

Gestión pública y partidos políticos.  
Explorando el cambio estructural  
en las organizaciones de partido en su relación  
con las organizaciones de gobierno



Public management and political parties.  
Exploring the structural change in party  
organizations in their relation with the  
government organizations

---

## B O N A N Z A S

---

*El objetivo principal en este trabajo es aproximarse al cambio estructural de los partidos políticos en tanto organizaciones encuadradas dentro de un campo organizacional en relación constante con organizaciones de otros campos. En este sentido, se aborda la relación entre la gestión pública que llevan a cabo las organizaciones de gobierno en el nivel municipal y las organizaciones de partido que se desenvuelven en ellas a través de las funciones de gobierno que sus miembros desempeñan en ese nivel. El vínculo de análisis entre ambos tipos de organizaciones lo constituyen las innovaciones en la gestión de las finanzas en municipios urbanos. Para llevarlo a cabo se recurre al concepto nuevo institucional de campo organizacional y a los mecanismos de cambio institucional isomorfo de Di Maggio y Powell (1999) como herramienta teórica.*

*This paper's main objective is to approach the political parties' structural change as organizations framed into an organizational field in constant relationship with other different fields' organizations. Taking this into account, the relationship between public management that carry out the government organizations in a municipal level and the party organizations that act inside them through the government' functions that its members perform in that level is brought up. The analysis bond between both kinds of organizations are the innovations in finance management in urban municipals. In order to carry this out, the new institutional concept of organizational field and the institutional change mechanisms isomorphic Di Maggio and Powell (1999) are used as a theoretical tool.*

Gestión pública y partidos políticos. Explorando el cambio estructural en las organizaciones de partido en su relación con las organizaciones de gobierno

Una relación poco apreciada en los estudios de partidos políticos y que, sin embargo, ofrece un panorama de matices y formas para analizar estas organizaciones políticas es la que se establece con las organizaciones de gobierno en el plano municipal. De igual manera, la relación de las organizaciones de gobierno con las organizaciones de partido es poco o nulamente apreciada en el ámbito municipal.

En México, esta relación ha sido tratada casi con exclusión en el Partido Revolucionario Institucional como el partido de Estado. Resultado de ello han sido las críticas radicales que lo responsabilizan de los grandes males que aquejan al país.

Ha sido en últimas fechas, después de las elecciones de 2000, cuando la consideración del partido político en el gobierno ha tomado una relevancia de diferente matiz. Antes del periodo gubernamental actual, 2000-2006, el control del presidente de la República sobre el partido en el gobierno fue criticado con dureza. En este tenor, y a casi dos años de ejercicio de gobierno, la crítica hacia el presidente Vicente Fox se ha hecho en el sentido contrario: la gobernabilidad es escasa y los planes de gobierno no pueden ser llevados a cabo por la falta de control del partido identificado en el gobierno, el Partido Acción Nacional.

Por otro lado, estudiosos de la transición democrática de nuestro país que consideran la reestructuración de los partidos políticos como requisito para su realización —como César Cansino (1998)— han destacado que un factor que im-

---

\* El Colegio de San Luis. Correo electrónico: ccontreras@colsan.edu.mx

pide dicha transición son las pugnas en el interior de estas organizaciones por hacerse de su dirección. En complemento con estos análisis académicos, durante el primer trimestre de 2000 surgieron opiniones de analistas acerca de las posibilidades de apoyo de los partidos políticos a los planes de gobierno del presidente Fox a partir del cambio en las dirigencias de los tres partidos nacionales más grandes.

Pero a estos análisis escapa el hecho de que tal transición democrática no será realizada hasta que se hayan institucionalizado las prácticas, reglas y valores inherentes a la democracia, los cuales están en conflicto con los que ya han instituido esos mismos partidos; que ese conflicto no se resolverá en un momento sino a través de un continuo de relaciones de dominación que se verificará en el arenal organizativo nacional (Perrow, 1984). Serán los ciudadanos organizados y sus líderes investidos de autoridad legítima quienes, una vez situados en puestos de dirección, observarán, impulsarán e impondrán las nuevas prácticas, reglas y valores.

Por todo esto, se tiene que profundizar en la cuestión estructural de los partidos políticos. Para ello es necesario tratar estas organizaciones<sup>1</sup> como tales, lo cual implica introducirse en la teoría de la organización y en los estudios organizacionales a la par que en el nuevo institucionalismo, pues el rediseño institucional por fuerza pasa por el rediseño o reingeniería organizacional.

Es así como este trabajo trata de abordar las incidencias estructurales manifestadas en los partidos políticos como resultado de la relación de isomorfismo con las organizaciones de gobierno municipal, relación que se manifiesta en el desempeño de funciones de gestión y gobierno municipal de los miembros del partido en el gobierno.

