano con el fin de ver su comportamiento para con la sociedad, el vínculo que emana de las instituciones con la sociedad y si es posible ver los defectos de las instituciones en la sociedad para proponer mejoras en el puente entre estos dos actores; el procedimiento se realizara explorando a partir de datos duros el grado de institucionalidad existente en el Estado mexicano al conjunto de instituciones de dicha entidad que pongan en práctica el Neoinstitucionalismo.

A la vez el método deductivo “...se parte de un marco general de referencia y se va hacia un caso particular. En la deducción se comparan las características de un caso u objeto con la definición que se ha acordado para una clase determinada de objetos o fenómenos...” (Arias, 1991:15) La definición y extensión, o sea el número de características que intervienen en sus límites, cobran vital importancia en la deducción.

Con base en lo anterior se puede decir que el método deductivo será de gran ayuda porque para hacer el ejercicio de exploración se partirá de un conjunto de instituciones, arrojando resultados que partirán de un todo(conjunto de instituciones) para la resolución de dificultades de cada una de las partes

(instituciones particulares), si bien en la definición anterior menciona una comparación, las características de las instituciones tendrán que ser comparadas en la medida que lo requiera para poder explorar un poco más el sistema interno de cada institución.

B) CORTE TRANSVERSAL

Para la siguiente investigación se utilizará el corte transversal debido a que los años a investigar, comprenden del 2008 y 2011, para lo cual se tiene en cuenta que las labores de las instituciones son relativamente recientes y servirán de una manera mejor.

C) ENFOQUE

En otro orden de ideas el enfoque empleado en esta investigación es cualitativo, "...es indispensable saber que el enfoque cualitativo está interesado en conocer la conducta de la humanidad desde ciertos marcos de referencia..."(Cook,Reichardt,1995:15) y que estos marcos servirán para investigar a la sociedad como el actor principal participe en los fenómenos del institucionalismo ya que la sociedad es quien interactúa directamente con las instituciones prestadoras de servicios, instituciones que fungen como árbitros o instituciones en las cuales la sociedad se ve representada.

D) NIVEL DE ALCANCE

En el siguiente apartado se indicara que el nivel de alcance de esta investigación es de tipo exploratorio el cual busca y encuentra las razones o causas que ocasionan ciertos fenómenos. Su objetivo último es explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste.

Están orientados a la comprobación de hipótesis causales esto es, identificación y análisis de las causales (variables independientes) y sus resultados, los que se expresan en hechos verificables (variables dependientes).

El motivo de ocupar este nivel exploratorio es porque el eje principal de la conformación de calidad y eficiencia de las instituciones para con la sociedad es precisamente el vínculo que existe entre estos dos actores, al existir una correlación entre como las instituciones llevan a cabo sus planes y programas, la manera en que su credibilidad aumenta para con la sociedad o porque no, ver la manera en que las instituciones poco a poco hacen que la sociedad se vaya aislando de las instituciones por ser carentes de eficacia que en los últimos años se ha presentado.

E) SUSTENTO EPISTEMOLOGICO

En otro orden de ideas el sustento epistemológico se basará en la teoría del Neoinstitucionalismo aplicada por B. Guy Peters, en dicha teoría Peters habla de la conformación de las instituciones y de cómo estas son indispensables para la sociedad.

Para iniciar con la teoría habrá que determinar la formación institucional como la manera en que las instituciones políticas otorgan los servicios hacia la sociedad mediante la conformación de quien actúa dentro de las organizaciones, es decir, a partir de que ideales los actores que brindan un servicio para con la sociedad basándose en los principios de la institución. Al saber qué sostiene cada teoría sobre la formación de las instituciones se adquiere una gran cantidad de información sobre la capacidad de la teoría para explicar una amplia gama de comportamientos, así como la dinámica política general que supuestamente actúa dentro de cada una de dichas teorías.

Se puede decir que "... las instituciones derivan gran parte de su estructura de significación y de su lógica de lo adecuado de la sociedad dentro de la cual se forman..." (March y Olsen, 1989:25-27); así en la mayoría de los casos, cuando los individuos son introducidos en una institución ya han sido previamente socializados por su pertenencia a la sociedad. La institución dispone de medios que no solo mejoran su eficiencia sino que también se les permite satisfacer las demandas normales que se le plantean. Como March y Olsen proponen, todas las

organizaciones desarrollan rutinas y luego las emplean para controlar los cambios dentro de su entorno laboral y para reaccionar frente a ellos.

Estos conceptos constituyen sólo respuestas parciales a la cuestión de los orígenes de las instituciones; "...si bien cuando ingresan a la mayoría de las instituciones los individuos suelen aportar diversos valores, los resultados no son demasiados satisfactorios en las instituciones que tienen normas y valores muy diferentes de los que se encuentra en la sociedad, aunque estas instituciones presten importantes servicios a la sociedad..." (Peters, 1999:55) y es muy cierto que las instituciones que prestan alguno de los servicios importantes son las que cuentan con actores hechos a la medida corrompida de la institución y esto es debido a la ambición personal de los actores de las instituciones ya que no coinciden con las normas sociales acerca del rol del funcionario público como servidor del pueblo.

El proceso de institucionalización parece darse en dos etapas. En la primera debe existir una decisión consciente de crear una organización o institución para determinado propósito. La segunda etapa sería entonces mejorar la institución a lo largo del tiempo e insuflar ciertos valores. "... este proceso de implementación requiere interacciones con otros individuos y por ello es de esperar cierto desplazamiento de los valores, a menos que existan claros medios de control sobre los miembros..." (Peters, 1999: 56); no importa cuán cuidadosa sea la selección que se haga, habrá sin duda algunas diferencias de valores y percepciones.

Otro apartado importante dentro de la teoría Neoinstitucional es la reacción individual e institucional en donde las explicaciones institucionales deben contener cierto mecanismo para relacionarse con el comportamiento individual y esto se aplica en ambas direcciones. Es decir, debe conformarse un mecanismo a través del cual la institución moldee el comportamiento de los individuos y debe haber un mecanismo a través del cual los individuos sean capaces de formar y reformar las instituciones; las relaciones son duales, con lo que quiere decir que

existe una causalidad recíproca entre agente y estructura. Ello implica a su vez, un constante proceso dinámico que vincula estos dos componentes básicos de la teoría social, como asimismo la idea de que las instituciones no pueden dejar de ser un medio para vincular a los individuos con los elementos más formales de la vida social.

F) TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

La técnica de investigación será la recolección de datos en la institución, ya que se espera contar con información de la misma para su estudio y también el uso documental y empírico, sólo es por información de autores que hayan escrito sobre el tema y estudios de campo con los actores sociales.

ÍNDICE	Página
Introducción.....	14
Capítulo 1.- Teoría Institucional.	17
1.1 Viejo Institucionalismo.....	18
1.2 Nuevo Institucionalismo.....	21
1.3 Conformación de la institución.....	25
1.4 Cambio Institucional.....	31
Capítulo 2.- Institucionalidad en el Estado Mexicano.	38
2.1 La relación entre instituciones y la sociedad.....	44
2.2 Indicadores de desempeño de las instituciones públicas.....	48
2.3 Exploración del desempeño institucional.....	52
Capítulo 3.- Institucionalidad Latinoamericana y Competitividad Institucional en el Estado Mexicano.	56
3.1 Institucionalidad en América Latina.....	57
3.1.1 Estado.....	59
3.1.2 Presidencialismo.....	60
3.1.3 Sistema Electoral.....	61
3.2 Factores de Competitividad.....	64
3.3.Niveles de Competitividad.....	72
Conclusiones.....	82
Fuentes Consultadas.....	86

INTRODUCCIÓN

La influencia de la Teoría Institucional es determinante en el desarrollo de esta investigación, sobre todo como paradigma teórico y metodológico que explica el comportamiento de las instituciones contemporáneas. Esta investigación encuentra en la Teoría Institucional las herramientas para explicar cuáles son las características institucionales de las mismas instituciones. Además explica el avance teórico institucional que se obtuvo a través de los años, también expone el vínculo y la relación entre las instituciones con la sociedad y es útil para proponer indicadores que puedan explorar el desempeño institucional. Por último, la Teoría Institucional y los hallazgos del Instituto Mexicano para la Competitividad en materia institucional³, sirven de base para poder determinar el supuesto de esta investigación, el cual es, que el grado de institucionalidad en el Estado Mexicano depende de la aplicación de los parámetros considerados como competitivos en la conformación de una institución.

El objetivo de la presente Tesina es explorar el grado de institucionalidad que existe en el Estado Mexicano, el procedimiento se realiza de lo general a lo particular, es decir, a partir del desarrollo de la Teoría Institucional y a partir de los hallazgos propuestos por el IMCO (general), utilizados en 18 entidades específicas de nuestro país (particular), de modo que se convierta en una plataforma para poder explicar la conformación de la institucionalidad mexicana.

Los capítulos de esta investigación son tres: el primero de ellos se denomina Teoría Institucional, el segundo capítulo se denomina Institucionalidad

³ Sistema de derecho confiable y objetivo, Manejo sustentable del medio ambiente, Sociedad incluyente, preparada y sana, Economía estable y dinámica, Sistema político estable y Funcional, Mercados de factores eficientes, Sectores precursores de clase mundial, Gobiernos eficientes y eficaces, Aprovechamiento de las relaciones internacionales, Sectores económicos en vigorosa competencia.

en el Estado Mexicano y el tercer capítulo se denomina Institucionalidad Latinoamericana y Competitividad Institucional en el Estado Mexicano.

En el primer capítulo se encuentra todo lo relacionado al concepto, desarrollo y evolución de dicha teoría, es importante decir que es aquí donde se explica lo relacionado a la corriente del Viejo Institucionalismo y el Nuevo Institucionalismo, siendo este último, la base de esta investigación; dicha corriente institucional propone a su vez dos elementos importantes para el desarrollo del capítulo uno, el primero de ellos es lo relativo a la conformación de una institución, es decir, se exponen cuáles son los componentes que se necesitan para poder hacer uso de la expresión “institución”; el segundo elemento que se desarrolla es el cambio institucional, aquí se expresa el motivo de dicho cambio institucional, a pesar de que en las instituciones no se prevén los cambios.

El segundo capítulo que se desarrolla en ésta investigación se denomina Institucionalidad en el Estado Mexicano, en este capítulo se puede encontrar la relación de las instituciones con la sociedad a partir de la creación de un Estado moderno, además se explica la función de las instituciones y la función de la sociedad dentro de las propias instituciones; en dicho capítulo se presenta una integración institucional; la cultura en la sociedad y en las instituciones es de gran relevancia para que se pueda permitir un mejor manejo institucional. También se precisa que en este capítulo existen apartados que despliegan indicadores de desempeño institucional con el fin de que proporcionen herramientas necesarias para poder explorar un diseño institucional, lo conveniente de estos indicadores es que son generales y pueden ser aplicados sin retraso alguno a las entidades expuestas en esta investigación.

El tercer y último capítulo que se detalla en esta investigación se denomina Institucionalidad Latinoamericana y Competitividad Institucional en el Estado Mexicano, el cual se compone de dos apartados importantes, el primero de ellos es lo referente a la exploración institucional en América Latina, es aquí donde se detalla cuáles son los alcances y limitaciones del enfoque Neoinstitucional, se

proponen tres componentes para el desarrollo institucional Latinoamericano y son el Estado, el Presidencialismo y el Sistema Electoral.

El segundo apartado a detallar en esta investigación es la competitividad institucional en el Estado Mexicano, para conocer el grado de institucionalidad en ya mencionado Estado, existen ejemplos como el sistema de evaluación del desempeño o el sistema de evaluación de metas presidenciales, sin embargo para ésta investigación se utiliza como herramienta para conocer el grado de institucionalidad al Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) ya que su propuesta de hallazgos para enfrentar el alcance institucional proporciona una base de comparación práctica, amplia y objetiva entre las condiciones intrínsecas de las 18 entidades a desarrollar a lo largo de éste apartado y el desempeño de su economía y gobierno, que incluye aspectos políticos, institucionales, sociales y de infraestructura, entre otros; además del contraste existente entre la realidad expresada en indicadores y las aspiraciones de las entidades expresadas en voz de sus gobiernos.

Es importante mencionar que es en esta sección donde se expresa y se desarrolla el objetivo de esta investigación, ya que ahí se encuentra el grado de institucionalidad existente en el Estado Mexicano; los niveles de institucionalidad son: institucionalidad alta, institucionalidad media y por último institucionalidad baja, la manera de exponer los niveles de institucionalidad es con base en cuadros de elaboración propia realizados a partir de diez indicadores propuestos por el IMCO.

En dicho apartado, se resalta que el grado de institucionalidad se explora y se concreta a partir de la realidad de las 18 entidades expuestas, esta realidad se detalla en una descripción de los hallazgos y en comparaciones entre las mismas entidades, es importante señalar que para esto, fue necesario relacionar tres elementos indispensables, primero el Neoinstitucionalismo, segundo la competitividad y tercero los indicadores propuestos por el IMCO.

Para finalizar esta investigación, se detallan las conclusiones, las cuales existen de manera ordenada y por capítulo; sin embargo, de los hallazgos más importantes, es que las entidades de mayor nivel institucional son también las que cuentan con las agendas prioritarias más enfocadas y alineadas con las ventajas propias de la entidad; otro hallazgo es que la visión estratégica y planes prioritarios para alcanzar un nivel alto de institucional, suelen ser mucho más específicos y se refieren a aspectos donde la entidad efectivamente cuenta con ventajas tangibles; un hallazgo más, es que el grupo de las entidades que cuentan con un nivel medio institucional son de las más volátiles, ya que no existe mucha diferencia entre las entidades que tienen un grado alto de institucionalidad y un grado bajo de institucionalidad.

CAPÍTULO 1.- TEORÍA INSTITUCIONAL.

La Teoría Institucional encuentra en dos versiones su desarrollo teórico: por una parte se encuentra el Viejo Institucionalismo y en otra parte se encuentra el Nuevo Institucionalismo. Respecto del primero y a pesar de sus críticas se puede decir que el Viejo Institucionalismo se concentra en un elemento normativo y con respecto al segundo, el Nuevo Institucionalismo deja un poco de lado la norma y se concentra en la acción colectiva.

El objetivo del capítulo es explorar la Teoría Institucional de modo que se convierta en la base para explicar la conformación de la institución, los elementos institucionales, la estabilidad institucional y también explorar el cambio institucional. Para ello se desarrolla, en primer lugar, el Viejo Institucionalismo, en dicho apartado se explica la importancia de esta teoría, así como el aporte conceptual de la misma y su uso como teoría a lo largo del tiempo. En segundo lugar, se desarrolla el Nuevo Institucionalismo como teoría central en esta investigación.

En tercer lugar se desarrolla lo concerniente a la conformación de la institución. En este subtema se explican los criterios neoinstitucionales para poder

conformar a la misma y darle dicho nombre, es importante mencionar que en éste subtema existen dos corrientes institucionales para abordar la conformación de la institución, en primer lugar se explica a la institución en un sentido normativo y en segundo lugar se explica a la institución desde el punto de vista de la elección racional.

Para finalizar, en éste capítulo, se desarrolla el apartado de cambio institucional en donde se explica el concepto del mismo, sus detalles a seguir y de qué manera se propicia dicho cambio; el cambio institucional se toma en cuenta como un proceso dentro de las instituciones con el fin de mejorarlas.

1.1 VIEJO INSTITUCIONALISMO.

El viejo institucionalismo realizó algunas contribuciones definitivas para la comprensión de los procesos de gobierno. La primera de ellas fue la atención que prestaron a los detalles de las estructuras, atención que hasta cierto punto está regresando a la moda académica, principalmente de la mano del institucionalismo histórico "...El argumento fundamental de este enfoque descriptivo consistía en defender qué detalles aparentemente insignificantes podían tener un impacto duradero en el comportamiento de la institución y de las personas que formaban parte de ella..." (Goodin y Klingerman,2001:85).

