

Contenido

Introducción	
René Millán	1
I. DINÁMICAS Y RETOS DEL DESEMPEÑO SOCIAL	19
1. El anacronismo del gobierno unilateral y su insuficiencia ante el entramado de las interdependencias de la sociedad actual	
Luis F. Aguilar	21
2. Confiabilidad política y confianza social: sus implicaciones en el desempeño institucional	
René Millán	39
3. Reglas para no crecer	
Macario Schettino	69
II. CONTROLES INSTITUCIONALES Y AGENTES DE GOBIERNO	81
4. El gobierno coalicional en México: las reglas de control presidencial ¿son suficientes?	83
Gonzalo Badillo	
5. El antimilagro de la multiplicación, no de los panes, sino de la corrupción en los gobiernos locales en México	
Patricio Rubio	101
III. FUNCIONAMIENTOS INSTITUCIONALES: SU DISEÑO Y LÓGICAS DE DESEMPEÑO	117
6. El desempeño de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional. El dilema de decidir sobre qué decidir y cómo decidir	120
César Astudillo	

7. Servicio profesional de carrera y desempeño institucional: El caso de la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación Héctor Fix-Fierro	169
8. Un mapeo de la reforma educativa: aciertos y retos Patricia Ducoing Watty	217
9. Tramitología, legados autoritarios y desconfianza administrativa. Fernando Nieto	249

Introducción

René Millán

El presente libro tiene detrás una serie de esfuerzos de académicos y de instituciones. Conviene por ello dejar constancia de nuestro agradecimiento antes de explicar su sentido. A finales de 2015 se formó, por iniciativa del Rector José Narro Robles, el Seminario de Análisis del Desempeño Institucional y Social que coordiné y que poco tiempo después reunió a un grupo de investigadores e interesados. Varios de ellos son autores de estas páginas. Agradezco a todos. El seminario fue también apoyado por la nueva administración de la UNAM, en especial por el Rector Enrique Luis Graue Wiechers y por la Secretaría de Desarrollo Institucional a cargo del Dr. Alberto Ken Oyama Nacagawa. Dentro de esa Secretaría el auxilio de Adriana Núñez fue decisivo. Para sus trabajos, y para las investigaciones que se realizaron, el Seminario contó también con el apoyo del proyecto: “Capital social, bienes colectivos y bienestar: dimensiones del desempeño social en México” financiado por CONACYT. A él y a la Secretaría les debemos la publicación de este primer esfuerzo por entender el desempeño institucional en México. Finalmente, agradezco la disposición del Instituto de Investigaciones Sociales que dio espacio al Seminario y administró los recursos del proyecto. En especial a María de Jesús Martínez por su compromiso durante todos estos años.

★

En 1994, algunos años después de escribir su clásico libro *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (1993), N. Douglas trabajaba en un borrador que llamó *Institutions Matter*. En el borrador, corregido varias veces, Douglas trataba de mostrar sintéticamente por qué las instituciones eran importantes para comprender la capacidad de las sociedades para enfrentar sus retos de desarrollo y bienestar. Para dejar constancia de su concepción teórica dentro del llamado “neo-institucionalismo” en el borrador se decía: “Development economists have typically treated the state as either exogenous or as a benign actor in the development process. Neo-classical economists have implicitly assumed that institutions (economic as well as political) don’t

matter and that the static analysis embodied in allocative-efficiency models should be the guide to policy” (p. 3). Esta breve cita pone el acento en dos cosas:

- a) Si bien es incorrecto –y así lo atestigua el borrador– tratar al estado como un agente exógeno del desarrollo político y económico de las sociedades, tampoco es prudente proceder ingenuamente como si su exclusiva y voluntariosa intervención fuese garantía para que las políticas establecidas logren sus objetivos deseados o, para decirlo de otro modo, para que cualquier decisión pública –considerada a nivel de estado o gobierno– sea suficiente –por el mero hecho de ser tal– para que los difundidos modelos de eficiencia se concreten y sean fructíferos. Por ejemplo, fijar precios “correctos” por decisión política puede encontrarse con un conjunto de dinámicas de los agentes que llevarían, sin ciertas condiciones institucionales, a un efecto no deseado de esa política.
- b) Es igualmente apresurado suponer que el mercado, o la competencia abierta no regulada, es la base de cualquier eficiencia: en la economía, la política, la academia, el deporte. Someter la eficiencia al resultado de las dinámicas de la competencia no regulada es sostener que –como dice la cita– las instituciones políticas en la que esa dinámica se verifica no importa. Para mostrarlo mediante un ejemplo simple: imaginemos un mercado abierto donde no existe la idea de salario y políticamente no ha sido creada la institución de libertad de trabajo. O un país donde existe competencia partidaria pero no está instituida la figura del derecho al voto libre, individual y secreto. De nuevo, las dinámicas de los actores o agentes entrarían en colisión con la estructura económica de competencia, en un caso, y con la de la democracia, en el otro.

Las instituciones importan porque intervienen de manera decidida, aunque no exclusiva, en las capacidades estructurales de desempeño de las sociedades. De conformidad con una amplia literatura, las instituciones son centrales para explicar la capacidad para resolver problemas comunes de una sociedad (del tráfico a la representación política). Es difícil comprender las capacidades que un país muestra para garantizar crecimiento económico; distribución equitativa de la riqueza; calidad de vida y nivel de ingreso; integración y equidad; buen o mal gobierno; calidad de la educación y de la democracia; seguridad e impartición de justicia; calidad del transporte público o constreñimiento de la corrupción, sin evaluar el desempeño de sus instituciones. Como han indicado distintos autores, entre ellos Acemoglu y Robinson (2012), los contextos institucionales y su desempeño dan cuenta comparativamente de las diferencias de desarrollo y bienestar entre países que, en apariencia, tienen formas institucionales parecidas, por ejemplo, mercado, democracia o derechos.