En los primeros apartados se establecen, en términos generales, las relaciones entre las organizaciones partidistas y las de gobierno, así como entre sus respectivos campos, mediante la categoría nueva institucional de isomorfismo. En el segundo apartado se incluye lo que se considera el vínculo escondido entre ambos campos organizacionales, las formas de gestión de las organizaciones de negocios;

<sup>1</sup> La definición de organización utilizada aquí, con la que identificamos en general y temporalmente al partido político es la siguiente: "Una organización es una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membresías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad" (Hall, 1996:33).

se destaca como hilo conductor entre estos campos a los miembros de las organizaciones partidistas que desempeñan funciones de gobierno en las organizaciones de este campo, pues mantienen un tránsito fluido entre ellas. El tercer apartado toma en cuenta esa fluidez de tránsito junto a la innovación en las formas de gestión —financiera, en este caso— para manifestar la relación de condicionamiento recíproco entre organizaciones de partido y de gobierno para el cambio estructural. En el cuarto apartado se plantean las limitaciones al cambio estructural en las unidades de las organizaciones de partido del ámbito municipal. Por último, en un quinto apartado se aventuran algunos puntos como conclusiones.

### ■ Organizaciones de partido y organizaciones de gobierno. Relaciones de isomorfismo en organizaciones de campos organizacionales diferentes

Como los partidos políticos no sólo interactúan con las organizaciones de su propio campo organizacional,<sup>2</sup> es decir, con los demás partidos políticos, sino también con las organizaciones de otros campos organizacionales en reestructuración constante, estas últimas influyen en la estructuración y reestructuración del campo de los partidos, como las universidades que forman profesionales y técnicos con herramientas y modelos de análisis e intervención práctica más o menos parecidos, por lo que sus comportamientos profesionales son parecidos; por ejemplo, los administradores públicos, los administradores de empresas, los economistas, abogados, etc., que se comportan y agrupan en el partido de acuerdo con su formación profesional dando curso a un isomorfismo de tipo normativo.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> “Por campo organizacional nos referimos a aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área reconocida de la vida institucional: los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras organizaciones que dan servicios o productos similares” (Di Maggio y Powell, 1999:106).

<sup>3</sup> Parafraseando a Di Maggio y Powell, el isomorfismo normativo está asociado con la profesionalización en el sentido de que los profesionales son sometidos a procesos de socialización en los que aprehenden comportamientos y conductas adicionales a las técnicas, modelos, procesos, etc., específicos y de las habilidades necesarias para llevarlos a cabo. Todas estas cualidades definen las formas de solucionar problemas, de conducirse y de comportarse en general de los profesionales en las demás organizaciones. Por diversos mecanismos y procesos llegan a ser dominantes en sus organizaciones homogeneizándolas (Di Maggio y Powell, 1999:113-117).

De la misma manera, se puede mencionar la influencia de las organizaciones de otros campos organizacionales, como las de gobierno —centrales para el presente trabajo—, en los partidos políticos. Influencia múltiple que puede comprender desde postergar o privilegiar, según sea el caso, la prestación de servicios a los ciudadanos identificados como militantes del propio partido en el gobierno, o de los contrarios, pasando por la influencia que ejercen sobre la capacidad del partido para perder o ganar clientelas electorales, hasta motivar la movilización de militantes para resistir la implementación de programas de gobierno que afectan a un grupo, barrio, municipio, etc. Aquí se podría hablar de un isomorfismo coercitivo,<sup>4</sup> en tanto que las organizaciones de gobierno obligan a los partidos políticos a asumir cambios estructurales, como la formación de coaliciones, para realizar o frenar acciones de gobierno que beneficien o dañen, según sea el caso, intereses partidistas. Entre las influencias de las organizaciones de gobierno en los partidos está la de afectar su capacidad para lograr los objetivos y metas planeados, es decir, su eficacia.

Los miembros de los partidos tienen acceso a los puestos de las organizaciones de gobierno después de que uno de ellos —el candidato para presidir el Poder Ejecutivo— resulta triunfador de la contienda electoral en que se enfrasca con los candidatos de otros partidos. En México el candidato ganador posee la facultad (Carpizo, 1996:117-121) de nombrar a una mayoría de los directivos de las organizaciones del gobierno federal y del estatal, y la misma práctica se reproduce en los estados y en los municipios de la República, por lo que, para los ciudadanos, el desempeño de las organizaciones en esos ámbitos está ligado con el partido al que pertenecen sus directivos. De esta manera, la captación de votos para los partidos políticos en un sistema de competencia electoral transparente depende, en parte, de los resultados de gobierno que sus miembros presenten a la sociedad, lo cual depende, a su vez, de la capacidad de gestión de las organizaciones de gobierno para resolver los problemas de su ámbito.

Utilizar el desempeño de las organizaciones de gobierno para presentar resultados de gestión pública aceptables a la ciudadanía en tiempos electorales se

<sup>4</sup> “el isomorfismo coercitivo, que se debe a influencias políticas y al problema de legitimidad [...] resulta de presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones” (Di Maggio y Powell, 1999:109).

convierte, así, en un arma de considerable peso en la lucha partidista. Esta arma requiere del uso de técnicas que permitan la eficiencia en la prestación de los servicios, esto es, racionalizar lo más posible la gestión del gobierno.<sup>5</sup>

## ■ Organizaciones de partido, organizaciones de gobierno y organizaciones de negocios. El vínculo escondido del isomorfismo entre campos organizacionales

El uso de técnicas de dirección de negocios en las organizaciones de gobierno ha implicado, para los partidos políticos en el gobierno, la necesidad de contar entre sus miembros con conocedores —si no expertos— en su manejo, o allegarse de ellos. Los funcionarios de gobierno que no cuentan con este tipo de profesionales entre sus colaboradores han recurrido a empresas consultoras que han capacitado al personal de gobierno en el manejo de los sistemas diseñados, y les han dejado un cierto conocimiento técnico que ha generado un isomorfismo normativo. Otro caso de isomorfismo normativo procede de las concesiones a empresas de negocios para proporcionar los servicios de limpia, agua potable y tratamiento de aguas residuales, que no sólo han normado formas específicas de gestión de los servicios concesionados, sino además han reafirmado el sentido de prácticas y conceptos como calidad, eficiencia, servicio, etcétera.