La preocupación de los institucionalistas por las normas y los valores significaba que su trabajo no podía ser científico, al menos no en el sentido positivista del término. Para el viejo institucionalista, la distinción entre hecho y valor sobre la cual tal ciencia contemporánea ha sido construida era simplemente inaceptable como caracterización de la vida social. Esas dos dimensiones de la vida estaban entrelazadas y constituían un todo para la interpretación y el perfeccionamiento del gobierno (Peters, 1999:29).

Una característica determinante que surge del viejo institucionalismo es que se ocupa de la ley y del papel central de la ley en la actividad gubernamental. La ley es el elemento fundamental del ejercicio del poder y desempeña un

importante papel en el pensamiento del sector público "...la ley constituye tanto la estructura del sector público mismo como una herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos..."(Peters,1999: 21) por tanto, ocuparse de las instituciones políticas era y tal vez siga siendo igual a ocuparse de la legislación.

Las cuestiones normativas del institucionalismo clásico (viejo) se limitaban al estudio de las constituciones y sus resultados; y por el otro, los datos empíricos de la política y la economía, característicos del conductismo de la posguerra y del análisis teórico de grupos, que analizaba todo en función de la sociedad. Una característica del viejo institucionalismo, radica en la ausencia de datos empíricos, pero además contenían características como el contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo que se vinculaban entre sí (Peters, 1999:33).

En relación a lo anterior, hay que detallar cada elemento que ofrece el Viejo Institucionalismo con la finalidad obtener una mejor visión de lo que esta teoría hace referencia; el contextualismo se describe que la "... la ciencia política subordinaba los fenómenos políticos a los fenómenos contextuales, tales como el crecimiento económico, la estructura de clase y los clivajes socioeconómicos..." (March y Olsen; 1989:90) para lo cual se elabora un contraste en la noción de que la sociedad depende del Estado y las leyes para definir su existencia, o bien ambas existen en una condición orgánica de mutua dependencia.

El reduccionismo se refiere a que "...tanto el enfoque conductista como el de la elección racional tienden a reducir el comportamiento colectivo al comportamiento individual..." (March y Olsen, 1989:90) esto se interpreta como el cambio de las decisiones en las colectividades de la institución hacia la toma de las mismas decisiones pero entornó a las elecciones de unos cuantos individuos.

En cuanto al utilitarismo "...para los institucionalistas, actuar dentro de una estructura institucional implica asumir compromisos con valores diferentes de los personales..." (March y Olsen, 1989: 91) es decir, que la toma de decisiones debe

apoyarse en los criterios institucionales establecidos, más no apoyarse en criterios personales que puedan afectar la objetividad en la toma de decisiones.

El instrumentalismo es “...el dominio de los resultados sobre el proceso, la identidad y otros importantes valores sociopolíticos...” (March y Olsen, 1989:91) es decir, hay que analizar los resultados a través de toda su complejidad e interacción con la sociedad, dichos resultados son de carácter normativo puesto que involucran principalmente el uso de valores compartidos y dejan de lado la visión objetiva.

El institucionalismo clásico fue un enfoque formal y legal como ya se mencionó, lo es en buena medida por la influencia del derecho y de la propia filosofía política, que en la mayoría de las veces se agotaba en el estudio de los regímenes políticos y de las constituciones (Peters, 1999:20). Además hay que observar que la influencia positivista e idealista de un cierto “deber ser” propicia muchas de las propuestas se desfasan en algún momento de la realidad.

Otra característica del viejo institucionalismo es el estructuralismo, “...donde dicho enfoque dejó poco espacio para la idea de que la influencia de los individuos modifica el curso de los acontecimientos dentro del gobierno...” (Peters, 1999:22) o sea, que asumía que si un analista era capaz de identificar los aspectos salientes de la estructura, podría “predecir” el comportamiento del sistema.

Los análisis que realizaron los viejos institucionalistas se caracterizaron también por tener una fuerte fundamentación histórica. El argumento implícito era que para comprender cabalmente de qué manera se practicaba la política de un determinado país, el investigador tenía que comprender la pauta de desarrollo que había producido ese sistema. El comportamiento individual de dichos institucionalistas significaba principalmente qué el comportamiento de las elites políticas era en función de su historia colectiva y de su comprensión del significado de su política influenciada por la historia (Parra, 2005:42).

La teoría política liberal clásica que también da sustento al viejo institucionalismo radica en que sólo instituciones políticas justas pueden generar una sociedad justa, donde éstas no sólo cumplen con su papel de reglas del juego político, sino determinan qué tipo de valores se establecen en la comunidad política: la pertenencia, la ciudadanía, la identidad colectiva, en resumen, la justicia (Parra, 2005:43).

Para finalizar, se puede decir que el Viejo Institucionalismo ocupa ausencia de datos empíricos, contiene características como el contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo, además de que ocupa en su análisis un elemento normativo, es decir encuentra en las leyes, normas y códigos su principal fundamento.

1.2 NUEVO INSTITUCIONALISMO.

El Nuevo Institucionalismo contiene muchas de las características de la versión anterior en el sentido de entender la política haciendo uso de aspectos teóricos y empíricos. Utiliza muchos de los supuestos del antiguo pensamiento institucionalista, pero lo enriquece con las herramientas de investigación y con la preocupación por la teoría conductista como el análisis a la elección racional.

Es conocido que el Nuevo Institucionalismo evoluciona las teorías y mejor aún la metodología del viejo institucionalismo el cual se basaba en elementos estructurales del gobierno "... El Nuevo Institucionalismo creció no tanto para sólo reafirmar algunas de las virtudes de la antigua forma de análisis, sino más bien para hacer una revisión crítica de las supuestas fallas de lo que había llegado a ser el saber convencional de la Ciencia Política..." (Peters; 1999: 27) es por ello que si al viejo institucionalismo le bastaba con tener una aproximación descriptiva de los fenómenos; al Nuevo Institucionalismo la explicación debe tener desarrollo teórico y un uso de técnicas de análisis cuantitativo.

March y Olsen (1984) propusieron un Nuevo Institucionalismo que remplazaría las características del contextualismo, reduccionismo, utilitarismo,

funcionalismo e instrumentalismo, colocando a la acción colectiva en el centro del análisis. Así, con una concepción de la política más institucional y de facetas múltiples existirá una relación recíproca en donde la sociedad y la política se moldean entre sí (Peters, 1999: 33).

El Neoinstitucionalismo también refleja el papel central de asignar las normas y los valores dentro de cada organización al explicar la conducta; los actores de las instituciones son individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están totalmente vinculados. Dicho Neoinstitucionalismo se puede manejar bajo las lealtades institucionales "... en esta perspectiva los individuos no están fragmentados, sino incorporados a una compleja serie de relaciones con otros individuos y con colectividades diversas..." (Granovetter; 1985: 35). Las instituciones moldean considerablemente a sus propios participantes y proveen sistemas de significación para quienes participan en la política y también en la vida social.

El Nuevo Institucionalismo rompe con la tradición idealista y se plantea propuestas más reales, Rhodes (2003) señala que es un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones, el Nuevo Institucionalismo es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones.

El Neoinstitucionalismo lleva implícito "...una metodología institucional-descriptiva que en los años noventa se proyecta como enfoque apoyándose en la política comparada..." (Rivas, 2003:4) de allí que buena parte de los trabajos producidos tienden a establecer comparaciones ya sea a nivel de gobiernos, partidos, sistemas de partidos y parlamentos. El Neoinstitucionalismo, paralelo a concebir un papel más autónomo de las instituciones políticas, no niega la importancia y el rol llevado a cabo por los actores individuales incluso los procesos sociopolíticos de socialización y participación.

También es importante no perder de vista que el contexto será fundamental por la influencia que tiene social, económica, cultural y políticamente

sobre las conductas y el individuo como tal. Asimismo, el papel y los roles de las instituciones políticas son fundamentales a la hora de explicar la estabilidad, el cambio o incluso la inestabilidad de un determinado sistema político y de la propia política.

El Neoinstitucionalismo logra combinar el estudio por la democracia, la cultura política, el comportamiento político, los partidos políticos y demás; su significado y papel para el Estado y los ciudadanos respectivamente.

El neoinstitucionalismo destaca en primer lugar, como es natural, la importancia de las instituciones partiendo de que conforman el cemento de la sociedad; en segundo lugar el neoinstitucionalismo busca combinar las teorías económicas y de las instituciones para analizar las interacciones sistémicas entre ambas, en tercer lugar, pretende romper y trascender los límites más estrechos de los modelos tradicionales (Medina y Barroetaveña, 1996:156 citado por Rivas, 2003:5).

Respecto del primer elemento, las instituciones básicamente son creadas para enmarcar y/o regular las relaciones humanas. El segundo elemento se debe a que en base a los principios de las teorías económicas, algunas instituciones ven en ellos las soluciones de problemáticas comunes de ambas. En tercer lugar sirven para trascender esos límites habrá que conformar una nueva forma de interacción humana.

Asimismo "...no hay que olvidar que el resurgir del interés por estudiar las instituciones obedece y es la consecuencia de los diversos cambios y transformaciones experimentados en el seno de la sociedad..." (Rivas, 2003:5) además la mayoría de los principales agentes en los sistemas políticos modernos son organizaciones formales, procedimientos, instituciones legales, prácticas institucionalizadas y demás que ciertamente, tienen un papel dominante en esta vida contemporánea y la misma sociedad.

El Nuevo Institucionalismo vino a llenar un vacío metodológico el cual coincidió con el redescubrimiento de la importancia de las instituciones dentro de

las ciencias sociales, sobre todo en la Ciencia Política; a través del cambio institucional y sus interacciones, la aportación metodológica se resume en tres planteamientos básicos:

i) Las instituciones son reglas del juego político que determinan quién y quién no tiene derechos políticos plenos (proceso inclusión-exclusión), ii) los organismos o actores que compiten por el poder político, tanto los partidos y las elites políticas que aprueban en los congresos las reformas, como los electores; y iii) los incentivos, o en su caso inhibiciones, que las propias instituciones políticas fomentan y que afectan la decisión de los actores de mantener el orden social establecido o bien favorecer el cambio institucional (Parra, 2005:36).

Con base en lo anterior, se determinan algunos componentes del Neoinstitucionalismo de tal manera que en primer lugar, se puede entender que estas reglas del juego pueden ser vistas desde un punto formal, tales como las constituciones, sistemas de partidos, leyes electorales, etc. y desde un punto de vista informal como costumbres y tradiciones, hábitos, la cultura, etc. (Parra, 2005: 36).

En el segundo elemento explicativo se considera una innovación del Nuevo Institucionalismo respecto del institucionalismo clásico, éste involucra un elemento importante de la interacción institucional y finalmente a quien están dirigidas las reglas del juego: los organismos o actores políticos "...los organismos actúan en la esfera pública en un contexto reglamentado pero al mismo tiempo condicionan la propia evolución institucional..." (Parra, 2003:37). El tercer componente del eje Neoinstitucional se explica a partir de la solidez de su razonamiento teórico sobre el diseño, estabilidad y cambio institucional. (Parra, 2003:37).

Sus esquemas son resultado de la interacción de los paradigmas dominantes, sin embargo, solo un Neoinstitucionalismo ampliado puede encontrar respuestas analíticas en base a tres elementos básicos del proceso político, que involucra a las instituciones: el diseño, la estabilidad y el cambio institucional.

1.3 CONFORMACIÓN DE LA INSTITUCIÓN

Existen cuatro elementos básicos que conforman a una institución; el primero de ellos es formar parte de la estructura de la sociedad, el segundo elemento es la estabilidad, el tercer elemento es la influencia en los individuos y el cuarto elemento es el uso de valores compartidos.

El primer elemento de una institución es, de alguna manera un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno "... esta estructura puede ser formal (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (un conjunto de normas compartidas)..." (Peters; 1999:36).

El segundo elemento es la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo.

Algunas versiones del institucionalismo sostienen que ciertas características de las instituciones son sumamente estables y por lo tanto, predicen el comportamiento sobre esa base, mientras que otras hacen a las instituciones más cambiantes (Peters; 1999: 37).

El tercer elemento de una institución es que debe afectar al comportamiento individual. En cierto modo, restringir el comportamiento de sus miembros. Pero para que se trate de una institución, las restricciones, formales o informales, deben existir.

Por último, el cuarto elemento entre los miembros de la institución debe existir cierto sentido de valores compartidos "... debe haber un conjunto de valores relativamente comunes o, de lo contrario, los incentivos, tan importantes para sus modelos, no funcionarían igualmente bien para todos los participantes de la

institución...” (Peters; 1999:37) lo que provoca un bien común para buscar el desarrollo de la institución.

Las instituciones entendidas como organizaciones, también son muy importantes en este sentido. En efecto, la interacción humana no sólo viene influida por las reglas del juego sino por los equipos u organizaciones que están en él. Las reglas del juego son un dato clave para explicar no sólo el comportamiento de las organizaciones, sino el dato, a veces más fundamental, de quiénes son los que pueden entrar en el juego, quiénes quedan excluidos de él y cómo se promociona, se desciende o sale del mismo. (Goodin y Klingerman, 2001:200).

Las instituciones son el principal patrimonio de cada sociedad. Ellas son el principal determinante del tipo de organizaciones e interacciones permitidas a la libertad del individuo en cada sociedad. Es bien sabido que un simple agregado de individuos brillantes no hace sin más a una sociedad brillante. La eficiencia y la equidad de un orden social dependen sobre todo de su sistema institucional y, subordinadamente, de la calidad de sus organizaciones.

Para March y Olsen, una institución no es necesariamente una estructura formal, sino más bien se la entiende como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos; y sobre todo rutinas:

La institución es un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación (March y Olsen; 1989:30).

La institución no se limita a una mención de reglas, normas o rutinas, más bien es la interacción de esas reglas, normas o rutinas con los individuos que cumplen con funciones específicas dentro de una organización, dichas funciones son valores compartidos a lo largo de la propia institución con el fin de que la institución sea estable y duradera.

Las instituciones se definen por su durabilidad y su capacidad para influir sobre la conducta de los individuos durante generaciones (Peters; 1999). Las instituciones poseen una legitimidad casi inherente, que compromete a sus miembros a comportarse de determinadas maneras, con lo que hasta se pueden ver en situación de actuar en contra de su propio interés.

March y Olsen (1989) proponen que las instituciones tienen una *lógica de lo adecuado* que influye sobre el comportamiento, es decir, "... que si una institución logra influir sobre la conducta de sus miembros, estos reflexionaran más sobre si un acto se ciñe a las normas de la organización que sobre cuáles serán las consecuencias para ellos..." (Peters; 1999:51) los comportamientos serán de manera intencional y no voluntarios cuando los individuos se encuentren motivados por los valores de sus instituciones. En las instituciones públicas, la *lógica de lo adecuado* se manifiesta en la mayoría de los casos a través de actividades corrientes, como atender a los clientes lo mejor posible o no participar en actos de corrupción en el trabajo.

Una de las características básicas de esta versión, es ver a las instituciones desde la "*lógica de lo adecuado*", esto es el cómo deberían funcionar las instituciones políticas "...se entiende entonces que el elemento que define a una institución se compone de un conjunto de valores, en función del cual se forman las decisiones y los comportamientos de sus miembros..." (Parra,2005:42)

Otra manera de definir a la institución es la que Ostrom sostiene:

Las instituciones son reglamentaciones que los individuos usan para determinar qué y a quién se incluye en las situaciones de toma de decisión, cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y en qué secuencia, cómo se integrarán las acciones individuales a las decisiones colectivas... todo lo cual existe dentro de un lenguaje compartido por cierta comunidad de individuos y no como partes físicas de un entorno externo (Ostrom; 1994:179).

