



1







**Las tendencias
del desarrollo institucional**





Las tendencias del desarrollo institucional

Primera edición: febrero de 2004

ISBN en trámite

© Instituto Federal Electoral

Reservados todos los derechos

Impreso en México

Distribución gratuita. Prohibida su venta.





Contenido

Presentación.....	7
Introducción.....	9
1. Las instituciones en la posmodernidad democrática...	15
2. El Estado y la globalización.....	43
3. Innovaciones institucionales y redes.....	53
4. La innovación institucional y el problema del conocimiento como factor de confianza.....	77
5. Tendencias institucionales y el Instituto Federal Electoral.....	93
Conclusiones.....	123
Bibliografía.....	127







Presentación

EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL es un organismo público autónomo del Estado mexicano, que representa la fortaleza de la transición política democrática del país, así como la estabilidad para las alternancias en los poderes públicos federales, ejecutivos y legislativos.

El IFE es una de las escasas instituciones nacionales que tienen presencia activa, cotidiana y regular en el ámbito nacional. Su magnitud y dimensiones se derivan del cumplimiento puntual de lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Entre sus principales responsabilidades se cuentan la de contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, integrar el Registro Federal de Electores y garantizar la celebración periódica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Para el cumplimiento de esta tarea, el Instituto se encuentra organizado con base en los 300 distritos electorales y federales que cubren la totalidad de los municipios.

Dada la trascendencia de los objetivos del Instituto, así como de sus obligaciones y atribuciones, es posible considerar



PRESENTACIÓN

a este órgano electoral como un proyecto nacional de consolidación democrática; y desde ese punto de vista se requiere asumir un aparato analítico y conceptual que procure ofrecer y establecer las características más importantes que acompañan a una institución moderna.

El presente estudio sobre las tendencias del desarrollo institucional pretende responder precisamente a la natural inquietud de conocer con precisión los contextos externos (locales y globales) que experimentan las organizaciones humanas en ese nivel de responsabilidad.

Para comprender y operar el esquema y la metodología de la planeación estratégica se parte de la necesidad de establecer la importancia de las innovaciones tecnológicas, la formación de redes de conocimiento sustentadas en infraestructuras informáticas y los cambios que en los procesos de trabajo conllevan la administración y operación en sociedades cada vez más globalizadas y tecnificadas.

Con la mira puesta en un futuro que ya se vive en el presente, el estudio trata de ser una reflexión puntual de cómo y qué comprender del mundo que se manifiesta en el siglo XXI. Toda institución, y sobre todo una como el IFE, debe establecer rumbos bien definidos, tareas claras y actividades sustentadas en la ley. La principal razón de ser del Instituto es garantizar la democracia, y para ello se conduce cotidianamente de conformidad con los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Gracias a las propuestas surgidas en los diversos órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, el IFE cuenta con una infraestructura de redes de comunicación de primer nivel; las tareas de formación para los miembros del Servicio Profesional Electoral y de capacitación para el personal de la rama administrativa son actividades permanentes y profesionales. En este ámbito donde interactúan constantemente los elementos de la posmodernidad democrática, Estado, globalización, innovación y redes, resulta impostergable asumir el conocimiento como recurso productivo de la sociedad; ello permitirá que Instituto Federal Electoral continúe desarrollándose y reafirmandose como institución garante de la democracia en México.





Introducción

EL CENTRO DE FORMACIÓN Y DESARROLLO del Instituto Federal Electoral lleva a cabo programas y actividades de capacitación y formación de su propio personal. En este sentido, el Programa de Capacitación Laboral que coordina la Dirección Ejecutiva de Administración y el mismo Centro procuran dar respuesta a corto plazo a las necesidades de aprendizaje y actualización de conocimientos y habilidades indispensables para el desarrollo de esta institución.

Este texto se diseñó y elaboró pensando integrar en un solo documento las nuevas tendencias y considerandos que exponen los principales autores sobre administración y sociedad, de forma que puede ser tanto estudiado como discutido por los alumnos del curso “Administración de instituciones”.

El material está dirigido a funcionarios y al personal que realizan tareas de planeación, administración y evaluación de actividades. Se trata de un texto que permite reflexionar y analizar la importancia que tiene comprender los cambios tecnológicos, de valores y de instituciones que hoy impactan de manera directa al desarrollo de los procesos de trabajo.



INTRODUCCIÓN

El Instituto Federal Electoral es pieza clave en la transición política y en la consolidación de la democracia. Su presencia cultural, política y social en la totalidad del territorio nacional, debido a la existencia de oficinas de las juntas ejecutivas locales (32) y distritales (300), hace que los programas y planes que ahí se desarrollan tengan no sólo repercusión en todo el país, sino que implica también un fuerte despliegue de inversiones en recursos humanos, materiales y financieros; por ello, la planeación eficiente, la documentación puntual y pertinente de sus tareas y el establecer los marcos conceptuales y objetivos de trabajo de manera clara y precisa es un requisito indispensable para su buen desempeño como institución de Estado encargada de organizar y administrar los procesos electorales federales y apoyar el desarrollo de la cultura política democrática en México.

Ubicar al Instituto Federal Electoral en un contexto social como es el posmodernismo; desentrañar cuáles son los factores vitales para el buen desempeño de las instituciones y comprender a cabalidad la importancia del uso de tecnologías, así como la permanente actualización del conocimiento acumulado sobre muy diversas áreas y disciplinas del acontecer de las técnicas y las ciencias, se han convertido en elementos que confirman al Instituto Federal Electoral como una institución de vanguardia.

Al final de este trabajo se presentan algunas reflexiones sobre las Políticas y Programas Generales del Instituto Federal

Electoral, la Red-IFE, el Plan Trianual de Educación Cívica 2001-2003 y el Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2002-2003, con el objetivo de visualizar y ponderar la importancia de conocer y establecer las tendencias más recientes del campo de la administración de las instituciones. Seguramente éste es un material imprescindible para el personal y funcionarios del Instituto Federal Electoral.



1. Las instituciones en la posmodernidad democrática

LAS INSTITUCIONES MODERNAS NACEN al cobijo de los pactos sociales entre el Estado y la sociedad político-cívica; en ese sentido, las instituciones estudiadas en este texto tienen su origen y razón de ser en el contexto de las sociedades libres y democráticas.

Si bien no es motivo de reflexión frecuente entre la gente, es obvio que no hay instituciones eternas ni permanentes; de hecho casi todas las instituciones que ahora nos gobiernan no alcanzan un siglo de vida –por lo menos en el arreglo legal-constitucional vigente–. Se puede afirmar también que toda institución es un aparato diseñado, construido, manejado y normado por reglamentos y leyes y que la sociedad está más o menos de acuerdo con que exista. Con el tiempo, el pacto social es de hecho un acuerdo tácito para que una institución pueda funcionar.

Toda institución moderna se inserta en el ámbito social. Éste no es un dato de la naturaleza, sino “una creación humana”,¹ por eso los órdenes sociales son precarios y arti-

¹ Lechner Norbert, *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, Fondo de Cultura Económica, Chile, 1990, p. 28.

ficiales:² su duración está condicionada a los eventos que lo sostienen o que les hace oposición.

Aunque de forma cotidiana y bajo el mandato de una mente ahistórica, las cosas aparecen como si siempre hubieran existido; aunque de vez en vez, se sospecha que todo es creado y, por tanto, es fluido, provisional y que todo lo desarrollado tiene su tiempo de destrucción.

Así, cuando decimos que toda institución es histórica queremos expresar que tuvo una causa de nacimiento, se establecieron las condiciones para su desarrollo y como tal tiende a la decadencia y a su extinción. Prácticamente el formato de



² Sobre la noción de que el orden social es una creación humana y no un espacio de la naturaleza, y la consecuencia de ello en el conocimiento que la sociedad tiene de sí misma, se recomienda la Introducción del texto de Fernando Escalante Gonzalbo, *Una idea de las ciencias sociales*, Paidós, México, 1999, pp. 13-32.

existencia responde a lo que se llama movimiento de una causa normal.

Como hecho histórico, la institución es un producto complejo de factores políticos, económicos, sociales y culturales. Nace enfocada al cumplimiento de una misión específica (por ejemplo, las instituciones de salud existen para cumplir la función de curar; las instituciones de educación en cambio para erradicar la ignorancia).

Al enfocarse a cumplir un objetivo específico, las instituciones presentan una propuesta programática relacionada con el futuro. Es lo “esperado”, lo “querido” y lo “temido” lo que las convierte en campos problemáticos para el Estado y en campos de usuarios para los ciudadanos.

Cada institución que hoy funciona en México y en otras sociedades modernas, es resultado de la secularización —es decir, del proceso de desmitificación religiosa de sus funciones—, de la innovación tecnológica e industrial y del desarrollo moderno del capitalismo. Por ello tienen una lógica racional, ya que son producto del pensamiento heredado de las épocas del Renacimiento (en Europa) y de la Ilustración. Todas ellas son normadas por reglamentos y leyes; son instituciones racionales, incluso hasta los centros psiquiátricos de rehabilitación.

Las instituciones modernas nacen en razón de un orden social cuyo objetivo principal es procurar disminuir el sufrimiento humano; el hecho de que se presentan como instrumentos para satisfacer necesidades —ése es su sentido— se

acopla a requerimientos de elevar la calidad de vida de la gente y su longevidad.

Todas las instituciones son también racionales porque presuponen el uso ampliado e intensivo de datos, herramientas, lógica y principalmente de la ciencia. El crecimiento de ésta presupone, a su vez, la especialización que fragmenta constantemente más a la sociedad.

Al inicio del siglo **xxi**, el mundo sobrepresenciado en los países más desarrollados como Japón, los Estados Unidos, Alemania y Francia, inaugura la llamada sociedad informática, poscapitalista y posmoderna.³ Esta sociedad de avanzada supone, como se verá más adelante, manejar un mundo con un índice de complejidad y fragmentación mucho mayor que la sociedad moderna del siglo **xx**. Son precisamente esa complejidad y fragmentación las que obligan a las instituciones, y al propio Estado, a iniciar procesos de especialización y ubicación de productos y servicios para auditorios específicos.

Horst Kurnitzky afirma que “[mientras] la modernidad, representada por ejemplo por Mies vander Rohe, tenía por consigna *less is more*, la posmodernidad puede quedarse con esta otra consigna: *too much is not enough*”.⁴

Aquella fragmentación de la modernidad expresa la separación tácita entre lo político y lo económico, lo social y lo

³ Francis Fukuyama, *La gran ruptura*, Atlántida, México, 1999, p. 19.

⁴ Horst Kurnitzky, *Vertiginosa inmovilidad: los cambios globales de la sociedad*, Blanco y Negro, México, 1998, p. 73.

natural, el gobierno civil y la religión. La escasez, por ejemplo, es la motivación de la economía y su objetivo es satisfacer necesidades de bienestar y consumo; no obstante, esta actividad se hace bajo la mirada del Estado, ya que esa fragmentación no debe sobrepasar el control del territorio, y esa especialización no debe generar poderes paralelos y sustitutos del propio Estado.

Así, a mediados del siglo xx se crean instituciones para todo: cada campo específico de la sociedad cuenta con sus respectivas instituciones. A mayor fragmentación y especialización, más instituciones. El análisis de este tipo de instituciones se sustenta en una visión dualista del mundo: del Estado a la sociedad civil, del sujeto al objeto, de las necesidades a la satisfacción, del bien al mal y de la pobreza a la riqueza.

La modernidad es un paisaje humano dualista;⁵ su movimiento responde al esquema economicista de producción y consumo. Hoy no hay espacio institucional que no se encuentre impregnado de modernidad. Modernidad abarcadora de todos los espacios posibles. En ella las instituciones se recrean de manera permanente y aparecen como consustanciales a los espacios de la sociedad. Pero el instinto de crecimiento desmedido de las instituciones hace que éstos no sólo crezcan de manera vertical sino de forma horizontal: poco a poco las insti-

⁵ Armando Roa, *Modernidad y posmodernidad*, Andrés Bello, Santiago de Chile, 1995, pp. 28-29.

tuciones pierden su oficio de especialistas para transformarse en instituciones ampliadas y desenfocadas.

El desplazarse de un área de especialización a otra trastoca la funcionalidad para hacer que la especialización institucional funcione bien. A esta ampliación se le ha llamado también diversificación. Poco importa el nombre del fenómeno; es más interesante anotar que ese crecimiento crea problemas y, en pocas palabras, obliga a las instituciones a establecer procesos decrecientes de rendimiento (se invierte cada vez más para una misma unidad de producto o servicio) y en normalizar costos mayores que beneficios.

Como se señaló anteriormente hay dos maneras de crecer: vertical y horizontalmente. Se crece verticalmente cuando las instituciones (empresas en este caso) se extienden hacia su usuario final, hacia delante, o se amplían hacia sus zonas de proveedores, hacia atrás. Se crece de manera horizontal cuando las instituciones empiezan a integrar primero actividades periféricas a su misión básica y, en segundo lugar, actividades complementarias y hasta totalmente independientes.

La modernidad propicia el crecimiento de estas dos formas. La especialización obliga a un aumento de competencia y, en su caso, de estatización. Para este caso, las sociedades buscan crear fundamentos homogéneos para todos, de tal manera que la fragmentación no termine en guerra.

En efecto, la religión no puede estar en guerra con el Estado, así como la economía no puede estar en guerra con la política.

Todos los sectores tienen que aprender a vivir juntos y revueltos. Por eso, las sociedades han inventado tres instituciones que la modernidad consagra: Estado, nación y sociedad civil.

Así, para muchos autores, la modernidad llega a su esplendor en la década de los setenta. A partir de entonces, se inicia un largo proceso de crisis y ajustes institucionales.⁶ Para varios de ellos la crisis de 1968 representa el parteaguas entre la modernidad y la posmodernidad, cuando la división tajante del mundo dual moderno deja de ser convincente y válida: la velocidad de los cambios de valores, tecnología e institucionales literalmente se traga la estabilidad que había ofrecido la modernidad a través de la idea del progreso. Y con ello se desvanecen las nociones de Estado-nación y sociedad civil para asumir otros considerandos y condiciones.

Salvador Giner⁷ establece que en la modernidad el Estado representa la sociedad política en general, la nación representa a la sociedad comunitaria y la sociedad civil sería ese espacio reservado exclusivamente para la esfera privada. Este formato técnico de “ver” a la sociedad tiene su fuente en Hegel:⁸ es un orden social que es sumatoria de instituciones asentadas en cada uno de los tres grandes campos de presencia moderna.

⁶ *Ibid.*, p. 39.

⁷ Salvador Giner, *El destino de la libertad*, Espasa Calpe, España, 1987, pp. 43-75.

⁸ G. W. F. Hegel, *Fenomenología del espíritu*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Naturalmente ese orden social es contradictorio, precario y poderoso.

La fragmentación moderna separa artificialmente —y a veces por derecho— lo profano de lo sagrado, lo público de lo privado y al individuo de la sociedad. Es un orden debilitado por esas separaciones artificialmente establecidas. Pero, además, los tres grandes campos que ya hemos mencionado (Estado, nación y sociedad civil) constantemente invaden sus respectivos espacios generando conflictos y muchos problemas a la estabilidad y gobernabilidad de una sociedad.

La precariedad de la sociedad moderna se manifiesta por el alto nivel de violencia e inseguridad, cuando sus tres grandes campos no se encuentran claramente delimitados. Por eso el Estado requiere crear un orden mínimo (un sustrato común a todos) a través de la ley y de monopolizar la violencia. Para eso, sus instituciones son exclusivas y conforma una burocracia que le da viabilidad estructural a sus instituciones.

Hoy en día el Estado es un aparato de instituciones que abarca de 30% a 50% del producto interno bruto (PIB) de la mayoría de los países del mundo. En promedio sus ingresos son de alrededor de 35% de la riqueza generada por cada nación⁹ y esto a pesar de todo el discurso neoliberal y de las innumerables políticas de privatización y desregulación que se iniciaron en la década de los ochenta.

⁹ Al respecto, un estudio interesante es el editado por CEPAL, “Globalización y desarrollo”, Brasil, 2002.

Como se mencionó anteriormente, las instituciones se crean con base en un pacto social más o menos consensado por la población. De ahí que en la sociedad moderna toda institución tiene que contener un índice adecuado de aceptación. Es así que en sociedades democráticas, aquellas instituciones no consensadas por los ciudadanos difícilmente tienen posibilidades de seguir existiendo. Toda institución sin anuencia por parte de la ciudadanía tiende a desaparecer o a transformarse radicalmente. En efecto, la institución moderna no es producto de una determinación divina o religiosa, ni monárquica, es más bien una expresión del Estado.

Ya expuesto el proceso de la redefinición de los atributos de la modernidad y destacado tanto la fragmentación del orden social, como la presencia de muchos otros factores que ponen en crisis a la nación, se puede ahora nombrar al proceso de globalización (la desarticulación de las naciones) como un factor más de los cambios institucionales que se presentan en la posmodernidad, es decir, a partir de 1980.

En este sentido, cabe mencionar tres grandes procesos de los cambios que hoy sufren las sociedades:

1. Hay un cambio sustantivo en el redimensionamiento de las escalas de operación de los elementos de la política, la economía y lo social como espacios antes claramente diferenciados.
2. En ese cambio se reestructuran de diversas formas la

articulación entre tres grandes espacios: Estado, nación y sociedad civil parecen ir por muy diversos caminos.

3. En la reestructuración de los grandes campos se redefinen nuevos límites: las fronteras se desdibujan; se intensifican los flujos de capital, migración, productos, procesos de producción y consumo. Todas las instituciones se ven amenazadas por la desaparición de esas fronteras que antes brindaban seguridad y comodidad.¹⁰

Redimensionamiento, reestructuración y eliminación de fronteras inauguran la nueva fase de la posmodernidad. Destaca en este sentido la crisis del Estado.

Entre las principales causas que han generado la crisis del Estado se encuentra la de su exagerada expansión, aunque, como se ha visto, la sociedad moderna tiende a la especialización: las instituciones estables tienden a la expansión horizontal de sus tareas y funciones.¹¹

¹⁰ Algo similar plantea Norbert Lechner en *Cultura política y gobernabilidad democrática*, colección temas de la democracia, serie conferencias magistrales 1, pp. 16-17.

¹¹ El caso del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es muy ilustrativo. Esta institución cuya especialización es la salud, actualmente cuenta con un equipo de fútbol, teatros, un área de finanzas y muchas otras actividades que nada tienen que ver con la prevención y prácticas de salud e higiene.

Las instituciones son órganos vivos que tienden a crecer y desbordarse de su misión original. La crisis del Estado no es sino una expresión genérica de la crisis de las instituciones públicas. Aunque la posmodernidad también pone en jaque a las instituciones privadas como la familia y la empresa. Pero esto se verá a detalle más adelante.

En las sociedades secularizadas, modernas y democráticas, el orden social se constituye con base en los individuos. El individualismo es otro factor constituyente del orden social moderno en que funcionan las instituciones. Las normas y reglamentos materializan los acuerdos entre los individuos y el Estado para sobrellevar la convivencia humana: es en este espacio donde se resuelven los problemas y donde el Estado ejerce su autoridad en el establecimiento de normas de conductas socializadas como hábitos y costumbres, transmitidas de generación en generación y sustentadas en la educación.

