

Un análisis más sincero del gobierno de México

Ignacio Ibarra López

México es un país con una riqueza cultural y material envidiable. Sin embargo, se percibe un desencanto pues pese a todas ventajas del país, nuestra situación económica, política y social parece empeorar día con día. Según las últimas cifras reportadas por el gobierno, en cuestión de pobreza hemos traspasado la nada despreciable cantidad de 50 millones de pobres.¹

Tras la histórica derrota del partido “oficial” en las elecciones del 2 de julio del 2000, se respiraba un aire de cambio y euforia que permitía a propios y extraños pensar en la enorme posibilidad de encontrar de manera más sencilla la solución a gran parte de los problemas. Desdichadamente, después de la “embriaguez democrática”, la realidad como siempre cruel, se ha encargado de recordarnos que la tarea por desempeñar es casi titánica pues representa la suma de rezagos históricos. Como muestra: una reforma estructural del sistema político que permita una consolidación de la democracia, el creciente aumento en los

niveles de corrupción de autoridades, inseguridad pública, desempleo, marginación, etc.

Lo más lacerante de esta realidad, no es que exhiba la inoperancia del gobierno, sino que la propia sociedad queda en entredicho, pues finalmente el gobierno es un producto creado y modificado por ella.

Otro asunto preocupante, es que esta tendencia parece indicar que en un futuro próximo nuestros problemas no observarán menores niveles. De hecho, la democracia en pañales que experimenta el país, junto con una pésima interpretación del espíritu que motiva la misma, ha creado nuevos conflictos como confusión y parálisis política entre los poderes de la unión, participación desorganizada de la sociedad, oportunismo de grupos sectoriales, etc., lo que ocasiona un desempeño ineficiente del gobierno en su conjunto.

A pesar de la voluntad de gobernantes y gobernados parece que no se consiguen resultados satisfactorios y sostenibles, dando la impresión de que no se avanza hacia ninguna parte, tal vez porque no se utilizan las herramientas adecuadas, tal vez porque resulta muy conveniente que la situación

¹ Esta referencia se basa en el informe presentado el día 13 de agosto de 2002 por el coordinador de políticas públicas del actual gobierno Eduardo Sojo.

permanezca igual para determinados grupos políticos y económicos o tal vez porque ni siquiera el propio gobierno conoce realmente las causas que lo han llevado hasta este punto de inoperancia.

La realidad es muy sutil y se empeña en esconderse de muchas formas por lo que se requiere de una gran capacidad de observación y paciencia para comprenderla siendo necesario el uso de análisis más profundos. En este sentido, a través de este trabajo se plantea una propuesta metodológica para poder estudiar los problemas del gobierno partiendo de los elementos teóricos básicos del análisis institucional.

Este asunto es de suma importancia principalmente por dos razones: 1) ofrece la posibilidad de destruir el mito de la ineficiencia que mueve al gobierno y que contribuye a nulificar las propuestas de racionalidad en su desempeño y; 2) La difusión de nuevas metodologías desarrolladas por la disciplina económica para analizar los problemas del país mediante enfoques más cercanos a la realidad. Lo anterior es importante porque permitirá diseñar y aplicar herramientas basadas en los hechos, y no en supuestos infundados.

Como punto de partida, se asume al gobierno como una organización utilizando primordialmente el modelo neoinstitucional-económico. Por tal motivo, en las siguientes líneas pretendo presentar los elementos teóricos aplicables que permiten utilizar esta percepción para el estudio del gobierno, comenzando con un planteamiento básico: **la importancia de las instituciones.**

Innegablemente, las reglas se encuentran presentes en todos lados pues conforman las relaciones humanas. A donde vayamos, observaremos que existen reglas que

hemos diseñado para indicar patrones o formas de conducta y que modifican nuestro desempeño y el de las organizaciones. A nosotros y al gobierno nos rige la constitución y las leyes emanadas de ella; las religiones poseen ritos y dogmas que deben seguir sus fieles; la escuela establece reglamentos de ingreso, permanencia y egreso para sus alumnos y maestros; en las empresas existen políticas, reglamentos y valores para realizar una producción de calidad, etc. Incluso, hemos fabricado reglas para cuestiones tan sencillas como tener un grupo de amigos, comer o beber.

De esta forma, las reglas son importantes porque crean un orden social a través de incentivos, castigos, convicciones, valores, principios y creencias. Para lograrlo, influyen en el comportamiento y el desempeño de las personas y sus organizaciones de tres formas distintas:

1. Creando confianza, lo que permite que sean respetadas y cumplidas [North, 1990:14]
2. Produciendo incentivos, o en otras palabras, estimulando o inhibiendo el potencial de eficiencia económica y social [Prats, 1997:81-83]
3. Estableciendo límites para organizar y hacer funcionar a las organizaciones.