Las razones por las que conceptualmente sostenemos la vinculación entre desempeño e instituciones tienen que ver con la noción misma de institución y con el papel que normalmente cumplen en los contextos de convivencia humana. Desde una perspectiva de fundamento teórico, y de forma breve, se podría decir que se ligan al desempeño social, económico y político por tres aspectos centrales: estructuran interacciones, dan certidumbre y fomentan cooperación para atender problemas comunes. Como los tres aspectos pueden resultar muy generales y extraños para quien está socializado en conceptos distintos para explicar el desarrollo social –tales como pobreza, igualdad, inversión, empleo, derechos, estado, participación, etc.,– conviene explicitarlos así sea rápidamente y, de una vez, dejar asentado que ellos se vinculan también a estos últimos conceptos, pero con un “ingreso” distinto al problema del desempeño.

Las instituciones son dispositivos que se han creado –deliberadamente o no– para dar forma a la interacción humana y están presentes en todas las sociedades. En términos de North (1993: 13): “son las reglas del juego de una sociedad o más formalmente, son las limitaciones que dan forma” a esas interacciones. Por consiguiente, “estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”. En esa definición se destacan tres conceptos: reglas, limitaciones e incentivos.

Las reglas incluyen todo tipo de limitaciones. En ese sentido “son totalmente análogas a las reglas del juego de un deporte competitivo de equipos. Eso significa que consisten en normas escritas formales, así como en códigos de conducta...no escritos que subyacen y complementan las reglas formales...las normas y códigos informales a veces son violados y en seguida se aplica el castigo corrector. Por consiguiente, una parte esencial del funcionamiento de las instituciones es lo costoso que resulta conocer las violaciones y aplicar castigo” (1993: 14).

En otros términos, las reglas son constitutivas del juego mismo: no se juega fútbol si algunos de los participantes batean la pelota; no se juega a la democracia si el voto ciudadano no cuenta o se alteran resultados; no se juega al mercado si no existe intercambio de bienes voluntarios. Como limitaciones, las reglas determinan, y por eso conforman un tipo de interacción, el campo de elecciones y estrategias posibles de los jugadores o agentes (no se vale matar al portero para meter gol). Los incentivos, si se encuentran bien estructurados como resultado de ciertos diseños normativos, alinean o dan coherencia al propósito del juego y a las correspondientes interacciones que surgen de las estrategias de los agentes (por ejemplo, en elecciones democráticas). Los incentivos dotan – o no– de dinámica y potencia al desarrollo del juego (sin “fuera de juego” tendríamos más goles, pero menos técnica futbolística). Entendidos como incentivos, los códigos culturales pueden estar desfasados de las normas formales e impedir los propósitos del juego o de una dinámica formalizada para propósitos específicos: en determinadas sociedades, un cuerpo médico fuertemente religioso generaría con alta probabilidad un mal desempeño de una política de interrupción del embarazo, así esté plenamente sancionada jurídica y formalmente.

La vinculación entre limitaciones e incentivos, en tanto que implica el tema de la estrategia de los agentes, nos conduce a un tema central que puede prestarse a confusiones: la relación entre organizaciones e instituciones. Las organizaciones son estructuras normativas con cuerpos administrativos y con determinadas funciones: partidos políticos, agencias reguladoras, la Suprema Corte de Justicia, el Congreso, la empresa. Según North, al igual que las instituciones, los organismos proporcionan una estructura a la interacción humana. Y lo hacen, agregó, porque su existencia depende de entramados normativos –en los que subyacen también códigos informales. Las organizaciones se forman dentro de marcos institucionales, si bien no toda institución se traduce en un organismo (la institución derechos humanos, no lo hace en todos los países, no al nivel de una Comisión como en México.).

Lo que es importante distinguir es la diferencia entre juego y jugadores o agentes. Los organismos –como los equipos de fútbol– se analizan bajo sus conductas, sus estrategias dentro del juego en relación con los propósitos del juego mismo. Esto abre un campo de análisis importantísimo: la interacción entre instituciones y organismos; entre aquéllas y agentes. Con una consideración adicional: no todos los agentes están enmarcados en organismos. Lo que debe tenerse presente es qué tipo de interacción social, política, cultural o económica propicia la interacción entre instituciones y organismos (y agentes en general).

En esta línea, como ha indicado Ostrom (2005), debe tenerse presente que a veces, las interacciones humanas tienen como objeto construir otras instituciones con el fin de resolver problemas de acción colectiva o dilemas cooperativos. Los dilemas cooperativos son aquellos que tienen como punto de partida una tensión entre interés individual y colectivo porque existen incentivos, aparentemente mayores, para conducirse de conformidad con el primero de esos intereses. Es el caso de un inquilino que no paga mantenimiento y no coopera para el buen estado del edificio; o de aquel que no paga impuestos, pero usufructúa bienes públicos como las calles. Quien se comporta así, erosiona no solo el bien público (el buen estado de las calles) sino la institucionalidad que la soporta (pagar impuestos). Las instituciones ligadas a un buen desempeño tienen una lógica recurrente: son bienes públicos para construir otros bienes (por ejemplo, tribunales, derechos y organizaciones que los hacen operables). Hay una relación, entonces, entre los diseños institucionales y la forma en que se constituyen, preservan o proveen ciertos bienes públicos o comunes.

Cooperar para el buen estado del edificio (o de la academia, o de la democracia) presupone coordinar acciones y, de nuevo, marcos normativos (instituciones) que la soportan. Las instituciones de las naciones –ha dicho Fukuyama– determinan la habilidad de los ciudadanos para controlar a los políticos o influir en la manera de cómo ellos se comportan. Donde no existe libertad de expresión y participación, seguramente será menor la capacidad de monitorear el comportamiento del gobierno

y se tendrá, por vía de la escasa participación de la sociedad civil, una baja gobernanza. Del mismo modo, si los inquilinos no pagan cuotas debería entenderse como un déficit institucional (formal o informal) o como una resistencia a la regla misma, a las instituciones mismas. Y, desde luego, ellas pueden cambiar o generar rechazo imponiéndose formas de interacción informales pero que someten de facto a las instituciones formales. Y desde luego, éstas fomentan o no el mejor desempeño.