El Estado y sus instituciones requieren de la legitimidad que les aportan los individuos. Esta legitimidad se fundamenta por el desempeño gubernamental para alcanzar los objetivos de Estado propuestos (aquí la clave es la eficacia), pero también tiene su sustento en la medida en que se ejerce y se respeta “[...] un procedimiento preestablecido por los actores sociales, vinculado generalmente con la expresión de la ciudadanía para elegir a sus gobernantes”¹² (la democracia electoral).

¹² José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México*, Océano, México, 1999, p. 154.

Ahora bien, el sentido de trabajar con las tres esferas (Estado, nación y sociedad civil) se encuentra en la necesidad de que las instituciones ahí presentes trabajen para satisfacer las diversas necesidades de las personas, necesidades que se presentan casi siempre por la “escasez”. Toda esfera social es limitativa en recursos financieros, materiales, naturales y humanos. Ni el Estado, ni la nación, ni la sociedad civil pueden totalizar la satisfacción que nace de la cada vez más complicada y fragmentada vida de la gente.

La diversidad es apabullante. En la posmodernidad sólo las franquicias comerciales y las multinacionales se parecen; todo lo demás es diferente, plural e individualizado. De lado de la escasez física aparece la diversidad de identidades y conductas.

Escasez y diversidad expresan de manera espontánea una de las características más asombrosas de la posmodernidad: nada hay de común entre todos los ámbitos. Este tipo de sociedades, como bien lo anota Salvador Giner, ha creado una multitud de modos para escapar del sufrimiento; y las instituciones se rezagan y quedan atoradas atrás de estos nuevos formatos posmodernos.

El orden social se formaliza y toma un destino histórico a través del Estado, de la nación y de la sociedad civil: la educación, la salud, los servicios públicos, la seguridad, el desarrollo urbano y muchas otras misiones públicas están ahí para aliviar la escasez de productos y servicios que aquel orden social genera de

manera artificial pero que también la propia naturaleza (la geografía de la tierra) expone a las sociedades.

Entonces la hipótesis aquí es que toda institución de una u otra manera tiene que cooperar para disminuir el sufrimiento humano; si no cumple esta misión, poco sentido tiene su presencia.¹³

Estado, nación y sociedad civil trabajan para establecer condiciones favorables a la disminución de la escasez y el desarrollo de causas que coadyuvan a elevar la felicidad de los habitantes. Obviamente el objetivo de este esfuerzo se define en función de elevar la calidad de vida y extender el promedio de vida de la gente. En 1930 la esperanza de vida de un mexicano era apenas de 36 años; en 1965, de 60 años, en 2000 de 75 años promedio y se estima que para 2020 el promedio de vida de un mexicano será de 80 años.¹⁴

La compatibilidad entre las tres esferas favorece la estabilidad del crecimiento de la sociedad precisamente en su capacidad de disminuir la escasez que se presenta en la población. La diversidad de opciones que ofrecen los mercados y las políticas públicas para combatir la escasez es uno de los pilares más sólidos de las instituciones capitalistas.

¹³Véase al respecto: Fernando Escalante Gonzalbo, *La mirada de Dios. Estudio sobre la cultura del sufrimiento*, México, Paidós, 2000.

¹⁴Consejo Nacional de Población (Conapo), Plan Nacional de Población 2001-2006, México, p. 54.

Pero hay otro elemento que resulta sumamente beneficiado por una alta compatibilidad (o complementariedad) entre el Estado, la nación y la sociedad civil: el “costo de transacción”. En el orden social que estamos analizando, las relaciones entre los seres humanos son intensificadas por el intercambio. Éstos son costosos, consumen energía y tiempo. Por eso cuanto mejor convivan entre sí los intercambiantes, mientras más confianza exista, los costos de transacción son menores. Esto significa que el Estado regula menos y la sociedad civil trabaja más. Lo inverso hace elevar el aseguramiento en el cumplimiento de los contratos, aumentando la inversión del Estado en ellos.¹⁵ Aquí el costo de transacción señala en parte el costo de la intervención de la autoridad del Estado. Cuando el asunto de las transacciones desborda los límites territoriales del país, entonces la nación, como tal, interviene para garantizar los intercambios a escala global; o en su caso los organismos internacionales como son la OTI, BM, OMC, entre otros, trabajan en ese camino.¹⁶

El conjunto de intersecciones entre Estado, nación y sociedad civil cuando es consensuada y democrática tiende a disminuir los niveles de las necesidades humanas y los costos de transacción.

¹⁵ Jorge A. Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 61-62.

¹⁶ OTI: Organización Internacional del Trabajo; BM: Banco Mundial y OMC: Organización Mundial de Comercio.

Pero esa “coherencia” de las esferas no garantiza que se puedan superar los factores de exclusión, marginación y rechazo con los que se identifican muchos grupos. Son zonas humanas donde el índice de escasez y sufrimiento llega a sus niveles mayores, donde la política pública y los mercados formales no funcionan y donde las instituciones como tal tienen una precaria y debilitada presencia.

La existencia de grupos fuera de las esferas de apoyo del Estado, nación y sociedad civil habla, por su parte, de una intensificación inversa: la creación de elites y zonas donde las instituciones tienen su mejor ambiente.

Pero nada es permanente e indefinido en el mundo actual. Los índices de exclusión, marginación y rechazo no son un destino metafísico ni divino; son productos sociales y por lo tanto creaciones artificiales de las sociedades. Durante la década de los noventa, por ejemplo, Chile y Uruguay lograron reducir sus índices de pobreza hasta en 40%, lo que demuestra que la reducción significativa de la pobreza en América Latina es posible.¹⁷

La mayoría de los conflictos de orden social se derivan de tendencias contrarias y mutuamente excluyentes: secularización y sacralización; mercado y Estado; democracia y autori-

¹⁷ Al respecto se recomienda leer el capítulo 3, “Principios de la política social y lucha contra la pobreza”, del estudio *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, CEPAL, Chile, 2000.

tarismo; inclusión y exclusión; pobreza y riqueza, entre los más importantes.

Entonces, se puede decir que existen dos grandes causas que explican una gran porción de los conflictos y problemas sociales:

- a) Las derivadas de la incapacidad que tienen el Estado, la nación y la sociedad civil para disminuir las presiones derivadas de las demandas de satisfacción de las necesidades de salud, educación, empleo, vivienda y medio ambiente.
- b) Aquellos problemas y conflictos cuyo origen son las tendencias contradictorias entre lo secular y lo religioso, entre el Estado y el mercado, entre los incluidos y los excluidos, entre la riqueza y la pobreza, entre otras. Estas dualidades conflictivas precisamente son, a su vez, las que desestabilizan posibles equilibrios entre el Estado, la nación y la sociedad civil.

Entonces, los factores *a)* y *b)* expuestos arriba son las causas de que algunos atributos de la sociedad favorezcan la integración y otros la exclusión conformándose dos grandes áreas sociales: una identificada con el bienestar y la seguridad (los espacios privilegiados) y otra de pobreza e inseguridad (los espacios de marginación). Pero en la posmodernidad estas áreas no se presentan separadas, sino que se mezclan y conviven

en un mismo espacio. La combinación entre lo estable y lo inestable, entre lo seguro y lo inseguro crea una situación permanente de inestabilidad, de interrogantes sobre la eficiencia de las instituciones que precisamente quieren reducir estas desigualdades entre el bienestar y la desdicha.

La vida posmoderna de las instituciones se ha convertido en algo totalmente desritualizado (cada vez resulta más difícil conectar e identificar a los individuos con su pasado o con propuestas de futuros).¹⁸ Dicha tendencia se profundiza con los procesos de especialización que hoy sufren prácticamente todas las ramas del saber técnico y social.

La especialización productiva y la fragmentación social establecen lo que en el mercado se llama segmentación de espacios y nichos de poblaciones. Dados estos atributos, especialización y segmentación, el saber se convierte en el recurso básico para los individuos y las instituciones. La inclusión, el desarrollo y el crecimiento son viables sólo si el saber es definido como el recurso productivo estratégico. Lo anterior no quiere decir que los recursos de capital, tierra y fuerza de trabajo desaparecen, sino que pasan a un segundo plano.

Estos tres factores de producción se obtienen hoy en día en función de los conocimientos especializados de la segmentación de espacios de producción y consumo. El cono-

¹⁸ Francis Fukuyama, *op. cit.*, p. 166.

cimiento por sí mismo no genera nada, sólo funciona cuando se integra a los tres recursos tradicionales.¹⁹

A partir de estas nuevas características surgidas ante la posmodernidad, las instituciones han ido modificándose. El Estado moderno desde la década de los setenta se ve asediado por un sinnúmero de demandas, a pesar de su intenso crecimiento estructural. El magno desarrollo del Estado implicó un proceso de constantes contabilidades deficitarias y posteriormente una batida ideológica contra la ampliación de las funciones y atribuciones de las instituciones.

Es importante comprender que esa ampliación institucional del Estado respondió a un formato público para disminuir los riesgos de la vida social y natural. La clave del Estado, y en gran parte de la nación, es dar un espacio de seguridad, protección y bienestar a los individuos; garantizar la paz y actividades dedicadas a disminuir el sufrimiento humano en cuanto a salud, habitación, educación, vivienda y medio ambiente. Es obvio que el ser humano busca vivir, trabajar y habitar espacios seguros, conocidos y familiares; el Estado ha respondido en gran medida a esta demanda sustantiva de las personas que viven en una nación.

La racionalidad, es decir, la lógica de la técnica y el conocimiento, es la metodología que las instituciones modernas asumen como elemento central de su dinámica. La racionalidad

¹⁹ Peter Drucker F., *La administración en una época de grandes cambios*, Editorial Sudamericana, Argentina, 1997, p. 63.

reduce la incertidumbre. Así, el sentido de la democracia es aminorar el riesgo de la ingobernabilidad; el sentido de las instituciones de salud es disminuir el sufrimiento que provocan las enfermedades; el de las instituciones educativas es reducir la ignorancia, y así se puede decir de todas las instituciones. Se trata de instituciones que disminuyen los riesgos de la vida y aumentan los niveles de certidumbre para que la gente logre actuar de manera normal y pueda definir una cotidianidad capaz de establecer tareas y horarios certeros y seguros.

Bajo estas ideas es claro que una de las instituciones específicas para establecer la seguridad de la gente es la de justicia. La inseguridad pública es un evento que influye dramáticamente a los espacios privados, por medio de la crisis de la situación pública.

La inseguridad pública que vive México es una tarea pendiente de las instituciones del ramo. Ella demuestra y pone en estado de alarma los niveles de seguridad que debe tener el cuerpo y el patrimonio de la gente. Cuando la cotidianidad de la gente no puede establecerse con certeza y seguridad, una de las funciones del Estado está fallando de manera grave. Las variables de fragilidad generan muchos problemas: la fragilidad de la familia se revela en la tasa de divorcios,²⁰ por mencionar un ejemplo.

²⁰ Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, más de 20% de las familias tienen como jefe de hogar a mujeres solas. Véase INEGI, *Cuadernos de Demografía*, núm. 3.

Resulta indispensable revisar cómo reaccionan las instituciones frente a los problemas de fragilidad e incertidumbre. La racionalidad –muy ligada al concepto de tecnocracia– pretende precisamente establecer programas y proyectos para disminuir los índices de riesgo.²¹

En la medida que la economía entra a la dinámica de competencias, eficacia y calidad, aumenta el desarrollo de factores de riesgo y de cambio. Así, se establece una contradicción estratégica de las sociedades modernas: el *statu quo* contra la innovación; la estabilidad de lo repetido y cotidiano contra la sorpresa y las nuevas propuestas; en síntesis, la disyuntiva entre lo nuevo y lo viejo.

Ahora bien, la innovación productiva, institucional y de servicios se deriva de la aplicabilidad del conocimiento a las diversas esferas de la sociedad. Por un lado, se tiene su versión tecnocrática, y por el otro, la versión social y humana del asunto. La tecnocracia propone disminuir los índices de riesgo y aumentar los niveles de cambio a través de “ajustes” en la administración de “cosas”, establece una gerencia para resolver

²¹ En mayo de 2002 se publicó la Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas, del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., donde se dice que 4.2 millones de mexicanos habían sido víctimas de la delincuencia, esto es, 5% de la población; 92% de los delitos son del fuero común o 66% de las víctimas no reportan el delito sufrido ante ninguna autoridad; 44% de los delitos son violentos y 23% de la población mexicana declara haber cambiado hábitos y costumbres debido a sus experiencias y percepciones sobre la inseguridad pública.

conflictos, impone el mercadeo de propuestas y permite que las leyes de oferta y demanda regulen la distribución de ideas, servicios y productos. La seguridad se gana, según esta versión, en aplicar la lógica cuantitativa de mercado al mayor segmento de la sociedad.

La versión social y humana en la aplicación del conocimiento para reducir los índices de riesgo apuesta al capital humano, donde tierra, herramientas y empresas se definen por los conocimientos y habilidades que la gente despliega gracias a los diversos formatos que construyen cuando se asocian entre sí. Esta capacidad asociativa se convierte en el factor sustancial para definir la existencia social.²²

La capacidad de asociación es una variable dependiente del grado en que las personas comparten normas y valores sin ser forzados por autoridad alguna.

Los mecanismos de seguridad social e individual que se han creado tienen mucho que ver con el llamado “Estado benefactor” y con la estabilidad del patrimonio individual, familiar y organizacional. Esta forma de Estado propuso crear la infraestructura y los mecanismos masivos para contrarrestar la brutalidad de la naturaleza y del mercado: instituciones públicas de salud y educación, programas de desarrollo hidráulico y de viviendas, proyectos de inversión de producción

²²Francis Fukuyama, *Confianza, las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, Atlántida, España, 1996, p. 29.

de energía y muchos otros. Aquí la tecnificación y el saber hacen factible la realización de los proyectos masivos del Estado benefactor.

Obviamente en la historia siempre han existido periodos de mayor certeza y tiempos de dudas y riesgos.²³ En el caso de México el periodo de certeza se podría ubicar a finales de la década de los cuarenta y hasta principios de los ochenta. Después pareciera que la nación entró en un proceso de dudas y riesgos de todo tipo, creando un clima más de posmodernidad que de otra cosa. Quizá esto último se ha agudizado a partir de 2000 debido a las exageradas expectativas que se ofrecieron con el cambio de partido político en el Poder Ejecutivo federal: hay un fuerte desencanto con el mundo actual.²⁴

La técnica ha resultado ineficaz frente a esa decepción sobre la modernidad. Es cierto que la tecnocracia pudo exagerar su idea de que los problemas sociales pueden ser solucionados técnicamente, pero la especialización y la fragmentación que supone parece que no es el método más aceptable para enfrentar un mundo frágil y débil.

El espacio de riesgo de las sociedades puede ser la analogía para decir que esa situación está definiendo los déficit existentes en el cumplimiento de los objetivos de las instituciones

²³ Norbert Lechner, *Los patios interiores ...*, op. cit., p. 155.

²⁴ Al respecto véanse los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001, aplicada por el INEGI y coordinada por la Secretaría de Gobernación.

públicas. Así, el campo de riesgo para las instituciones electorales es el abstencionismo electoral; el de las instituciones educativas es la ignorancia; el de las instituciones de salud son las enfermedades. Por eso, el ideal en el comportamiento de las instituciones es que éstas se administren y operen en la mira de disminuir hasta eliminar los déficit de sus objetivos.

Los datos, la información y el conocimiento preciso de la cantidad y calidad de esos déficit, que indican los espacios de riesgo con los que se mueve la sociedad, hacen que el conocimiento se convierta en el recurso más importante para el mercado y para el Estado. Esta cualidad hace que la estructura de la sociedad pase del capitalismo y la modernidad al poscapitalismo y posmodernismo: el trabajo manual se ve subordinado al trabajo con conocimiento. Por eso se estima que globalmente sólo habrá un trabajador manual por cada 10 trabajadores del conocimiento.²⁵

De esta manera el conocimiento se ha convertido en el factor condicionante para que las instituciones puedan abordar el problema de los déficit existentes en su campo de trabajo.

Ahora bien, ese conocimiento como tal no tiene que ser puramente lógico y técnico: puede incluir elementos religiosos y filosóficos tal como insiste Salvador Giner. Fe y ciencia trabajan de manera coherente y pacífica para postular las tareas indi-

²⁵ Joseph Boyett y Boyett Jimmie, *Hablan los gurús. Las mejores ideas de los máximos pensadores de la administración*, Norma, Bogotá, 1999, p. 379.

viduales e institucionales contra los altos niveles de riesgo e inequidad que las sociedades poscapitalistas propician con el retiro del Estado benefactor en sectores clave como pensiones, salud, educación, vivienda y alimentación, entre otros.

La situación en el caso del desarrollo tecnológico y la dinámica de los riesgos es una paradoja: en la medida en que aumenta la capacidad técnica para disminuir el riesgo en ciertos campos, aumenta proporcionalmente el riesgo en otros. Toda tecnología tiene efectos “secundarios” para la gente y para la naturaleza. Se supone que un aumento en la seguridad existencial aumenta la calidad de vida y disminuye la inseguridad y el volumen de los campos de riesgo. Como se ha venido afirmando, la meta original de casi toda institución es disminuir el sufrimiento humano. El Estado crea instituciones para eso.²⁶

En cuanto a los efectos secundarios, veamos un ejemplo. Como expresa Peter Drucker, en Londres de los siglos XVIII y XIX, todo el mundo iba a pie a su trabajo; después la gente empezó a transportarse mediante ruedas: ferrocarril, ómnibus, tranvía y luego en autos y trenes de alta velocidad a finales del siglo XX: enormes masas se movilizan a grandes distancias y velocidades aumentando los riesgos de accidentes y pérdida de tiempo (reflejados en gravísimos problemas de salud como son el estrés y la ansiedad). Pero la masificación del transporte hizo posible la vida hogareña y laboral en las ciudades. Hospitales,

²⁶ Al respecto se recomienda la lectura del capítulo “Quality of Life”, en el libro de Lennart Nordenfelt, *Health and Happiness*, Edition Hardrover, 1993.

fábricas, comercios y demás instituciones tienen en esa masificación su piso básico de existencia.²⁷ La clave: aplicar la inteligencia a procesos de producción, servicios y cultura. En este territorio es donde se da la explicación de la productividad y el crecimiento acelerado de las instituciones, pero también genera erosiones no sólo en el ámbito de los recursos de la naturaleza (tierra, agua y aire, principalmente), sino en el sentido del tiempo humano también: el tiempo deviene recursos escasos y las instituciones ya no pueden seguir con metas y objetivos sociales, sino que conocen y reaccionan sobre hechos consumados y apenas se dan cuenta de los desafíos externos. He aquí la clave de las crisis institucionales que desde la década de los noventa vive la mayoría de los países.²⁸

Como establece Armando Roa,²⁹ las dos principales características de la posmodernidad serían:

1. Una pérdida de los metarrelatos y del sentido original de las instituciones; se sustituye el periodo largo por el corto, las ideas por los hechos y la prevención por la curación.
2. La realidad se convierte en mero valor de cambio, donde los valores y principios se trastocan como instrumentos de cambio.