Al conjunto de reglas específicas sobre un área determinada se le conoce como *institución* [North, 1990:13-16] y al conjunto de instituciones se le denomina *marco institucional*. Apreciaremos que las instituciones han sido definidas en gran medida de manera consciente—no casual—por los hombres, que intentan establecer un carácter formal en su aplicación [North, 1990:66-76] provocando que su cumplimiento o incumplimiento produzca premios o casti-

gos (como el caso de las leyes). Pese a que de manera deliberada se establece un elemento coercitivo que pudiera ser suficiente motivación para cumplirlas y garantizar su permanencia a través del tiempo, en la práctica, estas instituciones se cumplen por otras circunstancias.²

En el caso de que una institución diseñada de manera formal no se llegue a cumplir, aparecerán reglas alternas que se pueden definir como “informales” [North, 1990:54-65]. Estas reglas, son un resultado “accidental” y no planeado de una alternativa que por conveniencia en su interpretación o cumplimiento suplen el vacío que dejan las instituciones formales. Lo simpático del asunto, es que este tipo de instituciones perdura mucho más tiempo pese a que no logren crear un orden social eficiente.

En ese sentido, se refleja que en el diseño, aplicación y evaluación institucional existe de antemano un límite humano expresado en nuestra propia capacidad que se denomina *racionalidad limitada* [Simon, 1947]. Esta limitante, indica que los hombres tendemos a buscar ser racionales pero difícilmente se puede lograr plenamente debido a que los hombres somos imperfectos.³ Esta racionalidad limitada origina que en las relaciones humanas, exista un *oportunismo* que provoca divergencias en el

² Es factible desechar la vieja hipótesis de que al aumentar los castigos ante determinados delitos se logrará impactar en el comportamiento de los hombres lo suficiente como para disminuir un problema determinado. Por el contrario, es probable que en la mayoría de los casos, al aumentar los castigos se produzca un incentivo adicional para quien perpetra un delito porque al ser mayor el riesgo, es mayor la recompensa que se adquiere por efectuar un delito.

³ Siempre existen situaciones que modifican

cumplimiento de las instituciones [Riordan, 1983]. Representa hasta cierto punto, el privilegiar la maximización de objetivos particulares para los poseedores de ventajas técnicas, tecnológicas, de recursos, de información o cualquier otro tipo.

Por esta razón, las instituciones que se encuentran bien diseñadas contrarrestan de cierta forma la racionalidad limitada y por lo tanto logran inhibir el oportunismo en las relaciones humanas. De esta forma, para garantizar mejores instituciones se debe tener en cuenta que estas deben poseer tres características principales:

1. Abarcar el mayor número de fenómenos o estados de la naturaleza para evitar en lo posible los vacíos que fortalecen la aparición de instituciones informales.
2. Ser claras y fáciles de interpretar por las personas para reducir la racionalidad limitada y el oportunismo.
3. Ser coherentes mediante el análisis metódico de los hechos y el ambiente en que se crean y desarrollan.

Una de las características que poseen la mayor parte de las instituciones en el país, es carecer de elementos mencionados y por ello no influyen positivamente en el comportamiento y desempeño de hombres y organizaciones.⁴ Nuestras instituciones pro-

nuestra racionalidad como las emociones, sentimientos, impedimentos físicos, etc. Contrario al concepto básico de la teoría clásica de la economía en que los hombres siempre son racionales, la racionalidad limitada se erige como una propuesta más acertada y realista que incluye la imperfección de los hombres bajo el marco del *hombre administrativo* [Simon, 1947].

⁴ Aunque risible, una prueba fehaciente de esta realidad es la inspiración de refranes populares

vocan conductas ineficientes y oportunistas que puedan ser aprovechadas para satisfacer otro tipo de intereses o motivaciones individuales (los abogados que utilizan su conocimiento legal, como mejor les conviene económicamente con el sacrificio de la necesidad real de sus clientes, por ejemplo). En ciertos casos no se pueden o se quieren cumplir porque no se entienden o bien contradicen la realidad social.

A través del análisis de las instituciones, se puede comprender mejor al gobierno, permitiendo realizar un estudio en términos más administrativos que políticos gracias a que posee las mismas características básicas de toda organización:

1. Un objetivo, el cual intenta lograr de la mejor manera posible
2. Las elecciones de sus integrantes se realizan bajo un conjunto de reglas que se conoce como institución.

De la primera característica se infiere que finalmente el gobierno tiene un papel “maximizador”, en pocas palabras, tiende a buscar la eficiencia⁵ al cumplir su objetivo. De la segunda, podemos apuntar el subordinar las acciones gubernamentales hacia el

como “el que agandalla no batalla”, “platica poblano, mientras yo te gano”, que plasman nuestro espíritu por privilegiar los juegos donde existe un solo ganador en vez de plantear intercambios cooperativos.

⁵ Como en toda organización, los integrantes del gobierno se encuentran sujetos a una dinámica decisoria para poder satisfacer necesidades. La eficiencia del gobierno representa el que se hayan asignado de la mejor manera posible los factores y recursos necesarios para satisfacer las necesidades de una sociedad [Samuelson y Nordhaus, 1979:179-182]. Cuando se es eficiente solo es posible aumentar el bienestar de una persona reduciendo el de alguna otra.

marco institucional formal e informal, representa un límite a su desempeño y al logro de su objetivo. Por lo antes expresado en torno a la naturaleza de los hombres, las instituciones funcionan como válvulas diseñadas y aplicadas para fomentar la eficiencia e inhibir la ineficiencia.