El rápido cuadro descrito, presumimos, permite comprender la conexión inicial que nos planteamos: instituciones y desempeño. Un buen desempeño de las instituciones presupone al menos tres cosas: reducir los costos de la cooperación (para elaborar una ley, una empresa) y de las transacciones (en economía, en política, en la vida cotidiana); proteger bienes comunes o públicos; alinear incentivos y mantener coherencia en el contexto institucional. Aunque todavía impreciso, el concepto de desempeño es útil porque introduce el problema de cómo una sociedad trabaja para sí, gestiona la vida en colectividad para establecer objetivos y atender problemas comunes (del tránsito a la representación política) y dar certidumbre en distintas áreas de experiencia y actividad. El concepto de desempeño, entonces, dota de un marco de referencia a la cuestión de si las soluciones que se han dado en la gestión de la vida en colectividad se corresponden, o no, con las formas de interacción social, política y económica que las instituciones contribuyen a definir. Podría decirse –y este es el supuesto de este libro– que el desempeño de una sociedad se explica centralmente por el desempeño de sus instituciones.

Como se aprecia, el supuesto deriva de la noción misma de institución que ha sido sostenida por distintos autores y que, por economía, hemos centrado en North. Pero desde luego, no todo mundo está de acuerdo en el vínculo entre desempeño e instituciones. Aunque la literatura crítica –como suele suceder en la academia– es tan grande como la adepta, es preciso destacar tres objeciones conceptuales que permiten enmarcar el alcance del libro. La primera se refiere al supuesto formalismo “neo-institucional”. Fukuyama en una conferencia titulada: “Do defective institutions explain the gap between the United States and Latin American?” (2007), afirmaba que la mejor prueba de que las instituciones no son factor tan importante en el desempeño es que “las instituciones formales pueden ser establecidas, abolidas o cambiadas literalmente con el golpe de una pluma” (p. 6). Es decir, bastaría que se dictaran todas las leyes necesarias y todos los países serían ricos. Dos objeciones: no todas las leyes tienen el mismo peso para la vida en sociedad, pero las importantes muestran dificultades para ser modificadas y, además, ellas pueden no embonar bien con el contexto institucional formal e informal. De ahí la importancia de la coherencia: en México no se puede decretar estado de derecho. Una regla es una institución si efectivamente regula interacciones; de otro modo no es eficaz. En segundo lugar –como han indicado Acemoglu y Robinson (2012)– las instituciones políticas incluyen, pero no están

limitadas, a las Constituciones formalmente escritas. Implican también formas de ejercer el poder y distribuirlo, de tomar decisiones, así como la capacidad del estado (una institución) para regular y gobernar la sociedad.

La otra objeción está bien ejemplificada por la crítica de A. Preszewski en un artículo intitulado: “*Institutions Matter?* (2004: 529):

“Suppose we are playing basketball. There are two teams, some perfectly universalistic rules, and an impartial referee to administer them. But one team consists of players who are seven feet tall and the other of people who barely exceed five. The outcome of the game is predetermined. The rules of the game treat everyone equally, but this only means that the outcome depends of the resources participants bring to it, ‘brute, pre-institutional power’”

La objeción es simple pero clara: el desempeño depende de quién tiene el poder y, se sobreentiende, capacidad para imponer la institucionalidad y dinámica de agentes. El reparo no es muy original pero quizás por su simpleza está muy extendido. Hay desde luego varias objeciones al reparo. El poder tampoco es infalible: Estados Unidos no controla ciertos fenómenos que considera dañinos, ni ganó la guerra de Vietnam; en democracia no triunfa siempre el candidato empresarial o del estatus quo; en el básquet no llega necesariamente al campeonato el equipo con la mayor altura media. De hecho, los equipos se componen con distintas estaturas. Es en las sociedades contemporáneas que el poder tiene conexiones y distribuciones más complejas que las que suponen las visiones tradicionales, fincadas en una concepción dicotómica y dual: una instancia o actor tiene “el poder” el otro lo padece (en esta visión está inscrito el ejemplo de dos equipos que se enfrentan). En el actual entramado social no existe –y en esto el trabajo de Luis F. Aguilar de este libro es absolutamente ilustrativo– una dimensión dual del poder, sino que está dispuesto en un escenario de múltiples agentes cuyas conexiones e interdependencias, así como sus coordinaciones coyunturales para ciertos objetivos, les dan capacidad de influencia y decisión. En ese sentido, “el poder” no es exógeno a la configuración múltiple de interacciones sociales y su ejercicio pasa por pautas institucionales (formales e informales) y por concentraciones diversificadas entre agentes. Desde luego, los recursos que se tienen cuentan y, sobre todo, las estrategias de esos agentes. Pero esas estrategias se definen en contextos institucionales particulares y esos determinan en parte sus posibilidades de éxito o fracaso. En ciertos países, estrategias de guerrilla (poder puro) parecen más viables mientras que en otros la participación cívica (otro poder) tiene mejores resultados. Las estrategias de agentes tampoco son exógenas a los marcos institucionales.

★

El desempeño de las instituciones, porque ellas importan, resulta entonces un tema de vital importancia. Pero ellas tienen varias dimensiones. En particular, en

este libro las encontramos bajo dos: una refiere al estudio de las instituciones como tales según las hemos definido (reforma educativa, por ejemplo); y otra toma como referencia a los organismos (la Suprema Corte de Justicia, por ejemplo) pero lo analiza como entramados normativos o conjunto de reglas. Las dos perspectivas tratan de destacar si su diseño o forma específica en el país da lugar a interacciones entre agentes que ayudan al propósito para las que fueron creadas; o si su dinámica de interacción con los agentes ayuda o no a su buen desempeño. No en todos los trabajos, como es evidente, se encontrará el panorama teórico que hemos planteado en la primera parte: cada análisis se ajusta a su objetivo, pero todos escudriñan los límites y posibilidades del buen desempeño en ese tema. Lo importante es mantener firme esa consideración de análisis y en ella se encontrará un punto de acuerdo, con el cuerpo de trabajos que aquí se presenta.