²⁷ Peter Drucker, *Gerencia para el futuro. El decenio de los 90 y más allá*, Norma, Bogotá, 1993, p. 122.

²⁸ Norbert Lechner, *Cultura política...*, op. cit., p. 20.

²⁹ Armando Roa, *Modernidad y posmodernidad...*, op. cit., p. 41.

La posmodernidad no es más que un formato refinado de la crisis de las instituciones y del Estado; es decir, las instituciones públicas, y muchas privadas, “ya no son capaces de cumplir eficazmente con los propósitos para los cuales fueron creadas”.³⁰ La crisis del Estado y de sus instituciones es consecuencia del crecimiento demográfico, el desarrollo tecnológico y de comunicaciones, así como de la globalización de la economía, de la cultura y de la política. Todo ello implica una complejidad social externa.³¹ Así pues, los cambios acelerados de las instituciones son expresiones de nuevas tendencias que inauguran la posmodernidad y la globalización:

[...] el éxito y el fracaso inesperados; la incongruencia (la discrepancia entre la realidad como es y como se supone que es); la innovación que se basa en necesidades del proceso; y los cambios en la estructura industrial o del mercado que toman a la gente por sorpresa. Las tres fuentes restantes son cambios fuera de la industria o empresa: los fenómenos demográficos; el cambio de gustos, de percepciones y significados; y nuevos conocimientos, tanto científicos como no científicos.³²

Otro autor señala que esos cambios se comportan como el encuentro violento y frente a frente de las “las placas tectónicas” sociales, que son cinco:

³⁰ Daniel Montero Zendejas, *La desaparición del Estado*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, p. 282.

³¹ Norbert Lechner, *Cultura política...*, *op. cit.*, p. 14.

³² Peter Drucker, *Gerencia para el futuro...*, *op. cit.*, p. 337.

1. el fin del comunismo;
2. el cambio de las industrias de recursos materiales a industrias constituidas por capital intelectual (conocimiento);
3. la población crece en países subdesarrollados y envejece y decrece en los países desarrollados;
4. la formación de una economía global genuina donde el Estado nación poco puede hacer y, por último,
5. la presencia de un mundo multipolar, sin un poder nacional dominante, como fue el imperio británico en el siglo XIX y Estados Unidos en el siglo XX; ahora está la Unión Europea, China, Rusia y los países asiáticos hiperindustrializados.³³

En conclusión, al tomar en cuenta el orden social hasta ahora creado por el Estado, la nación y la sociedad civil, se comprende que son las instituciones las que dominan esta esfera de la gente y permiten la convivencia de los índices de seguridad con los de la inseguridad; el del mundo conocido y repetido con el mundo de la innovación sin que la sociedad se desmorone o se produzcan catástrofes sociales. Las instituciones son, pues, el factor que permite en la posmodernidad y

³³ Kevin Kelly, "La nueva biología de los negocios", en *Repensando el futuro*, Rowan Gibson (ed.), Norma, Colombia, 1998, p. 281.

en la época de la globalización asentar los cambios sin sufrir el desmoronamiento de las bases de la convivencia humana.

Frente a la situación contemporánea de incertidumbre en todos los ámbitos sociales, el arreglo y el orden que imponen las instituciones se vuelven completamente necesarios para que éstas sigan cumpliendo con su meta de menguar el sufrimiento de los individuos. Finalmente, es necesario destacar que el factor más importante para que las instituciones puedan cumplir con esta función es el conocimiento, la manera cómo se obtenga, se administre, se conserve y se utilice.

2. El Estado y la globalización

EL ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES no puede dejar de lado el papel que juegan ahora el Estado y la globalización como agentes que afectan la dinámica y hasta las operaciones de las instituciones mismas. Partimos de la idea de que la sociedad moderna es una sociedad capitalista, de mercados especializados y fragmentados, inmersos en un mundo interdependiente y organizado bajo principios que establece el conocimiento alcanzado por los diversos sectores de la sociedad.

En el apartado anterior se sugirió que el desarrollo institucional tuvo mucho que ver con la presencia del Estado de bienestar.

La crisis se desató a raíz de que el Estado apostó a que el crecimiento económico guiado por el mercado fuese sustituyendo las prestaciones estatales inauguradas desde las décadas de los treinta y cuarenta del siglo xx.¹

Pero a pesar de toda la tinta que se ha invertido en el tema de la crisis del Estado benefactor, es indiscutible que éste sigue funcionando en tres renglones del orden social.

¹ Anthony Giddens, *La tercera vía*, Taurus, Madrid, España, 1999, p. 24.

1. Aseguramiento del territorio nacional para permitir la libre circulación de los productos y servicios de la economía.
2. Apoyo al incremento de la producción y reducción de los costos de la distribución haciendo que las redes de todo tipo funcionen de modo normal y regular.
3. Mantener el orden económico (estabilizar precios) y político (evitar la violencia popular) para poder garantizar ahí los intercambios y un cierto grado de coherencia nacional y de la sociedad.²

Al respecto, como lo presupone Peter Drucker, “El orden mundial de ayer está desapareciendo rápidamente en tanto que el orden mundial del mañana no ha aparecido todavía”. De hecho, no estamos frente a un “nuevo orden mundial”, sino a un nuevo desorden mundial;³ una situación que no termina de redefinir las normas, principios y hegemonías mundiales.

Aunque los Estados siguen incidiendo sobre los tres renglones anotados, en el ámbito internacional sus papeles han quedado desfigurados por factores de transnacionalización y globalización del capital, de la fuerza de trabajo (de las emigraciones masivas) y, principalmente, de la internacionalización del conocimiento.

² Taichi Sakaiya, *Historia del futuro. La sociedad del conocimiento*, Andrés Bello, Chile, 1995, pp. 104-105.

³ Peter Drucker, *La sociedad postcapitalista*, Norma, Bogotá, 1993, p. 127.

La idea de base para el desmantelamiento institucional y de las economías del Estado de bienestar es bastante sencilla: como aparato de dirección, el Estado carece, dicen los teóricos económicos neoclásicos, de incentivos suficientes para dirigir una empresa en forma eficiente, y la empresa estatal se puede usar con fines políticos.⁴ En esencia, éste ha sido el movimiento global hacia la privatización.

Las instituciones estatales con el tiempo se diversificaron de forma descontrolada e irracional. Al moverse entre la especialización y la diversificación crecieron hasta encontrar un tope máximo deficitario; es decir, un nivel donde los rendimientos decrecientes del gasto son cada vez mayores y costosos.

Por tal motivo, el neoliberalismo se puso en práctica en los espacios ampliados del Estado benefactor e inauguró la estrategia de desregulaciones y privatizaciones. La idea es muy concreta: la actual etapa de globalización requiere de instituciones (empresas públicas y privadas) especializadas y competitivas en sus respectivas áreas, por lo cual la diversificación en las mismas sólo las distrae, desviando inversiones mucho más redituables en su área de especialización.

Obviamente la corriente liberal en contra del Estado benefactor se benefició política y económicamente con la caída del muro de Berlín y la desaparición de la URSS. El capitalismo y, concretamente, la mecánica del mercado fueron las únicas

⁴ Francis Fukuyama, *Confianza, op. cit.*, p. 146.

formas posibles de organizar la economía moderna.⁵ Desde entonces parece que no hay otra opción viable como orden social más que el capitalismo.

Así, el capitalismo de mercado se establece como el sistema que mejor sustento da a las sociedades. No es de extrañar que toda institución pública nacida al amparo de características socialistas o como medida de extensión de productos y servicios fuera de mecanismos de mercado de punta sea cuestionada ¡por los mismos responsables del Estado! Es decir, los críticos más fuertes y duros del Estado benefactor han sido los propios gobernantes.

Todo déficit financiero institucional tiene un límite: las instituciones no pueden generar mayores gastos que la capacidad de ingreso del Estado; la diferencia entre gasto e ingreso se solventa únicamente a través de la demanda pública. El Estado no puede seguir subsidiando *ad infinitum*. En la globalización todo Estado y sus instituciones se replantean en función de la contabilidad nacional y sanas finanzas públicas.

En el siglo XXI, prácticamente todo se puede hacer en cualquier parte y venderse donde se quiera. El objetivo estratégico es optimizar al máximo la ganancia y minimizar los costos. Aquí la identidad nacional ya no es parte de la toma de decisiones económicas.⁶ La elevación de los índices de competitividad

⁵ Soto de Hernando, *El misterio del capital*, Diana, México, 2000, p. 27.

⁶ Lester C. Thurow, *El futuro del capitalismo*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, 1996, p. 129.

dentro del contexto de la globalización repercute en que todas las instituciones públicas y empresas privadas pertenezcan a los procesos de redefinición de misiones y objetivos a través de programas de especialización, adelgazamiento de recursos humanos y financieros y, entre otros muchos casos, y tiendan a desaparecer y/o fusionarse con otras.

El nuevo estatus de la globalización y la composición solitaria del capitalismo como único sistema viable del orden social convierten a muchas instituciones en instrumentos nacionales irrelevantes. Aunque el Estado sigue siendo el principal órgano de autoridad dentro de una nación, su premisa es cada vez menor en la vida de las poblaciones.⁷

La diversificación como determinante económico fue la respuesta natural de las instituciones frente a una sociedad masificada y cada vez más homogénea. Pero todo proceso de diversificación tarde o temprano se topa con el “tamaño óptimo” y con la competitividad del enfoque específico y la especialización.

Todo mercado específico, así como toda necesidad social tienen sus propios atributos y dinámicas. La hipótesis es sencilla: la diversificación hace crecer los costos frente a un mercado, precisamente estableciendo su tamaño; la globalización intensifica la competencia de mercado, lo cual no crece como zona

⁷ Paul Kennedy, *Hacia el siglo XXI. Un exhaustivo análisis de las fuerzas y tendencias que perfilarán el nuevo siglo*, Plaza y Janés Editores, Barcelona, 1993, p. 433.

de consumo. Esto hace que la visión nacional se desdibuje y los beneficios del concepto de titularidad (por nacimiento en determinada nación) dejan de ser una ventaja.⁸ Hoy en día tanto los ricos como los pobres están en todas partes del mundo.

La libertad de circulación de capitales, recursos humanos y conocimientos no es suficiente para crear una economía global; falta la circulación libre de la cultura empresarial⁹ y sus determinantes simbólicos para que se dé esta integración económica que obligue a la especialización sectorial. No es de extrañar entonces que las tendencias gerenciales impacten a las instituciones con la demanda de organizarse a través de procesos de excelencia, grupos de calidad y equipos de especialización de avanzada.¹⁰

Por tanto, la naturaleza del Estado, la nación y la sociedad civil han alterado su naturaleza institucional: estilos de vida, tecnología y circuitos de comunicación derrumbaban la infraestructura social y mental construida desde la década de los cincuenta hasta la entrada del siglo XXI.¹¹ El Estado es remplazado

⁸ Jim Taylor y Watts Wacker, *Lo que se viene y después*, Granica, Buenos Aires, Argentina, 1998, p. 77.

⁹ George Soros, *La crisis del capitalismo global*, Plaza y Janés, México, 1999, p. 137.

¹⁰ En la década de los sesenta la moda fue formar *conglomerados*, en la de los setenta fue la *diversificación*; en la de los ochenta la *excelencia y la sinergia*, y en los noventa los *grupos de redes de conocimientos interinstitucionales y la convergencia* (fuerzas sectoriales).

¹¹ Norbert Lechner, *Cultura política...*, *op. cit.*, p. 9.

por el mercado, la nación por la globalización y la sociedad civil por las organizaciones.

Mercados, globalización y organizaciones son campos o esferas donde las instituciones ahí presentes seguramente estructuran sus procesos de forma horizontal bajo la hegemonía del conocimiento como recurso principal de producción y sistema de digitalización de normas, textos y procedimientos, pero la clave de estas nuevas propuestas seguramente serán las redes.

El sistema mundial de economía e instituciones de mercado como el “nuevo” Estado no ha concluido. En efecto, la globalización ha creado más riesgos en los índices de seguridad y estabilidad de la gente, aunque también ofrece nuevas oportunidades de crecimiento y desarrollo para las localidades y naciones que entran a esta dinámica.¹²

Redes y globalización van de la mano, porque la única manera de estar en “todos lados” es a través de las redes de comunicación, logística y de internet. Las redes son, antes que nada, un traslado inmediato y directo de información; atrás de ésta hay finanzas y movimientos de mercancías y servicios; y en muchos casos hasta circulación de personas. Dada su fragilidad, las redes tienden a disminuir drásticamente los niveles de relación entre altos mandos y operativos y los in-

¹² Warren Bennis, “Convertirse en líder de líderes”, en *Repensando el futuro*, Rowan Gibson (ed.), Norma, Colombia, 1998, p. 199.

termediarios existentes entre dos puntos geográficos en el mundo.¹³

Ahora bien, para moverse en las redes y estar presente en la globalización se requiere encontrarse en un nivel muy alto de especialización. Los comandos, mandatos e indicaciones para producir, circular y distribuir la información y sus recursos periféricos (mercancías, servicios e ideas) son producto de un elevado entrenamiento conceptual y lingüístico que las personas tienen para llevar con éxito sus tareas.¹⁴

La globalización ya no es una teoría. Ahora las redes internacionales afectan al Estado, a la nación, a la sociedad civil, a las empresas, a los productos, a los servicios y, principalmente, a las personas: lo excepcional es lo local y lo normal es lo mundial.¹⁵

La globalización es factible gracias a la existencia de redes de comunicación y traslado de datos, análisis y conocimientos a la velocidad de la luz. Toda institución queda expuesta a la misma información: la convergencia cultural es rápida y profunda. Kenichi Ohmae llama a esta tendencia de homoge-

¹³ La teoría de Peter Drucker sobre la empresa del futuro se basa en estos dos cambios sustantivos que hacen las redes en las instituciones.

¹⁴ La empresa Costco (antes Price Club) es un ejemplo de estas consideraciones. Todo su sistema mundial se encuentra relacionado por redes; tan es así que con una sola credencial uno puede ingresar a sus establecimientos ya sea en México, en Estados Unidos o en Europa.

¹⁵ K. Nordstrom y J. Riderstrale, *Funky business. El talento mueve al capital*, Prentice Hall, España, 1999, p. 106.

neización global de redes la “californización” del gusto, de la producción y del consumo:¹⁶ una civilización sin fronteras donde los vínculos sociales verticales (autoridad) son cada vez menos importantes frente a los vínculos horizontales que propone la red.

En este contexto, la prosperidad social y el desarrollo institucional dependen cada vez más de condiciones mundiales y no locales.¹⁷ En un futuro se modificará radicalmente la política y la economía como ya está sucediendo. Cada vez menos los productos y la “información” son nacionales. Lo nacional se está reduciendo a la demografía de los habitantes de una nación y los bienes de ésta serán la capacidad y la destreza de sus ciudadanos.¹⁸

De hecho, como lo plantea Peter Drucker, la distinción entre economía nacional e internacional ha dejado de ser pertinente para el estudio de las sociedades; aunque éstas sigan siendo nacionales en los ámbitos de la política, lo social, lo cultural y psicológicamente hablando,¹⁹ la economía y la cultura se encuentran globalizadas.

¹⁶ Kenichi Ohmae, *El fin del Estado-nación*, Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997, p. 31.

¹⁷ *Ibid.*, p. 59.

¹⁸ Robert B. Reich, *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, Argentina, 1993, p. 13.

¹⁹ Peter Drucker F., *La administración en una época de grandes cambios*, Editorial Sudamericana, Argentina, 1997, p. 111.

La participación mundial parece convertirse en el único camino para la prosperidad de las sociedades y la única viabilidad de los ajustes requeridos sobre las viejas y nuevas instituciones públicas y privadas.

En conclusión, los tiempos que corren requieren que las instituciones reaccionen de manera más rápida y más eficiente que en el pasado, haciendo uso constante de información y conocimientos. Para todo ello, son cada vez más necesarias las “redes de conocimiento” globales: los instrumentos mediante los cuales las instituciones estarán al tanto y conectadas con la velocidad de los cambios actuales en todo el mundo, y mediante los cuales podrán realizar innovaciones pertinentes.

3. Innovaciones institucionales y redes

LA GLOBALIZACIÓN DE LAS REDES permite que los tiempos reales de la toma de decisiones y del movimiento físico se “vean” inmediatamente inscritos en los sistemas de cómputo en tiempo virtual.

Esta virtud de comunicación instantánea en redes y global en la actividad es la que empuja a las instituciones al cambio de paradigmas. El factor clave en esta dinámica es el conocimiento; el comportamiento de éste no está todavía bien comprendido. La forma y el proceso de cómo el conocimiento produce y determina riqueza aún no está claro: no existe una teoría que ubique al conocimiento en el centro de la creación o fuente de riqueza.¹

El tamaño de las instituciones está en función, entre otros factores, de la manera en que entienden y definen a sus clientes y usuarios: instituciones que definen a las personas como consumidores y usuarios de todo, tienden a crecer de forma horizontal; instituciones públicas que definen a la gente como ciudadanos integrales tienden a crecer de manera sectorial.²

¹ Peter Drucker, *La sociedad postcapitalista*, Norma, Bogotá, 1993, p. 200.

² Un buen ejemplo de este proceso es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que concibe a sus usuarios no sólo como un enfermo potencial y latente,

Precisamente esta “concepción” del desarrollo institucional es la que entra en crisis a partir de los problemas presentados por el Estado benefactor, el derrumbe del bloque soviético y el acelerado proceso de innovación científica y tecnológica.

Las instituciones de la modernidad definen al usuario como una persona que necesita recurrir a la racionalidad estructurada para establecer sus tareas y procesos; racionalidad que se basaba en supuestos casi inamovibles: lo grande es mejor; todo tiene que estar en su lugar; entre más empleados más capacidad de respuesta; las redes de beneficio son perpetuas y otras ideas parecidas.

Pero con el tiempo y con la implantación permanente de innovaciones en la producción y distribución de bienes y servicios, las redes físicas fueron definiendo nuevas propuestas organizativas. Redes telefónicas, de tendido eléctrico y el sistema de autopistas permitieron realizar diversas tareas de manera independiente de los “centros de poder” decisivos.³

Ahora bien, estas primeras redes físicas de infraestructuras crecen de una manera acelerada debido a dos características principales: son de una amplia disponibilidad y muy fáciles de usar. Por esto, son multiplicables ya que pueden ir conectando

sino como agente financiero, deportista, aficionado al teatro y bastante sano. Éste es un típico caso de multiplicación de funciones en vista del tipo de definición que se le da al usuario primario de la institución.

³ Michael Dertouzos, *Qué será*, Planeta, México, 1997, p. 35.

redes aisladas entre sí hasta conformar una sola red mundial. De hecho éste es el principio de la existencia de la globalización.