En donde se destaca que los individuos son quienes comparten y usan las reglamentaciones para fines de comunicación y decisión dentro de las organizaciones y que este vínculo será mejor cuando se hable de una comunicación de manera general o compartida.

Otra forma de definir a una institución es que si bien son las reglas del juego en una sociedad, "...son más formalmente las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana; por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico..."(North, 1998: 11).

Los investigadores que destacan el papel de las instituciones como reglas para tomar decisiones suelen dar por sentada la definición "... sólo utilizan una definición descriptiva y de sentido común de determinadas instituciones, o de características estructurales de la política: las leyes o la corrupción..." (Peters; 1999:85) siendo el uso de normas y/o reglas lo más cotidiano para detallar a una institución.

Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura de la vida diaria, ya que constituyen una guía para la interacción humana, es decir las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos.

Las instituciones son una creación humana; evolucionan y son alteradas por humanos; por consiguiente, la teoría debe empezar con el individuo. Al mismo tiempo, las limitaciones que esas instituciones imponen en las elecciones individuales son generalizadoras.

También hay que considerar a las instituciones políticas como entidades a la vez normativas (racionales) y empíricas (razonables) que requieren de fundamentos normativos operativos que hagan de la convivencia humana sociedades justas, es decir comunidades político democráticas en las que prevalezca la igualdad y la inclusión categórica (Parra, 2005: 43).

Para esta versión del institucionalismo la importancia de los valores culturales y su relación con las reglas del juego político es en doble sentido: "...por una parte, el efecto de las instituciones sobre la cultura política y por otra, el papel de está en la conformación de valores y normas que inciden en el comportamiento colectivo de una sociedad..." (Parra,2005:45) en este sentido, las instituciones tienen una influencia marcada sobre el factor cultural. Sin embargo no hay que dejar de lado que las instituciones también son resultado del contexto político que sirve como fundidor entre la negociación y la resolución de los conflictos entre los actores.

La propuesta contextual "...utiliza un esquema entre lo institucional y los diversos contextos socioculturales..." (Parra,2005:46) y más importante aun no interpreta los resultados sólo como decisiones autónomas de actores políticos relevantes. Este institucionalismo contextualizado aboga por la adaptación de los instrumentos analíticos a las experiencias de los actores.

En este orden de ideas, el factor de la cultura política es importante no sólo al momento de diseñar instituciones, sino también en su funcionamiento y manejo, no sólo porque producen pautas conductuales, sino porque nos ayuda a identificar los factores que permiten el cambio político (Parra, 2005: 47).

Para finalizar esta versión blanda del Nuevo Institucionalismo se agrega un elemento más de análisis cuando reconoce la importancia en el nacimiento de las instituciones no solo en el análisis de sus resultados. En este sentido la obra de March y Olsen es un punto de encuentro entre las propuestas "blandas" del Nuevo Institucionalismo, sobre todo por el aspecto normativo, el rescate histórico de las instituciones, el papel que desempeñan valores y símbolos al momento de elegir una institución y de orientar el comportamiento de sus miembros.

En otro orden de ideas es turno de mencionar los principales aspectos de la visión dura del Nuevo Institucionalismo, dicha versión es entendida bajo el nombre de elección racional y se distingue con la anterior, debido al dominio de teorías políticas positivistas.(Parra, 2005:48).

El eje teórico metodológico de la elección racional “...gira en torno al convencimiento de que el funcionamiento de las instituciones está basado en el comportamiento individual de los actores políticos...” (Parra, 2005: 48) en este sentido la acción colectiva o la cooperación entre actores políticos se entiende por la agregación de preferencias individuales autointeresadas.

La elección racional introduce un elemento de valoración entre instituciones, las importantes son aquellas que tienen capacidad de resolver un problema de acción colectiva. Un avance de esta versión institucional es lo que se conoce como elección pública institucional o elección racional institucional y se entiende que “...diferentes fórmulas institucionales pueden producir diferentes grados de eficiencia social en la provisión de bienes públicos...” (Parra,2005: 50) puede ser entendida como, mientras más eficiente sea una política pública, mayor será su aprobación social.

Dentro de la perspectiva de la elección racional las instituciones tienen la importante misión de superar las debilidades identificables en el sistema político; igualmente éstas son consideradas como los medios idóneos para producir resultados colectivamente deseables. Una buena institución es aquella que lleva a cabo con eficiencia la tarea que le ha sido asignada, por lo general manteniendo el compromiso con otros paradigmas como el mercado y la democracia.

Los teóricos de la elección racional señalan que el enfoque tradicional no tiene manera de expresar que instituciones son realmente importantes o cuáles son sus efectos en la conducta política de los actores estratégicos. Para estos teóricos el enfoque racional estudia los hechos y no se ocupa de valorar las organizaciones, es decir, los teóricos de la elección racional remarcan la necesidad de una disciplina que se pueda dedicar exclusivamente a los resultados institucionales.

En este sentido, la elección racional introduce un elemento de valoración entre instituciones: las importantes son aquellas que tienen la capacidad de resolver un problema de acción colectiva o que logran que la cooperación sea una elección racional y posible para los involucrados en el proceso. (Parra, 2005: 50).

Sin embargo, aun así, no existe una sola regla de decisión que garantice equilibrios eficientes en política, sobre todo basados en aspectos normativos; éstas pueden ser manipuladas por los organismos y actores políticos con la capacidad de decidir, obteniendo resultados socialmente ineficientes.

1.4 CAMBIO INSTITUCIONAL.

En general las distintas corrientes del Nuevo Institucionalismo señalan que el cambio institucional es definido como:

1) El entrelazamiento que es producto de la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por evolución como consecuencia de la estructura incentivadora que proporcionan esas instituciones; y 2) el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en conjunto de oportunidades (Parra, 2005:55).

El cambio institucional "...delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico..." (Rivas, 2003:4) sin embargo la complementariedad de las corrientes neoinstitucionales se comprueba en la argumentación sobre la estabilidad y el cambio institucional; ¿Por qué perduran tanto las instituciones?, ¿A qué se debe su estabilidad institucional?

Para la versión dura, las instituciones son estables porque se encuentran en equilibrio y por lo general los actores políticos no desean cambiarlo, en primer lugar, por los costos y en segundo lugar por la incertidumbre acerca de las consecuencias a largo plazo. Para la versión blanda el cambio resulta más

complejo, la reforma institucional es complicada por la sencilla razón de que obedece a cuestiones de poder; quien tiene el poder dentro de la institución y desea cambiar las reglas de la misma, lo hará, de otra manera no hay cambio institucional.

Sin embargo respecto al cambio institucional tanto la versión blanda como la dura coinciden cuando señalan que las instituciones cambian por tres razones:

- 1) Para algunos, las variables contingentes ocasionan “accidentes” o factores no previstos que producen cierto nivel de interacción que da lugar a nuevos tipos de instituciones completamente imprevistas.; 2) para otros, el cambio evolutivo es la razón principal de las reformas, es decir, las instituciones que mejor se adapten a las distintas faces del desarrollo de la sociedad simplemente sobrevivirán y 3) por último, las innovaciones en el marco legal e institucional son resultado de un diseño intencionado por parte de actores estratégicos en busca de un beneficio óptimo en la esfera pública (Parra, 2005:41)

Las instituciones tienden a ser duraderas y no cambian de un día para otro, independientemente de si obedecen a una causa justa y democrática, las instituciones son creadas para existir y perdurar a través del tiempo, en su creación pocas veces está estipulado un cambio debido a razones ya mencionadas, sin embargo el hecho de cambiar es parte de los paradigmas en los que estas instituciones se ven involucradas.

La existencia de varios estímulos para el cambio en las instituciones se concentra en los procesos de aprendizaje; el argumento básico es que, “...a través de un proceso de aprendizaje, las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas...”

(Peters,1999: 57) los cambios constituyen un conjunto de oportunidades para la institución.

Sin embargo el cambio institucional no es necesariamente funcional, sino que las instituciones públicas pueden interpretar mal las señales emitidas por la sociedad y responder de un modo disfuncional. Para ello la base normativa de la institución es una importante fuente de orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuáles no lo son, de modo que no haya necesidad de calcular ampliamente los resultados.

La cuestión del cambio institucional como proceso, supone nuevos entramados; la presencia de nuevos actores políticos con nuevos costos de transacción, incluyendo nuevas rutinas y reglas de juego, en aras de mayor eficiencia y estabilidad, aunque muchas veces no ocurra y se consiga dicho fin. El problema o disyuntiva del cambio social consiste en que dentro del cambio institucional es más fácil iniciar el cambio que controlar sus resultados (Parra, 2005:56).

La función de agregación e integración son idóneos para la conformación del cambio político, apoyándose en March y Olsen citados por José Antonio Rivas Leone (2003), indican que un proceso agregativo consiste en una negociación o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras; es decir, optan por tener un cambio dentro de la institución al dejar preferencias o comodidades que antes tenían para que en un tiempo determinado puedan conseguir un cambio satisfactorio para sí mismos y para la institución. Por oposición se tiene que un proceso integrativo es aquel en que los ciudadanos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos.

Desde la perspectiva agregativa la política se concibe como conflicto de intereses entre ciudadanos a partir de una dotación inicial de recursos, en contraste se asume que para la perspectiva integrativa la actividad política es

sinónimo de creación de valores y aspiraciones colectivas que permiten la cohesión de la sociedad (Parra, 2005: 56).

Por otro lado el cambio institucional radica en que la estabilidad o el mismo cambio institucional no dependen exclusivamente de su grado de eficacia política o de representación satisfactoria, sino de la fuerza de negociación de los actores. Por eso una valoración del Nuevo Institucionalismo en su conjunto nos permite predecir las probabilidades del cambio institucional, toda vez que se explica las interacciones entre las reglas del juego (leyes políticas), los organismos institucionales (sobre todo elites partidistas y parlamentarias) y los incentivos que tienen los actores para promover o en su defecto detener un nuevo arreglo institucional (Peters, 1999: 51).

Dentro de un cambio político existen dos aproximaciones principales para analizar a una institución política, la primera es abierta con fuerte contenido normativo y que contempla la existencia de cuatro tipos de instituciones políticas indispensables para alcanzar intereses comunes.

- 1) La primera es necesaria para la adopción de decisiones colectivas vinculantes acerca de cómo regular los intereses comunes (una institución generadora de normas); 2) la siguiente es necesaria para la ejecución de esas decisiones (una institución ejecutora de normas); 3) otra es necesaria para vigilar y castigar a aquellos que vulneren las normas, sean o no miembros de la comunidad (instituciones de imposición de normas) y 4) la última se necesita para vigilar los conflictos entre los individuos sobre la interpretación en casos concretos de las normas generales establecidas por las instituciones adjudicadoras de normas (March y Olsen, 1990:200 citados por (Parra,2005:57).

De esta manera el cambio institucional se entendería como un proceso político de retroalimentación permanente donde la primera de ellas es la encargada de elaborar y aprobar las leyes, la institución siguiente es la encargada de poner en práctica los derechos políticos, la tercera es la autoridad política vigila que los derechos y las obligaciones se acaten conforme la ley y la última que se llamara como un proceso político de justicia distributiva de las instituciones políticas.

La segunda aproximación sobre las instituciones es un poco más cerrada, esta propuesta también señala la necesidad de cuatro instituciones básicas para la optimización del ejercicio político.

- 1) La primera institución es la encargada de crear y fomentar legitimidad entre los gobernados; 2) la siguiente tiene el encargo de ejecutar la voluntad de la coalición gobernante; 3) la tercera función para controlar las disputas entre los gobernados y por último, 4) la institución que actúa contra aquellos gobernados que se enfrentan a la coalición gobernante. (Parra, 2005:58).

El primer proceso es la imposición de los criterios de las instituciones políticas, la siguiente institución se encarga de implantar un proceso político de automatización de las instituciones políticas, la tercera es la instancia institucional que se encarga de resolver los conflictos políticos entre quienes tienen derechos políticos plenos y los que no los poseen y el último proceso se considera distribución arbitraria de las instituciones políticas.

Por otro lado también es conveniente mencionar cual sería la situación si no se presenta un cambio institucional adecuado y para ello surge la siguiente pregunta ¿Qué tan posible es el crecimiento con instituciones malas o incluso sin ellas? "...la respuesta que probablemente daría North es que el crecimiento es posible con malas y aun sin instituciones, pero también señalaría que este crecimiento no será sostenible en el largo plazo y tampoco eficiente ni equitativo..."

(Ayala, González,2001:7) En efecto, derechos ambiguos, sistemas legales precarios, democracias débiles o inexistentes, corrupción etc. permitirán un crecimiento, pero muy por debajo de sus posibilidades potenciales y no en el largo plazo.

A pesar de la insatisfacción de determinados sectores o la ineficiencia de ciertas reglas, las instituciones muestran una tendencia a perdurar, lo que se conoce como “ley de la inercia”, la razón de este comportamiento institucional es el alto costo de cambiarlas y la posibilidad de que la reforma arroje resultados menos eficientes, con consecuencias no deseadas y con el riesgo de conflicto o ausencia de decisión pactada. (Parra, 2005: 55).

Uno de los puntos del cambio institucional, es la crítica hacia el desapego de las buenas instituciones y la falta de respuesta del propio cambio al no reemplazar las malas instituciones por unas de mejor calidad. A lo que en una instancia las instituciones no han sido buenas porque no hay los incentivos lo suficientemente poderosos para que los agentes se involucren en la construcción de buenas instituciones y en particular, que sean capaces de incluir los intereses de todos los grupos y ciudadanos.(Parra, 2005:58).

Además no se obtienen esos incentivos porque los intereses de los grupos en el poder por lo general son estrechos, en el sentido de que fijan la atención sólo en el logro de las metas de los grupos. Aunque también no se reconoce que faltan también las instituciones que generan los incentivos para que los individuos y los grupos emprendan acciones colectivas incluyentes de la diversidad de intereses contradictorios y conflictivos. (Parra, 2005:60).

El mejor diseño institucional es establecer un gobierno representativo mediante el cual los grupos puedan efectivamente compartir el poder, las instituciones en una sociedad compleja “...es necesario formar un gobierno formal, jerárquico, especializado y que tenga la capacidad de convencer y obligar a que se paguen impuestos, se cumpla la ley, se respeten los derechos individuales, etcétera, justamente para mantener la cohesión social y la paz...” (Ayala,

González,2001:9) para ello deben existir instituciones que funcionen bien y que existan pesos y contrapesos.

El cambio institucional puede servir de ayuda para resolver la incertidumbre entre el vínculo que existe por parte de las instituciones con la sociedad.

Las explicaciones institucionales, aunque concebidas como alternativas a las explicaciones individualistas de los eventos políticos, deben contener cierto mecanismo para relacionarse con el comportamiento individual (Peters,1999:58).

Con base en lo anterior, se puede definir al cambio institucional cómo un vínculo necesario en donde, a través de mecanismos la institución moldee el comportamiento de los individuos y debe haber un mecanismo a través del cual los individuos sean capaces de formar y reformar las instituciones.

Ello implica una relación dual, en donde existe una causalidad recíproca entre agente (sociedad) y estructura (institución). El cambio institucional a su vez implica un constante proceso dinámico que une a estos dos componentes básicos de esta teoría social, como asimismo la idea de que las instituciones no pueden dejar de ser un medio para vincular a los individuos con los elementos más formales de la vida social.

El cambio institucional sirve como medio para que en primer lugar se pueda moldear la institución dentro y fuera de la sociedad, basándose en estructuras normativas o estructuras de elección racional, lo importante es que exista aunque sea breve un cambio institucional. En segundo lugar es importante que el cambio institucional se vea reflejado en la sociedad, para que proporcione respuestas a sus problemas, con la finalidad de ser eficaces y eficientes interna - externamente.