Las implicaciones del uso de técnicas de dirección de negocios en las organizaciones de gobierno, para los partidos<sup>6</sup> en el gobierno, han sido principalmente: 1) Reclutamiento de profesionales en el manejo de dichas técnicas, lo que implica poseer un equipo de colaboradores con la experiencia suficiente para dirigir un gobierno municipal en una cierta fase de desarrollo.<sup>7</sup> 2) Incremento en la forma-

<sup>5</sup> “como ha sucedido en León, se ha buscado la profesionalización de cuadros administrativos, implantar modernos sistemas de gestión, utilización de modernos sistemas de planeación, diseño y evaluación de políticas públicas e incorporado a la ciudadanía en la estructura decisoria” (Santos, 1996:317).

<sup>6</sup> En el entendido de que los funcionarios de gobierno son por lo común militantes de un partido o, en su caso, identificados con él por haber llegado al cargo postulado y ayudado por su maquinaria, hablar de funcionarios de gobierno es también hacerlo de militantes de partido.

<sup>7</sup> Con base en la caracterización enunciada por Cabrero de las fases de desarrollo y crecimiento de los municipios urbanos, se puede plantear que los miembros del partido electos para desempeñar puestos de dirección en el gobierno deben ser capaces de afrontar los problemas inherentes a ellas. Esta caracterización puede servir para entender

lización; es decir, el incremento en el grado de formalización de los procesos, funciones y tareas en zonas de la organización que no habían sido “tocadas” —por decirlo de modo coloquial— marcan la reducción de la discrecionalidad en el ejercicio de la autoridad de los gobernantes hasta esas zonas y, por lo tanto, la reducción en el manejo discrecional de los recursos, de manera que disminuye la posibilidad de que sean utilizados con clientelismo.<sup>8</sup> 3) La invocación y difusión de la participación de profesionales de la gestión en el gobierno y de la utilización de técnicas de ese campo como medio de legitimación del ejercicio del poder es un elemento que se tiene que tomar en cuenta para proyectar una imagen de cambio, de adecuación a demandas permanentes de la sociedad (eficacia, racionalidad, eficiencia, transparencia, etc.) que suponen comportamientos ya institucionalizados. Técnicas y métodos como el desarrollo organizacional, planeación estratégica, reestructuración de procesos, diseño organizacional, la cultura de la excelencia, normas internacionales de calidad para la prestación de servicios y algunas más. 4) La adecuación del discurso de los dirigentes partidistas a los términos más significativos de las disciplinas que han generado las técnicas implementadas, por ejemplo, calidad, eficiencia, rendición de cuentas, calidad humana, servicio, cliente, mercado y otras. 5) Representar comportamientos más racionales que políticos es una implicación

---

los problemas que enfrentará “un municipio determinado, y la interrelación entre aspectos administrativos, políticos y sus implicaciones y retos desde la perspectiva hacendaria y financiera” (Cabreró, 1996: 47).

<sup>8</sup> Con “la creación de grupos organizados diversos en la sociedad civil [...] toma relevancia la creación de manuales de organización ciudadana [...]” en el caso del municipio de León (Mejía y García, 1994: 200); e ilustra sobre el grado de formalización alcanzado en la organización de este municipio que, como muestra esta cita, llegó hasta la definición de las formas operativas para la creación de grupos en la sociedad civil. Este señalamiento parecería trivial si fuera considerado para una organización de negocios, mas es importante en una organización de gestión pública por las consecuencias que implica para los partidos políticos en general —y no sólo para el que gobierna—. La implicación consiste en que el grado de formalización de las reglas y procedimientos considerados necesarios para el desempeño de las funciones del puesto permite que se hagan rutina a manera de hacerlas permanentes y obligatorias, de tal forma que sientan un antecedente de referencia para administraciones posteriores; contribuye a la habituación (Berger y Luckman, 1991).

Ese grado de formalización supone una consecuencia para los partidos con capacidad de suceder al que gobierna y que va más allá de la función de referencia para administraciones subsiguientes. Es una consecuencia inmediata para el partido en el poder y para el que le suceda. Para el partido en el poder, por extender el control de las funciones de gobierno hasta las que tienen que ver con los procesos de relación directa con los ciudadanos.

La extensión y profundización de la formalización hasta los procesos de relación directa con los ciudadanos por parte de la organización pública marca un límite a la discrecionalidad de las decisiones de asignación de fondos económicos para su desempeño, y un límite a los desvíos o utilización injustificada de ellos por parte de quienes manejan los presupuestos.

si se piensa en proyectar con estrategia la imagen de modernización —y los atributos que conlleva— que la sociedad demanda como requisito para el cambio.