Las redes permiten un aumento en la innovación en la medida en que al intensificar la velocidad del diálogo institucional y el intercambio de información de las ideas sobre cómo satisfacer necesidades y cómo proponer nuevas características productivas y culturales generan mucha mayor velocidad.⁴ El poder de la información está ahora en su carácter abierto y público; no como en el pasado que era cerrado y privado. El saber de pronto se obliga a ser entendible ya que es la única vía posible para que esa información sea bien utilizada.

Hoy en día los medios de comunicación masiva y las computadoras entrelazadas son las dos redes más importantes para la posmodernidad. Toda institución que se precie de estar en sintonía con el mundo actual tiene que establecer dentro de ellas estas dos infraestructuras de redes: medios y computadoras.

El asunto de fondo aquí es que la información suele sustituir al producto material en la logística de movimiento. Por ejemplo, “en lugar de construir más autopistas, un sistema inteligente satelital guía a los conductores de vehículos por las autopistas existentes...”⁵

⁴ Esther Dyson, *Release 2.0*, Ediciones B., Barcelona, 1998, p. 89.

⁵ Francis Fukuyama, *La gran ruptura*, Atlántida, México, 1999, p. 146.

La movilización de datos, bajo el esquema de la innovación por redes, hace que la realidad real se defina de manera paralela, en el mismo tiempo, con la realidad virtual. A esta velocidad, poco queda inmune a la velocidad y al cambio.

Nuevas formas de organización aparecen por todos lados, menguando las tradicionales. Aquí todos los tipos de relaciones sociales habituales y tradicionales son superados inevitablemente: se erosionan las pautas costumbristas de las comunidades locales: la familia es desarraigada y las jerarquías (junto a sus representaciones de autoridad) son rápidamente cuestionadas.⁶

Estas innovaciones de redes que aceleran impecablemente el cambio institucional no significan el fin de la historia, ni de las jerarquías. Éstas seguirán siendo necesarias en la medida en que no se puede confiar en todo el mundo para que cumplan con sus obligaciones y ejerzan su derecho de mantenerse “solitarios”.⁷

En efecto, las instituciones nacidas al amparo del Estado benefactor casi nunca cumplirán su misión de establecer una dinámica social para disminuir la finalidad para la que estaban originalmente destinadas. Si se evalúa bien este asunto, prácticamente ningún programa masivo de gobierno, tanto en países

⁶ Francis Fukuyama, *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, Atlántida, España, 1996, p. 44.

⁷ *Idem*.

capitalistas como socialistas, tuvo cierto éxito en cumplir integralmente sus objetivos originalmente propuestos.⁸

En este sentido, la innovación se convierte en una de las pocas palancas de fuerza para evitar el aumento de la tasa de fracasos institucionales. Toda institución que no se incorpore al campo de la innovación (empresas, hospitales, escuelas, viviendas, entre otras tantas) entraría en un acelerado declive.⁹

El dominio de la tecnología de la innovación en redes a bajo costo será, sin duda alguna, clave para el éxito de las instituciones del presente y del futuro: la innovación tecnológica es un requisito, pero no es suficiente para el cumplimiento de los objetivos institucionales; es también necesario disminuir costos productivos que permitan ofrecer productos y servicios cada vez más individualizados y con alta calidad. La innovación así proyectada no es un área de las instituciones, sino una forma de pensar que afecta a las organizaciones y a sus procesos.¹⁰

Las innovaciones en redes disponen los factores necesarios para implantar la dinámica del trabajo creativo. La creatividad presupone establecer distancia en los marcos y las estructuras tradicionales: salirse de las rutas preestablecidas por hábitos y

⁸ Peter Drucker F., *Las nuevas realidades. En el Estado y la política... En la economía y los negocios... En la sociedad y en la imagen del mundo*, Edhasa, España, 1989, p. 33.

⁹ *Ibid.*, p. 329.

¹⁰ K. Nordstrom y J. Riderstrale, *Funky business. El talento mueve al capital*, Prentice Hall, España, 1999, p. 160.

costumbres.¹¹ Por eso se decía en párrafos anteriores que toda institución no alineada en las innovaciones de las redes es presa de una tendencia al declive y prematuro envejecimiento.

La clave de la innovación es disponer de tecnologías capaces de acercar las organizaciones al mercado o a los auditorios que usufructúan el producto o el servicio ofrecido. Un tamaño reducido, flexibilidad operativa para responder a los cambios de conducta y demografía y un conocimiento profundo y claro del campo de trabajo permiten a las instituciones una viabilidad de existencia a largo plazo.¹² En términos económicos se perfilan tres sectores de viabilidad futura: electrónica, creación de nuevos materiales y la biotecnología.¹³ En términos de la dinámica institucional también son tres las áreas de mayor desarrollo: federalización de funciones, tecnología de redes internas y externas y horizontalización de los organigramas funcionales.

Ahora bien, para que una innovación sea pertinente al sector del que se trate, debe ser simple y concentrada: simple para que no confunda a la gente y concentrada para que se defina solamente para una cosa y así quede garantizado su posicionamiento.¹⁴ Pero definitivamente simplicidad y concentra-

¹¹ *Ibid.*, p. 202.

¹² Idea similar para las empresas privadas plantea Tom Peters, *Liberation Management. La gerencia liberadora*, Atlántida, Buenos Aires, 1993, p. 49.

¹³ Taichi Sakaiya, *Historia del futuro...*, *op. cit.*, p. 214.

¹⁴ Peter Drucker F., *El gran poder de las pequeñas ideas*, Sudamericana, Argentina, 1999, p. 84.

ción (como enfoque) son muy difíciles de aplicar en realidades tan complejas y especializadas como las que ahora existen.

Toda institución que se presente como innovadora tiene que definir un programa de “abandono organizado”¹⁵ de sus tareas, productos, servicios y formas de pensar y hacer sus cosas. Joseph Schumpeter también le llamó a este proceso “destrucción creadora”: para llegar a lo nuevo y a lo mejor es necesario superar lo obsoleto y lo improductivo. Más aún, si partimos de la idea de que el factor productivo más importante es el conocimiento, ya no la tierra, ni el capital, ni la fuerza de trabajo, entonces las innovaciones se hacen imprescindibles para que la productividad del conocimiento se manifieste sin problemas en el desarrollo institucional y en la evolución de las organizaciones.¹⁶

El espacio adecuado para el crecimiento intensivo de la innovación en redes es la presencia de tres valores que se consideran de primer nivel para la posmodernidad: pluralismo, tolerancia e individualismo.¹⁷ Estos valores de la ética pública favorecen la diversidad cultural y rompen relaciones sociales que le son contrarias a la dinámica del crecimiento productivo: combinaciones híbridas, riesgos y apuestas, así como ajustes a los usos y costumbres de la práctica institucional.

¹⁵ Peter Drucker, *Gerencia para el futuro...*, *op. cit.*, p. 335.

¹⁶ *Ibid.*, p. 26.

¹⁷ Francis Fukuyama, *La gran ruptura*, Atlántida, México, 1999, p. 31.

Las innovaciones de redes de las instituciones permiten que éstas se desenvuelvan a través de dos tendencias o enfoques: ampliación (para las que se diversifican) o reducción (para las que se especializan).

El problema de las instituciones modernas no parece ser su funcionamiento, ya que en este sentido las redes de cómputo, como las modernas comunicaciones, parecen resolver sus problemas de operación; más bien consiste en su enfoque y en cómo ellas definen su posicionamiento en la mente de sus clientes y usuarios. En este sentido, lo ideal es que el concepto del sector corresponda al nombre de la institución: que cuando se diga educación, de manera automática la mente lo identifique con la Secretaría de Educación Pública (SEP); que cuando se hable de salud y seguridad social se identifique con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); que cuando se hable de procesos electorales se entienda Instituto Federal Electoral (IFE), por ejemplo.¹⁸

Ahora bien, ¿cuándo esta identidad conceptual desarrollada por logotipos y consignas se vincula con la institucional? Cuando las instituciones fallan. Cuando se habla de seguridad no aparece de manera automática en el imaginario colectivo la Secretaría de Seguridad Pública, ni ninguna otra institución,¹⁹

¹⁸ Para este tema se recomienda ampliamente la lectura del libro de Al Ries, *Enfoque. El único futuro de su empresa*, McGraw-Hill, México, 1996.

¹⁹ Según los resultados de la Segunda Encuesta Nacional sobre Inseguridad en las Entidades Federativas, Resultados, primer semestre de 2002 (enero-

porque como es bien sabido, en nuestro país la delincuencia está muy relacionada con la complicidad policiaca.

Desde el punto de vista de los usuarios de las instituciones existen dos maneras de posicionarse frente a ellas: fusión y distinción. En la primera, el usuario se asume como parte del posicionamiento institucional, se asimila a la mayoría: se viste a la moda, vota por el partido que se sabe que va a ganar y opina lo que agendan los medios de comunicación, por citar algunos ejemplos. En el segundo caso, la persona se separa de las mayorías: vota con base en principios y ve a las instituciones de lejos y de reojo.

Esta interlocución entre la gente (usuarios o clientes) y las instituciones establece los índices de gobernabilidad y pertinencia de mercado. La estabilidad social, el orden que genera, depende de un fino equilibrio entre el gusto de las mayorías por lo que se tiene y la disidencia institucional que permite precisamente abrir los espacios de la innovación. Sin gente inconforme con el *statu quo* es casi imposible abrir nuevas propuestas de tareas y programas; y más aún, son irrealizables los cambios sociales requeridos para disminuir significativamente los índices de sufrimiento que establecen los déficit de las instituciones en el cumplimiento de sus objetivos.

junio) del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., sólo dos de cada 10 delitos se denuncian a las autoridades competentes: hay pues 80% de impunidad absoluta.

Son las minorías (los grupos de punta) las que usualmente generan e impulsan las tendencias que después se generalizarán; es la lógica democrática de la hegemonía de la mayoría. En el mercado sectorial se tiende a que haya una empresa dominante; a que en los sectores sociales exista una institución hegemónica que la mayoría de las veces impone la normatividad en el comportamiento de ese sector.

Pero no hay monopolios absolutos, por lo menos en sociedades de alta presencia de mercado y con Estados democráticos; por eso, el pluralismo es un factor clave que conspira contra la estabilidad y el conformismo. Las minorías activas innovadoras se organizan, como es de esperarse, en el posmodernismo a través de redes globales, poniendo en serios aprietos a las costumbres heredadas del Estado, la nación y la sociedad civil.

El pluralismo es un campo de convivencia pacífica entre minorías y mayorías, entre tradiciones e innovaciones y entre pequeñas y grandes organizaciones; y es así como se construyen nichos de mercado y auditorios segmentados (el público) para cada institución. Los nichos y los auditorios institucionales son de varios tipos: de elite o mayorías y de calidad o extendidos.

La tendencia para el siglo XXI es que las instituciones recorten funciones y atribuciones para especializarse en una o dos tareas y así poder atender mucho mejor a sus clientes o usuarios según el caso. Las fusiones y ampliaciones (diversificación) que se realizaron en las décadas de los setenta y ochenta están cuestionadas.

Para ser bien identificables hay que estar en pocos sectores y apegarse lo más posible a un concepto genérico: el refresco es Coca Cola; los pañuelos son Kleenex; las fotocopias son Xerox; cómputo es Microsoft. Ésta es la ventaja de la especialización: poder posicionarse en la mente de la gente a través de un concepto sencillo y asimilable.

Pero no todo es coherente y lineal. A veces la pluralidad fragmentada inhibe la eficiencia y la productividad. El caso clásico en este asunto es la seguridad pública. En México el desorden de este tipo de instituciones se debe, entre otras causas, a la existencia de diversas corporaciones policíacas públicas y privadas; federales, de gobiernos estatales y de ayuntamientos. Aquí la fragmentación –y posiblemente la especialización– contribuye al desorden social y a aumentar los índices de impunidad.

Un enfoque amplio o restringido es el tema de toda institución; cada enfoque conlleva consecuencias, costos y su viabilidad como organización. Mucho tiene que ver el modo en que el crecimiento responde al enfoque y la diversificación (expansión) a la especialización.

Las instituciones actuales son de redes; es esta infraestructura la que se presta mejor para realizar innovaciones de organización, servicios y productos. Es más, ahí está una de las principales demandas de desarrollo institucional y crecimiento económico.

La viabilidad de la administración de instituciones en el esquema de redes sólo es posible si se organiza para el cambio constante y con el objetivo de establecer innovaciones capaces de insertar a esa institución en las “áreas de punta” de la sociedad.

Un sector público eficiente y un sector privado rentable son viables en la misma medida en que los gastos y costos estén bien dispuestos en un área o sector especializado. Sólo así se garantiza un posicionamiento en la mente de la gente: “especialización” y “aprender conociendo” se han convertido en las claves de éxito institucional.

Como se ha insistido, las innovaciones en redes son el factor más importante para el cambio institucional. Los cambios se establecen en dos campos del tiempo: antiguos y nuevos, pero sus combinaciones son fundamentalmente cuatro:²⁰

- a) mezclar campos antiguos con nuevos
- b) estar presente solamente en el campo nuevo
- c) estar presente solamente en el campo viejo
- d) mezclar el campo nuevo con el antiguo

Para enfrentar los cambios cada estrategia tiene diversos resultados según las condiciones institucionales, el ámbito externo y el movimiento estructural del Estado, la nación y los asuntos internacionales.

²⁰ Estas ideas están tomadas del libro de Al Ries, “Enfoque...”, en *op. cit.*, principalmente de los últimos capítulos del mismo.

¿Qué funciona mejor? Todo depende del juego que ocurra entre el pasado y las apuestas del futuro. Pero la lógica establece que las instituciones no pueden estar en dos tiempos por un largo periodo *–a) y d)–*; en algún punto se tienen que definir hacia el campo nuevo (*b*) o hacia el viejo (*c*). Puede haber una época de transición *–a) y d)–* pero entre más tiempo pase, más costosa es la transición para las instituciones. Porque al estar manteniendo dos tipos de estructuras (pasadas y futuras) y procesos (tecnologías obsoletas y actuales) es muy probable que los gastos de operación se eleven de manera exagerada.

Las instituciones direccionadas en el campo de lo nuevo se concentran en su quehacer y se enfocan en uno o dos asuntos; si bien es legítimo posicionarse en el campo del pasado como una estrategia de diferenciación: no todo tiene que cambiar. Se cambia cuando las cosas no funcionan; hay cosas viejas que funcionan adecuadamente para los requerimientos actuales.

La propia sociedad, en su desarrollo, va imponiendo los ritmos a los cambios institucionales requeridos. Por ejemplo, la modificación en los tipos alimentarios ha generado un “engordamiento” de la población y con ello se ha generado un cambio sustantivo en las políticas públicas de salud pues los problemas derivados del sobrepeso se están convirtiendo en la causa principal de mortalidad en el país.²¹ Así, las institucio-

²¹ Véase en internet: www.insp.mx/reporte.pdf, del 1 de abril de 2003. En esta Encuesta Nacional de Nutrición se establece que 60% de la población adulta en México en edad productiva tiene sobrepeso.

nes de salud nacionales requieren adaptarse a estos nuevos problemas pero sin haber superado antes las enfermedades del pasado como son desnutrición, pulmonares y muchas otras más ligadas al subdesarrollo.

¿Cómo se estructuran las instituciones con miras al futuro? Para los autores del libro *Funky business*²² existen básicamente tres causas del cambio social: tecnología, instituciones y valores. Estas causas son las principales áreas para definir los escenarios esperados.

La hipótesis es que la tasa de cambios institucionales adquiere con el tiempo cada vez mayor velocidad. El conocimiento es el principal atributo que condiciona los cambios en la tecnología del *hardware* y los valores en el *software*. Aquí el uso de la fuerza de trabajo, el trabajo industrial y rural disminuyen respecto al total de la población económicamente activa. La sociedad del conocimiento, independientemente de su nivel de desarrollo, se caracteriza porque su fuerza de trabajo se encuentra mayoritariamente en el sector servicios o terciario.²³

La llamada terciarización de las economías capitalistas no implica una desproducción en las zonas agrícolas o industriales; todo lo contrario. Debido a los constantes aumentos de la pro-

²² Nordstrom y Riderstrale, *op. cit.*

²³ En 2000 se estimó que 60% de la fuerza de trabajo en México se ubicaba en el sector servicios; 22% en la agricultura o sector primario y 18% en la industria o sector secundario. INEGI, 2000. En el mundo hay economías cuyo sector terciario es ya 80% de su fuerza de trabajo como Dinamarca, Japón y Francia. Fuente: Report World Bank, 1999.

ductividad física del saber material de cómo hacer mejor las “cosas”, el porcentaje de obreros y campesinos ha sufrido una constante reducción respecto al total de la fuerza de trabajo. Hoy en día un obrero fabril produce entre 20 y 30 veces más que su similar hace 25 años.

El significativo aumento de la productividad física en la agricultura y en la industria fue causa sustantiva de la crisis según la hipótesis de la lucha de clases de Carlos Marx. Las sociedades modernas requieren menos gente para producir cada vez más.

Con esta lógica, es de esperarse que el “desplazamiento” demográfico de los sectores agrícolas e industriales abulte cada vez más al sector servicios: educación, comercio, tecnología, comunicaciones y en general actividades de mantenimiento se han convertido en las áreas de mayor crecimiento en las sociedades.

La competitividad de los productos y servicios sigue estando en los niveles de precios, pero muchos factores de esa competencia se están inclinando hacia el saber. No se trata ya de competencia de fuerza o habilidades físicas, sino de eficiencia para sacar ventajas comparativas del conocimiento de las “cosas”, de los hechos y de los futuros esperados.

Como ya se ha expuesto, las instituciones y personas que dominan la punta de avanzada del conocimiento en un área de especialización seguramente podrán homogeneizar los ámbitos económico, social y cultural donde se desenvuelven.

Es en este sentido que la competencia estratégica (estructural) se da por y en el conocimiento. Por eso, el sistema educativo, incluyendo tanto al universitario como el laboral (capacitación), se ha convertido en el principal generador de factores de valor agregado. La preparación mental (conocimiento) así como las habilidades y capacidades de aprendizaje (sabiduría) se han vuelto el método más eficaz para enfrentar la competencia y consolidar los cambios institucionales capaces de responder a las nuevas demandas de una sociedad moderna.

La distribución y transferencia del conocimiento tiene otra característica: es cada vez más pública y al mismo tiempo menos costosa. La masificación del conocimiento incrementa el valor de su práctica (como el uso de computadora personal para internet). Este proceso permite a su vez que el conocimiento en un área *X*, rápidamente se adopte y se mezcle en un área *Y* que supuestamente nada tiene que ver con *X*; por ejemplo: la posibilidad de implantar la urna electrónica computarizada para los procesos electorales combina la operación de elecciones de manera directa con la tecnología de cómputo, lo que obviamente repercute en toda la infraestructura institucional del área.