Con base en lo anterior, el vínculo entre agente (sociedad) y estructura (institución) es importante para poder hablar sobre la existencia de una institucionalidad en el Estado Mexicano ya que es propio para abordar la problemática de determinar cómo es que surgen y se llegan a institucionalizar las propias instituciones, además de saber cómo es el desenvolverse de las mismas con la sociedad y cómo en función de éstas, se puede ver la existencia de la institucionalidad en el Estado Mexicano.

CAPÍTULO 2.- INSTITUCIONALIDAD EN EL ESTADO MEXICANO.

Este capítulo encuentra en tres apartados los medios para explicar la relación entre las instituciones con la sociedad, en primer lugar se menciona la dualidad de las instituciones con la sociedad, en segundo lugar se menciona el desempeño de las instituciones y en tercer lugar se menciona la exploración institucional. Asimismo se explica una definición del Estado y como es que funciona éste y se proponen algunos indicadores institucionales con el fin de encontrar en ellos un proceso de exploración institucional, para ello, en primer lugar se habla de manera general de una conformación dual entre la sociedad y las instituciones, desarrolladas a través de valores, símbolos, significados compartidos, etcétera, además se propone al Nuevo Institucionalismo Sociológico para poder explicar la importancia y el impacto sobre la estructura institucional y societal, lo relativo a los ambientes institucionales y también del contexto de la sociedad en las instituciones.

En segundo lugar, se desarrollan los indicadores de desempeño de las instituciones públicas con el fin de encontrar en ellos, las herramientas que en el tercer capítulo ayudaran a explicar el grado institucional existente en el Estado Mexicano, además es importante hacer mención de cómo se define al indicador de desempeño para poder potencializar su utilización.

En tercer lugar se desarrolla lo concerniente a la exploración institucional, en este apartado es importante resaltar los conceptos de eficacia, eficiencia, calidad de servicio, etcétera, ya que éstos conceptos ayudan a profundizar lo que se quiere medir para poder conformar los grados de institucionalidad, el uso y/o ejemplo de estos conceptos hacen del desempeño institucional un factor importante para la realización de este capítulo.

Para finalizar, la propuesta de elaborar un Cuadro de Mando Integral (CMI) es con la única finalidad de proponer una herramienta diferente a los indicadores, que brinden un conocimiento de los grados institucionales, a partir de propuestas institucionales ligados a objetivos concretos.

La importancia del binomio institución-sociedad es que otorga a los procesos de gestación y adopción decisiones políticas en su evolución y secuencias históricas. Sin embargo, ésta relación en lo general, son compartidos por diversas corrientes (elección racional, sociológico- normativo). Estos enfoques han sabido colocarse, por ejemplo, como alternativa a las explicaciones sociales de tipo estructuralista, para las cuales la confluencia de un conjunto de fuerzas o factores socioeconómicos y/o políticos debería arrojar los mismos resultados (Farfán, 2007:88).

Es por ello que en este capítulo la relación del institucionalismo racional y el institucionalismo normativo vistos desde el punto de vista histórico y sociológico serán parte fundamental para explicar el desempeño de las instituciones dentro de la sociedad ya que ambas corrientes ofrecen alternativas de exploración y estudio institucional.

En cuanto a la definición de los actores sociales dentro del Estado Mexicano es necesario diferenciar a los individuos o a los grupos de la sociedad en relación con el propio Estado y sus representantes.

Los primeros interactúan o intercambian entre sí, en condiciones de igualdad, sobre la base de preferencias o valores que les conducen a la búsqueda de su interés individual o grupal; en cambio los

representantes del Estado lo hacen a partir de una autoridad legal, constituida por medio de diversos procedimientos que no siempre se asemejan al mercado y que goza de facultades y atribuciones suficientes para imponer una decisión sobre el conjunto de la sociedad. (Farfán, 2007:101).

El Estado Mexicano es moderno ya que se define como una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico; esta organización (Estado Mexicano) tiene por lo tanto la capacidad de diseñar y crear instituciones de diversa índole que funcionan precisamente como reglas de juego (Farfán, 2007).

Dentro de estas instituciones, lo interesante es la atribución estatal para diseñar y crear las políticas sociales, imponiéndolas o estableciéndolas como un marco obligatorio para el resto de los individuos o grupos que conforman la sociedad. Sin embargo la acción estatal está acotada por instituciones tales como las coaliciones políticas, las ideas y los arreglos institucionales que se producen al interior del Estado (Farfán, 2007:102).

El Estado funciona como una organización privilegiada que tiene la capacidad de establecer diversas instituciones que constituyen, a su vez, un marco institucional que regula la acción individual y de grupo dentro de la sociedad; también se presenta como un actor que intenta satisfacer sus propios intereses, beneficiándose del poder de imponer normas al resto de la sociedad; así mismo, actúa como una entidad responsable de producir y proporcionar bienestar a través de políticas sociales. (Farfan,2007:103).

Esta tarea de producir el bienestar social, por parte del Estado, funciona sobre la base de los principios de la acción colectiva, donde dicha acción es expresada ampliamente en el Neoinstitucionalismo donde toma en cuenta la consolidación grupal para mejorar la sociedad.

Por otro lado, estos enfoques también ofrecen una explicación distinta de las teorías individualista, utilitarista o conductista que sobredimensionan la acción

de los individuos por encima del peso de las estructuras y de las instituciones, se tiene muy en cuenta que existe un nivel de correlación elevado en donde las instituciones penetran en el rol del individuo y en donde el individuo puede generar cierto carácter de identidad a la institución, convirtiéndose en un vínculo necesario para el amplio desempeño de ambos actores (Farfán, 2007:105).

La forma como cada país está respondiendo a las situaciones generadas a partir de los procesos de reforma tiene importantes implicaciones para la consolidación de sus estructuras institucionales. En este sentido, para poder abordar la institucionalidad en el Estado Mexicano, es necesario hacer una breve revisión a los diversos enfoques Neoinstitucionales con el afán de encontrar en ellos una relación directa entre su concepto institucional con las relaciones de los actores individuales.

En México, el proceso de transformación ilustra como la descentralización administrativa, fiscal y política; la democratización y las reformas electorales; y la modernización del estado representan tres procesos de la reforma que han afectado las relaciones horizontales y verticales entre los actores participantes en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos e institucionales (Mejía, 2005). Es por ello, que lo indispensable de la utilidad de este breve modelo de explicación Neoinstitucional, es para resumir la exploración de las funciones de cada institución, además de saber cuáles son los beneficios que proporcionan hacia la sociedad, así como también de qué manera las instituciones que ya existen en el Estado condicionan las preferencias y las elecciones de los actores involucrados en dichas instituciones y algo sumamente indispensable, saber cuáles son los procesos y los factores que determinan la influencia de las instituciones sobre el comportamiento de los individuos.

Existen tres vertientes principales para abordar el binomio institución-sociedad: "...el Nuevo Institucionalismo del *rational choice* (RCH), o elección racional; el Nuevo Institucionalismo sociológico (IS) y, desde luego, el Nuevo Institucionalismo histórico (NIH)..."(Hall, 1998: 27) todas ellas aportan valiosos

elementos para observar el ámbito en que una institución se desempeña en conjunción claro está con los propios individuos que interactúan en ella.

En lo que se refiere a la relación institución-individuo; en el Estado Mexicano el enfoque de elección racional es muy útil para explicar el nacimiento, la persistencia y el funcionamiento de las instituciones donde predomina el consenso entre actores ejemplificando a una legislatura, escenarios de seguridad, por mencionar algunos. Otra cuestión importante de la elección racional radica en que los individuos, para maximizar sus beneficios "...pueden decidir la conveniencia de actuar dentro de las instituciones, lo que nos conduce a la identificación de la acción colectiva o institucional y de una racionalidad colectiva que debería conducir al establecimiento de equilibrios..." (Hall,1998:30), un posible ejemplo es el de los ciudadanos, quienes buscan información acerca del uso de sus impuestos, de la efectividad de la administración y de la obediencia de sus deseos como electorado.

Por otro lado, es importante señalar que para explicar el fenómeno de las instituciones- sociedad, en el Estado Mexicano el Institucionalismo sociológico también le da un sentido al tema de origen y cambio institucional "...para ellos las instituciones surgen y evolucionan en un mundo que ya está repleto de ellas..." (Farfán, 2007:91) el institucionalismo sociológico se pregunta cómo las instituciones determinan el punto de vista de los actores sociales y desde esta perspectiva, se asume que la elección de nuevas instituciones parte de los moldes institucionales ya existentes teniendo como ejemplos a la escuela, los sindicatos o el empleo de la administración pública.

Sobre esta cuestión de las preferencias mencionadas anteriormente, el Institucionalismo Sociológico es más útil, ya que es capaz de explicar mejor como es que las instituciones afectan las preferencias y las identidades debido a que se dice que los individuos deben seleccionar sus preferencias dentro de un repertorio de opciones culturalmente determinado (Farfán, 2007: 112).

En otro orden de ideas, para poder explicar la relación institución-sociedad, el NIH menciona que "...la historia es fundamental para poder observar de qué manera se van desplegando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo y por qué estos procesos están incrustados o asentados en instituciones..." (Pierson, 2000:260). El NIH está interesado en el estudio de instituciones de larga duración en las que confluyen procesos y factores también de larga data.

Se puede decir que este enfoque se acomoda mejor al estudio de las instituciones del Estado y al análisis de las relaciones de poder en un ámbito más amplio que el de los actores individuales, como por ejemplo "...los políticos, interesados en conocer la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos, el grado de atención de los problemas enfrentados y si los recursos han sido utilizados adecuadamente, es decir más allá de evaluar la productividad del gasto analizar la incidencia distributiva..." (Mejía, 2005:3).

Existen diversas instituciones en el Estado Mexicano, formales e informales bajo la forma de leyes o rutinas, de codificaciones o valores, que actúan como restricciones o condicionantes a la acción de los sujetos sociales en diversos planos y niveles. Se trata de distintos órdenes institucionales que ejercen influencia o determinación sobre la acción social en cada uno de esos diversos planos (Farfán, 2007:100).

Por una parte, "...hay un orden institucional correspondiente a *grandes acontecimientos o procesos (económicos, políticos y sociales)* que influyen sobre la formación o el surgimiento de las instituciones..." (Farfán,2007:101) cualquiera de estos procesos es determinante para el éxito de una idea o proyecto que aspira a convertirse en una institución.

Por otra, se encuentra a las distintas clases, grupos sociales, asociaciones formales e informales de individuos, grupos de presión etc. quienes se encuentran representados a través de instituciones que en estos días desempeñan un papel cada vez más importante dentro de las fuerzas que influyen en la toma de decisiones.

2.1 LA RELACIÓN ENTRE INSTITUCIONES Y LA SOCIEDAD

Existen muchas variantes para que este binomio de institución y sociedad se lleven a cabo de la mejor manera, una estrategia que puede llegar a explicar esta pareja es que hay una combinación de producción de valores y elementos cognoscitivos tales como la idea de que cualquier procedimiento, rutina o decisión puede eventualmente convertirse en un valor y ser importante en la trayectoria de la sociedad, otra sería que la sociedad crea una realidad social por medio de interacción con otra sociedad y fundar una asignación compartida de significados (Vergara, 1993: 237).

Así, con lo anterior, se dice que un proceso de institucionalización en un Estado moderno como lo es el Edo. Mexicano requiere de ambos elementos, primero un conjunto de valores interiorizados y segundo una red de significados compartidos por todos los miembros del campo y de la sociedad (Vergara, 1993).

Uno de los principales debates es establecer el papel que juega el criterio de eficiencia en el proceso de institucionalización, inicialmente el criterio de eficiencia es determinante, cada organización se estructura y rutiniza de acuerdo a sus resultados; sin embargo a medida que la sociedad va institucionalizándose, es decir, conforme va siendo establecida una forma aceptada por todos los participantes de la sociedad de hacer las cosas, es cada vez menos importante justificar de acuerdo con la eficiencia los procedimientos, rutinas y decisiones, y es más importante justificarlos de acuerdo a su “aceptabilidad” dentro de la cultura (Powell y Di Maggio, 1999: 213).

Mucho de lo distintivo de la institución-sociedad se desprende de las imágenes implícitas sobre los motivos y orientaciones para la acción, de los actores y los contextos en los que estos actúan.

El institucionalismo sugiere que los sistemas sociales varían en la medida en que los actores llevan a cabo la “acción”, en el sentido canónico de los egoístas racionales autónomos, que actúan en capacidad privada. En los sistemas modernos, agentes colectivos

autorizados de una u otra clase llevan a cabo gran parte de la acción (Powell y Di Maggio,1999:215)

La integración de las orientaciones de valor, dentro de una colectividad, son postuladas como imperativo funcional: los roles son institucionalizados solo cuando son plenamente congruentes con los patrones culturales prevalecientes, y cuando son organizados es base a expectativas de conformidad con patrones de orientaciones de valor compartidas por los miembros de esa colectividad.

Es por ello, que existen la sociedades de integración institucional, debido al conjunto de patrones de valores comunes, con una estructura que incluye necesidades y disposiciones internamente, lo que logra construir una personalidad, siendo está una base del orden social.

Es pertinente mencionar que en esta etapa de una integración institucional, la cultura en la sociedad y en las instituciones es de gran relevancia ya que permite un mejor manejo para con ellos "...la creciente atención a los factores institucionales ha contribuido al renovado interés en la sociología de la cultura y a la vez lo ha aprovechado..." (Powell y Di Maggio,1999:221) la cultura no está limitada a los pensamientos o valores internos, subjetivos de los individuos o a una noción imperfecta de una conciencia colectiva, sino que se reconoce que constituye su propia realidad objetiva.

Ya no se acepta que la importancia de la cultura consiste exclusivamente en su impacto sobre la estructura social. Más bien, "...los sistemas culturales no sólo se pueden estudiar como fenómenos sociales interesantes por derecho propio, pueden influir en el mundo social independientemente de su efecto sobre las estructuras sociales al afectar los significados que se atribuyen a estas estructuras..." (Powell y Di Maggio, 1999:223). De esta manera, se argumenta que la estructura formal de una institución tiene importancia aparte de su efecto sobre la conducta de sus participantes organizacionales, un orden predispuesto, lo que logra un aumento de legitimidad de sus operaciones ante los ojos de los participantes y los elementos que la componen.

Aparte de agregar factores culturales o simbólicos como elementos críticos que caracterizan el ambiente de las instituciones se propone que se preste más atención a las estructuras de relación dentro de las cuales se localizan las mismas instituciones (Powell y Di Maggio, 1999:223).

Es importante destacar que las organizaciones no sólo están implícitas en un conjunto de relaciones de intercambio con otros actores sociales; también se localizan en un sistema o una estructura de relaciones que sus propias actividades crean, pero que a la vez actúa para configurar y restringir sus posibilidades de acción. Ambos grupos argumentan que los contextos de relación o relaciones estructurales entre las instituciones están cada vez más organizados.

Dentro de un ambiente determinado, la relación entre los sistemas culturales compartidos y la presencia de un marco estructural quizá sea causante de problemática "...A menudo, los elementos ambientales tendrán el poder de imponer una disposición estructural en un ambiente determinado, pero carecerán del poder para crear un sistema simbólico consistente." (Powell y Di Maggio, 1999:147) estos autores están en lo correcto al identificar al Estado y las profesiones como "los grandes racionalizadores de la segunda mitad del siglo XX". También sugieren acertadamente que es más probable que el Estado se asocie con el uso de la coerción y las profesiones con formas de influencia normativa.

Esto a su vez sugiere que el Estado se ocupe principalmente de crear marcos institucionales estructurados y racionalizados, en tanto que es más probable que las profesiones se ocupen de crear sistemas culturales racionalizados. Sin embargo, que estos dos sistemas sean o no convergentes dependerá, entonces, de la naturaleza de la relación entre el Estado y la sociedad (profesión) activas en ese ambiente determinado momento.