El libro está dividido en tres secciones que no siguen las dos dinámicas indicadas antes, sino que se constituyen por áreas temáticas. La primera de ellas, integrada por tres trabajos, está dedicada al análisis de los factores básicos o primarios para que se den condiciones generales de desempeño y que implican tanto la interacción de la sociedad con los gobiernos (o gobernantes) como formas de organización social y estructuras culturales que se han institucionalizado. En concreto, la sección se ocupa de tres ámbitos: las condiciones contemporáneas de la gobernanza, la confiabilidad institucional y la falta de crecimiento económico. Conformada por dos trabajos, la segunda sección pone la atención en un problema central de nuestra realidad nacional: los controles con que contamos –o no– para acotar las decisiones posiblemente arbitrarias de los Ejecutivos –federal y locales– dados los diseños institucionales y las condiciones políticas específicas. La tercera y última, reúne cuatro entregas que nos dan una mirada interna de instituciones, de la SCJN, del aparato administrativo y su tramitología, y la reforma educativa. Se destaca cómo su diseño y reglas afectan sus tareas positiva o negativamente, definen conductas y un cuadro específico de retos.

En el primer capítulo, Luis F. Aguilar nos ofrece una madura y sólida reflexión sobre uno de los temas que han ceñido el debate contemporáneo en las últimas dos décadas: ¿cómo debe conformarse el andamiaje conceptual para lograr una mejor forma de gobernanza en correspondencia con las características de nuestras sociedades contemporáneas? Entre otras virtudes, lo que inmediatamente atrapa del trabajo es su originalidad, su novedosa, pero fundada, propuesta. Esa novedad se articula conceptualmente bajo dos ejes: por un lado, se requiere entender que se ha pasado –o se está pasando– a un nuevo tipo de gobernanza que se resiste a ser encuadrada en los parámetros anteriores; del otro, hay condiciones sociales que la reclaman y, precisamente, excluyen los otros tipos. Bajo esas condiciones la gobernanza se vuelve sobre todo un fenómeno sociológico y no solo político o administrativo.

En línea con otras escuelas de pensamiento, F. Aguilar entiende que se ha pasado básicamente por tres formas de gobernanza. En primer lugar, se tuvo “la gobernanza por el gobierno”, una forma caracterizada por la predominancia del gobierno quien es el actor central y tiene a su cargo definir y orientar hacia dónde se conduce la sociedad dada la precariedad cognitiva y organizativa de la sociedad. Luego nos deslizamos hacia una forma que transita de la centralidad del gobierno a la “gobernanza con autonomías”, es decir, *con* la sociedad y que es posible porque ésta ha adquirido capacidad para organizarse, conocimiento técnico de ciertas áreas y entendimiento de cómo ejercer influencia política. Esta forma es ya un paso a una nueva forma de gobernanza pública que pone el acento, en comparación con la anterior, en el proceso “de gobernar del gobernante”. De ahí, dadas las nuevas circunstancias, se pasa a la gobernanza por “co-gobierno”. En ese marco, y de manera más acentuada, por gobernanza se entiende el *proceso* mediante el cual sociedad y gobierno deciden los valores, normas, principios rectores, los objetivos y los medios para la atención de problemas comunes. Es decir, sus modos institucionales y parámetros de relevancia. Esto implica que:

“La gobernanza es una acción *intencional*, por cuanto se orienta a la definición, realización y aseguramiento de los valores, fines, objetivos de la sociedad, y es asimismo una acción *causal*, por cuanto define, decide y lleva a cabo las acciones que se consideran eficaces para realizar los valores fundantes de la sociedad y producir los fines y objetivos decididos. En consecuencia, no es un proceso discrecional, aleatorio, sujeto a la voluntad del gobernante, sino un proceso estructurado *por las instituciones y por el conocimiento*”.

La definición es conceptualmente fecunda porque permite asir tanto el plano institucional –como lo hemos indicado arriba– como un juego amplio de dinámicas y de interacciones entre agentes, incluido el gobierno mismo. La nueva forma, o mejor, el nuevo proceso de gobernar debe empatarse, so pena de repetir viejas fallas e inconsistencias, con las específicas características de la sociedad contemporánea. Ésa no solo se distingue –como afirman las ideas ya novedosas de la co-gobernanza– en la presencia de múltiples agentes, corporaciones, partidos, sectores, que manejan y controlan amplios procesos de información y *expertise*, dueños de un *know-how*, sino por una dinámica especial que es en parte resultado agregado de esa diversidad, de esa conectividad y de sus flujos de información. Sobre esa base se conforma un escenario de agentes que antes de estar fragmentados se encuentran profundamente entrelazados y, por tanto, “existe también... una *interdependencia entre las variadas relaciones sociales y no sólo entre los actores* y esta interdependencia de segundo grado es el factor determinante de la complejidad de la sociedad y de su modo de gobernanza”.

A ese aglomerado de interdependencias corresponde, incluso por deducción teórica, un descentramiento de la capacidad de ejercer poder y dirección. De ese modo:

“ningún actor, público o privado, puede ser externo y superior al entramado de las relaciones sociales en juego, sino que está en el implicado, de él forma parte y tiene que formar parte debido a la insuficiencia de sus capacidades y recursos y, por ende, de su dependencia de los conocimientos, recursos, poderes y capacidades de los demás actores”.

En tales condiciones, ningún agente, ni el gobierno mismo, está en posibilidad de conducir, por sí solo, a la sociedad que alberga aquella complejidad porque nadie concentra los recursos suficientes para una meta semejante. Se requiere para resolver asuntos comunes de una gobernanza que toma la forma de “modo de coordinación, cooperación, coproducción, coautoría” entre gobierno y sociedad, que se estructura ahora en redes. Tentar otra forma de gobernanza es abonar terreno, podríamos decir, a un desempeño deficitario del gobernar y la institucionalidad social.

En el marco de las interacciones entre ciudadanía y agentes de gobierno, René Millán se ocupa de la satisfacción de la sociedad con el desempeño institucional. Lo considera a partir de la confiabilidad en las instituciones políticas y del efecto de aceptabilidad que la confianza social genera o no frente al ejercicio de esas instancias. La perspectiva reposa en el hecho de que según distintas escuelas teóricas tanto la confiabilidad institucional como la confianza social son importantes para el propio desempeño de las instituciones. Las razones son obvias. Los contextos democráticos necesitan de instituciones políticas confiables, con respaldo y afección ciudadana de manera que con ello sea posible reducir costos innecesarios en la toma de decisiones y en el ejercicio de los procedimientos que llevan a ellas. Un gobierno de baja confiabilidad en las instituciones en general, pero en especial en las políticas, será un gobierno debilitado e incrementará sus costos para implementar y lograr aceptación de cualquiera de sus decisiones. En esa línea ha insistido el análisis regido por una perspectiva institucional, el cual en general tiende a acentuar que la confiabilidad depende, si no exclusiva sí notablemente, de los rendimientos o beneficios que el ciudadano percibe del ejercicio de las instituciones públicas. Esta perspectiva – aún sin referencia a la escuela – está muy difundida en México. En contraste con esa concepción, la confianza social interpone elementos normativos y axiológicos para que ella se extienda a las instituciones. De ese modo, la confiabilidad institucional no es solo un problema de rendimientos sino también de principios que encarnan y dan lugar a formas de interacción social.