Esas implicaciones pueden ser tomadas como indicadores de comportamiento estructural en los partidos políticos desde el punto de vista del isomorfismo institucional (Di Maggio y Powell, 1999) considerando la relación entre los campos organizacionales de los gobiernos municipales y de los partidos políticos a través de los miembros de éstos que fluyen entre uno y otro campo, entre su organización y la de gobierno municipal.

Esa fluidez de la membresía del partido político entre los campos organizacionales y los indicadores de comportamiento estructural descritos arriba son elementos que sugieren la tendencia de los partidos políticos hacia una reconfiguración de sus estructuras, potenciada por el cambio de régimen, la alternancia en el gobierno, la competencia electoral (Guerrero, 2001), la reestructuración del sistema de partidos y los cambios en las dirigencias de los mismos partidos principalmente (Cansino, 1998:66-70). Es una tendencia más sutil, y por lo tanto menos perceptible —y de más largo plazo—, que los reajustes estructurales originados sólo por los cambios en las dirigencias de los partidos, y que han llamado la atención de los estudiosos de los partidos políticos como organizaciones en nuestro país.<sup>9</sup>

## ■ Organizaciones de partido y organizaciones de gobierno. Innovaciones en gestión financiera municipal, un trazo del dibujo

Como se mencionó en párrafos anteriores, el nexa que permite hablar del constreñimiento del cambio en los partidos políticos como consecuencia de cambios registrados en organizaciones de otros campos organizacionales es la relación fluida entre ambos campos a través de los miembros de sus organizaciones, que en este caso son los del partido político en el gobierno. Para desarrollar un poco más esta idea se buscará, en este apartado, sostener que un cambio está sucediendo en las organizaciones de gobierno en municipios urbanos con marcada tendencia hacia la innovación financiera como consecuencia de decisiones y acciones de miembros de partidos en el gobierno.

<sup>9</sup> Estudiosos como Cansino (1998) y Reveles (1996, 1999).

## Innovaciones en gestión financiera municipal

Enrique Cabrero (1996) ha identificado la tendencia de los municipios urbanos hacia la implementación de formas innovadoras para la gestión de las finanzas. Afirma que hay nuevas “estrategias financieras municipales que poco a poco van conformando un nuevo escenario nacional” (Cabrero, 1996: 22), en donde se aprecia una ampliación de la autonomía relativa y de la capacidad de acción de los municipios respecto al centro (Cabrero, 1996:25). Atrás del éxito de dichas innovaciones se encuentra la utilización de técnicas y métodos de gestión (mencionados arriba) provenientes del campo de las organizaciones de negocios.

Aunque Cabrero (1996) se enfoca principalmente en los municipios urbanos y deja de lado a los rurales (“más de 80%”) (Cabrero, 1996:35), mantiene su punto de vista de la tendencia a la innovación en las formas de gestionar las finanzas municipales citando otros estudios<sup>10</sup> en los que “se han observado algunas experiencias de surgimiento de una nueva cultura de gobierno y procesos innovadores en municipios pequeños que hace pensar que no están inmovilizados ante las carencias”, aunque “por el momento se dan de forma mucho más frecuente en municipios urbanos”. Por lo anterior, “el análisis realizado es válido para un pequeño segmento de municipios del país, aunque ciertamente se trata de los municipios más grandes y que albergan también a una parte muy importante de la población” (Cabrero, 1996: 35).

### Resultados positivos de las innovaciones en la gestión financiera municipal para el cambio

Las innovaciones en la gestión financiera han arrojado resultados de cambio positivos para los municipios —y para quienes los gobiernan— que se evidencian en el incremento de la capacidad de toma de decisiones para aplicar formas de gestión alternativas a las de las administraciones anteriores. Ese incremento de la capacidad de toma de decisiones ha tenido su causa en el incremento de los ingresos no

<sup>10</sup> Mauricio Merino Huerta (1994), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México; y Enrique Cabrero Mendoza (1995), *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

relacionados con las asignaciones de la federación y de los estados, lo que ha permitido romper con la dependencia política que ello implicaba y sigue implicando respecto a esos órdenes de gobierno. La asignación de recursos financieros municipales a programas y proyectos ya no depende tanto de la aprobación de las instancias federales y estatales que asignan los ingresos extraordinarios, pues la suficiencia de ingresos ordinarios —principalmente por impuestos<sup>11</sup>— permite disminuir la dependencia de esas asignaciones federales y estatales y, por lo tanto, de las condicionantes políticas de la implementación. Desde el momento en que la mayoría de los recursos financieros ingresa desde el mismo municipio, la demanda legítima es que se aplique en beneficio del mismo y no de los planes federales y estatales consignados desde sus respectivas lógicas.

De esta manera, el presupuesto de egresos puede ser planeado con base en la consideración de los problemas locales permitiendo a aquellos municipios que han incrementado sus ingresos que salgan de la dinámica de condicionamiento político desmesurado respecto a los gobiernos estatales y municipales.

### Partido político, innovación y cambio municipal

Una vez presentada la tendencia hacia la innovación en la gestión de las finanzas como fuente de la caracterización del cambio en las organizaciones de gobierno municipal, por un lado, y la manifestación de éste en el incremento de la autonomía relativa para la toma de decisiones de inversión, gobierno, gestión, etc., por el otro, se puede hacer un trazo hacia los partidos políticos.