La sociedad del conocimiento requiere un sistema de educación profesional y laboral fuerte y continuo. El manejo y la comprensión de los datos y el análisis no producen conocimiento por sí mismos; éste es de tal naturaleza que logra responder una pregunta no contestada previamente o ampliar el saber a nuevas modalidades de hacer las cosas y los servicios.

El desarrollo institucional se presenta en el contexto de la especialización y, en la diferenciación. Especialización y diferenciación demandan de las instituciones la renovación del “saber cómo” (*know how, savoir faire*) de manera constante y permanente. Por lo cual aprender y olvidar se convierten en las dos técnicas indispensables para el cambio. El cambio inductivo, de lo particular a lo general, es inducido precisamente por el conocimiento y los cambios en las tecnologías, instituciones y valores.

La capacidad de olvidar se convierte en la sociedad del conocimiento en un requisito *sine qua non* para el proceso de aprendizaje. Debido al volumen exagerado de información que maneja la mente humana, ésta requiere desplazar lo aprendido para poder manipular el nuevo conocimiento: el olvido es también un proceso de aprendizaje e implica simplemente no aferrarse a lo que ya está cambiando.

Aprender y olvidar son procesos que requieren no sólo un esfuerzo de desprendimiento y apego personales, sino que también es necesario que las instituciones incluyan entre sus operaciones el retiro de métodos y procedimientos y una capacidad de innovación experta. El requisito indispensable para que el mecanismo “aprender aprendiendo” y olvidar funcione adecuadamente es la transparencia. Al ser públicos los datos, informes y análisis, el conocimiento prácticamente se desmonopoliza o, en su caso, se transforma en un valor agregado de alto poder.

Si se parte de que el orden social es cuidado y reproducido a través de instituciones públicas y organizaciones privadas, entonces la “independencia” se vuelve casi imposible. Las redes de alta tecnología innovadora así como la producción y circulación interna del conocimiento envuelven a todo agente social en un campo de muy altas interdependencias.

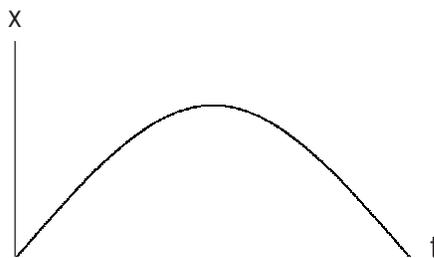
La especialización y fragmentación de las instituciones y organizaciones establecen los parámetros de la interdependencia en la medida en que los posicionamientos se dan en áreas cada vez más reducidas, pero que requieren de trabajos y conocimientos más profundos y verticales. Así, la biotecnología, la nanotecnología y la producción de materiales, mezclas de técnica y ciencia que se desprenden de campos ya conocidos, abren nuevos canales del saber y del hacer.

La interdependencia es la clave de la estabilidad y seguridad mínima (básica) que puede ofrecer ahora la sociedad moderna. Sólo las instituciones y organizaciones contienen los factores que permiten tener bajos niveles de incertidumbre y riesgos.

Ahora bien, el alto grado de especialización institucional y organizacional y el proceso de liberación de los datos e información que se transmite por medio de las redes e internet (red de redes) convergen, aunque parece paradójico, en la simplificación de los procesos de trabajo. La repartición acelerada del conocimiento permite ir reduciendo cada vez más los tiempos de formación y capacitación de la fuerza laboral activada en la agricultura, en la industria y en los servicios.

Por eso la transparencia se convierte en el punto central para la buena marcha de las instituciones y organizaciones. Sin ella, el conocimiento se codifica estáticamente y constituye muros contra la innovación y el cambio. Sin transparencia, lo más probable es que se viva un proceso endógeno de conservadurismo y rezago, al margen de los cambios que se presentan en el exterior.

El desarrollo de la teoría de la calidad, la formación de grupos de trabajo de excelencia y las redes de operación intensiva tienden a comportarse como una curva normal estadística, y es un movimiento que muchas variables, indicadores y cosas adquieren con el transcurso del tiempo:



Al inicio de los cambios se establece una inversión de recursos humanos, materiales y financieros en crecimiento. A un cierto tiempo, se llega al *top* (mayor altura) de la dinámica de la que se trata, cuando el proceso de cambio e innovación llega a su máxima expresión; a partir de esta altura se inicia un “declive” de las inversiones que es cuando “se paga” la inversión inicial y

se inaugura la etapa de simplificación (ya todo el mundo conoce la innovación) y ocurre la reducción de costos. El mejor ejemplo de esta dinámica es la introducción y organización de la computadora en las instituciones. Primer momento: inversión alta en compra del equipo y capacitación; segundo momento: adaptación máxima de la innovación y subordinación de los viejos procesos y tareas a las nuevas condiciones; y tercer momento: aceleración y simplificación de tareas por medio de redes y uso intensivo de tecnologías, y perfeccionamiento de movimientos .

En la producción de bienes y servicios se consideran tres factores: trabajo, condiciones materiales y procesos. El conocimiento opera en la realidad entre el trabajo y los materiales y así se objetiviza en los procesos (en la operación). A mayor conocimiento mejor engrane entre el trabajador y sus condiciones; y a la inversa, a menor conocimiento peores condiciones de trabajo.

Se puede establecer que, gracias a los medios de transporte y de comunicación, las condiciones materiales en que viven las personas es cada vez menos importante como elemento de toma de decisiones para operar una institución: los territorios nacionales y locales dejan de tener importancia y su representación política, la nación, en parte también. La difícil situación que vive la soberanía nacional en casi todos los países capitalistas es efecto del proceso de globalización que destrona la nacionalidad y la soberanía como elementos constitutivos de la identidad nacional.

El manejo productivo y distributivo del conocimiento entre los países es la clave del crecimiento y de la viabilidad económica de un país y del desarrollo de localidades. Las empresas más que comparar entre países recursos naturales y precios, comparan la capacidad de operar, conectar y reproducir el conocimiento estratégico.

La nación, el Estado y la sociedad civil (las columnas del orden social realmente existente) de pronto se encuentran frente a la imposibilidad de controlar y comandar la circulación de datos, información, trabajo, capital y saberes: los problemas nacionales se hacen globales y los asuntos locales, mundiales. Nada es exclusivo de nadie: la desmesurada interdependencia determina que las causas y efectos de las cosas, los hechos y los fenómenos humanos desborden sus tradicionales campos de existencia.

En otros términos, parece que los temas nacionales son demasiado grandes para que sean de utilidad en la resolución de los problemas cotidianos de las personas. La nación ahora queda grande para resolver los pequeños problemas. Por este motivo, la gente ya no confía en las instituciones y mucho menos deposita su confianza en ellas.²⁴ Pero también la nación como

²⁴ En los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001, de la Secretaría de Gobernación, se establece que se tiene “mucho” confianza en las Iglesias, 56%; maestros 42%; hospitales 32%, y las tres instituciones con menos confianza fueron la policía 7%, Cámara de Diputados y Senadores 6% y partidos políticos 5%.

tal parece quedar muy chica frente a los problemas globales del mundo como son el cambio climático, el narcotráfico, la migración y el desempleo, las redes mundiales, las tecnologías, biotecnologías e ingenierías, entre otras.

En términos de economía, el capitalismo y sus instituciones tienen la necesidad de crecer de manera permanente. Una parte de la rentabilidad del capital se debe reinvertir para hacer crecer el capital original; también las instituciones requieren recibir presupuestos cada vez mayores para lograr un crecimiento constante, ya que la mayoría de las veces el incremento de la demanda y los cambios demográficos así lo determinan.

Estos procesos de crecimiento son muy definidos. En primera instancia se concentran en zonas urbanas y, posteriormente, requieren absorber tecnologías a la altura de los niveles existentes promedio a escala mundial. Por eso, toda institución requiere trabajar las innovaciones de redes si se quiere que su existencia y funcionalidad tengan alguna viabilidad económica y social.

Dados los constantes cambios que requieren las instituciones para estar a tono con las innovaciones en la red que ofrece la tecnología y los nuevos procesos de operación y administración de cosas y servicios, las instituciones cada vez duran menos, su existencia es más corta.

En este sentido, la mejor manera de administrar las instituciones depende de las causas y condiciones históricas y coyunturales que le hayan dado vida a la propia institución. El

organigrama, el tamaño y la flexibilidad dependen a su vez de sus objetivos definidos. Pero son los resultados deseados los que mejor guían el tamaño, el tipo de administración y la estructura que debe tener determinada institución.

La lógica del tipo de institución requerida para cumplir objetivos y lograr resultados depende de la seguridad de oferta y servicios planeados para disminuir los espacios de inseguridad que el Estado o la organización pretende eliminar.

Ahora bien, desde la década de los ochenta cuando comenzó a ocurrir la llamada “crisis del Estado benefactor” muchas instituciones públicas desaparecieron o redujeron su campo de acción, lo que propició que los índices de inseguridad laboral, social, cultural y patrimonial se elevaran de manera exagerada. El Estado deja de ser garante de la satisfacción de las necesidades de la población, dejando al libre albedrío y al mercado la tarea de generar la oferta respectiva.

En la medida en que el Estado ya no satisface las necesidades sociales, se acelera el deterioro de infraestructuras de todo tipo, construidas por años y a la vez crece desmesuradamente el individualismo. El proceso de ampliación de mercado y reducción de las funciones de las instituciones públicas ha replanteado el problema de la innovación de las instituciones que se encuentran en permanente cuestionamiento y duda. Éste es un asunto pendiente aún no resuelto.



4. La innovación institucional y el problema del conocimiento como factor de confianza

LA INNOVACIÓN INSTITUCIONAL en sociedades globalizadas y posmodernas es viable si se desarrolla con base en el concepto genérico y físico de las redes: comunidades de conocimiento horizontal y eficientes, capaces de desmontar las viejas estructuras verticales, burocratizadas y atascadas en formalismos e incapaces de reaccionar operativamente a los cambios tecnológicos de valores y de las propias instituciones.

Las sociedades tienden a encontrar soluciones a los problemas cuando éstos se plantean bien y con claridad. Estas soluciones se presentan más frecuentemente de lo que se cree.¹ Habría que anotar que muchas de ellas no adoptan el camino de las privatizaciones o desregulación, sino que asumen formatos informales que permiten concentrar recursos “solucionadores” de fuentes diversas y combinados de Estado y de la sociedad civil.²

¹ Francis Fukuyama, *La gran ruptura*, Atlántida, México, 1999, p. 255.

² Una propuesta de esta naturaleza, excelentemente presentada, es la de Soto de Hernando, “El misterio del capital”, Diana, México, 2000. El autor propone legalizar el espacio informal de propiedades en países subdesarrollados como una forma de hacer aparecer explícitamente el capital subyacente en la propiedad inmobiliaria del pueblo.

Lo importante aquí es tomar conciencia (saber) de que existen muchas fuentes de solución a los problemas y que precisamente estas fuentes se convierten en nuevos factores de orden social y gobernabilidad política. Los valores, la tecnología y las instituciones seguirán evolucionando y los individuos tendrán que establecer nuevas ideas y hábitos de cómo llevar adelante la vida en sociedad.

La innovación de las instituciones ocurre hoy en día utilizando el recurso del conocimiento. El personal de una institución moderna es antes que nada una persona ilustrada (educada),³ capaz de interactuar de manera igualitaria con la autoridad jerárquica de las viejas instituciones. Las normas emergen tanto de la jerarquía como de la autoorganización de las redes de conocimiento especializado.⁴

Ahora bien, las nuevas modalidades de la organización institucional, sustentadas en las innovaciones que se desprenden de las redes del conocimiento, al *horizontalizar* las relaciones del personal, establecen a la vez nuevas formas basadas en la confianza; es decir, en la existencia de espacios de acuerdo y negociación donde la coerción de la autoridad ya no se encuentra presente.

³ Persona educada es el concepto que da Peter Drucker a este nuevo sujeto social de la sociedad del conocimiento. Véase la última parte de su libro *La sociedad postcapitalista*, *op. cit.*

⁴ Francis Fukuyama, *La gran ruptura...*, *op. cit.*, p. 318.

El aparato legal y la autoridad en el trabajo fue producto de la necesidad de imponer normas y regulaciones a la gente que no estaba educada para las tareas institucionales. Aquí “el aparato legal, que sirve como sustituto de la confianza, contiene lo que los economistas llaman costos de transición”.⁵ Producto de la confianza y de relaciones de poder, más que de saber, este mecanismo se impuso prácticamente a las relaciones de intercambio (incluyendo la de la fuerza de trabajo con el capital) para que la desconfianza no desbordara el orden social.

A finales del siglo xx e inicios del XXI el “arte de la asociación” se ha convertido en una virtud socioeconómica en la medida en que reduce drásticamente los costos de transacción basados en la desconfianza. La asociación de confianza se sustenta, en cambio, en una relación de homogeneidad equitativa entre la gente, casi siempre dada por niveles similares de educación y cultura, que contiene altos ingredientes de confianza.

Sin duda, el crecimiento de los intercambios globales, la desarticulación del Estado benefactor, las nuevas condiciones de la nación y la sociedad civil, el desarrollo acelerado de la tecnología de redes y las innovaciones productivas en los tres sectores de la sociedad (agrícola, industrial y de servicios) está cambiando notablemente la manera en que se administran y operan las instituciones públicas y privadas. Al respecto, destacan tres características:

⁵ Francis Fukuyama, *Confianza, las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, Atlántida, España, 1996, p. 47.

1. La eliminación de posiciones laborales intermedias entre el alto mando y los operarios: horizontalidad.
2. Uso intensivo de redes de comunicación e información que se convierten en el núcleo de la innovación y de los procesos de análisis y toma de decisiones.
3. La permanente necesidad de establecer una educación continua de los mandos superiores y empleados para asirse de las habilidades y conocimientos actualizados al tiempo y espacio global, nacional y local.

Estas nuevas características del desenvolvimiento de las instituciones en la época actual, en la posmodernidad globalizada, intensifican los procesos que la modernidad histórica había establecido para las sociedades capitalistas: proceso intensivo de secularización, declinación de las ideologías como sistema completo e integrado de pensamientos y la crisis del progreso demostrada por las hipótesis e investigaciones sobre el grave deterioro y contaminación exorbitante del medio ambiente: aire, tierra y agua.⁶

Frente a las realidades cada vez más complejas, el conocimiento de causas, efectos y condiciones de las cosas y fenómenos no sólo se especializa y fragmenta en ramas del saber cada vez más profundas y verticalizadas, sino que obliga, como

⁶ Roberto Bosca, *La utopía religiosa de fin de siglo*, Océano, México, 1994, p. 18.

ya se señaló en párrafos anteriores, a establecer en todos lados la educación continua. Se trata de aprender lo nuevo que existe en el ámbito de un trabajo determinado; de hacer mejor lo que ya se hace y, en definitiva, la persona instruida aprende más, cuanto más enseña, es decir, cuanto más comparte con otros sus conocimientos. Ésta es la única manera que se conoce hasta hoy de aumentar la productividad institucional.⁷

El proceso de enseñanza cuantitativa que se puede establecer dentro o fuera de las instituciones permite que casi cualquier persona se prepare para un trabajo determinado en un tiempo relativamente corto. Pero el trabajo especializado, más que la capacitación, lo que requiere es el aprendizaje; esto quiere decir que se “accede a él con una educación estructurada, o por lo menos una formación estructurada”.⁸

Las nuevas comunidades institucionales basadas en el conocimiento son la punta más avanzada de las posibilidades de innovación y cambio. Para su viabilidad es menester que se encuentren posicionadas en un sector de actividad (máximo tres); se ubiquen en un área del conocimiento especializado y tengan la capacidad de organización horizontal y flexible.⁹

Es importante anotar que aquella viabilidad institucional de cambios e innovaciones tiene como condición el saber; un

⁷ Peter Drucker, *Gerencia para el futuro...*, op. cit., p. 109.

⁸ Peter Drucker, *La administración en una época de grandes cambios...*, op. cit., p. 166.

⁹ Peter Drucker, *El gran poder...*, op. cit., pp. 128-129.

conocimiento que se sostiene en perpetuo crecimiento gracias a la revelación de la información, a una política limpia y con base en la confianza.¹⁰

Para Jim Taylor y Watts Wacker¹¹ existen tres factores o virtudes fundamentales para establecer futuros viables en las instituciones y organizaciones, y que en la gente se definirían como habilidades para la innovación institucional:

1. Comprender cómo comunicarse bien, con claridad, pertinencia y oportunidad.
2. Saber conectarse de forma vertical (de autoridad) y horizontal (de gremio) ejerciendo la libertad de movimiento, de hacer y de ser.
3. Tener capacidad intelectual y organizacional para anticiparse a los cambios y nuevas demandas: la apuesta a los riesgos inteligentes.

La hipótesis respecto al desarrollo institucional exitoso es que la trilogía conocimiento-educación-confianza permite a las organizaciones y grupos de personas permanecer delante de los cambios, creando nuevos servicios, mejores ofertas, innovadores productos y –que es lo que más importa– excelentes

¹⁰ Esther Dyson, *Release 2.0*, Ediciones B, Barcelona, 1998, p. 270.

¹¹ Jim Taylor y Watts Wacker, *Lo que se viene y después*, Granica, Buenos Aires, 1998, p. 358.

procesos de producción, distribución y consumos de alta calidad, costos bajos y altos índices de seguridad y eficiencia y apoyo a los procesos de renovación y cuidado del medio ambiente. Esto no es más que inventar nuevos espacios en el mundo.¹²

La innovación administrativa conlleva al concepto de valor-conocimiento, algo así como el “precio del saber” que no es sino una ponderación monetaria del valor que el conocimiento impone a las cosas y a los servicios. La tendencia es clara: los objetos y servicios ostentan cada vez más un porcentaje mayor de elementos de tecnología y conocimiento y cada vez menos de factores duros y materiales. Aquí, el capital humano es imprescindible para consolidar dicha tendencia entre el saber y la materia, entre el *software* y el *hardware*.¹³

Los autores de *Funky Business*¹⁴ parten de que la tecnología, los valores y las instituciones son los factores más importantes para comprender los cambios en el orden social. Recuérdese que en la historia hay épocas donde las personas vivían igual que sus padres, sus padres igual que sus abuelos y tatarabuelos. Hoy parece inconcebible una sociedad “estática”, pero por siglos las sociedades humanas han vivido en un solo mundo, las instituciones parecían eternas.

¹² Rowan Gibson, *Repensando el futuro*, Norma, Colombia, 1998, p. 12.

¹³ Algo parecido propone Taichi Sakaiya, *Historia del futuro. La sociedad del conocimiento*, Andrés Bello, Chile, 1995, p. 226.

¹⁴ Nordstrom y Riderstrale, *op. cit.*

La Iglesia, las monarquías, el sistema feudal, los ritos y tradiciones duraban haciendo “lo mismo” de 400 a 700 años, prácticamente en promedio 10 generaciones pensaban, tenían costumbres y hábitos y una visión cósmica iguales a sus antepasados.