Millán pone a prueba ambas concepciones a partir de un número considerable de variables que están divididas en dos ámbitos: el político y de confianza social. En el primero, las consideradas refieren al desempeño, eficiencia o solvencia de las normas

de regulación del gobierno y su rendimiento; el desempeño de los roles institucionales de los agentes de gobierno; y al desempeño en la dotación de ciertos bienes públicos. En la dimensión de la confiabilidad social se consideran tres: confianza interpersonal, participación en la construcción de normas e implicación en asuntos de interés común. El resultado de la investigación arroja, sin alarmismos, un grave escenario que muestra un bajísimo desempeño institucional y que introduce a la ciudadanía en un contexto de profunda desconfianza e incertidumbre. En ese marco, la confiabilidad –si la hay– aparece ligada sobre todo al beneficio individual percibido por la acción de los agentes de gobierno. En contraste, las dimensiones de la confianza social tienen literalmente nula importancia. No obstante –y esto es un resultado sorprendente– una variable de mayor peso es la referida a la capacidad de las normas para regular la conducta de los agentes de gobierno. El desempeño permanece ligado a la dimensión normativa/institucional.

Casi por regla general, el texto de Macario Schettino es abiertamente crítico y, por momentos, desafiante. Lo es incluso con la propia perspectiva institucional, principalmente en su vertiente económica. Al mismo tiempo, la propuesta es un razonamiento que no solo niega postulados teóricos, de un modo claro y breve, sino que los incorpora en una propuesta propia para construir una secuencia explicativa de uno de los fenómenos más intrigantes de la modernidad: el crecimiento económico. Por su naturaleza, el texto está construido negativamente; es decir, precisando las fallas de las teorías institucionalistas que han tratado de resolver por qué algunas sociedades crecen y otras no. En especial, se ocupa de Acemoglu y Robinson, por un lado, y de Fukuyama, por el otro. Como se sabe, ambas propuestas tienen puntos en común sobre las condiciones necesarias para el crecimiento, pero el último acentúa menos el plano institucional y las expresa como requisitos generalizados de estructuración política.

Como sea, Schettino coincide con ellos –y con el institucionalismo– en un punto central: el desarrollo económico no se explica solo, ni prioritariamente, por factores económicos (desde los factores de producción hasta la inversión en capital humano). La economía es un fenómeno también extra-económico. Para Fukuyama, por ejemplo, una nación puede tener éxito –nos recuerda el autor– si cuenta con tres condiciones: un estado fuerte, limitado por la ley y responsable frente a sus ciudadanos, que rinda cuentas. Las instituciones inclusivas –que Acemoglu y Robinson consideran claves para el desarrollo– requieren –como bien dice Schettino– de las tres condiciones. A él, es el razonamiento circular lo que le incomoda en ambas posturas: es el desarrollo pobre lo que genera instituciones extractivas, y ellas a su vez lo reproducen. El éxito de las tres condiciones depende de que estén previamente instituidas. Ante eso se prefiere una lógica argumental causal y consecutiva: “la evidencia histórica que tenemos respalda una dirección que va de las tres condiciones de Fukuyama a las instituciones de Acemoglu y Robinson, y de ahí al desempeño económico”.

Bajo esa secuencia, el problema del crecimiento queda ahora puesto en términos de las causales que permitieron construir las tres condiciones de Fukuyama. Son, en otros términos, instituciones cuya génesis no se explica –a diferencia de los autores– autorefiriéndose y entrelazándose. La respuesta de Schettino es clara: aquellas condiciones obedecen al surgimiento de una nueva mentalidad, de una “nueva narrativa”, encabezada por la burguesía y con al menos dos consecuencias: instituyó el valor cultural de la acumulación y la riqueza y orientado al estado a favor de sus ciudadanos al romper con la autoridad tradicional. Un poder legítimo. Como lo dice el autor:

“La ‘mentalidad burguesa’ ...permite legitimar la construcción de un estado orientado a los ciudadanos, que a su vez orienta las reglas sociales de forma inclusiva, permitiendo con ello la aparición del desarrollo (crecimiento durante periodos largos, acompañado de mejor distribución). En cambio, sin esa mentalidad, los estados pueden ser fuertes, e incluso limitados por la ley, pero al no orientarse a los ciudadanos, darán como resultado instituciones extractivas, que llevarán siempre a un crecimiento cíclico, con distribución inequitativa, dando como resultado economías estancadas en ingreso medio o en pobreza, dependiendo de las circunstancias”.

Sin esa mentalidad no hay crecimiento. Puesto en términos del institucionalismo sociológico se podría decir que las ideas que rigen a las sociedades son también instituciones porque orientan la conducta de sus miembros. Y se podría agregar: los sistemas cognitivos y de orientación deben tener coherencia con las otras instituciones políticas y económicas para un buen desempeño. Es esa falta de reforzamiento mutuo lo que reclama Schettino y con esa perspectiva se refiere a México: “En tres ocasiones se ha intentado replicar la Revolución Burguesa en México: con las Reformas Borbónicas, con la República Restaurada, y con lo que ahora se llama ‘Neoliberalismo’, aunque sea de forma equivocada. En ninguno de los tres casos ha existido la voluntad real de romper con las instituciones previas, como sí ocurrió en Países Bajos, o en las expansiones mencionadas”. Se han instituido reglas para no crecer.