Con tales argumentos, es posible establecer una premisa básica: *“Si el gobierno observa ineficiencia es porque sus instituciones son inadecuadas puesto que no cumplen la función de incentivar la eficiencia económica y social. Si se quieren gobiernos eficientes, se necesitan instituciones eficientes”*.

La debilidad institucional motivo de ineficiencia en el desempeño de organizaciones: el caso de las empresas y el gobierno.

En un mundo globalizado, donde la economía de mercado ha influido en casi todos los aspectos de la humanidad mediante la proliferación del modelo neoliberal, la pertinencia del gobierno ha sido duramente cuestionada, planteando que representa un “obstáculo” mas que un incentivo del desarrollo. La razón de tal afirmación se fundamenta en que su eficiencia es tan baja que alcanza niveles que sugieren inoperancia en cuanto a las tareas que realiza. Esto ha justificado procesos de privatización o reasignación de actividades del gobierno hacia las empresas con la aparición de reformas administrativas encaminadas a constituir gobiernos “gerenciales” a imagen y semejanza de transnacionales.

En parte, estos cambios obedecen a una lógica muy simple: las empresas han demostrado que su único camino para sobrevivir ante la competencia salvaje del merca-

do, es ser eficientes y lograr resultados que satisfacen a sus clientes, por ello diseñan y aplican instituciones eficientes.

Pese a todo lo que se manifieste, el gobierno es una organización creada con un fin determinado por lo que requiere ser racional para lograrlo de la mejor forma posible. Por esta razón, es posible que al igual que otras organizaciones (como las privadas), también puede ser racional con sus propios medios.

Y es que el argumento de insertar en el gobierno modelos, esquemas y culturas que provocan racionalidad en la organización empresarial (aunque cuenta con ciertos fundamentos teóricos), siempre será criticado porque se basa primordialmente en postulados tecnócratas que interpretan los problemas únicamente desde el enfoque de la organización y no de las instituciones. En otras palabras, se intentan hacer cambios que no producen resultados concretos porque las reformas chocan con el marco institucional formal e informal que limita al gobierno que es completamente distinto al de la empresa.

Como demostración, basta recordar que en más de una ocasión se han intentado establecer reformas administrativas que incentiven la eficiencia de los servidores públicos de manera similar a las empresas (incluso se ha llegado hasta el punto de certificar procesos ante la norma ISO correspondiente con la esperanza de alcanzar niveles de calidad similares).⁶ En la práctica los resultados son pocos o nulos porque la

⁶ Un ejemplo bastante reciente: El día 7 de enero de 2003, la Dirección de Estadística e Información de la Secretaría de Finanzas y desarrollo Social, del Gobierno del Estado de Puebla (SFDS) obtuvo la certificación ISO 9002 al proceso de elaboración del

solución de las necesidades⁷ de la sociedad continúa en espera.

Este fracaso viene acompañado de un diseño que rara vez toma en cuenta a las instituciones informales como: el terror laboral ejercido por los jefes, la falta de compromiso de los operativos hacia la organización, la corrupción, el nepotismo, el compadrazgo, etc.; a veces por desconocimiento, a veces por subestimarlos y a veces por preservarlos. Al final, las modificaciones que son funcionales para las empresas difícilmente lo son para el gobierno, pues el marco institucional es completamente diferente y no porque uno sea “por naturaleza”

Informe de Gobierno Estatal. Con ello, se presume que el informe cuenta con un estándar mínimo de calidad en el desarrollo de sus procesos; sin embargo, para poder afirmar lo anterior (y por tanto garantizar que la certificación es adecuada), es necesario analizar todos los procesos en relación al valor final, situación que no pudo verificarse antes de este día por las siguientes razones: 1) el informe se termina de elaborar unas pocas horas antes de que se presente; 2) Para el día en que se certificó este proceso no se tenían las firmas de aceptación de los secretarios de estado acerca de los textos que muestran las tareas desempeñadas en el período de gestión 3) Una parte fundamental del informe de gobierno es el anexo programático y el anexo estadístico mismos que continúan en fase de elaboración. En este caso, la certificación queda en el plano subjetivo, en el abstracto. Lo anterior, se encuentra basado en los testimonios de analistas de dicha área, que por cuestiones personales no autorizaron la publicación de sus nombres.

⁷ Jamás se debe olvidar que el espíritu de los cambios y reformas administrativas en el gobierno debe conducir a un mejor desarrollo en la equidad y la calidad de vida de las personas que es un asunto que en nuestro país no mejorará con el simple hecho de que el gobierno certifique sus procesos. En términos generales, a los habitantes no les importa mucho si se certifica un proceso, lo que les importa es que se resuelvan sus demandas.

más racional que el otro.⁸

La búsqueda de la eficiencia en el gobierno, una búsqueda del cambio institucional.