Para estas “estructuras mentales” es muy difícil concebir algún cambio sustantivo en la vida individual y social. La “permanencia” ya no es posible en la época actual, un mundo sin fronteras rigurosas, donde el pluralismo de propuestas (base de la especialización sectorial) hace imposible la estabilidad estática. Los mercados, el Estado-nación y la sociedad civil se encuentran inmersas en tendencias conservadoras e innovadoras, tradicionalistas y reformistas y, en pocas palabras, entre el *statu quo* y las posiciones innovadoras del desarrollo.

Por estos motivos la globalización (del mercado y de la cultura) impulsa el pluralismo y éste sólo puede presentarse de manera no violenta cuando existe un régimen político democrático, capaz de contener las tendencias destructivas y los arreglos de poder fuera del derecho.

En el mundo, las instituciones democráticas no son un bien globalizado; existe todavía un grupo de países que no definen su sistema político bajo la filosofía de la democracia.¹⁵ Aunque

¹⁵ Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2002, de la Organización de las Naciones Unidas-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la ola democratizadora de 1980-1990 se detuvo ya; 57% de la población en el mundo vive en la democracia: 82 países son más democráticos que en 1985; 36 son

se supone que la democracia es el mejor sistema que puede acompañar al mercado habría que preguntarse ¿por qué es importante para el desarrollo institucional?

Sin democracia es imposible la innovación de redes de conocimiento, la presencia pública y libre del conocimiento y el incremento de las relaciones de horizontalidad entre los altos mandos y los operarios. Sin ella es casi imposible pensar en un cambio del orden social y sus instituciones.

La tesis resulta pertinente: las instituciones públicas y las organizaciones privadas parecen tener un mejor desempeño de innovaciones y cambios cuando se desenvuelven en un régimen democrático. El autoritarismo nunca ha sido un aliado del cambio social y del progreso en las poblaciones.

La globalización y la democracia política son tendencias que se aceleraron en la década de los ochenta. El colapso de la ex Unión Soviética y la caída del muro de Berlín abrieron un inmenso mercado no sólo para la entrada de capitales, mercancías y servicios desde los mercados de los países desarrollados, sino también expandieron las tesis del desarrollo institucional con base en la innovación de redes del conocimiento.

democracias intermedias y 26 han regresado a un régimen autoritario. En el mundo hay alrededor de 200 países de los cuales 114 son plenamente democráticos, otros 26 tienen democracias combinadas con autoritarismo y el resto no contempla ningún factor de democracia en su régimen político. Informe sobre Desarrollo Humano 2002, Mundi-Prensa Libro, España, 2002.

Producción, distribución y consumo son constitutivos de la globalización: la homogeneización mercantil permite importar y exportar casi todo entre casi todos los países. Ya casi no queda nada extraño en los mercados. Es ahí donde predominan empresas como Coca Cola, Levis, IBM, que demuestran la globalización desde la práctica cotidiana del consumo de las poblaciones. El producto es cada vez más multinacional en la medida en que los mercados locales se van convirtiendo en nacionales y éstos en internacionales.

La economía de mercado domina la economía mundial; de ahí provienen las presiones a la privatización y desregulación de instituciones públicas nacidas al amparo de la expansión del Estado nacional. La desintegración de la ex Unión Soviética, la entrada de China al mercado mundial y la caída del Muro de Berlín fueron factores históricos que aceleraron la globalización y la expansión, así como la homogeneización económica y cultural de los pueblos.

Pero, ¿cuál es el dato relevante sobre la globalización? La alta velocidad de circulación de la información y con ella del saber, del capital y de los flujos monetarios sustentados en una infraestructura tecnológica de redes, transforma los hechos y los datos para la toma de decisiones en tiempo real de los sucesos. A fin de poder maniobrar en estas condiciones, las instituciones públicas y organizaciones privadas se ven en la necesidad de implantar cambios drásticos de estructuras y procesos.

Los saberes en redes comunitarias de conocimiento se materializan en nuevos productos y servicios capaces de apuntalar la satisfacción de necesidades humanas cada vez más refinadas y satisfacer las necesidades básicas masivas. Por ello, se habló ya de la nanotecnología, la biotecnología y la creación de nuevos materiales como los sectores que, en los próximos años, serán las puntas de lanza para el crecimiento económico.

Para ello, las instituciones y organizaciones deben convertir los datos y la información en análisis y conocimiento. No se trata simplemente de recabar y ordenar los datos, sino de inyectarles un análisis creativo capaz de ofertar nuevas propuestas de trabajo y, principalmente, *generar nuevas soluciones a viejos problemas*.

Esta capacidad de las instituciones y organizaciones de transformar los datos en conocimiento se da gracias al proceso de educación y a la presencia de altos niveles del sector servicios que es capaz de dar mantenimiento y establecer nuevos procesos de trabajo en el sector agrícola e industrial y, principalmente, en su propio sector, el de servicios.

El problema es que en teoría administrativa y económica poco se sabe de cómo medir la productividad en servicios, sobre todo cuando se habla de “trabajo de oficina” y producción de un servicio totalmente intangible como por ejemplo la organización de un proceso electoral, fomento a la salud pública o la educación. Aquí, la medición de índices de desempeño resultan inadecuados.

Pero la economía de los servicios seguirá creciendo de manera exponencial, independientemente de que se logre construir una teoría aceptable para medir la productividad en este tipo de sectores. El desarrollo del sector servicios está más en función de los principios económicos de la agricultura y la industria que de sus propias condiciones.

Lo cierto es que fue este sector y en concreto las redes de comunicación tecnológicas las que le dieron viabilidad al proceso de globalización. A través de la liberación política, del proceso democratizador, las instituciones arropadas por la soberanía nacional y el Estado de pronto se vieron comparadas con sus similares en otros países y acotadas verticalmente como para poder alcanzar la profundidad y rapidez que exigía el nuevo orden social poscapitalista.

La especialización de los países es un reflejo dialéctico de la especialización sectorial y regional. Gracias a ello, el poder de dominio económico único y total se desintegra ya que este dominio se redistribuye entre muchos otros países. La desestructuración de la hegemonía unidireccional de Inglaterra (a finales del siglo XIX y principios del XX) y de Estados Unidos (a mediados y finales del siglo XX) nos habla de una nueva conformación del paisaje mundial: el mercado y la democracia quedan como únicas alternativas aceptables para el desarrollo.

En este contexto, es decir, en la hegemonía global del mercado y la democracia, los impactos que reciben las instituciones por los cambios tecnológicos y de valores son

sustanciales. No se pueden dejar de lado las nuevas modalidades que asumen las relaciones sociales. Como lo expone Zygmunt Bauman,¹⁶ la sociedad de redes ha creado un “hombre modular”: un ser con demasiados rasgos y aspectos siempre listos para ser usados y desechados según las necesidades del momento; sus cualidades son móviles e intercambiables. De ahí que las sociedades hoy en día tengan instituciones y organizaciones para casi todo asunto que tenga que ver con las necesidades y deseos de las poblaciones.

Ahora bien, esta presencia del hombre modular en una serie de espacios institucionales hace difícil la emergencia del autoritarismo como método de conducción y decisión en ellos. En gran parte la crisis del autoritarismo tiene su origen precisamente en los altos niveles de educación logrados masivamente por las clases medias.

A partir de la democracia, todo mandato y decisión es puesto en la agenda pública de los debates: las tecnologías (como los medios de comunicación masiva) y la instauración de valores y principios de cultura política democrática hacen posible que los poderes y sus consecuencias sean divulgados y transparentes: el autoritarismo, la oscuridad y el secreto son cada vez más difíciles de operar en las sociedades posmodernas.

¹⁶ Zygmunt Bauman, *En busca de la política*, Fondo de Cultura Económica; véase la sección “La segunda reforma y la emergencia del hombre modular”, pp. 166-170.

La sociedad actual es una sociedad de instituciones y, como tal, la socialización de la gente se establece desde posicionamientos en áreas específicas existentes en esas instituciones. Es claro que los programas y proyectos que le dan sentido prospectivo y viable a las funciones institucionales son aquellos que abrevan de la experiencia mundial e internacional, que se montan sobre redes de comunicación y comunidades de conocimiento y que consideran en sus propuestas de trabajo factores de innovación y calidad.

Es necesario enfatizar que la característica que debe fomentarse dentro de las instituciones es la “confianza” en la información, pues sólo mediante ella se alcanzarán los propósitos de innovación y mejoras de calidad. Sólo confiando en el conocimiento de las instituciones pueden tener cabida la globalización del mercado y la democracia como el régimen político deseado.

Durante 2002 y 2003 el Instituto Federal Electoral y el gobierno federal mexicano implantaron una serie de programas y acciones a favor de la transparencia y la rendición de cuentas. El Instituto, por acuerdo del Consejo General del 30 de mayo de 2003, aprobó el reglamento que sustenta las características institucionales para hacer pública la información de las diversas actividades que el Instituto y los partidos políticos realizan.

Es pertinente comentar que la propuesta de transparencia en el Instituto se inició desde 1998, cuando se aprobó el acuerdo

por el que se ordenó la publicidad y transparencia de los actos de la Dirección Ejecutiva de Administración. Además de otros acuerdos que contribuyeron a consolidar la política de transparencia, en esta línea destacan: el acuerdo para publicar la abstención de financiamiento privado por parte de los partidos políticos nacionales (18 de enero de 2000) y el acuerdo para difundir públicamente la información de ingresos y gastos de éstos.

Más tarde, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión en México aprobaron la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 11 de junio de 2002. Dicha Ley tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos institucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal (artículo 1 de la citada Ley).

La disponibilidad pública de la información gubernamental y de las instituciones autónomas, como son el Instituto Federal Electoral, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, permite disminuir la desconfianza ciudadana, a través de transparentar los flujos presupuestales (ingresos-gastos), los archivos en la toma de decisiones y los argumentos factibles de publicitar de las actividades y tareas realizadas. El rendimiento de cuentas y la transparencia de las acciones conforman, entre



LA INNOVACIÓN INSTITUCIONAL Y EL PROBLEMA DEL CONOCIMIENTO

otras tendencias, las nuevas características que deben asumir las instituciones horizontalizadas, tecnológicamente avanzadas y sustentadas en las comunidades de conocimiento. La discrecionalidad y la corrupción ya no son viables en este esquema del posmodernismo institucional; la confianza se convierte así en un valor estratégico.

5. Tendencias institucionales y el Instituto Federal Electoral

EXPUESTOS LOS ELEMENTOS DE LA POSMODERNIDAD, ubicado el problema del Estado, la nación y la sociedad civil y contextualizado el cambio de orden social e institucional derivado de la tecnología y los valores, es pertinente ahora establecer las diversas vías que las instituciones pueden asumir con algún grado de probabilidad para el futuro.

¿Hacia dónde van las instituciones en el siglo **xxi**? Durante el lapso de 1970 a 1990 ocurrió una acelerada tendencia de ampliación y profundización del mercado y una expansión mundial de la democracia. La crisis del modelo de desarrollo surgido durante los años posteriores a la segunda Guerra Mundial, la desarticulación del bloque socialista y el acelerado proceso de cambios culturales pusieron prácticamente a toda institución en serios apuros para justificar sus presupuestos, su sentido de pertinencia y los niveles aceptables de eficacia reconocida públicamente.

La información juega un papel estratégico en estos cambios sociales. No sólo por la importancia organizativa y logística (endógena) que asume en las instituciones, sino por la amplitud de datos que expone el mundo externo a ellas (exógena). Cada vez es más difícil ocultar los datos institucionales y por ende

sus síntomas, ya sean negativos o positivos, se presentan en tiempo real vía internet o medios de comunicación masiva.

Internet, televisión, radio y prensa se constituyen en aparatos sustanciales para darle transparencia a las operaciones y a los datos procesados y surgidos de las instituciones. Ello implica establecer nuevas normas, desaparecer antiguos valores y remodelar las reglas del juego. Varios síntomas son evidentes frente a estas nuevas condiciones del orden social:

1. La acelerada presencia de la inseguridad pública y los altos niveles de violencia de la sociedad.
2. Los desajustes colosales que vive la típica familia nuclear: incremento acelerado de madres solteras y una disminución del promedio de edad de las mujeres cuando tienen su primer hijo.
3. El envejecimiento de las poblaciones y los fuertes procesos de migración mundiales.
4. Los cada vez más altos niveles de desconfianza en las instituciones públicas.

Cada uno de estos síntomas de cambio del orden social representa un formidable reto para las instituciones dedicadas a resolver este tipo de problemas: inseguridad pública, cambios en la estructura familiar y demográfica de población y desconfianza masiva abren el espacio necesario para que el proceso de desregulación y privatización (que es la forma en que el

mercado se hace presente en las instituciones públicas) tengan mejores condiciones de crecimiento.

El viejo orden social se extingue pero parece que el nuevo no termina de surgir. Por eso las instituciones de hoy en día seguramente no serán iguales mañana. A través de tecnología, redes, comunidades de conocimiento, mandos horizontales, transparencia y eficiencia, las instituciones se encuentran atrapadas en el destino del cambio. Es claro que en las épocas de transición los cambios institucionales (su espacio y tiempo) tienden a ser mayores que en periodos de mayor estabilidad.

México no es ajeno a esas transiciones. Aunque la democracia electoral se ha establecido como el mecanismo idóneo y legal para el arreglo de poderes institucionales, los ajustes a los mismos aún tienen un gran margen de posibilidades. Tecnología, redes y conocimiento están condicionando estos cambios que genéricamente llevan el nombre de reforma de Estado. El proceso de comprensión del autoritarismo y de la ignorancia es un problema político y cultural; seguramente la propuesta del cambio institucional será viable en la medida en que la sociedad mexicana tenga una alta capacidad de acuerdo.

La flexibilidad en el trabajo es un requisito indispensable para que las instituciones puedan realizar los cambios requeridos en sus programas y proyectos. Por eso, la estrategia de aprender aprendiendo se ha convertido en una necesidad para hacer compatible el puesto de trabajo con las personas que lo desempeñan.

México no ha sido ajeno a los procesos de globalización, desarrollo tecnológico, cambio de valores y ajustes institucionales. El Estado, la nación y la sociedad mexicanas han vivido un acelerado proceso de redefinición de sus parámetros de existencia a partir de la crisis económica de 1982. Algunas cosas cambiaron, otras no lo hicieron; como sucede en toda transición, ésta ha tenido ritmos desiguales dependiendo de las fuerzas protectoras de factores constitutivos del pasado o de factores de innovación y nuevos procesos.

Los cambios en México no han sido homogéneos en todas sus instituciones. Existen hábitos, costumbres y normas que están rezagados respecto a los requerimientos del cambio social; es en estos espacios conservadores donde hay que trabajar más para implantar los ajustes pertinentes a fin de adecuar el desarrollo institucional con el ambiente y las nuevas demandas de la sociedad.

Antes de exponer el caso del Instituto Federal Electoral en este contexto, resulta pertinente establecer una premisa que arroje luz sobre los cambios y nuevos factores de trabajo y procesos tanto de instituciones públicas como de organizaciones privadas.

Hoy en día la información es el factor que organiza los procesos de trabajo; y ya no los recursos financieros y materiales. Las instituciones y organizaciones se organizan a través de sus saberes. Esta información, que se deriva tanto de datos y conceptos, tiene que ser ordenada, presentable y básicamen-

te ubicada en áreas específicas capaces de demostrar su utilidad teórica y/o práctica.

Las nuevas instituciones se organizan a través de la información. Por ello se requieren personas formadas y capacitadas en las diversas artes de las ciencias. El manejo de datos, su ordenación, el proceso de análisis de la información y el saber de las instituciones presupone que toda persona allí involucrada sea capaz de asimilar y comprender el concepto de los trabajos que la institución realiza.

Al ser cada vez más directo el ciclo de operaciones entre el alto mando y los operarios, implica también que la velocidad de la producción de información y su respectivo consumo sea cada vez mayor. Entre autoridad y empleados las relaciones se democratizan; ya no hay empleados ciegos de conciencia y mucho menos dóciles a las decisiones incorrectas o poco lógicas.

La persona ilustrada tiende a ser un individuo participativo, sabe que su valor agregado está en su sabiduría, en su mente. Por eso las instituciones y las organizaciones empiezan a funcionar con aquellos que tienen mayores conocimientos y no por medio de jerarquías orgánicas incapaces de explorar las ventajas que las innovaciones de redes y comunidades de conocimiento ofrecen a las agendas del siglo XXI.

Por estos motivos las instituciones y las organizaciones tienden a reducir su escala entre altos mandos (autoridades) y operarios (empleados). Como ya vimos, ello aumenta la velocidad de interacciones entre ambos y permite construir es-

pacios de innovación y cambio. Las instituciones “horizontalizadas” crean un ambiente natural para la innovación y la creatividad. La innovación no sólo consiste en tener buenas ideas, excelentes proyectos y programas geniales; estriba también en la toma de decisiones acertadas y coherentes con el futuro.

Alta administración y especialistas son las dos categorías que seguramente irán sustituyendo los conceptos de altos mandos, gerencias y autoridades y empleados y operarios. Los cambios del orden social empiezan y terminan con los nombres de las cosas. La clave ahora es establecer relaciones de confianza y productividad entre la alta administración y los especialistas; de lo contrario difícilmente se podría hablar de innovación institucional.

Otro factor muy importante para el desarrollo institucional innovador es organizar el trabajo por proyectos, por una administración de proyectos que sólo es factible de cumplirse con personas educadas y especializadas en el tema. Los proyectos tienden a ser innovadores porque se aplican de manera preferencial sobre algo que no se ha hecho antes. Cuando los proyectos se aplican a algo ya conocido, pueden llevar el nombre de programas, más que de proyectos.¹

¹ Un proyecto es un proceso de trabajo, limitado en el tiempo, que organiza el presupuesto, los recursos y las especificaciones de tareas, diseñado exclusivamente para satisfacer las necesidades del usuario del servicio o producto, o para resolver un conflicto de atención e imprevistos. Cuenta con

El proyecto propone el dominio, por parte del grupo de trabajo, de tres dimensiones: tiempo, costos y desempeño; es decir, planeación, presupuesto y especificaciones de trabajo; su administración demanda la aplicación de conocimientos, habilidades, herramientas y técnicas preferentemente en grupos de trabajo de alto rendimiento, en un contexto de horizontalidad con la alta administración y, obviamente, en un ambiente de plena libertad creativa.

Peter Drucker² insiste en que el futuro en la eficiencia institucional se encuentra en establecer objetivos y metas posicionados claramente para todo mundo y encuadrados en una o dos especializaciones del saber. El cumplimiento de la meta, debe guiar estos proyectos y programas institucionales independientemente del esquema de autoridad que se haya decidido tener. Hoy las instituciones dependen de su gente, de su saber y habilidades, y ya no de los puestos o de la existencia de complicados organigramas. Conocimientos especializados, habilidades, destrezas y actitudes son claves para establecer los puentes entre los recursos y el cumplimiento de metas.

cuatro factores: planeación, ejecución, supervisión y control o evaluación del proyecto. Se pueden consultar los siguientes textos sobre el tema: Kathy Schwalbe, *Information Technology Project Management*; Thompson Leaving, *Project Management, Gray and Lauson*, Irwin, McGraw Hill. Y el programa de cómputo (y manual) de Microsoft titulado *Projet 2002*; existe versión en español.