En la segunda sección, el trabajo de Badillo toca un tema de enorme actualidad y preocupación: ¿las estructuras institucionales actuales regulan suficientemente la posible capacidad de decisión arbitraria del presidente? ¿Qué alternativas en términos de diseño institucional existen? El problema es complejo y no es suficiente alegar rasgos autoritarios sin hacer referencia a ese diseño y a las posibilidades que da para su posible modificación. Bajo un refinado encuadramiento teórico que toma algunos supuestos del *rational choice* y mediante un análisis de *path dependent*, Badillo logra reconstruir las distintas etapas que han configurado los límites decisionales del presidente y poner en balance un conjunto de alternativas para definir reglas de control presidencial; entre ellas, las propuestas del llamado gobierno de coalición.

El resultado es en extremo crítico. El trabajo sostiene que el diseño institucional del gobierno de coalición tal y como está actualmente esbozado en la Constitución Política del país, tendría un impacto negativo en el desempeño del Poder Ejecutivo pues acrecentaría su capacidad de decisión con pocos controles. Para Badillo, su diseño estructura incentivos que acrecientan el ejercicio discrecional del poder y su carácter “egoísta”, según la conocida terminología racionalista; es decir, el aumento de la posibilidad de que se decida sobre todo con base en el interés personal. Consecuentemente, el diseño no estimula el control positivo –democrático y cooperativo– de la conducta del agente principal –el presidente. Tampoco incita a la prevención, remediación del daño y al cumplimiento del servicio público, tres aspectos claves que deben meticulosamente cuidarse en un diseño institucional que augure un buen desempeño político. Parte de esa falla se encuentra en el hecho de que, por una parte, el grado de interacción con el Congreso es exiguo, de escaso constreñimiento y, por la otra, técnicamente crea incertidumbre jurídica por la opacidad y ausencia de reglas claras en su diseño.

En un capítulo de sugerente título, Patricio Rubio analiza un tema que cada día adquiere más relevancia para la evaluación de la calidad de nuestros gobiernos y nuestra democracia. El tema cobra importancia por razones que indican drásticamente un bajo desempeño institucional. En efecto, el federalismo mexicano ha cobrado un interés particular en los años recientes como resultado de su disfuncionalidad. Si en tiempos del llamado régimen posrevolucionario nunca estuvo regido por un diseño institucional marcado por sus bondades democráticas o administrativas, el arribo del cambio político en el país le infundió nuevas características y también nuevas dificultades. Por una variedad de razones, el gobierno de los estados –o al menos una parte de ellos– representa un desfase con la ya de por sí maltratada institucionalidad nacional. Se ha reconocido que los sistemas federales tienden a ser más corruptos que los gobiernos centrales. Sin embargo, el dato solo no basta para explicar el fenómeno y es necesario acercarse a otras singularidades de los acuerdos federales que incentivan dinámicas de corrupción y profundizan sus efectos negativos en el ejercicio de gobierno. Es ese el punto del trabajo.

La idea que lo rige es ésta: en México, el arreglo federal postransición ha conocido una nueva realidad vinculada a un inédito número de ex gobernadores que han enfrentado, con diverso éxito para las fiscalías, procesos penales. Se trata de procesos en su mayoría asociados al uso indebido de recursos públicos. Ante eso, propone el autor, es preciso reconocer que esa inflación de ex gobernadores convictos o prófugos convive con debilidades institucionales en el plano sub-nacional. Las debilidades están marcadas, entre otras, por las siguientes características: baja responsabilidad política, asociada a una escasa fiscalización propia; lábiles instituciones anticorrupción en cada entidad y mecanismos que la favorecen; Poderes Judiciales locales muy

permeables a las presiones de los Ejecutivos; ineficaces mecanismos de vigilancia de los estados sobre el ejercicio del gasto; fuerzas opositoras que no cumplen su función de contrapeso y que en algunas ocasiones adquieren la de cómplice; y, al menos en algunas entidades, precaria calidad y presencia de opinión pública y de presión social que pudiera contribuir a la construcción de un dique social frente a los abusos en el ejercicio de gobierno.

Bajo esa consideración analítica, el trabajo de Rubio sostiene que la ausencia de un estado de derecho que administre correctamente las relaciones entre las entidades no-centrales y la Federación, así como un precario y en muchas ocasiones ineficaz edificio institucional que regule la administración en los estados mismos –atrapados en una realidad cruzada por inéditos niveles de criminalidad– contribuyen a explicar la *ola delictiva* encarnada por los titulares y ex titulares de varias entidades del país. Lo que está en el centro de la atinada explicación de Rubio es, a fin de cuentas, un bajísimo desempeño de las instituciones y agentes de gobierno que no aseguran condiciones estructurales para el estado de derecho, la limitación decisional del Ejecutivo y los mecanismos de monitoreo de la ciudadanía.

La tercera sección inicia con dos trabajos sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preocupados ambos por el efecto de ciertas reglas –formales e informales– internas. Considerando el ciclo de 30 años que se inició en 1987 con el proceso de transformación de la Corte en un Tribunal Constitucional, César Astudillo reflexiona, puntual y finamente, sobre los logros alcanzados bajo ese nuevo diseño institucional que, entre otras cosas, significa una identidad diferente y un rol distinto en el marco del país. Como resulta de cualquier análisis completo, los logros son atendidos considerando también los obstáculos que, hasta el día de hoy, impiden el adecuado desenvolvimiento de la Corte como custodio de la regularidad del ordenamiento jurídico; como árbitro de las disputas en el ejercicio del poder; como garante de los derechos y libertades de las personas y protector de la salud de nuestro sistema democrático.

En el marco de ese menú de funciones, el objetivo de la contribución de Astudillo es analizar un aspecto central del desempeño de una instancia como la SCJN: ¿el marco competencial, la estructura institucional y su funcionamiento interno están orientados al cumplimiento efectivo de sus nuevas funciones?, ¿el perfil establecido para reclutar a los ministros y para designar a su presidente contribuyen al cumplimiento de esas tareas? El problema podría formularse así: el diseño institucional de la SCJN está realmente orientado a su buen desempeño, conforme a sus nuevas atribuciones, o, en cambio, se mantienen defectos o insuficiencias que han restringido su concretización. Al tratar de identificar algunos factores y condiciones que han desacelerado, detenido o postergado el eficaz desempeño de la SCJN, Astudillo identifica las reglas formales e informales que, amalgamadas, se han erigido en incentivos capaces de condicionar la acción de los integrantes del pleno y los ha conducido a decidir en un

determinado sentido o en otro. Esos incentivos resultan significativos para desvelar los factores que afectan el funcionamiento de la SCJN y que repercuten en la eficacia con la que busca alcanzar los fines que constitucionalmente le han sido asignados.