La poca o nula observación de las instituciones, es la causa principal de que en México no se logren resultados abundantes y sostenibles. Querer resolver problemas en organizaciones sin antes conocer las instituciones o reglas del juego en las que estas se mueven, es pecar de ingenuidad o intentar soluciones coyunturales en lo que significa una de las posiciones más cómodas pero al mismo tiempo de mayor riesgo para todo

⁸ Como me he empeñado en demostrar, no comparto la idea de que el gobierno constituye una organización de naturaleza ineficiente lo cual impide que pueda alcanzar un accionar correcto. Pienso que esta conclusión perversa lo único que ocasiona es la mitificación de paradigmas en cuanto a las organizaciones y la perfecta “justificación teórica” a los modelos de privatización de las tareas y servicios del gobierno aunque en la realidad las empresas al desempeñar funciones de gobierno, también resultan ineficientes (el caso de las concesiones realizadas por el Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Puebla (SOA-PAP) a empresas privadas). Además, hasta hace muy poco se creía que únicamente en el gobierno existían instituciones ineficientes, sin embargo, las grandes firmas no pueden sentirse ajenas a esta problemática como demuestran los escándalos en Elron Electronic Industries Ltd, (compañía multinacional que se encarga entre otras cosas de la dotación de energía eléctrica en ciertos países de Sudamérica), Worldcom (cuya filial en México es AVANTEL) y los bancos mexicanos que con su corrupción y manejos ineficientes originaron el tan citado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) a nivel federal. Al final de cuentas, estos casos demuestran que el problema de la ineficiencia y la corrupción son comunes a cualquier organización sea pública, privada o de cualquier otra índole.

gobernante: dejar que el país se conduzca de manera inercial hasta que sea inevitable su caída.

Esta actitud se puede entender porque es muy difícil cambiar racionalmente una institución.⁹ Si se quisiera hacer esto último, representaría un proceso muy largo y dedicado porque de alguna forma el cambio institucional no puede ser plenamente racional desde el momento que implica intentar modificar el conjunto de principios, ideas y valores que se han arraigado con el tiempo (que además de manera camaleónica se adaptan a nuevas realidades) y porque los resultados que se pudieran obtener serían poco predecibles.

Pese a todo, el gobierno aún puede aspirar a lograr la tan anhelada eficiencia en sus instituciones, en su organización y en los individuos que la componen mediante la influencia y orientación del cambio institucional de una manera racional. Sin embargo, esto sólo se puede lograr si de manera humilde no se persiguen quimeras mediante el desarrollo de ingenierías utópicas [Popper, 1985:157-160]. En este sentido, las ingenierías utópicas significan esperar alcanzar un ideal a través de una estrategia muy bien trazada (convertirnos en potencia mundial, reducir la pobreza en un sexenio, crecer económicamente a tasas inalcanzables, crear altas cantidades de empleo, etc.) pero que muy probablemente no se logrará pues no concuerda con la realidad

⁹ Como lo demuestra la creación de dependencias y unidades administrativas con nuevos marcos institucionales ante la inflexibilidad de realizar cambios constitucionales o intentar eliminar de manera concreta problemas como el de la corrupción del gobierno.

al no observarse las características del terreno institucional en el que se propone su establecimiento. Como se podrá deducir, pensar con tal abstracción es peligroso porque termina por propiciar el que “soñemos con ilusiones para que despertemos con pesadillas”.

En contraparte, es posible adoptar una ingeniería social gradual [Popper, 1985:157-160] en la que se tiene el objetivo, pero no se espera con certeza que se llegue a él porque siempre existe la conciencia de que este estado ideal se encuentra muy lejano. Además, este ideal puede cambiar con las generaciones (incluida la presente) que esperan también ejercer su derecho a pensar en su propio estado ideal. En este sentido, el estado ideal no significa alcanzar la felicidad plena de la sociedad pues es imposible institucionalmente; más bien, constituye el establecimiento del derecho a recibir toda la ayuda posible en caso de sufrimiento y tratar de establecer mayor igualdad en la sociedad. Este modelo orienta el esfuerzo en los problemas más graves de una sociedad en lugar de intentar conseguir el bien último. Es palpable la diferencia entre un método que piensa que sistemáticamente se consiguen respuestas rápidas y otro que de manera contraria sostiene que la solución de los problemas necesita de tiempo y que propone que solo a través de probar, equivocarse y corregir se consiguen resultados sostenibles.

El dilema, es que las ingenierías graduales requieren de tiempo, y los gobernantes si de algo carecen es de ello pues requieren implementar acciones con prontitud hacia determinados terrenos: combate la pobreza, servicios de salud, regulación de aspectos estratégicos para el mercado, aumentado su

capacidad tecnológica, etc. Lo paradójico es que estos informes no precisamente son presurosos porque se deban a las necesidades de los habitantes de los estados sino a los organismos supranacionales que aportan el dinero para implementar las políticas del gobierno y que como todo inversionista quieren asegurar la rentabilidad de sus préstamos.

Además, el adoptar cambios graduales es asunto muy difícil para los gobernantes puesto que realizar procesos de prueba y error de manera abierta y conciente conlleva a la aceptación de errores, situación que no es bien vista en el juego político.