² Véase Peter Drucker, *La administración en una época de grandes cambios*, Sudamericana, Buenos Aires, 1997.

La velocidad del cambio es cada vez mayor y demanda cada vez más procesos intensivos de aprendizaje nuevo (olvidando lo viejo); la experiencia (y por ende de la antigüedad) no sólo disminuye el cambio institucional sino que en muchas ocasiones se convierte en un obstáculo. Hoy en día la planificación es a corto plazo, mientras que la visión es a largo plazo.

Si las instituciones no generan internamente, de forma endógena, sus elementos de innovación, si no estructuran sus redes de información para hacer de los datos un recurso de trabajo indispensable, es decir, si no asumen la horizontalidad de los proyectos y programas entre los altos mandos (alta administración) y los operarios (especialistas) para dejar fluir la creatividad y los cambios, seguramente tendrán que venir del exterior.

Drucker señala que el cambio institucional tiene sentido hacia dentro sólo cuando éste impacta al mundo externo, al producto o servicio que se ofrece a la sociedad. Cambiar hacia “adentro” no tiene sentido si no se establecen cambios de los resultados externos. Como se verá más adelante, para el Instituto Federal Electoral estas consideraciones son factibles de practicar. Los cambios tienen que ser pensados, por tanto, en tres aspectos:

1. Administrar y pensar en resultados hacia afuera.
2. Generar, encontrar y ordenar la información más actual y pertinente para los procesos de trabajo.

3. Incorporar el aprender-aprendiendo, el aprendizaje continuo y permanente para garantizar que las especializaciones no caduquen en su saber.

Desde su creación el Instituto Federal Electoral ha procurado llevar a cabo los cambios que se requieren para cumplir de manera eficiente su meta principal: organizar y administrar las elecciones federales en México. Para dar cumplimiento a esta meta ha establecido la innovación de procesos, el desarrollo de tecnologías de red, la presentación de programas y proyectos que le dan viabilidad a la democracia electoral en el país; se ha implantado, por ello, el Servicio Profesional Electoral y como parte sustantiva de éste, el Programa de Formación y Desarrollo Profesional que es un sistema de aprendizaje especializado permanente, tal y como lo demanda la sociedad moderna. Pero también ha desarrollado el Programa de Capacitación para el Personal de la Rama Administrativa.³

Es importante destacar que el Instituto Federal Electoral ha logrado acumular un conjunto de capitales en el corto tiempo de su existencia. El *saber hacer* del personal del servicio profesional electoral y de la rama administrativa forma parte de los activos del Instituto.

³ Al respecto, véase el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), artículo 97, párrafo I, inciso *b*) y *f*) así como el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, IFE, México, 2000.



TENDENCIAS INSTITUCIONALES

El cumplimiento de los objetivos organizacionales está íntimamente ligado a la capacidad de su personal. Ahora bien, las exigencias del entorno son cada vez más demandantes: los conocimientos adquiridos en los recintos escolares rápidamente pierden vigencia y las habilidades requeridas para ejecutar las tareas específicas del puesto se vuelven más especializadas. Dado el papel activo del Instituto en la consolidación de la democracia, tiene que ser por definición un organismo de vanguardia en todos los sentidos. Esto supone que las medidas encaminadas a preservar el *saber hacer* han de visualizarse en función de lo anterior.

Entre los derechos y las obligaciones del personal administrativo se encuentra el relativo a la capacitación. En el artículo 216, inciso X, del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral se señala que:

Son derechos del personal administrativo del Instituto:

Recibir los cursos de capacitación que le permitan realizar de mejor manera las funciones que tiene encomendadas, mismos que serán diseñados y ejecutados anualmente por la Dirección Ejecutiva de Administración, la que podrá apoyarse en el Centro [de Formación y Desarrollo], de conformidad con los programas y políticas generales del Instituto.

En tanto el artículo 217, inciso III, menciona que: “Son obligaciones del personal administrativo: participar y acreditar,

en su caso, los cursos de capacitación según lo determine el Instituto”.⁴

La capacitación administrativa atiende fundamentalmente al personal operativo y de mandos medios que desempeña sus labores en la rama administrativa, y está orientada a promover el desarrollo de capacidades, actitudes y conocimientos necesarios para el eficiente desempeño del personal en el medio laboral, incrementando la productividad y la calidad en el servicio para el mejor cumplimiento de los objetivos institucionales.⁵ La capacitación está inscrita en el régimen administrativo del Instituto; esto es, forma parte del conjunto de reglas que definen las características y los criterios generales de las condiciones de trabajo del personal adscrito a las áreas administrativas del Instituto Federal Electoral.⁶

En este sentido, es pertinente comentar en breves párrafos cuatro documentos que se han convertido en textos indispensables para comprender y visualizar los cambios que el Instituto Federal Electoral realiza para ser un organismo en

⁴ En el Acuerdo sobre los Lineamientos Generales sobre Prestaciones Sociales y Económicas, autorizado en diciembre de 1999 por la Junta General Ejecutiva del Instituto, se establece que todo el personal que se haga acreedor al estímulo para gastos educativos deberá haber tomado, por lo menos, un curso en el año impartido o reconocido por el Instituto Federal Electoral.

⁵ Instituto Federal Electoral, Informe de actividades 2002, Centro de Formación y Desarrollo.

⁶ En el libro segundo del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral se encuentra el referido conjunto de reglas.

permanente innovación. Cada uno de ellos se presenta adjunto en formato cd-rom. Los documentos son:

1. Políticas y Programas Generales del Instituto Federal Electoral de 1999-2004
2. Red-IFE
3. Plan Trianual de Educación Cívica 2001-2003
4. Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2002-2004⁷

1. Políticas y Programas Generales del Instituto Federal Electoral de 1999-2004

Este documento se genera cada año y es la macropropuesta de trabajo que cobija a los subprogramas y a los presupuestos, y ordena las actividades de todo el Instituto. Antecede y da sentido al presupuesto anual. Es el texto de mayor relevancia porque establece las consideraciones generales, los objetivos, las políticas y líneas de acción que como Instituto se definen para ese año; funciona como encuadre referencial para los subprogramas de cada área de la institución.

⁷ Todos estos documentos se encuentran disponibles en la Biblioteca del Instituto Federal Electoral y en las bibliotecas de las 32 juntas locales ejecutivas. Asimismo, se pueden consultar en la página web del Instituto; las Políticas y Programas y Red-IFE se localizan en intranet en las secciones de la Junta General Ejecutiva y en la Unidad de Servicios de Informática; el Plan Trianual de Educación Cívica 2001-2003 se puede consultar en <http://deceyec.ife.org> y el Plan Integral del Proceso Electoral 2002-2003 en www.ife.org.mx.

Las Políticas y Programas Generales del Instituto Federal Electoral constituyen el esquema de encuadramiento frente a la sociedad en general; permiten darle sentido de viabilidad al posicionarse el Instituto en unos cuantos objetivos generales, tal como se ha visto a lo largo de este documento.

Con fines didácticos se presentan a continuación algunos considerandos y extractos de este documento de los años 1999 a 2004. Aquí importa destacar el esfuerzo de planeación para cumplir con uno de los principales requisitos de la innovación institucional: saber a dónde se quiere ir, para qué y cómo lograrlo.

La lógica de las Políticas y Programas Generales es que de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 41) se enmarcan los programas generales; ello dependiendo de si el Instituto se encuentra en proceso electoral o no. Ésta es la primera y más importante consideración para el desarrollo de contenidos de las Políticas y Programas Generales. A partir de este punto se establecen subprogramas, políticas específicas, líneas de acción, metas e indicadores de desempeño; siendo estos últimos el resultado de implantar el programa de evaluación institucional a partir de la planeación estratégica que se estableció en 2002 en el ámbito federal,⁸ y

⁸ Respecto a la metodología institucional de la planeación estratégica se recomienda consultar el material intitulado “RPS: Reforma al Sistema Presupuestario” de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Política Presupuestal, México, 2002.

TENDENCIAS INSTITUCIONALES

que diseña dicha planeación a partir de calidad, costos, eficiencia, equidad y oportunidad.

La operación de las Políticas y Programas Generales ha requerido no sólo establecer la visión institucional, sino también afinar en tres escalas el programa de trabajo:

Objetivos: Expresar cualitativamente y de la manera más clara los resultados que se proponen.

Meta: Exponer con funciones cuantitativas y mediciones estadísticas los resultados deseados.

Acciones: Conjunto de actividades y tareas para el logro en el cumplimiento de los objetivos y metas asignados.

A partir de estos considerandos se elabora el Programa Anual de Actividades del año de que se trate. El Instituto se organiza y opera bajo un esquema desconcentrado y cubre sus actividades prácticamente en todo el país. La estructura contiene cuatro tipos de órganos:

1. Órganos de dirección colegiados: un Consejo General, 32 consejos locales y 300 consejos distritales.
2. Órganos ejecutivos que llevan a la práctica la toma de decisiones de los órganos de dirección: Junta General Ejecutiva; direcciones ejecutivas del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional

Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración; 32 juntas locales, una por cada entidad federativa y 300 juntas distritales, una por cada distrito electoral federal.

3. Órganos técnicos que llevan a cabo funciones de apoyo a los órganos de dirección y ejecutivos y que representan esfuerzos de alta especialización en diversas ramas del saber institucional: Contraloría Interna, Coordinación Nacional de Comunicación Social, Coordinación de Asuntos Internacionales, Unidad de Servicios de Informática y Centro de Formación y Desarrollo. Y como direcciones se encuentran: la del Secretariado y la Jurídica.
4. Órganos de vigilancia donde participan los partidos políticos: se encargan de supervisar todos los trabajos del padrón electoral y los asuntos relacionados con la credencial para votar con fotografía.⁹ Existe uno de carácter nacional, 32 locales y 300 distritales.

Es lógico que las Políticas y Programas Generales del Instituto Federal Electoral hayan ido cambiando en cuanto a metodología y presentación; lo importante es comprender la evolución hacia cada vez más afinados y claros objetivos, en la

⁹ Una exposición detallada y sumamente precisa de esta actividad se encuentra en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, libro cuarto, título primero, artículos del 136 al 166.

definición de políticas prioritarias y en hacer compatible dicho ejercicio con la programación y presupuestación. Sin lugar a dudas, las Políticas y Programas Generales del Instituto es el principal trabajo de planeación estratégica que realiza el cuerpo directivo (véase el cd-rom anexo al presente documento).

Las Políticas y Programas Generales para 2004 se presentan bajo una modalidad definida desde 1999. Este documento es una guía que sirve para entrelazar los distintos programas y proyectos que proponen las diversas áreas que integran el Instituto: es una propuesta de trabajo del Consejo General en la que destacan cinco líneas programáticas enfocadas al proceso electoral de 2006:

1. Consolidar al Instituto Federal Electoral como promotor estratégico de la educación cívica en México, fortaleciendo la cultura política democrática, el ejercicio del voto libre y secreto, y contribuyendo a que la ciudadanía cuente con elementos cognoscitivos y prácticos para la participación social y política.
2. Fortalecer el sistema de partidos políticos, poniendo especial interés en la fiscalización y control de los presupuestos asignados a sus actividades.
3. Realizar una nueva demarcación geográfica y poblacional de los 300 distritos electorales federales a efecto de que contengan proporciones equivalentes de individuos y ciudades.

4. Continuar la modernización del registro federal de electores para hacer funcional el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores con objeto de lograr mayor eficiencia en la calidad, producción y distribución del material electoral, y
5. Consolidar el sistema de Administración de Recursos Institucionales que permite optimizar la asignación de los recursos humanos, materiales y financieros, elevando significativamente la satisfacción de las necesidades de tipo administrativo

2. Red-IFE

Desde 1998 el Consejo General del Instituto se propuso el objetivo de modernizar los medios de comunicación internos y externos de todas sus áreas. Para 2000 prácticamente todas las direcciones ejecutivas, unidades técnicas, juntas locales y distritales ejecutivas operaban con dicha red.

Ahora bien, ¿qué es la Red-IFE? Es un sistema de cómputo que permite que todos los usuarios del Instituto puedan compartir y utilizar en forma común los archivos, los programas y accesorios que se encuentran en una computadora de dicha red: compartir recursos es la clave del asunto.¹⁰

¹⁰ La mayoría de la información aquí expuesta se encuentra en el documento intitulado "Curso Red-IFE" de la Subdirección de Capacitación de la Unidad de Servicios de Informática del Instituto Federal Electoral.

Además, dicha red permite difundir interna y externamente los asuntos del Instituto. Para el primer caso se expone en la página web del Instituto toda la información concerniente y de interés al público interesado en asuntos electorales. La página www.ife.org.mx contiene los elementos de información más importantes para los ciudadanos y ciudadanas interesados en los programas y asuntos que opera el Instituto. De especial interés son los apartados sobre resultados electorales, capacitación electoral y educación cívica, así como las secciones de legislación y estados financieros. En la página central se presenta un pizarrón de las campañas de promoción ciudadana, avisos y otras informaciones, como las actas de acuerdo del Consejo General del Instituto de 1990 a 2003.

Esta red de tecnología de comunicación también tiene un uso interno: el sistema intranet IFE. Para acceder a esta página web, donde se encuentra el correo electrónico, es necesario contar con un nombre de usuario y clave (contraseña). La dirección es correo.ife.org.mx y la primera página cuenta con la entrada al correo electrónico del personal; entradas para internet, intranet, correo y CAU (Centro de Atención a Usuario Red-IFE).

La intranet de la Red IFE cumple con las condiciones de convertirse en una de las principales herramientas de trabajo que el Instituto puede tener para en un futuro ir sustituyendo las operaciones de las oficinas basadas en papel y tinta, en tareas puramente electrónicas; se trata de sustituir el papel por *bits*.

Como se vio en capítulos anteriores, la innovación de redes de comunicación lleva implícita dos consideraciones estructurales, a saber:

1. La formación de equipos de trabajo organizado bajo una comunidad de conocimientos especializados.
2. Que todo el personal esté instruido en el conocimiento y habilidades de las redes y de los temas en que se encuentre inscrito su puesto.

La intranet del Instituto Federal Electoral está organizada por la lógica interna de la estructura del Instituto. Ahí se presentan el Consejo General, la Junta General Ejecutiva, las direcciones ejecutivas y las unidades técnicas. En el pizarrón central se exponen las síntesis de Comunicación Social, la Dirección del Secretariado que depende de la Secretaría Ejecutiva y la Unidad de Servicios de Informática y avisos en general.

Es pertinente comentar que con esto se cumple un elemento esencial en el desarrollo de las tecnologías de redes de comunicación como son la presentación de datos e informes y la transparencia institucional. Tal es el caso que la toma de decisiones, por vía del Consejo General, así como el comportamiento presupuestario se encuentran en su totalidad en la página de internet del IFE (véase el cd-rom anexo).

3. Plan Trianual de Educación Cívica 2001-2003

Durante los últimos años el Instituto Federal Electoral ha insertado sus actividades dentro de una visión de innovación institucional, desarrollo de redes de comunicación, formación de grupos de trabajo especializados y de comunidades de conocimiento. El posicionamiento institucional en la sociedad mexicana, de cara al mundo, se ha sustentado en sus habilidades y experiencia para manejar asuntos electorales. El IFE es ya una institución reconocida internacionalmente, capaz de brindar apoyo y asesoría en cuanto a organización y manejo de padrones electorales, educación cívica, finanzas y prerrogativas a partidos políticos. Por ejemplo, Perú, Venezuela y Nicaragua han recibido el valor agregado de los conocimientos que el tiene IFE en asuntos de política electoral.

En seguida se reflexiona sobre dos documentos que materializan los temas que giran en torno de la posmodernidad, la creación de innovaciones institucionales, el posicionamiento y la visualización de corto y largo plazos y que corresponden a los dos campos de mayor relevancia histórica del Instituto: la organización de elecciones y la promoción de una cultura política democrática que le dé sustentabilidad y viabilidad a la democracia electoral en México.¹¹

¹¹ También tiene otros campos de funciones concernientes a los derechos y prerrogativas de las agrupaciones políticas nacionales y de los partidos

El Plan Trianual de Educación Cívica 2001-2003, que coordinó la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, es resultado de una importante experiencia y reflexión que el Instituto ha realizado durante años en el campo de la educación cívica para la democracia: se trata de contribuir de manera importante a la formación de un ciudadano informado y activo.¹² El Plan lo conforman tres grandes programas:

1. Programa de educación y formación ciudadana en el espacio escolar
2. Programa de formación y educación no formal y participación ciudadana
3. Programa de información y comunicación

Cada uno de los tres programas se conforma de proyectos y a cada uno de éstos se le asignan estrategias o líneas de trabajo. El Plan tiene el objetivo de dotar de herramientas conceptuales y prácticas a los ciudadanos para promover las competencias cívicas democráticas. También se considera como ámbito de acción el espacio de trabajo (urbano y rural) y las zonas de especial interés como son las escuelas.

políticos, del padrón electoral y de la lista de electores, entre otras; artículo 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² En México existen otras instancias que por mandato constitucional realizan programas de impulso a la participación ciudadana: partidos políticos nacionales y las secretarías de Gobernación y de Educación Pública.

Este ejercicio institucional representó una síntesis, diagnóstico y nuevas propuestas de trabajo que sobre educación cívica venía haciendo el Instituto desde principios de la década de los noventa. Entre las principales experiencias se encuentran las Jornadas Cívicas, Infantiles y Juveniles; el Programa de Derechos y Valores para la Niñez Mexicana, Nosotros los Jóvenes, Proyecto Ciudadano; otros programas de educación cívica (talleres, capacitación de género y educación cívica para el espacio municipal y diplomados en forma virtual, entre otros) y la Consulta Infantil y Juvenil 2000 y 2003.

El Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003 aglutina horizontalmente los esfuerzos para sedimentar actividades de todas las áreas del Instituto hacia la educación cívica democrática; es un plan que conduce a resultados palpables y con sentido de unidad, y es una expresión de la innovación institucional en el sentido de favorecer el trabajo de programas (lo regular) y proyectos (lo novedoso). (Véase el cd-rom anexo).

4. Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2002-2003

En la actualidad el Instituto sinteriza un volumen muy alto de datos, información y análisis respecto a las prácticas y percepciones de cultura política y educación cívica, así como lo referente al campo político-electoral. El Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2002-2003 es producto no sólo de la acumulación del saber en el aspecto de organización y admi-

nistración de procesos electorales y de la alta profesionalización y especialización en el tema, sino del trabajo de comunidades de conocimiento que operan en forma horizontal y cuyos mandos están orientados por una estructura de superioridad intelectual y no por la orgánica.

Es pertinente destacar que en gran medida la transición político-democrática en México se concentró en el campo electoral;¹³ fue un largo proceso de casi 25 años el que permitió la construcción de un sistema electoral integral y complejo.