Por último, en esta concepción sociológica, se reafirma un punto importante ya señalado que se refiere a la variedad de sistemas culturales en los ambientes institucionales. Existen no sólo una, sino muchas formas de racionalidad, y podrían

existir concepciones competitivas acerca de cómo se debe estructurar adecuadamente un ambiente en particular (Vergara, 1993:136).

Con respecto a la perspectiva política pero dentro y parte del Nuevo Institucionalismo se preocupa fundamentalmente por explicar el comportamiento decisorio en las instituciones.

Esta postura argumenta que el comportamiento de los actores políticos se explica más adecuadamente por la lógica de lo “correcto” es decir, por las practicas organizacionales institucionalizadas y expresadas en rutinas, que por la lógica del cálculo de las consecuencias de las acciones individuales (Vergara,1993:137)

Lo destacable de esta postura, es que la manera de ver las reglas pueden ser impuestas por medio de un ejercicio de autoridad y es factible que para conseguir su cumplimiento pueda ser necesaria la coerción, sin embargo, más frecuentemente los miembros de una organización obedecen las reglas porque éstas representan el código de comportamiento correcto que han aprendido por educación o sociabilización.

Consecuentemente, como parte fundamental de la institución- sociedad la política tiene otras dimensiones más allá de los intereses individuales, ya que es un proceso creador de significados compartidos, valores, interpretaciones del mundo. Es aceptable que las preferencias de los actores políticos no son estables y que pueden modificarse a partir de los mismos procesos de decisión, la práctica de la política es entonces el origen de nuevos símbolos y nuevas creencias que vuelven evidente la acción política para los agentes propiamente políticos, en particular, y en general para la sociedad.

De esta manera, los resultados obtenidos por medio de las políticas de gobierno pueden, con cierta facilidad, convertirse también en resultados buscados por la sociedad. La importancia de los procesos políticos está estrechamente relacionada con los mecanismos de legitimación del sistema político.

Para los institucionalistas el problema de la legitimación consiste en una correcta conducción de los procesos políticos, más que en los resultados de la gestión gubernamental "...el proceso de legitimación tiene más que ver con los procedimientos por medio de los cuales se toman las decisiones, que con los resultados de estas decisiones..." (Vergara,1993:139) esto es el énfasis que las organizaciones públicas ponen en mostrar y demostrar a la sociedad que en ellas opera una adecuada conducción en las decisiones públicas, que las decisiones se toman de acuerdo con procedimientos considerados aceptables y correctos por la sociedad, además se sugiere que existe una preocupación mucho mayor por justificar las decisiones que por obtener resultados convincentes.

Por último, el problema es elegir y aplicar una estrategia apropiada al hecho de que las organizaciones y los contextos institucionales evolucionan, más que transformarse radicalmente. La estrategia correcta no es tratar de establecer una nueva armazón institucional totalmente diferente de la anterior, sino insistir constantemente en la introducción de unas cuantas variables que, una vez integradas en el andamiaje institucional, tengan en el interior de éste un efecto multiplicador.

2.2 INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.

La revisión de la documentación especializada, da cuenta de múltiples definiciones sobre la exploración y la evaluación en el ámbito público, una de las más completas, se aplica a la gestión de las entidades, es la desarrollada en el manual del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en Indicadores de desempeño en el sector público, 2005 y en el Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009). En ambos manuales se señala que la exploración y evaluación de la gestión es la medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución.

Sin embargo, para asegurar el logro de resultados de desarrollo, no es suficiente tener buenas intenciones, programas y proyectos grandes, y abundantes recursos financieros. La calidad de esos planes, programas y proyectos, así como lo bien que se usen los recursos, son también factores críticos para el éxito.

Según la etapa de la intervención de la acción pública, para poder conocer el desempeño, que implica valorar las acciones que realiza una dependencia pero hacia el interior es necesario tener en cuenta lo siguiente:

- **Planificación:** El proceso de establecer objetivos, desarrollar estrategias, trazar los planes de implementación y asignar recursos para alcanzar esos objetivos. Es importante destacar que la planificación implica mirar diferentes procesos; 1) Identificar la misión, las metas u objetivos que se deben lograr, 2) Formular las estrategias necesarias para alcanzar la visión y los objetivos, 3) Determinar y asignar los recursos (financieros y de otro tipo) necesarios para alcanzar la visión y los objetivos y 4) Perfilar los planes de implementación, lo que incluye los planes para supervisar y evaluar los avances logrados para alcanzar la visión y las metas.
- **Seguimiento:** Proceso continuo por el que las partes interesadas obtienen regularmente una retroalimentación sobre los avances que se han hecho para alcanzar las metas y los objetivos.
- **Comunicación:** Una buena comunicación tiene como resultado una movilización y una aceptación más fuerte de las partes interesadas. Además, la comunicación mejora la claridad en cuanto las expectativas, los roles y las responsabilidades, así como la información sobre los avances y el desempeño. Esta claridad ayuda a asegurar un uso óptimo de los recursos. (PNUD, 2009: 7-8).

En el caso de la evaluación de los resultados y la gestión de las instituciones públicas a nivel central, regional o local, se observa en general que las metodologías utilizadas tienen que ver con el diseño de sistemas de

indicadores de desempeño, los anteriores, son apoyados con procesos de previos de planificación estratégica o bien, con la utilización de un posible cuadro de mando integral (Bonneyoy y Armijo, 2005).

En el ámbito público el tema de la evaluación cobra una importancia mayor en la medida que a diferencia del sector privado los parámetros para identificar el cumplimiento de resultados requiere construir medidas explícitas de lo que se considera un buen desempeño. Las instituciones públicas, no cuentan con la “última línea del balance” o “*bottom line*” que tienen las instituciones privadas a través de los beneficios o pérdidas de su gestión. (Bonneyoy y Armijo,2005:16)

En efecto, la justificación de la existencia gubernamental, está dada por un mandato legal, que la faculta a realizar dicha producción de bienes y servicios. Sin embargo a diferencia del sector privado, las instituciones públicas enfrentan un conjunto de dificultades para precisar e identificar claramente el tema del mandato (qué es lo que debe producirse), los usuarios y los parámetros con los cuales se juzgará el buen o mal desempeño.

La exploración de este desempeño es desde el punto de vista de los resultados finales o impacto de la acción de la entidad en el cumplimiento de su misión, y también de cómo éstos fueron logrados en términos de la eficiencia (uso de recursos para la generación de los productos), eficacia (capacidad de cumplir con la producción comprometida y de logro de objetivos), calidad (capacidad de lograr la producción de los bienes y servicios de acuerdo a los atributos esperados por los usuarios), y economía (cómo se organizaron los recursos económicos y presupuestarios para el logro de los resultados) (Bonneyoy y Armijo, 2005:17).

Este foco asume que la evaluación se relaciona estrechamente con el proceso de planificación y programación institucional. En este sentido la posibilidad de pronunciarse sobre los resultados es decir, lo que se logró, requieren la existencia de objetivos, o bien, lo que se esperaba lograr, los cuales deben ser establecidos en términos de metas concretas posibles y susceptibles de ser medidas a través de indicadores, los cuales se describirán más adelante.

Independientemente de donde radique la institucionalidad para la evaluación del desempeño, existe un conjunto de requisitos y aspectos a considerar en el proceso de implementación de sistemas de indicadores de desempeño en el ámbito público. Parte importante del éxito o fracaso de la aplicación de los indicadores y su uso, tiene que ver por un lado, con el diseño macro de la institucionalidad para la evaluación y por otro, con el desarrollo de los estímulos e incentivos necesarios para que las instituciones construyan e implementen indicadores de desempeño que cumplan con los requisitos de pertinencia, relevancia e independencia (Bonney y Armijo, 2005:20).

Una definición general de indicador de desempeño, sin entrar aún a especificar los ámbitos o niveles de su uso, es la siguiente "...los indicadores de desempeño son medidas que describen cuan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución..." (Bonney y Armijo,2005:23). Desde la perspectiva de las funciones que puede tener el indicador se pueden señalar dos: una primera función descriptiva que consiste en aportar información sobre el estado real de una actuación pública o programa y por otro lado una función valorativa que consiste en añadir a la información anterior un "juicio de valor" basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado.

La clasificación de los indicadores de desempeño es muy variada, ya que depende de lo que se quiera medir, explorar, analizar, etcétera; existen autores que establecen tipologías de indicadores los cuales pueden abarcan seis o más

categorías (como se mencionó, todo depende de lo que se quiera investigar) incorporando a las dimensiones de evaluación de la eficiencia, eficacia, economía, calidad, y también los atributos de dichas medidas tales como “equidad”, “entorno”, “tecnología”, etcétera.

No obstante lo anterior, y si se tiene en cuenta el objetivo de los indicadores de desempeño en el ámbito público, se abordara la siguiente taxonomía: Indicadores desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía.

La clasificación anterior se asocia al juicio que se realiza una vez finalizada la intervención, y las preguntas que se intenta responder son: en qué medida se cumplieron los objetivos, cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios, cuán oportunamente llegó el servicio. Lo que se busca explorar con las dimensiones de eficiencia, eficacia, economía y calidad es cuán aceptable ha sido y es el desempeño del organismo público, cuya respuesta sirve para mejorar cursos de acción y mejorar la gestión, informar a los diferentes grupos de interés y tener una base sobre la cual asignar el presupuesto (Bonney y Armijo, 2005:25).

A continuación se desarrolla conceptualmente las dimensiones de la evaluación antes descritas.

2.3 EXPLORACIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL.

La exploración de la eficacia de cualquier organización no puede ser realizada si no están previamente definidos y cuantificados los objetivos, ya sea a través de un proceso de planificación estratégica, o de un proceso como la gestión basada en resultados (GBR) y de ésta manera permitir la identificación de qué forma dicha institución espera alcanzar sus resultados. Para realizar posteriormente una evaluación es fundamental poder analizar la forma y la magnitud en que los

resultados obtenidos –en términos de bienes y servicios– se ajustan a los efectos previstos.

La medición de la eficacia lleva de forma inherente la definición previa de objetivos y el seguimiento de éstos a través de un sistema mínimo de información que permita informar sobre aspectos básicos del programa o la gestión a ser evaluada, entre los que se mencionan:

- Productos que entrega el programa o el servicio
- Usuarios a quienes se dirige (número, características)
- Objetivos principales o estratégicos (logro que se pretende obtener, mejorar, ampliar, optimizar, etc.)
- Metas concretas con las cuales hacer el seguimiento (cuándo, dónde, en qué condiciones) (Bonney y Armijo, 2005:30).

La medición de la gestión basada en resultado (GBR) se traduce como “una estrategia general de gestión cuyo objetivo es lograr un mejor desempeño y resultados demostrables”, que ha sido adoptada por muchas organizaciones multilaterales de desarrollo, agencias de desarrollo bilaterales y administraciones públicas en todo el mundo (PNUD, 2009).

Una buena GBR es un proceso continuo. Esto significa que hay una retroalimentación, aprendizaje y mejoras constantes. Los planes existentes son modificados regularmente en base a las lecciones aprendidas mediante el seguimiento y la evaluación, y los planes futuros son desarrollados en función de estas lecciones.

La GBR tiene por objetivo el aprendizaje, la gestión de riesgos y la rendición de cuentas. El aprendizaje no solo ayuda a mejorar los resultados de programas y proyectos existentes, sino que también refuerza la capacidad de la organización y de los individuos para tomar mejores decisiones y para la formulación de programas y proyectos futuros. Puesto que no hay planes perfectos, es esencial que la gerencia,

el personal y las partes interesadas aprendan de los éxitos y fracasos de cada programa o proyecto (PNUD, 2009).

La gestión de resultados también significa centrarse en obtener la eficacia para el desarrollo. Obtener resultados de desarrollo sostenibles y significativos requiere algo más que un simple plan genérico de actividades, productos y efectos. Cómo hacemos el desarrollo es, a menudo, tan importante, si no más, que lo que hacemos en el trabajo de desarrollo. Por esta razón, muchas agencias de desarrollo tratan de incorporar diferentes temas en sus procesos de planificación, seguimiento y evaluación para mejorar la eficacia general de sus esfuerzos. Por ejemplo, la planificación, el seguimiento y la evaluación deben centrarse en la sostenibilidad. Esta conclusión fue alcanzada después de años de experiencia con proyectos y programas que tenían un impacto de corto plazo, pero que no consiguieron alterar las condiciones de desarrollo de países o comunidades de forma significativa (PNUD, 2009).

Un aspecto central para asegurar la coherencia y legitimidad de los indicadores que se construyen, es analizar en primer lugar las definiciones estratégicas de las organizaciones a las cuales se realizará el esfuerzo de medición y evaluación del desempeño. Lo anterior implica realizar un ejercicio de definición o validación respecto de la misión institucional. Estos elementos debieran estar contenidos en una declaración simple pero operativa de qué hace la institución.

El desempeño global de una institución pública es producto de la interacción de los factores de eficiencia, eficacia, calidad y economía. La medición del desempeño global requiere el desarrollo de un conjunto armónico, sistemático y relevante de mediciones e indicadores, con una adecuación del conocimiento de sus posibles interrelaciones (Bonney y Armijo, 2005: 37).

La masificación de las tecnologías de la información y las comunicaciones "...han permitido a los gobiernos establecer complejos sistemas de medición en que se definen cientos de indicadores de desempeño de los procesos, resultados e impactos de las acciones públicas..." (Bonney y Armijo, 2005:38). El hecho que la

computación permita recolectar y administrar estos cientos de indicadores no es garantía que se mejorará el proceso de toma de decisiones, se genere una gestión más eficiente o que se logre una fiscalización externa más eficaz.

Otra alternativa, (además de las TIC'S y de la GBR) que se puede implementar en el desarrollo de los indicadores para conocer el grado de institucionalidad además de los puntos anteriormente mencionados, es la creación un cuadro de mando integral (CMI) el cual "...se ha popularizado entre organizaciones públicas y privadas debido a múltiples motivos; entre ellos destaca que presenta un grado de formalidad y simplicidad que permite su adaptación a instituciones de distintos ámbitos de acción, complejidad organizativa y tamaño..." (Bonney y Armijo, 2005: 87). En una lógica de desarrollo de recursos humanos, el uso del CMI facilita el trabajo participativo de las distintas instancias de una organización.

Por último, en términos comunicacionales su uso permite a los directivos públicos informar cómo el servicio respectivo crea valor público, se coloca acento en sus estrategias y en los factores de largo plazo explicativos de su desarrollo, así como en los mecanismos para alcanzarlos.

Si bien la metodología del CMI surgió del mundo privado como una forma de integrar las perspectivas de los clientes con la visión financiera de la empresa, en el ámbito público el uso del CMI cobra especial significancia como una forma de romper con la planificación determinista que representan los mandatos políticos. Su correcta aplicación permite vincular los programas gubernamentales, independientemente del nivel que se trate, con el logro de objetivos concretos (Bonney y Armijo, 2005:88).

Es importante comentar que el CMI se hace cargo de incorporar en el análisis el valor que generan una serie de activos intangibles, principalmente los relacionados a valores y actitudes de las personas que componen la organización"...bajo el principio de causa y efecto el CMI busca desentrañar las verdaderas razones que hacen posible la consecución de la visión y misión de la organización..." (Bonney y Armijo, 2005: 89). De este modo, por ejemplo, si se ha plantea como objetivo un cierto

nivel de rentabilidad, el CMI trata de identificar y medir todas aquellas acciones que hacen posible o no la consecución de los objetivos estratégicos.

CAPÍTULO 3.- INSTITUCIONES LATINOAMERICANAS Y COMPETITIVIDAD INSTITUCIONAL EN EL ESTADO MEXICANO.