En este inciso se retoma el planteamiento referente a los miembros de los partidos en el gobierno en cuanto a que transitan con fluidez entre su organización y las organizaciones de gobierno llevando y trayendo saberes, estructurando y reestructurando las formas de relación intraorganizacional e interorganizacional. Para ello se desarrollan tres puntos: 1) la extensión de los límites organizacionales del partido político hasta las funciones de gobierno; 2) el desempeño de funciones

<sup>11</sup> Los ingresos directos municipales dan “mayor flexibilidad en la asignación de recursos y mayor autonomía en la acción de gobierno” (Cabrero, 1996:32), “ampliando así la presencia de gobiernos municipales, su capacidad de gestión de políticas, y de direccionamiento del desarrollo municipal y urbano” (Cabrero, 1996:34).

de gobierno como posibilidad inherente a la carrera política, y 3) la disposición de los funcionarios de gobierno al cambio.

Acerca del primer punto, hay que señalar que los límites organizacionales del partido político se extienden hasta las organizaciones de gobierno porque hasta ellas el comportamiento de sus miembros es controlado con formalidad por estatuto o sin formalidad por convención y, en lo individual, los miembros trasladan valores, prácticas y reglas —instituidas en el partido como adecuadas— hacia las organizaciones de gobierno en donde mediante la dominación y, más específicamente, el ejercicio continuado de la autoridad instituyen comportamientos adecuados a sus intereses.

El desempeño de funciones de gobierno como posibilidad inherente a la carrera política (Cabrero, 1994) viene del sistema de despojos de nuestro sistema político que establece la capacidad del titular del Poder Ejecutivo de nombrar a los miembros de su administración, que lo lleva a considerar los puestos de la administración pública como fuentes de poder, como zonas de incertidumbre para lograr intereses e ideales personales y de grupo.

Considerar la disposición de los funcionarios de gobierno al cambio es importante en razón de que permite señalar que no todos los miembros del partido tienen el interés, el ideal y la capacidad de dominio para propiciar, implementar, conducir y promover el cambio en las organizaciones de gobierno.<sup>12</sup> Para ello es necesario considerar, además de cualidades como el liderazgo, factores del contexto como la capacidad económica de los contribuyentes para pagar impuestos que no estaban en sus presupuestos o la apertura democrática del régimen, entre otros.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> “de lo observado en León se puede concluir que el fortalecimiento de las finanzas municipales está en [...] hacer operativa una estructura y un modelo de gestión administrativa que han probado su eficacia en otros espacios organizacionales, como es la empresa privada; en contar con sistemas de información confiables y oportunos, *pero sobre todo en la voluntad del gobierno municipal* por ampliar y consolidar su presencia fiscal” (Santos, 1996:318) (las cursivas son mías). Por voluntad del gobierno municipal hay que entender, de acuerdo con el contexto de esta nota, la voluntad de los miembros del partido en el gobierno y con funciones en éste. Para ampliar un poco este punto, hay que observar que el término voluntad aplicado a los directivos de las organizaciones es el mismo que se utiliza en el discurso de los métodos de intervención; sin voluntad no es posible el cambio, dicen.

<sup>13</sup> En el análisis del trabajo de Mejía y García (1994) sobre el municipio de León, Guanajuato, encontramos que: 1) miembros del equipo de trabajo del jefe del gobierno ya conocían con anterioridad las técnicas y métodos de gestión administrativa no convencionales en la administración pública, concretamente del desarrollo organizacional; 2) el mismo gobernante tenía conocimiento de esas técnicas y métodos de gestión, y 3) la decisión de instrumentarlas ocurre en un momento percibido como crítico por el gobernante.

La extensión de los límites organizacionales del partido político hasta las funciones de gobierno, el desempeño de estas funciones como posibilidad inherente a la carrera política y la disposición de los funcionarios de gobierno al cambio junto con sus cualidades de liderazgo son elementos que muestran, en general, un tipo específico de miembros de partido que deciden y actúan de manera positiva para innovar y adaptar con éxito formas de gestión en las organizaciones de gobierno municipal que conduzcan a su reestructuración (Del Castillo, 2000).

Sólo como anotación, se hace hincapié en que privilegiar de entre los miembros de un partido en el gobierno a quienes desempeñan funciones de dirección en las organizaciones de ese campo es sólo por razones de análisis, para reducir la complejidad del fenómeno interorganizacional, mas no porque sólo de ellos dependa el cambio. Hablar de mecanismos, redes, estrategias, entramado institucional, finanzas, coaliciones, que sean unos miembros del partido y no otros los que desempeñen funciones de dirección y muchas más cuestiones haría más compleja esa relación interorganizacional. Cada organización es compleja en sí misma.

De la descripción hecha hasta este momento se puede establecer que hay una relación de influencia mutua entre los dos campos organizacionales.

### ■ Organizaciones de partido, organizaciones de gobierno, innovación y cambio estructural. Un dibujo no acabado del paisaje municipal

Ya exploradas las relaciones de isomorfismo entre gobiernos municipales y partidos políticos en tanto organizaciones de campos diferentes, por un lado, y los elementos que permiten identificar los constreñimientos del cambio entre ambos tipos de organización, por el otro lado, ahora es pertinente hablar de la reestructuración en los partidos como un proceso de institucionalización desde la identificación de la tendencia hacia la innovación en gestión —financiera— en un tipo de organizaciones de gobierno municipal.