Pero, aún así, es necesario hacer el esfuerzo porque la clave no se encuentra en obtener resultados rápidos e insostenibles que constituyan respuestas mesiánicas de un sexenio a problemas ancestrales de bastante tiempo mediante la realización de acciones impactantes con resultados deslucidos influidas por presiones exteriores. Tampoco se trata de destinar todos los esfuerzos y recursos al estudio de las instituciones puesto que con ello es poco probable que podamos abarcar el entendimiento completo de ellas y las organizaciones de manera suficiente como para establecer soluciones adecuadas.

La propuesta se verifica en encontrar un justo medio en lo que constituye un esfuerzo dedicado, responsable y paciente que comenzará con definir los problemas básicos que más afectan al país. Se deberá pensar de manera más práctica y gozar de la complicidad de la aplicación y experimentación de las variables encontradas en el análisis institucional para poder revertir poco a poco nuestra fatal tendencia.

Es obvio que este esfuerzo no pretende

sacrificar cuestiones básicas y de corto plazo como seguridad, educación o salud.

De lo que se trata es de conocer prioritariamente la eficiencia de nuestras organizaciones para después intentar entender como han llegado a esos niveles a través del análisis de sus límites institucionales. Posteriormente, podremos comenzar a experimentar con soluciones más lógicas; a probar y equivocarnos, pues finalmente seguimos siendo hombres imperfectos queriendo crear gobiernos y sociedades perfectas.

Como se ha expresado, el gran problema del gobierno mexicano, es que sus instituciones no generan certidumbre y eficiencia dentro y fuera de su propia estructura a los diversos actores sociales porque las reglas de juego son confusas. Lejos de evitar el oportunismo y la racionalidad limitada de las personas y organizaciones, lo fomentan.

Una propuesta del cambio institucional.

Si con los cambios políticos en México se ha avanzado hacia una nueva democracia, es necesario en primer lugar fortalecer esos cambios de manera formal para provocar que cada poder realice las actividades que le otorga la ley sin entorpecer las actividades de los otros.

Para el avance hacia este nuevo gobierno, es imprescindible observar cierto orden en los esfuerzos de los agentes sociales del país para obtener resultados satisfactorios y sostenibles. En ese sentido, el espíritu de la propuesta deberá basarse en la crítica que puedan aportar todos los interesados en contribuir al desarrollo permitiendo proponer y decidir sobre alternativas reales, más coherentes, por tanto, más propensas a lograrse.

Sin embargo, cabe aclarar que la re-

flexión de este documento no pretende erigirse como una receta de alternativas absoluta que nos llevaría a un supuesto triunfo. Se trata de un modesto planteamiento (dentro del inmenso universo de posibilidades que existe) que puede llegar a plasmar ciertos resultados favorables que aunque no es posible predecirlos completamente, si permitirán orientar mejor nuestros esfuerzos.

De esta forma, es posible enunciar una metodología más apegada a la realidad para estudiar los problemas del país y que se compone por los siguientes elementos: 1) Descubrimiento institucional, 2) Evaluación de la eficiencia organizacional; 3) Diseño e implementación del cambio institucional.

1) Descubrimiento institucional.

Es necesario observar al gobierno mexicano como un sistema político y no como el campo de batalla de elites con intereses propios. No se debe olvidar que en el gobierno siempre se verifica una pugna por establecer “el interés público”.¹⁰ En la mayoría de los casos, esta pugna, evita que se implementen reformas sustanciales, ya sea para mantener las estructura social¹¹ actual, ya

¹⁰ La demostración de Aguilar [1993:29-32] es contundente cuando presenta su planteamiento acerca de la formulación de políticas individuales que llegan a convertirse en asuntos públicas debido a la fuerza política de grupos determinados. En su opinión, las demandas públicas son el resultado de un complicado proceso de negociación y filtración de un sinnúmero de actores (incluido el gobierno) que concurren en “el espacio de lo público”.

¹¹ North demuestra que en muchos casos las instituciones ineficientes logran permanecer a lo largo del tiempo por la propia conveniencia que representan para un cierto grupo de agentes [North, 1990:110-120].

sea por desconocimiento o bien por ineptitud. El asunto es que mientras se siga observando al gobierno únicamente como “arena política” jamás se lograrán implementar reformas serias.

En ese marco, se podrá garantizar un descubrimiento efectivo de la realidad institucional del país a través de la transparencia, vigencia, disponibilidad y calidad de la información de las actividades del gobierno hacia la sociedad. Un asunto trascendental en el proceso de instauración de mejores instituciones.

Es asunto prioritario el acceso a información verídica, que permite elaborar mejores procesos decisorios por lo que es necesario que el propio sistema político sea lo suficientemente abierto y maduro como para permitir la crítica del exterior sin los miedos que acompañan el reconocimiento de errores.¹² Por su parte en este proceso la sociedad además de ser vigilante de que se otorgue información transparente deberá también ser madura en sus juicios para evitar en lo posible oportunismos políticos de grupos en pugna.