La investigación de Astudillo sostiene que el pluralismo de visiones que se congregan en el pleno, la manera en que se agrupan los ministros, la disposición que muestran para obtener decisiones ampliamente compartidas, el esquema en el que deliberan, la dinámica bajo la que votan y la forma en la que exteriorizan sus discrepancias, son elocuentes para comprender la actitud con la que cada ministro asume su función; revela la capacidad de la SCJN para moverse íntegramente en una determinada dirección. Todas estas condicionantes identificadas han generado diversas tensiones en la forma en que la SCJN, en pleno o en salas, ejerce su función constitucional y muestran que entre sus integrantes conviven visiones, expectativas e intereses distintos, de manera que no se han logrado consolidar directrices que permitan señalar que la SCJN ha consensado la orientación institucional que busca asumir de cara a un nuevo ciclo histórico; orientación a la que deberían conformarse solidariamente todos sus integrantes. La constatación de tendencias, resistencias e indefiniciones, a 30 años de distancia – se concluye– vuelven a abrir el añejo debate en torno a la necesidad de una nueva reforma que delimite con mayor precisión el *núcleo esencial* de la competencia constitucional de la Corte o, en el extremo, que impulse el tránsito definitivo hacia la edificación de un auténtico Tribunal Constitucional. El análisis difícilmente podría ser más claro en la evaluación del desempeño de esa institución.

Sin duda, una de las innovaciones institucionales más interesantes en el contexto de la reciente “transición democrática” ha sido el establecimiento del llamado “servicio profesional de carrera” en la administración de diversos organismos del Estado mexicano. Es esa el área de preocupación de Héctor Fix-Fierro que desarrolló en un análisis tan minucioso como refinado. Ante la aparente “aridez” del tema, Fix-Fierro logra articular una profunda e interesante reflexión para colocar el asunto en un tema central del desempeño institucional.

Un ejemplo relevante del servicio profesional de carrera es la llamada “carrera judicial”. Se trata de un caso peculiar porque, si bien comparte los principios y la filosofía del servicio profesional de carrera introducido en los aparatos administrativos de los países avanzados desde fines del siglo XIX, en realidad la carrera judicial que conocemos ha surgido de la tradición jurídica, en la cual la judicatura es una rama independiente de la profesión jurídica.

Desde hace varios siglos –sostiene el autor– ha sido habitual que una parte de quienes egresan de los estudios jurídicos inicien su vida profesional en los tribunales y en ellos permanezcan por largo tiempo. Esa mecánica se verifica no obstante la ausencia de reglas formales que establezcan y reglamenten la carrera judicial. Podría por ello afirmarse que la carrera judicial no se encuentra necesariamente conectada, en su

surgimiento y desarrollo históricos, con el servicio profesional de carrera moderno en la administración pública. No obstante, no resulta improcedente vincular teórica y conceptualmente ambos conceptos: en países como el nuestro, el desarrollo de una carrera judicial formal es una novedad reciente, asociada a las transformaciones políticas de las últimas décadas y tiene entonces sentido establecer un vínculo comparativo con el servicio profesional de carrera vigente en otros espacios institucionales. En ese marco, el propósito de la contribución es examinar el surgimiento y evolución de la carrera judicial federal y, en particular, el funcionamiento del sistema de concursos y exámenes establecido a partir de 1995 para la selección y nombramiento de jueces de distrito, magistrados de circuito, así como de otros servidores públicos judiciales. Se trata de un análisis de toda la estructura institucional de reclutamiento y de observar su impacto en el desempeño del Poder Judicial de la Federación. Es imposible objetar la pertinencia del tema.

Para desarrollarlo, Héctor Fix-Fierro describe, primero, los antecedentes de la carrera judicial en nuestro país durante los siglos XIX y XX. Ese repaso revela que, aún en ausencia de reglas formales detalladas y sin la interferencia del poder político, el principio de la independencia judicial tiende a fomentar el surgimiento de un sistema de carrera para los funcionarios judiciales. En función de esa dinámica, se describe brevemente la implantación reciente de una carrera judicial formal en el Poder Judicial de la Federación. Como parte de esa nueva estructura de selección, se analiza la evolución del sistema de concursos para la designación de jueces de distrito y magistrados de circuito, proceso que se ha traducido en la realización de un número elevado de concursos y de nombramientos. Con base en ese material, el autor hace una evaluación del sistema de concursos, de sus resultados y de su relevancia para el desempeño institucional del Poder Judicial. En especial se examinan tres aspectos: los concursos mismos, las reglas y los requisitos que los rigen; el impacto de los concursos en la composición de la judicatura federal, lo que revela tanto cambios como continuidades; y la importancia del sistema de concursos para la calidad de la justicia. Para concluir, se pone en contexto la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación, se señalan sus principales desafíos actuales, su posible solución, y se valora su significado para el desempeño de las instituciones en el momento actual.

Patricia Ducoing nos ha entregado un iluminante panorama de un tema del que hablaremos durante un largo tiempo: la reforma educativa. El trabajo analiza a dicha reforma a través de un proceso conformado por dos grandes etapas a partir de las cuales se generaron varios lineamientos definitorios de la política educativa, unos referidos al profesorado de la educación obligatoria –preescolar, primaria, secundaria y media superior–, y otros a la conducción de la enseñanza y del aprendizaje en estos niveles, aunque el trabajo de Ducoing se concentra, en ese lineamiento, en la educación básica. Concretamente, la primera etapa, iniciada en 2013 y, posiblemente,

la más trascendental y controvertida, alude a la instauración del Servicio Profesional Docente. El Servicio tuvo enormes consecuencias al trastocar las prácticas asentadas desde hace décadas en materia de asignación de plazas, promociones, reconocimientos y estímulos a los profesores. La segunda etapa, promovida tres años después, refiere a la propuesta curricular y al Nuevo Modelo Educativo de la educación obligatoria. El trabajo analiza y valora, en el marco de esas dos etapas, los aciertos y oportunidades de la reforma. Pone el acento también en varios puntos críticos y problemáticos esbozados en los instrumentos reformistas que tienden –de acuerdo con el discurso oficial, dice la autora– a la mejora de la calidad de la educación: uno de esos puntos refiere a la propuesta curricular de la educación básica; otro, a la autonomía escolar y curricular; y uno final, a la relación laboral del Estado con los docentes.