El presente capítulo y último de esta investigación, tomando en cuenta los aspectos de los capítulos anteriores tiene por objetivo explicar dos cosas, lo primero, es explorar los alcances y limitaciones de los fenómenos institucionales en América Latina, para ello, se fundamenta en tres instituciones formales: (Estado, Presidencialismo y Sistema Electoral) con la única finalidad de visualizar el contexto institucional latinoamericano y lo segundo es describir los factores de competitividad (medidos en indicadores) que existen en el Estado Mexicano para poder determinar el nivel de institucionalidad que existe en las entidades de dicho Estado.

La competitividad es fundamental si se quiere mencionar el nivel de institucionalidad que existe en un Estado, ya que mediante la competitividad se puede proponer indicadores, (todos ellos medibles) que ayuden a identificar de una manera más clara dicho nivel de institucionalidad, catalogando a los niveles institucionales como nivel alto, nivel medio y nivel bajo.

Por último, en el apartado denominado niveles de competitividad se describirán indicadores que propone el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) para identificar el grado de institucionalidad existente en el Estado Mexicano. Para ello es conveniente explorar las aspiraciones y realidades que aportan algunos Estados del Estado Mexicano para contrastar la versión competitiva de los gobiernos estatales frente a la realidad expresada por indicadores objetivos y comparables.

Lo importante de explorar los niveles de competitividad es que se hace cargo de incorporar a los diversos indicadores con los valores propuestos y

aspectos políticos antes mencionados; de manera que, bajo el principio de causa y efecto los hallazgos que el IMCO propone busquen desentrañar las verdaderas razones que hacen posible el grado de institucionalidad en el Estado Mexicano.

3.1 INSTITUCIONALIDAD EN AMÉRICA LATINA.

Es importante mencionar que la teoría Neoinstitucional argumenta que los contextos institucionales (políticos, sociales y económicos) dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento.

Tomando en cuenta lo anterior, el propósito de este apartado del capítulo, es hacer una reflexión sobre el enfoque institucional desde una perspectiva política en América Latina. Se mencionaran y describen las ideas y planteamientos en torno a instituciones formalizadas jurídicamente constituidas y convertidas en normas y patrones de conducta sociopolítica en América Latina como el Estado, el Presidencialismo y el Sistema Electoral y se concluirá con los alcances de la teoría Neoinstitucional.

Con base en dicho planteamiento, es en este punto donde el sistema electoral, el presidencialismo y el Estado como instituciones, juegan un papel fundamental en la estructuración y funcionamiento del alcance de las instituciones en América Latina. De este modo, "...en América Latina las instituciones son patrones regularizados de interacción que son conocidos y aceptados regularmente por agentes sociales dados, que en virtud de esas características esperan continuar interactuando de acuerdo a las reglas y normas incorporadas en esos patrones..." (Cavadias, 2001:15) de esta manera se da paso al surgimiento de instituciones formales entendidas como las constituciones, las normas, las leyes etc. e informales entendidas como las costumbres y tradiciones.

Las instituciones para los países de América Latina pueden contribuir a mejorar el desempeño de una sociedad dada y también pueden mejorarlo, ya que se pueden producir importantes avances económicos, sociales y políticos que afecten positivamente a otros grupos o sectores en el entorno y persistan de

mejor manera las instituciones eficientes basándose en esfuerzos de innovación dentro y fuera de las mismas.

Las instituciones latinoamericanas cumplen tres funciones diferentes relacionadas con la formulación de sus políticas institucionales: a) Funciones de Política; b) Funciones de Inteligencia y c) Funciones de Administración. Estas Funciones pueden tomar cualquier forma estructural, desde el caso más simple donde todas son realizadas por pocas personas, hasta la disposición más compleja donde intervienen muchas personas, muchas agencias y muchas unidades (Medina y Ortegón, 2006:77).

La Función de política es la que define el propósito y la postura estratégica de la institución. Define la misión y sus áreas de trabajo, fija los valores o principios que la orientan, determina los instrumentos, especifica las reglas de juego de sus miembros y los intereses que la orientan. Sin embargo, no se involucra con los procesos internos y por eso se le llama una función de baja complejidad.

La Función de inteligencia, como su nombre lo dice, es la capacidad para generar oportunidades, nuevas modalidades de trabajo, anticipar problemas y generar las competencias ante los desafíos y amenazas externas.

La Función de administración, genera las condiciones y los medios para la creación y uso de las capacidades de la institución; promueve y facilita el trabajo interno, pero por encima de todo establece las condiciones para que sus miembros trabajen de manera coordinada e integrada (Medina y Ortegón, 2006:78).

Como se observa, la institucionalidad latinoamericana depende en buena medida de la forma en como prevalezca la coordinación entre los niveles de planificación y dentro de su estructura organizacional, es de suma importancia que las tres funciones estén desarrolladas para que la institucionalidad tenga un carácter de desarrollo balanceado.

En este sentido, se reconsidera la plena importancia de las instituciones, donde la innovación de las mismas y las reglas del juego claras forman parte del lenguaje de los aparatos públicos latinoamericanos, lo que ocasiona que estas sean referencias obligadas de los organismos multilaterales, gobiernos y académicos que participan en los sectores públicos. Es desde esta perspectiva donde se revisan las ideas y planteamientos entorno a tres instituciones formalizadas, jurídicamente constituidas y convertidas en normas y patrones de conducta sociopolítica en América Latina, como lo son el Estado, el Presidencialismo y los Sistemas Electorales.

3.1.1 EL ESTADO.

El Estado moderno es “...una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de regulaciones y restricciones a la vida social y el intercambio económico...” (Ayala, 1999:15) a partir de ello, el Estado tiene la capacidad de imponer las normas reguladoras donde lo convierten en el espacio privilegiado del conflicto social. La acción colectiva la cual se desarrolló en los capítulos anteriores, se ha ido abriendo paso paulatinamente derivado del desarrollo institucional relativamente eficaz para procesar lineamientos de pesos y contrapesos, los cuales se han desplegado en Latinoamérica.

Es desde esta perspectiva, que surgen en América Latina una serie de desarrollos teóricos que otorgan un papel importante a las instituciones. Al respecto, la primera relación que se plantean los teóricos institucionales es entre el Estado y la sociedad, donde argumentan los institucionales la necesidad de eliminar a un Estado sobredimensionado e ineficaz, para obtener mayor capacidad en la gobernabilidad democrática (Cavadías, 2006: 18).

Este elemento del Estado como parte de la institucionalidad latinoamericana es importante, ya que se llevan a cabo transformaciones en el aparato público, que persiguen la creación del marco institucional necesario, para lograr la efectividad y la viabilidad política en Latinoamérica; a partir de la

implementación de las reformas estructurales, se inicia y profundiza un proceso de modificación de las estructuras organizativas en los países latinoamericanos por lo que son considerados los aspectos institucionales como variables de explicación fundamental (Cavadias, 2006:19).

El rol del Estado en esta nueva perspectiva y con base en lo antes desarrollado es de cambio institucional, lo que da fortaleza a la capacidad institucional del mismo, para establecer y garantizar el conjunto de normas en que se apoyan las instituciones Latinoamericanas y que les permita funcionar.

Sin embargo, pueden modificarse las reglas "...pero ello no garantiza automáticamente la adecuación de las instituciones públicas a ellas, lo que presenta cambios más lentos y patrones institucionales con mayores posibilidades de conflicto formal e informal..." (Cavadias, 2006:20). Así mismo, en América Latina esto toma su tiempo y se efectúa en forma gradual y progresiva hasta formar enclaves estratégicos iniciales y crecientes para la generalización de los sistemas en cada país latinoamericano.

3.1.2 EL PRESIDENCIALISMO.

El término presidencialismo se usa para designar a un remiten en el que el ejecutivo tiene clara primacía sobre los demás poderes públicos, con lo cual la estructura de poderes divididos y balanceados se ha roto a favor del poder ejecutivo (Di Maggio y Powell, 1999:29). América Latina posee como rasgo común el carácter presidencial al interior de cada país, eligen por votación directa tanto al poder ejecutivo como al legislativo, combinan una elección presidencial con una elección parlamentaria.

Para poder abordar al institucionalismo latinoamericano, se señala "...a la figura del presidente en América Latina como una encarnación de la Nación, por encima de los partidos políticos e intereses organizados, así como otras instituciones como el Congreso de la Unión y el Poder Judicial..."(O'Donnell,1992:32) lo que permite una falta de obligatoriedad para

rendir cuentas horizontalmente y permitir una elaboración rápida de políticas, pero a costa de una alta probabilidad de errores, con un establecimiento incierto y una alta concentración de responsabilidad por los resultados en el presidente.

Sin embargo, para mencionar la actualidad del presidencialismo latinoamericano, es necesario partir del hecho de que su vigencia como institución formal "...ha sido necesaria en el afianzamiento del paso de la autocracia a la democracia; proveniente en torno a esta institución, usos, costumbres y reglas no escritas que se han ido acumulando a lo largo del tiempo y que han quedado registrados en los distintos países latinoamericanos..." (Cavadias,2001:21) esto provoca que existan consecuencias de todo tipo dentro y fuera de las instituciones, lo que consigue que los países busquen su bienestar a costa de los cambios institucionales a los que se han visto necesitados.

3.1.3 SISTEMAS ELECTORALES.

Dentro de esta área, en América Latina existe la relación entre sistema electoral y democracia, especialmente en cuanto a la gobernabilidad, efectividad, consolidación y legitimidad. En gran parte de los países latinoamericanos el contexto de la institucionalización se ha producido un proceso de adaptación a los estándares internacionales; en la medida en que se afirma esta tendencia hacia el sufragio universal e igualitario y hacia elecciones honestas y pluralistas han ido obteniendo mayor importancia las instituciones electorales como elementos claves en la estructuración de la representación política (Cavadias, 2006: 23).

Desde esta perspectiva, en los últimos años las modificaciones hacia las instituciones electorales son frecuentes, y aun cuando, éstos cambios usualmente no afectan la orientación general del mismo, reflejan la creencia de que es posible reformas en el aspecto del mecanismo electoral para el bienestar de la institución y de la sociedad (Duverger, 1957:50).

Afortunadamente la conciencia de la debilidad institucional y de sus raíces se extiende amplia y positivamente por toda América Latina. Esta conciencia, al

partir de la naturaleza histórica del problema, podrá evitar los arbitrios tecnocráticos prometedores de imposibles cambios institucionales en base a reformas meramente instrumentales y tecnocráticas (Cavadias,2006:24).

Para hacer frente a la debilidad institucional, el cambio más prometedor que vive hoy América Latina es un cambio mental o de visión expresándolo en la emergencia, no exenta de conflicto, de nuevos paradigmas tanto en lo económico como en lo político, lo social o lo empresarial.

Estos cambios comprenden, entre otros el descubrimiento de las diferencias entre el capitalismo mercantilista y la economía de mercado; el consenso sobre la necesidad de una sociedad civil autónoma; el reconocimiento del valor de la iniciativa económica y la libre empresa; la crítica de los excesos de la burocracia; el reconocimiento de la necesidad de desarrollar el capital humano y la capacidad de innovación tecnológica; el reconocimiento de la necesidad de proteger el medio ambiente; el reconocimiento de los fallos del mercado, especialmente en materia de equidad social; el reconocimiento de la necesidad de la disciplina macroeconómica y de la integración de las políticas económicas y sociales; el reconocimiento de la orientación supranacional e internacional de la economía; el reconocimiento de la necesidad de redefinir la base institucional de la política social; la afirmación de la necesidad de un nuevo tipo de Estado, bien podado y fuerte capaz de suministrar los bienes y servicios que el mercado no alcanza a proveer eficiente o equitativamente, respetuoso del orden constitucional y las leyes, integrante de un poder judicial independiente y eficaz, capaz de combatir el poder arbitrario y su corolario, la corrupción, y de someter a responsabilidad el ejercicio de la discrecionalidad legítima. (North, 1998:25)

La verdadera cuestión consiste en conocer, desde el conocimiento de la propia pauta de dependencia institucional y desde los propios parámetros valorativos nacionales (Estado, Presidencialismo y Sistema Electoral) cómo hacer

evolucionar las instituciones existentes hacia sistemas institucionales renovados que incentiven la eficiencia institucional y la equidad social.

Es así, que el marco para hablar de la institucionalidad Latinoamérica con base en el Estado, Presidencialismo y Sistema Electoral, parte del hecho de que las instituciones inciden en el proceso político en general, y de cómo éstas, se constituyen como un elemento fundamental, al afectar el funcionamiento de otros aspectos del sistema político latinoamericano.

Los diseños institucionales fijan procedimientos, poderes, y estructuras organizativas que son incentivos para incluir o bloquear determinados comportamientos de los gobernantes y de la sociedad en general (Cavadias: 2001)

Además, es importante señalar que el papel de estos aspectos (Estado, Presidencialismo y Sistema Electoral) en América Latina son valorados por la creciente importancia que especialistas latinoamericanos, gobiernos, agencias, y organismos le han otorgado al papel de las instituciones en el desempeño institucional más eficiente, estable y equitativo (Cavadias: 2001).

Sin embargo, es necesario para la institucionalidad latinoamericana fortalecer o pulir al Estado, al Presidencialismo o al Sistema Electoral para tener buenos programas de inversión y financiamiento institucional, un diseño de políticas públicas adecuadas e invertir en capital humano y social, también es necesario contar con nuevas y más eficientes instituciones, para enfrentar los desafíos de los cambios estructurales, y encarar un entorno institucional latinoamericano más competitivo, planteando que las diferencias en el desempeño institucional de América Latina pueden ser explicados por el papel de las instituciones.

3.2 FACTORES DE COMPETITIVIDAD.

El índice general de competitividad esta compuesto por 10 indicadores con sus respectivas variables; Este conjunto de indicadores explica a través de una metodología robusta la capacidad de una Entidad para atraer y retener inversiones además de que se puede observar con estos indicadores la manera en que las instituciones entran al juego de la competitividad para lograr obtener una categoría de nivel institucional.

Dicho lo anterior, se dará paso a la descripción de cada uno de los indicadores; se elaboran dos cuadros divididos en tres apartados, el primero de ellos explica los indicadores en grupos de cinco para su amplia y mejor explicación, en segundo lugar, se aborda una breve descripción del indicador propuestos por el Instituto Mexicano para la Competitividad y en tercer lugar se mencionan algunas de sus variables que permiten la mejor visión de qué es lo que se está midiendo en dichos indicadores y así mismo darle sentido a esta investigación ya que se exploran los lineamientos primordiales para la conformación de los niveles de institucionalidad en el Estado Mexicano.

CUADRO 1
INDICADORES IMCO

Indicador	Descripción	Variables
I. Sistema de derecho confiable y objetivo.	<p>Este indicador califica la existencia y observancia generalizada de reglas claras y libertades suficientes para un desempeño económico vigoroso y ordenado.</p>	<p>Las variables que se desarrollan en este indicador son la imparcialidad por parte de los jueces, la calidad institucional de justicia y el índice de eficiencia en la ejecución de sentencias.</p>
II. Manejo sustentable del medio ambiente:	<p>Este indicador califica tanto el estado de conservación ambiental como la tasa de degradación de los principales activos ambientales y la interacción de éstos con las actividades productivas y de consumo.</p>	<p>Las variables que se desarrollan en este indicador son la tasa de reforestación ambiental, las áreas naturales protegidas, los terrenos áridos y secos, sobreexplotación de acuíferos, especies en peligro de extinción, empresas certificadas como "limpia".</p>

III. Sociedad incluyente, preparada y sana	Este indicador califica el bienestar y las capacidades de la fuerza laboral como una aproximación de la calidad del capital humano de los estados en términos de su escolaridad y condiciones generales de salud y bienestar	Las variables de las que se ocupa este indicador son, el analfabetismo, grado promedio de escolaridad, tasa neta de participación laboral de la mujer, acceso al agua potable y penetración de la información.
IV. Economía estable y dinámica	El indicador se refiere al clima propicio y estable que ofrece certidumbre a inversionistas, empresas e individuos para planear y tomar las decisiones de corto y largo plazos que, en suma, determinan el desempeño económico y la competitividad de la economía.	Las variables de las que se basó este indicador son el crecimiento interno del Producto Interno Bruto (PIB), crecimiento promedio de la inflación y cobertura de la banca.
V. Sistema político estable y funcional	Este indicador califica la calidad del sistema político a través de aspectos básicos como legitimidad, estabilidad y efectividad del sistema político	Las variables a destacar son la participación ciudadana en las elecciones, las impugnaciones en las elecciones a gobernador y la propuesta de la extensión al periodo gubernamental de presidentes municipales.