De entrada, no se puede hablar en términos generales de reestructuración en los partidos políticos como consecuencia de las innovaciones en la gestión de las organizaciones de gobierno. El grueso de estas últimas aún no ha llegado a las fases de desarrollo financiero que le permita los suficientes márgenes de maniobra

para tomar decisiones tendentes al cambio en sus formas de gestión; de manera que en los municipios relegados de esa tendencia innovadora, la influencia de las organizaciones de gobierno en los partidos políticos seguirá, dentro de las previsiones normales, anclada en las prácticas, reglas y valores que sostienen el centralismo, la dependencia financiera y política, etc., es decir, el clientelismo, la simulación, el burocratismo y muchas más. En tanto esos valores, prácticas y reglas sigan contando como válidas, los partidos seguirán funcionando con ellas a manera de mostrar su adecuación institucional.

Este funcionamiento institucional ofrece una fuerza de oposición contra la reestructuración de los partidos nacionales, es decir, contra nuevas formas de arreglo entre las partes de la organización.<sup>14</sup> Esta fuerza es potenciada por el característico acoplamiento flojo de su estructura (Weick, 1976).<sup>15</sup> Las partes de la organización que en lo local y regional siguen identificando prácticas, valores y reglas formales o informales que privilegian la discrecionalidad en el ejercicio de la autoridad, la informalidad, el beneficio personal, etc., seguirán adecuándose a ellas como requerimientos de comportamiento institucional. Tal forma de acoplamiento estructural es un arma organizacional en el combate político (Selznick, 1952) para algunos partidos nacionales que aún mantienen organizaciones corporativizadas y un control en extremo centralizado de sus unidades locales y regionales. En estas unidades y organizaciones de partido y en las organizaciones de gobierno municipal encabezadas por miembros del partido en el gobierno habrá elementos institucionales dominantes que sostengan las resistencias al cambio, militantes y funcionarios con el dominio suficiente de zonas de incertidumbre para imponer intereses personales y de grupo.

<sup>14</sup> “Se considera a la estructura organizacional como el arreglo de las partes de la organización” (Hall, 1996: 50).

<sup>15</sup> En términos generales, la estructura del partido político puede ser caracterizada como tendente al acoplamiento flojo, pues el grueso de las tareas y funciones, al igual que la tecnología utilizada en su cumplimiento, no puede ser determinado de manera específica por normas y reglas de procedimiento regular y constante que permitan reducir la inconsistencia de cada situación. Esa falta de definición tecnológica y funcional permanentemente sumada a la turbulencia del ambiente y a su incertidumbre dan pie a la ambigüedad de la relación simultánea de autonomía y de centralización de la autoridad de las unidades organizacionales (sindicatos, centrales campesinas y obreras, organizaciones de género, etc.) respecto a un centro de control y de dirección (partido político nacional). Que suceda —por oposición bipolar— un acoplamiento estrecho en las unidades regionales y locales, y aun entre algunas de ellas, no elimina esta caracterización, pues se describe el estado de acoplamiento respecto a una unidad nacional que las dirige y controla conforme a metas y objetivos generales —nacionales, cabe decir de nueva cuenta—.

Sin embargo, se puede mantener la visión del cambio en las organizaciones de gobierno municipal de los tipos que van de los urbanos a los metropolitanos con una cierta fase de desarrollo financiero, de manera que se pueda hablar de una tendencia hacia la innovación para el cambio acotada a ellos de la que se espera un proceso de isomorfismo mimético.<sup>16</sup>

En correspondencia, se puede apuntar que si ya se ha identificado la tendencia a la innovación para el cambio de organizaciones de gobierno tipo, los factores utilizados para describir el cambio en las organizaciones partidistas se corresponden también, y sólo, en sus unidades de partido espacialmente ubicadas en el espectro de acción municipal; de manera que el desarrollo del presente trabajo sobre el cambio en las organizaciones de partido es, asimismo, válido sólo para las unidades de partido distribuidas espacialmente en este ámbito de gobierno.

Los indicadores utilizados para identificar el cambio estructural en las organizaciones de partido quedan acotadas en el ámbito municipal y en las relaciones, prácticas, reglas y valores involucrados en las funciones de gobierno que desempeñan los miembros de partidos en el gobierno; por lo tanto, el grueso de relaciones, prácticas, valores, reglas, funciones y tareas de las unidades de estas organizaciones en el orden municipal quedan fuera de consideración.

Dentro del más puro sentido común y después de observar que, durante los primeros meses siguientes a la elección federal del 2 de julio de 2000, en los partidos políticos se habló de reestructuración, flexibilización, adaptación, estructuras costosas, renovación de las estructuras, democratización, etc., por deducción se pueden tomar como elementos que muestran que en estas organizaciones ya se están racionalizando las instituciones de eficiencia, eficacia, reestructuración, flexibilidad estructural, adaptación al cambio, etc., que también son utilizadas en las organizaciones de gobierno.