Una vez superada la barrera de la transparencia en la información, la tarea será la de implementar un estudio formal descriptivo y explicativo acerca del marco institucional económico y político bajo el que se desarrollan las actividades del país. No se puede lograr un diseño institucional ade-

¹² En este sentido, sin ánimos triunfalistas, son destacables ciertas acciones como las emprendidas por la Secretaría de Evaluación Desarrollo y Control de la Administración Pública del Estado de Puebla a través de programas de evaluación del gobierno que incluyen a los usuarios como el “Programa de Participación Ciudadana en la Evaluación de los Servicios Públicos”.

cuado sino se conoce con exactitud la realidad del país.¹³ Es impensable continuar caminando a ciegas y por difícil que parezca es necesario invertir el tiempo y dinero suficiente en el estudio de los marcos institucionales si es que deseamos que sean los adecuados. Se propone un esfuerzo compartido mediante el establecimiento de una línea de investigación apoyada por organismos públicos, universidades y empresas. Con el estudio, se podrán jerarquizar las instituciones menos eficientes del país para posteriormente intentar cambiarlas.

¹³ Basta remitirse al siguiente problema: En 1998, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) a nivel federal, registraba 1,332 estaciones de radio, 595 de televisión abierta y 213 de restringida; sin embargo, desconocía los datos acerca de las personas a las que se les otorgaron las concesiones ocasionando que el 60% de las emisoras radiofónicas del país fueran controladas por 3 grupos mientras que el 80% de las televisoras y repetidoras por solo 2 en lo representaba el 80% de los ingresos por publicidad [Revista *Expansión*, 2001, 14-15]. El asunto recaía principalmente en transparencia y certidumbre de los marcos institucionales formales puesto que la ley no establecía con claridad los requisitos, tiempos y procedimientos jurisdiccionales para el otorgamiento, concesión, las obligaciones y derechos de este tipo de empresas. El asunto finalmente ha estallado en un conflicto de enorme magnitud trastocando plenamente el estado de derecho cuando en la resolución de las pugnas entre las televisoras Televisión Azteca y CNI-Canal 40, la primera optó por hacerse justicia ante resoluciones emitidas por tribunales internacionales ante la insuficiencia institucional nacional. De forma pueril, debido a un desconocimiento elemental de lo que es el estado de derecho, el ejecutivo federal, de manera dramáticamente risible ha declarado que el asunto no es de su pertenencia en una actitud que abiertamente compromete el marco institucional formal del país.

2) *Evaluación de la eficiencia organizacional.*

Un aspecto fundamental al que se le da mucha importancia pero realmente se sabe y aplica muy poco en el gobierno, es el de la evaluación de la eficiencia puesto que muy pocas de las unidades administrativas que componen esta organización realizan mediciones reales y sinceras de su propio desempeño. Al igual que en el caso de la información, la causa para no hacerlo, deriva de una fuente similar: el miedo de admitir que se cometen errores que se traducirá en la pérdida de poder. Lo simpático del asunto, es que aunque la realidad es otra, el discurso de los políticos se empeña en hacer mención a una supuesta eficiencia.¹⁴

Esta situación, representa una enorme debilidad para el gobierno pues en los procesos decisivos prácticamente nunca se

¹⁴ En cualquier revisión a los principales documentos del gobierno (como informes, planes de desarrollo, etc.), se encuentran diversas alusiones al término "eficiencia". Por ejemplo, en los informes que ha presentado el Gobernador Constitucional del Estado de Puebla Lic. Melquíades Morales Flores, el concepto aparece en 87 ocasiones hasta el tercer informe; en el "Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005" del Estado de Puebla, aparece 83 veces mientras en la actualización del mismo plan, se menciona en 28. Incluso hasta existen apartados concretos referidos al asunto como en el tercer informe que en la página 65 presenta el apartado "Eficiencia Administrativa y Transparencia en la Gestión Pública". Una situación muy curiosa ligada al concepto, es el hecho de que el concepto "eficiencia" puede llegar a usarse indiscriminadamente como un sinónimo de "eficacia" aumentando la confusión en el manejo de ambos.

Datos obtenidos de la página oficial del Gobierno del Estado de Puebla:

<http://www.puebla.gob.mx/gobierno/informes.html> y

<http://www.puebla.gob.mx/gobierno/proyectos>.

sabe si las alternativas que se implementan son las adecuadas. La consecuencia es que cuando la propia realidad social las pone a prueba se propinan evidentes fracasos que pudieron reducirse o incluso evitarse.

El conocer la eficiencia de las autoridades se torna en una tarea primordial que beneficia a la sociedad (pues permite evaluar de manera racional a sus gobernantes). Además, los gobiernos adquieren mayor capacidad de evaluación de su desempeño; representa un juego donde todos ganamos. Aunque los esfuerzos en este terreno siempre se ven anulados por asuntos políticos aun es posible pretender instrumentar sistemas de medición que permitan conocer y entender nuestra situación.