De hecho, este sistema se conforma por tres instituciones complementarias:

1. Instituto Federal Electoral, autónomo e independiente de los poderes públicos
2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
3. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República

Gracias a este sistema triinstitucional México cuenta con gran confiabilidad en el ámbito electoral. Por ello, la profesionalización integral de las instituciones electorales se convierte en un requisito técnico que reproduce altos niveles de confiabilidad y consenso.

¹³ Al respecto se recomienda la lectura del libro de José Woldenberg Karakowsky, *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México, 2002.

En cuanto al Plan Integral, se puede afirmar que éste representa un logro de la infraestructura informática y de comunicaciones y de la capacitación y formación del personal que labora en el Instituto.

La profesionalización de la actividad laboral electoral, ahora apoyada por comunidades de conocimiento y redes de comunicación, supone un cambio cualitativo en los métodos de trabajo.¹⁴

Las actividades de proyecto innovador son viables cuando se realizan a partir del conocimiento analítico, más allá de las jerarquías y de los puestos institucionales.

El Plan Integral es prácticamente un resultado de esta naturaleza: la base para organizar, controlar y realizar el trabajo fue la “persona más instruida” del caso. Además, la comunicación y el flujo de datos e información se dio a través de la intranet del Instituto. ¿De donde surgió el Plan? De un grupo de trabajo (como corresponde a toda innovación) llamado Comisiones Unidas de las Comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.¹⁵ La dinámica del grupo de Comisiones Unidas fue un buen ejemplo para futuros trabajos institucionales que permitan ir construyendo propuestas in-

¹⁴ Un ensayo que expone ampliamente el asunto es el de Elena Verdugo Quiñones, “Democracia y nueva planeación en las instituciones electorales en México”, publicado en la *Revista Diversa*, núm. 8, México, 2003.

¹⁵ Según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General puede crear comisiones de trabajo según las diversas áreas de interés del Instituto. Véase el artículo 80, fracción I, del Cofipe.

novadoras y creativas para diseñar, realizar y evaluar programas y proyectos capaces de conjugar el dato, la información y el análisis con la experiencia y el conocimiento. Éste es el sentido de una planeación estratégica con un posicionamiento especializado y una prospectiva de innovación institucional.

La importancia del Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2002-20003 se puede apreciar por la alta complejidad de operaciones que el Instituto realiza en 2003. Se estima que el padrón electoral cuenta con alrededor de 65.3 millones de registros y 64.7 millones de electores en la lista nominal; para el proceso electoral federal del 6 de julio de 2003, se instalaron más de 122 000 casillas electorales.

Así pues, la magnitud de la tarea es mayúscula; de ahí que el Plan Integral procure una planeación horizontal especializada pero integrada en una visión de conjunto. Define estrategias, la integración e instalación del financiamiento de los órganos desconcentrados (juntas locales y distritales); la documentación a utilizarse; los renglones cuantitativos y cualitativos de los capacitadores-asistentes electorales; es un área ampliamente diseñada. El punto nodal fue la planeación y el diseño de la jornada electoral del 6 de julio de 2003 y su seguimiento, así como la integración de la estadística electoral que resulte de ese proceso electoral federal. Termina el Plan con una propuesta de seguimiento y evaluación basada, como se ha venido ilustrando, en una serie de programas de cómputo que serán manejados de manera coordinada y coherente. Éstos son:



TENDENCIAS INSTITUCIONALES

1. Sistema electoral 2003 para supervisores y capacitadores-asistentes
2. Sistema de control y registro de observadores electorales
3. Sistema de ubicación de casillas electorales
4. Sistema de materiales electorales
5. Sistema de registro de representantes de los partidos políticos ante mesas directivas de casilla y generales
6. Sistema de sesiones de los consejos locales y distritales
7. Sistema de Informática de la Jornada Electoral (SIJE)

En resumen, el Plan Integral contiene todos los elementos de un trabajo institucional e innovador que permite combinar eficientemente a la comunidad de conocimiento con el uso intensivo de redes de comunicación bajo la perspectiva de la especialización, en este caso, cuestiones electorales. Sin duda las Políticas y Programas Generales, el Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2002-2003 y la Red-IFE, incluidos en el cd-rom que acompaña esta edición, constituyen el contenido más integrador y proyectivo del esfuerzo de modernización, desarrollo de redes de comunicación y comunidades de conocimiento que el Instituto Federal Electoral ha realizado durante los últimos años.

Existen otros planes, proyectos y programas incentivados en esta tendencia de desarrollo institucional; vale la pena

cerrar este capítulo con una exposición del Programa de Modernización Tecnológica y Operativa del Registro Federal Electoral.

Una de las actividades estratégicas del Instituto es la que realiza la Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral, área que tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: formar el catálogo general electoral, el padrón electoral y la lista nominal y expedir la credencial para votar con fotografía. También se encuentra bajo su responsabilidad la realización de estudios para prestar a la Junta General Ejecutiva y al Consejo General el proyecto de división del territorio en 300 distritos electorales uninominales, así como las cinco circunscripciones plurinominales.

De 1996 a 2003 alrededor de la mitad del presupuesto del Instituto se ha destinado al esfuerzo de actualización del listado nominal y credencialización de la población mexicana. De ahí que todo esfuerzo de modernización en esta área se convierte en una tarea prioritaria del Instituto, ya que de forma inmediata impacta a los niveles de cobertura y calidad del proceso de credencialización.

El Programa de Modernización Tecnológica y Operativa del Registro Federal de Electores¹⁶ tiene el objetivo de hacer eficiente, en todos los términos, los procesos de operación (producción, distribución y entrega) y administración de los diversos produc-

¹⁶DERFE, mayo de 2003, mimeo.

tos y servicios electorales. El enfoque para su establecimiento ha sido el de procesos (proyectos de trabajo) con base en los diseños de arquitectura de tecnología modular. La meta es desarrollar una planeación en el marco recurrente del ciclo electoral federal a tres años.

La unidad de concentración de esfuerzos son las operaciones de los módulos de atención ciudadana (MAC), que es en donde el ciudadano solicita y recoge la credencial para votar con fotografía. Otras áreas de concentración de esfuerzos es la calidad del padrón y los tiempos de producción y entrega de la credencial para votar.

La idea del programa en comento es coherente con una visión integral y en prospectiva del desarrollo institucional que se estudió en los capítulos anteriores: se trata de establecer un Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores capaz de automatizar los procesos operativos, centralizar la base de datos y desarrollar una infraestructura de información entre los diversos centros operativos del Registro Federal de Electores y el Instituto en su conjunto.

Dicho Sistema Integral presupone llevar a cabo la integración tecnológica y de servicios a los módulos de atención ciudadana para elevar significativamente el levantamiento de información de los datos del ciudadano. Paralelo a dicho sistema se realiza un nuevo proceso de producción de credencial que reduce el costo y al mismo tiempo aumenta los factores integrados de seguridad de la credencial.

En términos de eficiencia del servicio, el principal resultado de estas actividades concierne al tiempo de atención en el trámite de la credencial electoral del ciudadano y a los días de espera para su entrega, que se ha reducido en más de 50%.

El Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores (SIIRFE) se construye bajo la injerencia de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que ya posee la Red-IFE, y que se expuso en páginas anteriores, para instalarse en las 300 oficinas de las juntas distritales electorales y en las 32 locales, lo cual permitirá que las consultas al sistema de trámites y operaciones se puedan hacer en línea.

En un primer momento el SIIRFE provee a todas las áreas usuarias de los elementos tecnológicos (computadoras, líneas, periféricos y otros) para integrar la red respectiva; el desarrollo intensivo de cursos de capacitación al personal y el desarrollo de *software* (programas) exclusivos para el sistema en comento.

El SIIRFE implicó llevar a cabo un plan estratégico que incluye la puesta en marcha de la certificación de calidad (norma ISO 9000: 2000) y el desarrollo del plan para almacenar datos. Además, en un segundo momento, se evoluciona hacia la ejecución del centro de cómputo para integrar las redes de acceso, administración, procesamiento, almacenamiento y movimiento de datos y servicios complementarios. Se trata no sólo de una integración tecnológica sino también física, pues la propuesta incluye la edificación de un centro de cómputo y resguardo documental que a mediados de 2003 está a mitad de avance.



TENDENCIAS INSTITUCIONALES

Como se ha insistido, el desarrollo institucional en redes de información, comunidad de conocimiento y horizontalización de estructuras, requiere de una plataforma de inteligencias y de calidad y transparencia de los procesos y proyectos. De ahí la importancia de llevar a cabo políticas de apertura de datos e información a la sociedad, ciudadanos interesados y a grupos especialistas, como se observó en el capítulo precedente.



Conclusiones

LA CRISIS DEL ESTADO BENEFADOR y las reformas estructurales; el término de la Guerra Fría y la consolidación del capitalismo como sistema económico; el debilitamiento de los mercados nacionales y locales y la intensificación del proceso de globalización económico y cultural; los enormes avances tecnológicos e informáticos y otros fenómenos contemporáneos han revolucionado completamente el entendimiento sobre la organización de los humanos y las sociedades hacia el siglo XXI.

En estas circunstancias, inevitablemente las instituciones tendrán que cambiar. Esto es así, pues, como se analizó al principio del documento, las instituciones son construcciones sociales y, por consiguiente, hechos históricos que derivan de factores políticos, económicos, tecnológicos y culturales. Igualmente, son formaciones racionales y normativas que dentro del orden social tienen el objetivo de luchar en contra del sufrimiento humano.

En la actualidad, todas las instituciones del orbe tienen que enfrentarse a las condiciones de la sociedad informática y del conocimiento, al poscapitalismo y, sobre todo, a la posmodernidad; donde las fronteras tradicionales entre diferentes



CONCLUSIONES

ámbitos de la humanidad se han destruido: ya no es tajante la separación entre la comunidad y el individuo, entre la economía y la política, entre el mercado y el Estado y la sociedad. En términos generales, a partir de entonces las instituciones tienen que ayudar a los seres humanos a enfrentar los problemas de una mayor escasez de recursos (principalmente de subsistencia económica) y de una enorme diversidad de productos y servicios.

Como es natural, la actual es una época en donde se vive con una enorme incertidumbre sobre el futuro, debido a la velocidad de los cambios (políticos, económicos, sociales, culturales y tecnológicos). Por ello, las instituciones también deben tener como finalidad la disminución de los riesgos de la vida y aumentar los niveles de certidumbre.

Con base en todo lo anterior, se puede afirmar que dada la megaespecialización de los mercados, productos y servicios y la continua fragmentación (segmentación) de los grupos sociales, el “saber” se convierte en el recurso básico para los individuos y las instituciones. El “conocimiento” que permitirá a los individuos tomar y llevar a cabo mejores decisiones se transforma en un recurso básico y estratégico para el nuevo sistema capitalista –como antes lo fueron el capital, la fuerza y la tierra–.

En este sentido las instituciones tienen que asumir las nuevas condiciones y proveerse un recurso adicional que les permitirá llevar a cabo sus programas y políticas: la confianza.

Los usuarios, clientes, ciudadanos, votantes o cualquier otro tipo de individuo moderno deben tener la confianza de que su institución está actuando transparentemente, conforme los principios del mercado globalizado y la democracia política.

Así, las instituciones en la posmodernidad se organizan en torno a la información y el conocimiento para producir confianza. Por ello es que, en nuestros días, lo que más se requiere son recursos humanos, capital humano que cuente con educación, formación y capacidades para desenvolverse en diferentes áreas de la ciencia y la tecnología. Se requiere, igualmente, que las instituciones tengan suficiencia para “innovar”, no sólo con buenas ideas, excelentes programas y proyectos geniales, sino también con un mejor proceso para tomar decisiones que estén enfocadas en el futuro.

Frente a todos estos cambios es necesario que las instituciones realicen innovaciones internas que les permitan enfrentar el presente y el futuro próximo. Por ello es pertinente establecer líneas de trabajo para elevar la eficiencia y eficacia de la administración y de los cuerpos de especialistas, así como una administración por proyectos y uso productivo del conocimiento.

Finalmente, es necesario destacar que en el ámbito nacional el Instituto Federal Electoral se ha consolidado como una auténtica institución que enfrenta de manera innovadora las condiciones de la posmodernidad. No es extraño pensar que hoy día nos encontramos en la punta de lanza de muchos



CONCLUSIONES

cambios internos que nos colocan en una posición privilegiada de manejo de la información y conocimiento y que los ciudadanos confían en nuestras acciones. Sin embargo, como se señaló de manera insistente, los cambios nacionales e internacionales son vertiginosos y requieren modificaciones constantes, por ello el IFE siempre piensa en la posibilidad de mejorar hacia adentro y hacia afuera.



Bibliografía

- Bennis, Warren, “convertirs en líderes”, en Gibson Rowan (ed.), *Re-pensando el futuro*, Norma, Bogotá, 1998.
- Bosca, Roberto, *La utopía religiosa de fin de siglo*, Océano, México, 1994.
- Boyett, Joseph, y Boyett Jimmie, *Hablan los gurús. Las mejores ideas de los máximos pensadores de la administración*, Norma, Bogotá, 1999.
- CEPAL, “Globalización y desarrollo”, Brasil, 2002.
- _____, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Chile, 2000.
- Consejo Nacional de Población, *Plan Nacional de Población 2001-2006*, México.
- Crespo, José Antonio, *Fronteras democráticas en México*, Océano, México, 1999.
- Chávez Presa, Jorge A., *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Dertouzos, Michael, *Qué será*, Planeta, México, 1997.
- Drucker, Peter, *El gran poder de las pequeñas ideas*, Sudamericana, Buenos Aires, 1999.

BIBLIOGRAFÍA

- _____, *Gerencia para el futuro. El decenio de los 90 y más allá*, Norma, Colombia, 1993.
- _____, *La administración en una época de grandes cambios*, Sudamericana, Buenos Aires, 1997.
- _____, *La sociedad postcapitalista*, Norma, Bogotá, 1993.
- _____, *Las nuevas realidades. En el Estado y la política... En la economía y los negocios... En la sociedad y en la imagen del mundo*, Edhasa, España, 1989.
- Dyson, Esther, *Release 2.0*, Ediciones B, Barcelona, 1998.
- Equidad, desarrollo y ciudadanía*, CEPAL, Chile, 2000.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *Una idea de las ciencias sociales*, México, Paidós, 1999.
- _____, *La mirada de Dios. Estudio sobre la cultura del sufrimiento*, México, Paidós, 2000.
- Fukuyama, Francis, *Confianza, las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, Atlántida, España, 1996.
- _____, *La gran ruptura*, Atlántida, México, 1999.
- Giddens, Anthony, *La tercera vía*, Taurus, Madrid, 1999.
- Giner, Salvador, *El destino de la libertad*, Espasa Calpe, España, 1987.
- Hegel, G. W. F, *Fenomenología del espíritu*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Hernando, Soto de, "El misterio del capital", Diana, México, 2000.
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, Primera

Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas, México, 2002.

_____, Segunda Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas, Resultados 1^{er} semestre de 2002.

Instituto Federal Electoral, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

_____, Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, México, 2000.

_____, Políticas y Programas y Red-IFE, Subdirección de Capacitación de la Unidad de Servicios de Informática del Instituto Federal Electoral. Se localizan en intranet en las secciones de la Junta General Ejecutiva y en la Unidad de Servicios de Informática; el Plan Trianual de Educación Cívica 2001-2003 se puede consultar en <http://deceyec.ife.org> y el Plan Integral del Proceso Electoral 2002-2003 en www.ife.org.mx

_____, Sistema de Evaluación 2002, documento de la Contraloría Interna del Instituto Federal Electoral.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Cuadernos de Demografía*, núm. 3.

Instituto Nacional de Salud Pública, Encuesta Nacional de Nutrición, 1994, México, www.insp.mx/reporte.pdf, 1 de abril de 2003.

Kelly, Kevin, “La nueva biología de los negocios”, en *Repensando el futuro*, Rowan Gibson (ed.), Norma, Colombia, 1998.



BIBLIOGRAFÍA

- Kennedy, Paul, *Hacia el siglo XXI. Un exhaustivo análisis de las fuerzas y tendencias que perfilarán el nuevo siglo*, Plaza y Janés Editores, Barcelona, 1993.
- Kurnitzky, Horst, *Vertiginosa inmovilidad: los cambios globales de la sociedad*, Blanco y Negro, México, 1998.
- Lechner, Norbert, *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, Fondo de Cultura Económica, Chile, 1990.
- Montero Zendejas, Daniel, *La desaparición del Estado*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- Nordenfelt, Lennart, "Quality of Life", en *Heath and Happiners*, Edition Hardrover, julio de 1993.
- Nordstrom, K. y Riderstrale J., *Funky business. El talento mueve al capital*, Prentice Hall, España, 1999.
- Ohmae, Kenichi, *El fin del Estado-nación*, Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997.
- Peters, Tom, *Liberation Management. La gerencia liberadora*, Atlántida, Buenos Aires, 1993.
- Reich, Robert B., *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, 1993.
- Ries, Al, *Enfoque. El único futuro de su empresa*, McGraw-Hill, México, 1996.
- Roa, Armando, *Modernidad y posmodernidad*, Andrés Bello, Santiago de Chile, 1995.
- Rowan, Gibson (ed.), *Repensando el futuro*, Norma, Bogotá, 1998.

- Sakaiya, Taichi, *Historia del futuro. La sociedad del conocimiento*, Andrés Bello, Chile, 1995.
- Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001, México, 2002.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Política Presupuestal, RSP: Reforma al Sistema Presupuestario, México, 2002.
- Soros, George, *La crisis del capitalismo global*, Plaza y Janés, México, 1999.
- Taylor, Jim, y Wacker Watts, *Lo que se viene y después*, Granica, Buenos Aires, 1998.
- Thurow, Lester C., *El futuro del capitalismo*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, 1996.
- Verdugo Quiñones, Elena, “Democracia y nueva planeación en las instituciones electorales en México”, *Revista Diversa*, núm. 8, Instituto Electoral Veracruzano, México, 2003.
- Woldenberg Karakowsky, José, *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México, 2002.
- Zygmunt Bauman, *En busca de la política*, Fondo de Cultura Económica; véase la sección “La segunda reforma y la emergencia del hombre modular”.





Centro de Formación y Desarrollo

Lic. Elena Verdugo Quiñones
Coordinadora

Lic. Aníbal Cantú Elizondo
Director de Programas de Formación y Desarrollo Humano

Mtro. Jorge García Montaña
Director de Programas de Desarrollo Institucional

Cuidado editorial:

Lic. Alejandro Tarrab Rivera
Ing. Enrique Morales Espinosa
Lic. Alejandro Soto Valladolid

Niños Héroes núm. 51, esq. Guadalupe I. Ramírez
Col. Tepepan, delegación Xochimilco,
México, D. F., CP 16020

Tels. y fax: 55 55 53 06 56 53 91 73
 56 53 91 72 56 75 25 79

En internet: www.ife.org.mx
Correo electrónico: efd@ife.org.mx







*Las tendencias
del desarrollo institucional* se terminó
de imprimir en el mes de febrero
de 2004 en la ciudad de México.
La edición consta de 2 000 ejemplares
y estuvo al cuidado del Centro
de Formación y Desarrollo
del Instituto Federal Electoral.