Elaboración propia con base en IMCO, 2008: 25-37.

Para referirse al desempeño de una manera más específica de los primeros cinco indicadores ya expuestos, resulta conveniente mencionar que el primer indicador incorpora los principales aspectos de certidumbre jurídica en la

interacción libre y equitativa entre individuos, empresas, instituciones y demás participantes en la economía y la sociedad como base fundamental para incentivar la inversión y la sana competencia, además de los aspectos que reflejan la calidad y eficiencia del sistema judicial (IMCO, 2008:25).

En el caso del segundo indicador, considera el estado general de la sustentabilidad y el ambiente como condiciones indispensables para generar crecimiento y desarrollo sostenible en largo plazo (IMCO, 2008: 28). Para el turno del tercer indicador incorpora aspectos fundamentales de igualdad de género e ingreso, así como algunas consideraciones sobre la cobertura de servicios básicos (IMCO, 2008:31).

En relación al cuarto indicador este componente incorpora medidas de riesgo relacionadas con el endeudamiento, público y privado, así como, en alguna medida, riesgo implícito en la variabilidad de la economía de cada entidad (IMCO, 2008:34). Para el caso del último indicador de esta primera tabla se incorporan medidas de estabilidad, participación ciudadana, efectividad de los órganos legislativos y concentración política. En esta nueva versión contiene un indicador sobre la posibilidad de ampliar el período de gobierno de los Presidentes Municipales (IMCO, 2008:37). Ya que se desarrolló el primer cuadro con los primeros cinco indicadores, es necesario describir el segundo cuadro con los últimos cinco indicadores que propone el IMCO para el desarrollo de la competitividad.

CUADRO 2
INDICADORES IMCO

Indicadores	Descripción	Variables
VI. Mercados de factores eficientes	Este indicador califica la eficiencia con la cual los mercados de los principales insumos para la producción surten a las actividades productivas (industria y servicios) de mano de obra, energéticos, recursos financieros y bienes de capital.	Las variables en las que se basó éste indicador son el ingreso promedio de asalariados, costo de oficina, disponibilidad del capital, fungibilidad de los activos, mecanización del campo y densidad de las tierras agrícolas por trabajador.
VII. Sectores precursores de clase mundial	Definimos a los sectores de transportes, de telecomunicaciones y al financiero como precursores porque a nuestro juicio, son sistemas que deben de existir para que se cree y desarrolle la economía de una región, estado o país;	Las variables son, las líneas telefónicas fijas y penetración a la telefonía móvil, usuarios de internet, longitud de la red carretera asfaltada
VIII. Gobiernos eficientes y eficaces	Este indicador califica el desempeño del gobierno en tres ejes fundamentales cuya intervención afecta el potencial competitivo de los países	Las variables utilizadas en este indicador son el intervencionismo del gobierno, la eficiencia en recaudación, la efectividad del gobierno, la transparencia informativa de los estados y eficiencia del gasto público

IX. Aprovechamiento de las relaciones internacionales	Este subíndice califica en qué medida los estados capitalizan su relación con el exterior para ser competitivos.	Las variables que se utilizaron para la medición de este indicador son las entradas y salidas de personas del o hacia el extranjero, los ingresos por turismo, correspondencia enviada y recibida
X. Sectores económicos en vigorosa competencia	Este subíndice califica la capacidad de los sectores económicos de México para competir con éxito en la economía global.	Las variables empleadas son el PIB industrial, el PIB de servicios, el número de empresas grandes, el número de empresas con ISO 9000 y las becas.

Elaboración propia con base en IMCO, 2008: 40-52.

Para referirse al desempeño de los últimos cinco indicadores de una manera más específica, es pertinente mencionar que el sexto indicador tiene el fin de tener una base de comparación de los costos. Para cada uno de ellos, el subíndice incluye indicadores en relación con su costo y productividad media (IMCO, 2008:40).

En el caso del séptimo indicador, el concepto de sectores precursores de clase mundial, se agudiza aún más si se considera que hoy las economías se encuentran sumergidas en un entorno global (IMCO, 2008:43).

Para el caso de octavo indicador, es necesario mencionar los tres ejes en que se fundamenta; (i) el costo de hacer negocios asociado a trámites e interacción con autoridades; (ii) calidad de la regulación sectorial y promoción a la competencia y; (iii) la suficiencia y eficiencia del gasto público (IMCO, 2008:46).

Para el noveno indicador los principales aspectos que incluye este indicador se refieren al turismo, comercio exterior y flujos de capitales a través de indicadores que reflejan, tanto el volumen de los flujos económicos como la facilidad con que éstos fluyen (IMCO, 2008:49).

Y para el último indicador, los principales aspectos que incorpora se refieren a la capacidad innovadora y de adaptación a la nueva economía de las empresas mexicanas; de igual forma, incluye indicadores relacionados con el uso eficiente de los recursos no renovables (IMCO, 2008:52).

Como ya se desarrolló, los diez indicadores son indispensables y necesarios para determinar el grado de competitividad que existe en un Estado y particularmente en el Estado Mexicano, sin embargo es preciso determinar la relación que existe entre estos diez indicadores propuestos por el IMCO y la teoría Neoinstitucional, ya que dicha teoría es el eje central de esta investigación.

Es por ello que así como el Instituto Mexicano para la Competitividad propone diez indicadores para el desarrollo de la misma (competitividad), la teoría Neoinstitucional propone disciplinas que se relacionan con estos indicadores, siendo la normativa, sociológica, económica, politológica, elección racional e internacional las encargadas de dicha conexión.

Para el caso del institucionalismo normativo "...se seleccionó esta denominación debido al fuerte énfasis que ponen en las normas de las instituciones como medios de comprender cómo funcionan estas y cómo se determinan..." (Peters, 1999:37) es por esto, que en el sentido de una relación entre indicadores y disciplinas, el sistema de derecho confiable y objetivo pertenece a esta categoría.

En materia de la disciplina sociológica "...el Neoinstitucionalismo sociológico hará hincapié en los procesos de socialización, pues es a partir de este último que los ciudadanos conforman sus patrones, valores y marcos de referencia..." (Rivas, 2003:40) por ello, el indicador de una sociedad incluyente, preparada y sana es el idóneo para hacer esta correlación.

Bajo la misma tesitura, los indicadores de economía estable y dinámica, mercados de factores eficientes, sectores precursores de clase mundial y sectores económicos en vigorosa competencia corresponden a la línea Neoinstitucional económica pues "...no serían otra cosa que los grandes marcos y referencias a través de los cuales se desarrolla la economía, se reproducen las relaciones en función de los intereses, preferencias, consumo y satisfacción..." (Rivas, 2003:41) en general las exigencias se ajustan a los fines de determinadas instituciones, organizaciones mediante las reglas del juego.

En la misma línea, pero en materia de la disciplina de la elección racional, la cual se entiende como "...en vez de guiarse por normas y valores, los comportamientos son en función de las reglas y los incentivos..." (Peters, 1999: 38) el indicador de gobierno eficiente y eficaz entra de lleno, debido a la complejidad de las reglas que debe ejercer en función de su sociedad.

En la misma dirección correlacional entre la teoría Neoinstitucional y los indicadores de competitividad, la disciplina politológica propone que "...se concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales individuos y organizaciones toman decisiones..." (Rivas, 2003:42) el sistema político estable y funcional cobra vital importancia y relación con esta disciplina ya que se mide la participación ciudadana, la concentración política entre otras.

Para finalizar este apartado, la disciplina de Neoinstitucionalismo internacional describe que "...da lugar teórico asignado a la estructura al explicar el comportamiento de los Estados y los individuos..." (Peters, 1999:39) coaligándose el indicador de aprovechamiento de las relaciones internacionales.

3.3 NIVELES DE COMPETITIVIDAD

Ya descritas las características de los factores de competitividad en el Estado Mexicano, se mencionarán las particularidades de 18 entidades que conforman los niveles altos de institucionalidad, niveles medios de institucionalidad y niveles bajos de institucionalidad, las categorías anteriores se proporcionan mediante la descripción de los indicadores que caracterizan su realidad competitiva e institucional, siendo éste, el objetivo de la investigación, seguido de la visión estratégica y proyectos prioritarios para la competitividad en palabras de cada gobierno.

Para detonar la competitividad y así mismo otorgar un nivel de institucionalidad es fundamental fortalecer los diez factores que la componen. Para ello, es primordial que los gobiernos tengan una visión clara del rumbo que deben tomar para explotar sus ventajas competitivas.

El grado de institucionalidad en el Estado Mexicano se otorga mediante el uso de los indicadores propuestos por el IMCO, para ello, es indispensable determinar el tipo de nivel institucional con el que cuentan las entidades correspondientes al Estado Mexicano, basándose en lo anterior, se menciona que aquellas Entidades que cuenten con un nivel alto de institucionalidad deberán contar con la mayor cantidad de indicadores vistos desde su realidad competitiva coaligados con la visión estratégica de cada Entidad, aquellas instituciones que cuenten con un nivel medio de institucionalidad deberán contar con al menos cinco indicadores propuestos por el IMCO y claro está que su realidad competitiva y su visión estratégica también tendrán que estar coaligadas lo mejor posible; por

último, aquellas Entidades que cuenten con un nivel bajo de institucionalidad, serán aquellas Entidades que carezcan de los indicadores propuestos por el IMCO y que además no cuenten con la coherencia entre su realidad y su visión estratégica.

Es necesario revisar y describir a los Estados que refieran las características antes mencionadas, en primer lugar se hará mención de aquellas Entidades que cuenten con un nivel alto de institucionalidad, en segundo lugar se mencionaran las Entidades con mediana institucionalidad y por último se mencionan los Estados que contengan baja institucionalidad. Para ello es necesaria la elaboración de tres cuadros, los cuales describen el nivel institucional, la Entidad y los indicadores con los que cuenta la Entidad.

CUADRO 3
Niveles de
competitividad

NIVEL INSTITUCIONAL	ENTIDAD	INDICADORES
ALTO	Distrito Federal	Sociedad preparada, incluyente y sana, Sectores económicos en vigorosa competencia, Sectores precursores de clase mundial, Gobiernos eficientes y eficaces y Aprovechamiento de las relaciones internacionales.
ALTO	Nuevo León	Sistema de derecho confiable y objetivo, Gobiernos eficientes y eficaces, Manejo sustentable del medio

		ambiente, Sectores precursores de clase mundial y Sectores económicos en vigorosa competencia.
MEDIO	Quintana Roo	Aprovechamiento de las relaciones internacionales, Sociedad incluyente, preparada y sana, Sectores económicos en vigorosa competencia por mencionar algunos.
MEDIO	Colima	Sistema de derecho confiable y objetivo, Sectores precursores de clase mundial, además de tener un Manejo sustentable del medio ambiente.
BAJO	Estado de México	Sociedad incluyente, preparada y sana, Sectores precursores de clase mundial
BAJO	Hidalgo	Economía estable y dinámica y Mercados de factores eficientes.

Elaboración propia con base en IMCO, 2008:150-151, 162-163,210-211,234-235,282-283.

Como se puede observar en la tabla, las diferencias entre las Entidades que se encuentran situadas en el mismo nivel no son muy grandes, sin embargo las diferencias entre las Entidades situadas en distinto nivel son muy claras y para esto, es conveniente mencionar lo siguiente, las Entidades de nivel alto son superiores a los del nivel medio y muy superiores a los de nivel bajo como es el

caso del D.F. mejoró ligeramente la calidad del marco administrativo y legal al agilizar los trámites para las empresas. Además la Entidad aún conserva una enorme ventaja sobre el resto de los Estados en infraestructura y capital humano.

Mientras tanto, Nuevo León también de alto nivel institucional, es el Estado que menos cobra por trámites del gobierno y el segundo con mayor recaudación de impuestos por gasto asociado. Lo que destaca del desempeño de Nuevo León es su crecimiento económico, producto de mejoras importantes en la productividad laboral, energética y agropecuaria.

Por otro lado, Quintana Roo como Entidad de nivel medio institucional es el Estado que mayor porcentaje de sus ingresos obtiene por turismo y la Entidad con el sector de servicios más grande del país en proporción a su PIB. Además de ser el Estado con mayor número de empresas grandes en relación a su población económicamente activa.

Colima también con un nivel medio institucional, es el Estado con menor corrupción en el país; hay que reconocer que es el Estado con mejor percepción sobre seguridad, es la Entidad con más áreas naturales protegidas como porcentaje de su territorio y es el Estado con mejor índice de gestión de trámites empresariales.

Sin embargo, el Estado de México siendo de bajo nivel institucional, destaca un retroceso en algunas variables institucionales, sobre todo aquellas relacionadas con transparencia, corrupción, inversión del gobierno, independencia fiscal y recaudación, así como un aumento en el riesgo de su deuda.

En la misma línea, la Entidad de Hidalgo destaca en el gran deterioro en variables institucionales al volverse más inseguro, retroceder en la procuración de justicia, transparencia y en el índice de corrupción. Por otro lado, el gobierno también perdió independencia fiscal y redujo el porcentaje de su gasto público en inversión y tecnología.

**CUADRO 4
NIVELES DE
COMPETITIVIDAD**

NIVEL INSTITUCIONAL	ENTIDAD	INDICADORES
ALTO	Baja California	Aprovechamiento de las relaciones internacionales, Sociedad incluyente, preparada y sana, Sectores económicos en vigorosa competencia, Sectores precursores de clase mundial, y Manejo sustentable del medio ambiente.
ALTO	Chihuahua	Economía estable y dinámica y Aprovechamiento de las relaciones internacionales además de sus Mercados de factores eficientes
MEDIO	Nayarit	Sistema de derecho confiable y objetivo, y Sistema político estable y funcional, esto sumado a que su gobierno entra en el indicador de Gobiernos eficientes y eficaces.

MEDIO	Jalisco	Sistema político estable y funcional, Sectores económicos en vigorosa competencia, Sectores precursores de clase mundial y Aprovechamiento de las relaciones internacionales.
BAJO	Guerrero	Manejo sustentable del medio ambiente y un Sistema político estable y funcional.
BAJO	Chiapas	Sistema político estable y funcional y un Sistema de derecho confiable y objetivo.

Elaboración propia con base en IMCO, 2008:78-79, 114-115, 126-127, 222-223,270-271.

En continuación con la comparación entre las Entidades del mismo nivel institucional y con las Entidades de otro nivel institucional, se refleja que Baja California como una Entidad de alto nivel institucional es el Estado que avanzó en variables institucionales al reducir el costo de la nómina (en proporción al gasto total), mejorar la recaudación, destinar mayor proporción del gasto a inversión y mejorar la procuración de justicia, entre otros.

Por su parte, Chihuahua, otra Entidad con alto nivel institucional es la Entidad que mayor proporción de su gasto público destina a inversión. Destacan entre los avances de Chihuahua: el mayor crecimiento económico con baja variabilidad atribuible en buena medida al aumento de la inversión extranjera directa.