Así, es necesario el desarrollo de dos estrategias fundamentales:

- 1) Elaboración de estudios y herramientas metodológicas que evalúen con sinceridad la capacidad de respuesta de las organizaciones públicas por parte de la academia.¹⁵
- 2) La creación de centros de medición y evaluación de la eficiencia administrados primordialmente por la sociedad civil que se encargará a partir de este organismo de evaluar la eficiencia en las tareas del gobierno.

De la primera, se puede enunciar que se requiere establecer mecanismos de medición más enfocados a la naturaleza institucional del gobierno y que de ser posible

¹⁵ Esta cuestión se discute con mayor profundidad tesis de licenciatura "Un Estudio de la Sostenibilidad de la Ciudad Mediante un Modelo de Análisis Institucional de la Eficiencia en su Gestión" [Ibarra, 2002:6-8 y 97-130], donde también, se plantean herramientas de medición que ofrecen ciertas soluciones.

integren mediciones de lo que representan los costos de transacción¹⁶ en las diversas etapas del proceso de gobierno que actualmente constituyen inmensos focos de ineficiencia.

En lo que respecta a la segunda estrategia, es evidente la necesidad de crear un centro de evaluación autónomo al gobierno porque la mayor parte de las organizaciones que existen con este fin llegan a constituir apéndices que por el juego político justifican la ineficiencia de la administración pública dando al traste con el espíritu evaluador y corrector que las crea. Aunque un organismo ciudadano también es susceptible de errores y manipulaciones, finalmente representa una inmejorable oportunidad de trazar procesos de evaluación más transparentes y, por tanto, que resuelvan concretamente las demandas de la población.

3) Diseño e Implementación del cambio institucional.

Una vez detectadas las debilidades institucionales del país, se podrá saber hacia don-

¹⁶ Para el enfoque institucional, la razón de ser de las organizaciones reside en imperfecciones en la circulación de información entre los agentes del mercado y la incertidumbre por los resultados la cual origina costos por realizar las transacciones. De esta manera, se establece que estos costos al alcanzar cierto nivel vuelven ineficiente al mercado motivando la aparición de un mecanismo administrativo alterno [Coase, 1937: 53-70]. En estos términos, se plantea que en los procesos de intercambio, existen costos de realización independientes del precio de los factores e insumos y que los agentes afrontan por la existencia de mercados imperfectos. Si los mercados adquieren un determinado grado de imperfección tal que los vuelve ineficientes se motivará la creación de organizaciones más eficientes que impliquen la disminución o supresión de ese costo extra.

de canalizar los recursos para lograr cambios sustanciales. La recomendación en esta etapa es la de que al pensar en cambiar nuestras instituciones ineficientes, se privilegie en ese cambio aquellas que desencadenarán un efecto multiplicador que debilita instituciones ineficientes más fuertes.

Fundamentalmente, será necesario contar con las aportaciones de la sociedad pues en ella es donde se habrán de instalar estos diseños.

A la par, y aunque es prácticamente imposible que los cambios se den por decreto [Crozier, 1994: 55-57], es necesario que las futuras instituciones formales sean creadas de manera más responsable para limitar la ineficiencia y el oportunismo con lo cual se deberá establecer un consejo consultivo integrado por los principales investigadores de las ciencias sociales para que asistan al poder legislativo en la formulación de leyes. Dadas las condiciones establecidas en la constitución, todos los mexicanos tenemos el derecho de votar y ser votados para ocupar puestos de representación popular. Los diputados (locales y federales) y senadores, en muchos casos son el mero resultado de la lucha política de grupos y por esta razón llegan a carecer de la suficiente preparación para enfrentar problemas graves del país mediante un diseño institucional adecuado. Dada la magnitud del problema, se propone el establecimiento de un consejo conformado por especialistas que asista al poder legislativo en cuestiones institucionales sin menoscabar el papel de los legisladores como representantes de la sociedad.

Para un diseño acertado, se recuerda que las instituciones deberán de:

1. Inhibir el privilegio de decisiones de particulares.

2. Favorecer la formalidad a través de la certidumbre.
3. Otorgar castigos a la ineficiencia y premios al desempeño eficiente (impiden la generación de costos de transacción).
4. Manejar un código sencillo y universal de información que puede ser entendido por todos.

Una vez resuelto el diseño, se implementarán los cambios recordando nuevamente que no se deberán seguir ingenierías utópicas sino sociales en lo que representará un proceso dialéctico. Esta aplicación de seguro traerá consigo demasiada incertidumbre por lo que deberemos optar siempre por implementar los cambios mejor estructurados (con menor costo y mayor beneficio social) y realizar las pruebas suficientes para incrementar nuestras posibilidades éxito. También será necesario contar con la suficiente paciencia puesto que muchas de las instituciones que provocan ineficiencia en el gobierno, porque su naturaleza es informal pues son el resultado de la acumulación de experiencias de años. Para el óptimo cumplimiento de esta etapa, la contribución del conocimiento que se desarrolle en el descubrimiento institucional en combinación con las mediciones de eficiencia será fundamental.