<sup>16</sup> “el isomorfismo mimético [...] resulta de respuestas estándares a la incertidumbre”. “La incertidumbre también es una fuerza poderosa que propicia la imitación. Cuando se entienden poco las tecnologías organizacionales, cuando las metas son ambiguas o cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones” (March y Olsen, 1976:111).

## ■ Conclusiones

Más que conclusiones, en este apartado se presentan consideraciones a los puntos desarrollados en este trabajo. Su carácter aproximativo hace que, en lugar de aclarar dudas, generen más preguntas y, aunque parezcan conclusiones, sólo pueden ser objetivos futuros.

Ya que las innovaciones financieras en municipios urbanos con que se han trabajado aquí apenas suponen el comienzo del proceso de institucionalización (Del Castillo, 2001:284-289), y faltando todavía la habituación y la objetivación (Berger y Lukman, 1991; Del Castillo, 2001:289, 315-321), se hace complicado hablar de cambios estructurales en la práctica. No es posible conocer el curso que tomarán las innovaciones en unas y otras organizaciones. Puede ser que lleguen a convertirse en hábitos para más tarde alcanzar el carácter institucional, pero también que sólo se adopten como discurso oficial mitificándolas y dejando de lado su observancia.

Asimismo, guiados por la premisa de su carácter aproximativo, este trabajo ha mostrado las implicaciones en la estructura de los partidos de las innovaciones que están sucediendo en las organizaciones de gobierno mediante las decisiones y acciones de militantes de partido en el desempeño de funciones de gobierno municipal. Cuestión que pretendió, desde el principio, llamar la atención de los estudiosos de los partidos políticos hacia la relación de estas organizaciones con otras que no son de su campo y que permiten ampliar su conocimiento.

De acuerdo con la formulación anterior, si parte de los constreñimientos externos de la reestructuración de los partidos procede de otras organizaciones —por ejemplo, las de gobierno en los municipios— y no sólo de aquellas que poseen estructuras similares y que proporcionan el mismo tipo de servicios —los partidos en conjunto—, se puede ver que las organizaciones de gobierno son parte del campo organizacional de las organizaciones partidistas por la conexión<sup>17</sup> que hay entre ellas, que hace constar la afirmación de Di Maggio y Powell (1999: 106) respecto a que la idea de campo abarca la conexión.

<sup>17</sup> “Por conexión nos referimos a la existencia de transacciones que vinculan las organizaciones entre sí: esas transacciones podrían incluir relaciones contractuales formales, la participación de personal en empresas comunes tales como asociaciones profesionales, sindicatos o juntas de directores, o relaciones informales en niveles organizacionales como las corrientes de personal” (Di Maggio y Powell, 1999:106).

Por otro lado, la paradoja de que los militantes de los partidos políticos en el gobierno sean quienes están planeando, dirigiendo y controlando las innovaciones para el cambio en las organizaciones de gobierno y no en las de su propio campo, en sus organizaciones, hace pensar en las resistencias internas al cambio estructural en los partidos y en el comportamiento ambiguo y paradójico de sus miembros como una constante,<sup>18</sup> lo que aumenta la dificultad para hablar con certidumbre del rumbo de las innovaciones, de la posibilidad del mismo cambio y de sus tiempos.

La propuesta del cambio estructural en los partidos políticos no puede ser expuesta como una generalización en toda organización de partido nacional ni en todas las unidades de cada una de ellas, mucho menos en todo el campo organizacional; sólo puede ser planteada como una mera tendencia que se vislumbra en su inicio.

Por lo anterior, se puede decir que los tiempos de la llamada transición en México están marcados, en parte, por la resolución de conflictos locales y regionales legitimados institucionalmente, sin que esto implique que sea producto de estrategias organizacionales específicas, sino de un proceso de larga duración.

<sup>18</sup> Cuando una coalición logra hacerse de la dirección de la organización se le puede llamar dominante, pues mediante los recursos organizativos domina a las demás coaliciones y está en posibilidades de dirigir los esfuerzos de los miembros individuales hacia la obtención de los objetivos y metas de la organización, que en realidad son los suyos. Y, aun así, la dominación sucede siempre en busca de la legitimidad de los mandatos invocando la autoridad institucionalizada, cualquiera sea su tipo (Weber, 1992). Es entonces cuando la organización es considerada como un fin en sí, no como un medio. Es necesario tener el control de su dirección para permanecer en ella, conservar un estatus, ejercer la dominación, beneficiarse de ella, ser reconocido, mantener la estima, etc., de manera que cobre mayor importancia la lucha política interna para ganar el derecho a ejercer las funciones de dirección, que satisfacer las demandas institucionales planteadas por el contexto social (Etkin y Schwarstein, 1989). Ese enfrascamiento en la dinámica de la dominación de la organización y la dispersión consecuente en las demandas planteadas por el contexto origina una paradoja de comportamiento que se manifiesta en el privilegio que los actores le dan a la consecución de los fines personales en la organización con valores prácticos y reglas que son sancionadas de manera negativa por las instituciones ya racionalizadas en la sociedad, por un lado, y el desarrollo de un discurso a menudo invocador de esas mismas instituciones para establecer la relación de identidad con el mayor número de individuos y grupos de la sociedad, pero que no se comporta de acuerdo con ellas. Las razones de un comportamiento no adecuado a las instituciones pueden ser tan variadas como lo sean las presiones contextuales de este tipo de organizaciones. Ejercer cada día funciones en este ambiente de variación de comportamiento motiva en los políticos profesionales el desarrollo de la capacidad de adecuar su comportamiento a las situaciones y los actores para solucionar los problemas del contexto y de la organización, de manera que su comportamiento aparece ante la sociedad como paradójico y ambiguo (Denison, Hooijberg y Quinn, 1996), lo que afecta ciertos intereses y después otros. El resultado de las exigencias de adecuación constante de comportamientos da al político profesional su característico pragmatismo.