Lo que más destaca del avance de Nayarit de su nivel medio institucional, es que las mejoras se deben principalmente a cambios en variables institucionales en donde el gobierno ha mejorado el clima de negocios, se ha vuelto más eficiente en los trámites, ha incrementado la inversión y la transparencia.

Sin embargo, Jalisco, otra Entidad de nivel medio institucional en cuanto a variables institucionales, avanzó en el combate de los mercados informales y logró mejorar en la calidad de la justicia. Jalisco logró un buen equilibrio de poderes en su Congreso sin perder la posibilidad de acuerdos entre el Legislativo y Ejecutivo estatal

Por otra parte, Guerrero el cual se ubica en el apartado de baja institucionalización en cuanto a variables institucionales, retrocedió en el clima de negocios (marco regulatorio y apertura de empresas) y en su recaudación. Pese a esto, el estado avanzó en la procuración de justicia, seguridad y combate de mercados informales.

Por último, el Estado de también bajo nivel institucional, Chiapas, pese a las mejoras en el sistema de procuración de justicia, seguridad y regulación, el Estado sufrió una desaceleración de su economía. Esta se puede explicar por retrocesos en la productividad de los factores de producción (capital y tierra), la baja inversión extranjera y la disminución en el flujo internacional de personas.

**CUADRO 5
NIVELES DE
COMPETITIVIDAD**

NIVEL INSTITUCIONAL	ENTIDAD	INDICADORES
ALTO	Aguascalientes	<p>Manejo sustentable del medio ambiente, Mercados de factores eficientes, Gobiernos eficientes y eficaces, Sectores precursores de clase mundial y Sistema político estable y funcional.</p>
ALTO	Coahuila	<p>Sociedad incluyente, preparada y sana, Manejo sustentable del medio ambiente, Mercados de factores eficientes, Aprovechamiento de las relaciones internacionales y, Sectores económicos en vigorosa competencia.</p>
MEDIO	Sinaloa	<p>Gobiernos eficientes y eficaces, Manejo sustentable del medio ambiente y Mercados de factores eficientes.</p>

MEDIO	Guanajuato	Su Sistema político estable y funcional, Sistema de derecho confiable y objetivo, Manejo sustentable del medio ambiente y Gobiernos eficientes y eficaces
BAJO	Tlaxcala	Manejo sustentable del medio ambiente y Sectores económicos en vigorosa competencia
BAJO	Oaxaca	En infraestructura y educación, a pesar de que el estado ha mejorado de manera importante, el avance no ha sido suficiente para alcanzar a la entidad colocarse en un nivel medio de institucionalidad.

Elaboración propia con base en IMCO, 2008: 66-67, 138-139, 186-187, 354-355, 402-403.

Para concluir este apartado de cuadros y de comparaciones entre las Entidades, donde claramente las mismas se ubican en el tipo de nivel institucional, según el grado de indicadores con las que cuenta cada Entidad, se menciona que Aguascalientes, al considerarse como una Entidad de un nivel alto institucional redujo los demandantes de conflicto laboral y aumentó la productividad laboral y es el Estado con mayor volumen de aguas residuales tratadas por habitante, así como el que mayor porcentaje de residuos sólidos dispone en rellenos sanitarios y además es el Estado con menor número de especies en peligro de extinción, al considerar el total de especies en la Entidad.

Coahuila, por su parte, es importante mencionar que es el Estado que menos recursos destina a deuda pública dados sus ingresos por participaciones estatales y el segundo Estado con menor riesgo en su deuda, es el Estado que más reforesta y es el segundo Estado con el mayor comercio internacional como proporción de su economía.

En el plano de nivel medio institucional, Sinaloa es el cuarto Estado con mayor red de carreteras avanzadas por kilómetro cuadrado y además destaca el crecimiento de su economía basado en mejoras en el sector agrícola, uno de los más importantes para el Estado ya que se tecnificó y aumentó su escala de producción.

Bajo la misma tónica institucional, Guanajuato es la última Entidad que entra en este listado medio institucional; entre los factores que contribuyen a su nivel medio institucional el Estado avanzó fortaleciendo sus instituciones, sobre todo al mejorar su procuración de justicia, su independencia fiscal, transparencia y marco regulatorio.

Por otro lado, Tlaxcala que posee un nivel bajo de institucionalidad, se caracteriza por estar entre los gobiernos más rezagados del país y pese a algunas mejoras, destaca la caída en la inversión pública, el mayor cobro por trámites y la lenta mejoría en variables de su sistema de procuración de justicia.

El último Estado que se describirá es Oaxaca, lo que destaca de la situación de Oaxaca es la importante mejoría en el desempeño económico, al revertir las tasas reales de crecimiento del PIB de negativas a positivas. No obstante los avances económicos, Oaxaca cayó en sus ya rezagadas variables institucionales, al retroceder en indicadores que afectan el clima de negocios y la eficiencia de su procuración de justicia.

CONCLUSIONES.

Esta investigación llega a las siguientes conclusiones. Para el caso de la Teoría Institucional, la cual corresponde al primer capítulo es pertinente decir que:

I.- Los teóricos del viejo institucionalismo conceptualizan a las instituciones como las reglas del juego dentro de una organización pero analizadas desde el punto de vista contextualista, utilitarista, reduccionista, funcionalista e instrumentalista; en un segundo momento,

II.- Los teóricos del Nuevo Institucionalismo conciben a las instituciones dentro de un enfoque funcional-descriptivo donde las propias instituciones y la sociedad tienen atribuciones entre sí y además concede un papel más autónomo a las instituciones.

III.- El cambio institucional es visto como la relación simbiótica entre las instituciones a través del tiempo como parte de la evolución, además de que el cambio institucional es propiciado por accidentes, la evolución y la innovación; los cambios son naturales en las instituciones, sin embargo no se tienen contempladas en la conformación de las mismas.

Para el caso del segundo capítulo, el cual hace referencia a la Institucionalidad en el Estado Mexicano, las conclusiones son las siguientes:

I.- De la institucionalidad mexicana, se puede decir que en esta etapa se presenta una integración institucional en conjunto con la cultura dentro de la sociedad, y en las instituciones dicha integración es de gran relevancia ya que permite un mejor manejo para la realidad institucional.

II.- De la relación de las instituciones con la sociedad se puede concluir que ambas se necesitan entre sí, el vínculo entre estas dos esferas es vital para poder explicar el comportamiento de la institución y del comportamiento de la sociedad, entre más unidas estén estas dos esferas, la institucionalidad será mucho mejor y de mejor calidad.

III.- Sobre el desempeño institucional se puede concluir que los indicadores que propone ILPES para abordar dicho desempeño son importantes si se quiere generalizar el grado institucional, sin embargo para poder profundizar dicho grado institucional, es necesario encontrar hallazgos más específicos y de carácter contextual, en el sentido de explicar el tiempo y espacio de cada Entidad.

Existen dos momentos para concluir el tercer y último capítulo denominado Instituciones Latinoamericanas y Competitividad Institucional en el Estado Mexicano; en un primer momento, del Nuevo Institucionalismo Latinoamericano se concluye lo siguiente:

I.- Teóricamente se concluye que el Nuevo Institucionalismo es hoy día uno de los pilares de la Ciencia Política Latinoamericana, centrado en reglas, procedimientos y organizaciones formales e informales de los gobiernos en los distintos países. Su metodología tiene un carácter institucional –descriptivo, formal, legal, histórico, comparativo- y pretende explicar, por una parte, la relación entre la sociedad y las instituciones y por otra, de que modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales e informales determinan o no la institucionalización latinoamericana.

II.- Se cree que las instituciones solo son un reflejo de relaciones sociales y económicas, por lo tanto, no tienen mucha relevancia en el sistema. Es necesario subrayar que las instituciones son un elemento dentro del conjunto, pero no las únicas responsables del proceso político y social tan complejo de las sociedades latinoamericanas.

III.- La idea de que en sus bondades reside el éxito de sus efectos en las sociedades que rigen, de allí la tendencia a cambiarlas y reformarlas cuando no son totalmente eficientes para el momento histórico y contextual donde fueron insertadas.

IV.- Las instituciones, especialmente las formales, como el Estado, el Presidencialismo, el Sistema Electoral, aportan importantes elementos de orden y codifican la experiencia mediante procedimientos estándares, reglas, leyes primordiales para entender el modo en que el desarrollo histórico en la región latinoamericana se ha ido encauzando hacia nuevos rumbos.

V.- El entorno de las instituciones no es estable y la adaptación a él no es instantánea, ya que se protegen a sí mismas, en parte mostrándose resistentes a muchas formas de cambio y en parte desarrollan sus propios criterios de pertinencia, de distribución de recursos y reglas constitucionales.

VI.- Por ello, la estabilidad institucional en América Latina trasciende en mucho la Teoría Neoinstitucional, porque para lograr un proceso de consolidación y estabilización se requieren cambios importantes en la relación Estado-Sociedad, que apunten en dirección de mayores índices de representación política e incorporación social de amplios sectores de la sociedad.

En un segundo momento, las conclusiones sobre los factores de competitividad propuestos por el IMCO son las siguientes:

Partiendo del desarrollo institucional y de las herramientas de exploración como el Instituto Mexicano para la Competitividad, se llega a la conclusión de que la conformación de la Institucionalidad Mexicana se encuentra a partir del manejo y la aplicación de elementos como el cambio institucional, la gestión basada en resultados, la exploración de indicadores como un gobierno eficiente y eficaz, una sociedad preparada e incluyente, una sociedad dinámica, por mencionar algunos, pero lo más indispensable es que las instituciones en México logren concebir bases fuertes, sólidas y con una estructura de largo alcance, que no seas fáciles de corromper y que las instituciones se acerquen a la sociedad, brindando soluciones ante las necesidades de la misma, es bueno que las instituciones tengan sentido humano y flexibilidad puesto que pueden influir en las decisiones y

el desarrollo de la sociedad, así como también la sociedad tenga la capacidad de desarrollar y moldear a sus instituciones de manera que con el trabajo de ambas éste Estado Mexicano se encuentre en un óptimo desempeño.

Por otro lado, como en ésta investigación se utilizó la exploración de 18 entidades federativas el grado de institucionalidad que existe en el Estado Mexicano, se encuentra dividido dentro de cada entidad, es decir, a cada entidad le corresponde un grado de institucionalidad de acuerdo a los indicadores que propone el IMCO y que en ésta investigación se retomaron como la herramienta idónea y practica para determinar y asignar los grados de institucionalidad los cuales son, nivel alto institucional, nivel medio institucional y nivel bajo institucional. Sin embargo, también se llegan a las siguientes conclusiones:

I.- Para poder conformar el nivel de institucionalidad alto en el Estado Mexicano se necesita contar con la mayor cantidad de indicadores vistos desde su realidad competitiva coaligados con la visión estratégica de cada Entidad, hay que recordar que los hallazgos propuestos por el IMCO son diez y este nivel alto contara con al menos cinco hallazgos.

II.- Para poder conformar el nivel medio de institucionalidad en el Estado Mexicano se necesita que las entidades cuenten con al menos cuatro indicadores propuestos por el IMCO y claro está que su realidad competitiva y su visión estratégica también tendrán que estar coaligadas lo mejor posible;

III.- Aquellas entidades que cuenten con un nivel bajo de institucionalidad, serán aquellas Estados que carezcan de los indicadores propuestos por el IMCO y que además no cuenten con la coherencia entre su realidad y su visión estratégica.

IV.- Otro aprendizaje se refiere a la necesidad de mayor coordinación entre entidades para coordinar sus aspiraciones compartidas. En particular en un gran número de entidades cuya prioridad radica en convertirse en eje logístico. Lo anterior a partir de ambiciosos proyectos de infraestructura y de transporte que plantean sofisticados corredores multimodales y servicios relacionados.

V.- La última conclusión es que los aspectos en donde más rezagos tienen las entidades son aquellos que están más influenciados por el pobre desarrollo de nuestras instituciones ya que hay otros países que cuentan con los mismos resultados con menor inversión en sus instituciones.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS, Galicia, Fernando (1991), *Introducción a la metodología de investigación en ciencias de la administración y del comportamiento*, México, Editorial Trillas.

AYALA ESPINO, José, (1999), *Instituciones y economía, Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura.

AYALA ESPINO, JOSÉ Y GONZÁLEZ GARCÍA, Juan, (2001), “El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico” en *Comercio Exterior*, vol.51, núm. 1, México.

BONNEFOY, Juan Cristóbal y Armijo Marianela, (2005), *Indicadores de desempeño en el sector público*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.

- CAVADIAS, Emis, (2001), "El Nuevo Institucionalismo en América Latina", en *Ciencias de Gobierno*, año 5, número 10, Gobernación del Estado Zulia Venezuela, pp. 11-25.
- DUVERGER, Maurice (1957), "*Los Partidos Políticos*", Fondo de Cultura Económica, México.
- FARFÁN MENDOZA, Guillermo, (2007), "El Nuevo Institucionalismo histórico y las políticas sociales" en *Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, , año/vol. 3, núm. 001, D.F. México, UAM Iztapalapa, pp. 87-124.
- GOODIN, ROBERT Y KLINGERMANN Hansdieter, (2001), *Nuevo manual de ciencia política*, Tomo 1, España, Editorial Itsmo.
- GRANOVETTER, Mark, (1985), "La fuerza de los vínculos débiles" en *American Journal of Sociology*, vol.78, núm.6, pp. 1360-1380 (Traducción de María Ángeles García Verdasco.
- HALL, Peter A., (1998), *Ciencia política y tres nuevos institucionalismos*, Universidad de Michigan.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1990) *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Buenos aires, Paidós 1ªed 4ªreimp.
- IMCO, Instituto Mexicano para la Competitividad, Competitividad Estatal 2008 Aspiraciones y realidad: las agendas del futuro, (2008), s/f, en <http://imco.org.mx/es/> consultado el 15 de enero del 2012.
- MARCH JAMES G. Y OLSEN Johan P. (1989), *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, Editorial Simon and Schuster.

- MEDINA VASQUEZ, JAVIER Y ORTEGON, Edgar, (2006), *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- MEJIA, José Lira, (2005), *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*, CLAD.
- NORTH, Douglas C., (1998), *La teoría económica neoinstitucionalista y el desarrollo latinoamericano*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- O'DONNELL, Guillermo, (1992), *Democracia Delegativa*, s/f, en http://www.forumjustica.com.br/.../O'Donnell_Democracia-Delegativa.pdf, consultado el 25 de marzo del 2012.
- OSTROM, Elinor (1994) *Reglas, Juegos y Comportamientos Institucionales*, s/f, en, http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.V_No.II_2dosem/BPJ_Vol.5_No.II_2dosem.pdf, consultado el 25 de septiembre del 2011.
- PARRA, Francisco José, (2005), "Liberalismo: Nuevo Institucionalismo y cambio político en Política y Cultura" en *Política y Cultura*, mes Otoño, núm. 24, Distrito Federal, México, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco, pp. 31-61.
- PETERS, Guy, B. (1999) *El Nuevo Institucionalismo, la teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Editorial Gedisa S.A.
- PIERSON, Paul, (2000), El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 17, núm. 1 Montevideo, pp. 7-38.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2009), *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo*, NY, Editorial A.K. Office Supplies.

POWEL, Walter W., y Di maggio Paul J. (1999), *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica.

RIVAS Leone, José Antonio (2003) “El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones” en *Revista Reflexión Política*, mes Junio, núm. 9, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, pp. 37-46.

T.D. COOK, CH.S. Reichardt (1995), *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*, Madrid, Ediciones Morata, 2° ed.

VERGARA, Rodolfo, (1993), Decisiones, organizaciones y Nuevo Institucionalismo, en *Perfiles Latinoamericanos*, diciembre, núm.003, D.F. México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.