Para contextualizar el análisis, se presenta una reflexión que inscribe a la reforma educativa dentro de las negociaciones emprendidas por el gobierno de Peña Nieto para dar curso a sus propuestas de reformas estructurales, muchas de las cuales quedaron elevadas a rango constitucional. Se destaca que la educativa, al igual que varias de las otras reformas que habían sido imposibles en las administraciones precedentes, obedecieron, en muy buena medida, a las interacciones y convenios entre las instituciones locales y los organismos internacionales. Después de esa breve contextualización, el trabajo define una serie de cuestiones sobre la propuesta curricular de la reforma. Esa propuesta se configuró a partir de tres componentes que fueron conceptuados como elementos determinantes para mejorar la calidad de la educación: los aprendizajes clave, el desarrollo personal y social, y la autonomía curricular, cuestión esta última que es revisada con relación al tema de la autonomía escolar. El punto central de esa condición escolar es precisamente la autonomía de gestión y la autonomía curricular. A partir de esa doble autonomía se pretende, por un lado, otorgar a la escuela el poder, y a la vez la responsabilidad, de tomar grupalmente –en el colegiado– decisiones tendientes a la mejora del servicio educativo y, por el otro, establecer un espacio –si bien reducido– para elegir algunas de las asignaturas dentro del conjunto que propone el mapa curricular.

Para cerrar el análisis, la autora reflexiona –con un enorme conocimiento del tema– sobre las nuevas reglas de la relación laboral y que han constituido uno de los puntos de desencuentro en la reforma. Esas reglas, se sostiene, dan centralidad al control de la carrera de los docentes durante toda su trayectoria en el servicio público de la educación mediante varios instrumentos, incluidos los exámenes de evaluación. Mediante esos mecanismos se ha desplazado –o se tiende a desplazar– al SNTE como el elemento nuclear de las decisiones en materia de ingreso, permanencia, promoción y reconocimiento del profesorado. Dada la escala de la reforma, Ducoing reflexiona, finalmente, sobre la gobernanza en el sector y considera a esa

como uno de los retos más importantes que habrá de enfrentar. Esa reflexión final es muy pertinente, pone de manifiesto la tensión entre un nuevo diseño institucional y las capacidades político-administrativas de gobierno.

Desde una mirada también interna, Fernando Nieto nos ofrece un lúcido trabajo sobre un tema que viene traducido cotidianamente en “quejas” del usuario de servicios pero que ha sido escasamente reflexionado: los trámites y su lógica. En concreto, el trabajo examina el desempeño de las instituciones administrativas de México a casi tres décadas de la transición a la democracia. A partir de una perspectiva centrada en la tramitología –esto es, el conjunto de regulaciones y procedimientos administrativos que imponen obligaciones de distinto tipo–, el autor sostiene que las instituciones del sistema administrativo mexicano a menudo se traducen en barreras y cargas administrativas para los propios ciudadanos. Una de sus tesis fuertes es que estas cargas, a su vez, generan exclusión y desconfianza.

La solvencia del vínculo entre el desempeño administrativo y la tramitología es completamente confirmado por Nieto al considerar a esta última como una de las formas de contacto más común entre sociedad y Estado. La alusión es absolutamente nítida: desde la perspectiva del ciudadano –sostiene el autor– en los trámites y servicios del gobierno es que se concretan muchos problemas de desempeño e historia institucionales de la administración pública. En el caso de México, el sistema administrativo vigente combina características institucionales de modelos modernos con rasgos pre-modernos que heredó del régimen autoritario. Este último no fue diseñado para proveer bienes y servicios públicos a los ciudadanos con base en criterios de eficiencia y equidad en el acceso.

Bajo la idea de que el diseño actual para proveer servicios es ajeno al concepto moderno de ciudadano, una de las tesis fuertes de la contribución es que la persistencia de “legados autoritarios” produce un sistema administrativo que se debate entre la meritocracia y la politización. En medio de esa tensión se genera una dinámica singular pero reconocible: el acceso a bienes y servicios públicos se da inconsistentemente en un mismo aparato administrativo: con base en favores personales y criterios arbitrarios o con base en procedimientos universalistas. Como reflejo y causa de esa inconsistencia, persiste una burocracia que en esencia hace impredecible determinar bajo cuál sistema actuará el proveedor y cual marcará la experiencia cotidiana de la ciudadanía; una burocracia que a menudo genera ineficiencias en su acción, que se desempeña inadecuada o discrecionalmente y de la cual los ciudadanos aprenden a esperar resultados poco confiables o inconsistentes. Bajo esa estructura institucional y ese comportamiento, se identifican varias disfunciones que afectan el desempeño administrativo: procedimientos defectuosos que, además de no garantizar el logro de algún beneficio o del servicio buscado, desperdician recursos y tiempo. Procedimientos que se encadenan y que a menudo sufren de redundancias estructurales: alta pro-

babilidad de demoras y largos periodos de espera; trámites opacos y, en consecuencia, procedimientos propensos a la captura y la corrupción.

✱

Como podrá apreciarse, el libro aborda bajo distintas ópticas problemas relativos al desempeño de la sociedad a través de sus instituciones; de sus formas de gobernar, de sus pautas de confiabilidad y legitimidad o a partir de verificar si existe coherencia en los entramados institucionales que intervienen en actividades complejas como la gobernanza o la economía. Analiza el déficit de control en la definición de las decisiones de quien nos gobierna a nivel federal o local. Se preocupa también por el efecto en el desempeño de las reglas que permiten reclutar cuadros que cumplen funciones vitales para la sociedad, de los costos de transacción –altos, por cierto– en la dotación de servicios o en los diseños de la reforma educativa. El libro es un primer intento para destacar la relación entre instituciones y buena operación del orden social en el que estamos inscritos, y ha querido en ese intento tan solo abrir un modo nuevo de observar. Reconoce, al mismo tiempo, los retos metodológicos y teóricos que se tienen por delante.