En conclusión:

En este trabajo se ha analizado al gobierno como una organización que puede ser eficiente demostrando teóricamente que las explicaciones convencionales acerca de su ineficiencia no son ciertas. A lo largo del tiempo, uno de los principales impedimentos para no desarrollar estrategias que permitan construir gobiernos racionales, es el

de mitificar la eficiencia y su estudio.

Desafortunadamente, los marcos institucionales con que opera actualmente son los principales inhibidores de la misma, al ser inciertos en su confección y aplicación.

La carencia institucional constituye un problema real puesto que pone en tela juicio la pertinencia del propio gobierno. Sin ningún ánimo fatalista se han presentado los argumentos necesarios como para demostrar que los gobiernos de continuar administrándose como hasta la fecha pueden llegar a convertirse en proyectos que represente mayores problemas que ventajas a la vida social.

Esto último es posible manifestarlo gracias a la discusión de las diversas situaciones planteadas que denotan que el gobierno es una organización humana. Dentro de estas situaciones, destaca el concepto de racionalidad limitada donde se denuncia la existencia de límites humanos para la eficiencia en contraposición a los postulados de la teoría económica neoclásica donde se cree que los hombres son plenamente racionales. También es digno mencionar la aparición de un oportunismo provocado por las ventajas que otorga esta racionalidad limitada.

Estos dos aspectos terminan por originar costos extraordinarios que se denominan costos de transacción [Williamson, 1985]. Aunque no se conocen hasta la fecha con exactitud estos costos en las organizaciones públicas y en la operación integral del sistema político mexicano, es presumible que son muy diversos y muy altos.

Por esta razón, si se quiere ser eficiente se deberá contrarrestar la racionalidad limitada y por lo tanto logran inhibir el oportunismo, reflejando costos de transacción igua-

les a cero. La única manera de lograrlo es mediante la participación conjunta del mayor número de actores.

En la medida en que nos convenzamos como ciudadanos de la imperiosa necesidad de evaluar a nuestros gobernantes con argumentos más sólidos, los gobiernos comenzarán a orientarse a satisfacer nuestras demandas como hasta el momento no lo han hecho.

En lo que respecta a la metodología presentada para analizar y lograr cambios en el gobierno, se considera que es una innovación que si bien no resolverá plenamente los problemas del país, permitirá orientar mejor las decisiones para lograrlo. Como se ha mencionado, no pretende erigirse como la redención a los problemas del

país ya que en este primer acercamiento constituye únicamente una propuesta a nivel teórico. Es necesaria su aplicación a la mayor brevedad posible para descubrir su potencialidad y limitantes.

Finalmente, es justo decir que por más análisis, propuestas o discusiones que se realicen, es necesario comenzar a trabajar recordando que las verdaderas transformaciones se originan a partir del reconocimiento sincero de la situación que se atraviesa y las posibilidades de salir de ella. Se deberá tener siempre presente que de nada sirven la ficción, y las mentiras si es que tenemos el enorme compromiso de construir los estados que habrán de habitar las futuras generaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) "Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Estudio Introductorio", México, Miguel Ángel Porrúa.
- Bobbio, Norberto (1976). "La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político", México octava reimpresión, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Coase, Ronald (1937). "La Naturaleza de la Empresa", en R. Coase, "La empresa, el Mercado y el Derecho", Madrid 1992, Alianza.
- Crozier, M. (1994), "No se cambia la sociedad por Decreto", Madrid, 1994 traducción y reimpresión del original "On ne Change pas la Société par Décret", Grasset, París.
- Dunsire, A. (1973). "Administration: The World and the Science", Londres, Martin Robinson & Co. <http://www.puebla.gob.mx/gobierno/informes.html> <http://www.puebla.gob.mx/gobierno/proyectos>.
- Ibarra López, Ignacio (2002). "Un Estudio de la Sostenibilidad de la Ciudad Mediante un Modelo de Análisis Institucional de la Eficiencia en su Gestión". Tesis de Licenciatura, Facultad de Administración, BUAP, 2002.
- March, J. y H. Simon, (1969). "Teoría de la Organización", Barcelona, Ediciones Ariel.
- North, Douglas C. (1990). "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico" reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Popper, K. (1985), "The Open Society and its Enemies", Princeton University Press, Princeton.
- Prats Catalá, Joan (1997), "La Reforma de los Legislativos en América Latina: Un enfoque institucional", Valencia, edita Tirant Lo Blanch con la participación del ESADE, BID y PNUD. Revista *Expansión*, 18 de abril (2001).
- Riordan, M. (1983) "Contracting in a idyosyncratic market" en del Castillo, Arturo (1997) "El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional: Conceptos y Enunciados Explicativos" Documento de Trabajo No. 44, México, Centro de Investigación para la Docencia Económica.
- Samuelson Paul A. y Nordhaus William D. (1979). "Economía" traducción en español de la decimocuarta edición en inglés, Mac Graw-Hill 1993.
- Simon, H. (1947). "El Comportamiento Administrativo", Buenos Aires, Aguilar, 1988.
- Williamson, Oliver (1985): "The Economic Institutions of Capitalism". New York, Free Press.