Un ejemplo de los elementos importantes no abordados aquí es la participación ciudadana, elemento que, de ser tomado en cuenta, dará más luz para entender el cambio en las formas de gestión de las organizaciones de gobierno, en el entendido de que genera nuevos valores, prácticas y reglas en la relación entre ciudadanía y gobierno que inciden en la ampliación de funciones, tareas y procesos estructurales de la organización con la consecuente variación de los elementos estructurales como complejidad, formalización, centralización, etcétera (Hall, 1996:50-91). Además, la participación ciudadana, tanto en la construcción como en la implementación de las políticas públicas, sugiere la fiscalización de los funcionarios y, por lo tanto, la calificación de su desempeño. Calificación que se objetiva con el voto electoral.

La incorporación de la participación ciudadana en la gestión de las organizaciones de gobierno también influye en las organizaciones de partido sobre el incremento de la formalización de los procesos, tareas y funciones en relación directa con la sociedad —como en el municipio de León<sup>19</sup>—, hasta el grado de que puede ser utilizada con estrategia como un arma organizacional. Es decir, el conocimiento acumulado de esas funciones, tareas y procesos de relación con la sociedad puede ser utilizado con estrategia como marco de referencia para medir la eficiencia del desempeño de los miembros de otros partidos en el gobierno. Conociendo el proceso de incorporación de la participación social en la gestión y las tareas, y funciones que ello implica, es posible sabotear o anticiparse al gobierno del partido que lo desplazó, pues ya se conocen las formas que reviste el proceso.

## ■ Bibliografía

BERGER, Peter L. y Thomas Luckman (1991), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.

CABRERO MENDOZA, E. (1994), *Les dirigeants des organisations publiques au Mexique. Entre le renouvellement et la rupture*, México, CIDE (Documentos de Trabajo, División de Administración Pública 24).

<sup>19</sup> Ya citado (Mejía y García, 1994:200).

- (coord.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE-Porrúa.
- (1996), “Introducción”, en E. Cabrero Mendoza (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE-Porrúa, pp. 11-16.
- (1996), “Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales: Una aproximación metodológica para su estudio”, en E. Cabrero Mendoza (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE-Porrúa, cap. 1, pp. 17-102.
- CANSINO, César (1998), “Crisis de partidos y cambios en el sistema de partidos: 1985-1997”, en César Cansino (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, CEPCOM, pp. 47-74.
- CARPIZO, Jorge (1996), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- CASTILLO, Arturo del (2000), “Transformación institucional en organizaciones gubernamentales”, en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE-Porrúa, cap. 6, pp. 277-333.
- DENISON, Daniel R., Robert Hooijberg y Robert E. Quinn (1996), “Paradox and Performance: Toward a Theory of Behavioral Complexity in Managerial Leadership”, *Organization Science Electronic Letters*, vol. 6, núm. 5, enero 18, 1996.
- DÍAZ FLORES, M. y R. García del Castillo (1996), “El caso del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes”, en E. Cabrero Mendoza (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE-Porrúa, cap. 2, pp. 103-190.
- DI MAGGIO, Paul J. y Walter W. Powell (1999), “Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales”, en Walter W. Powell y Paul J. Di Maggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, cap. II, pp. 104-125.
- ETKIN, J. y L. Schvarstein (1989), *Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, E. (2001), “Competencia política y buen gobierno. Los efectos de la competencia electoral en la administración pública”, *Enlace*, núm.

- 52, abril-junio 2001, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 2-14.
- HALL, Richard (1996), *Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados*, México, Prentice Hall.
- MEJÍA LIRA, J. (comp.) (1994), *Problemática y desarrollo municipal*, México, Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés.
- MEJÍA LIRA, J. y R. García del Castillo (1994), "El desarrollo organizacional en una administración municipal. El caso de León, Gto.", en J. Mejía Lira (comp.), *Problemática y desarrollo municipal*, México, Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés, cap. VII, pp. 155-211.
- MINTZBERG, Henry (1991), *Mintzberg y la dirección*, Díaz de Santos, España.
- (1995), *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- PANEBINACO, Angelo (1993), *Modelos de partido. Organización y poder en partidos políticos*, México, Alianza.
- PERROW, Charles (1984), "La historia del zoológico o la vida en el arenal organizativo", en Salaman Graeme y Kenneth Thompson, *Control e ideología en las organizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 293-314.
- POWELL, Walter W. y Paul J. Di Maggio (comps.) (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco (1996), "El proceso de institucionalización organizacional del Partido Acción Nacional (1984-1995)", Tesis de Doctorado en Ciencia Política, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- (1999), *Una revisión del "modelo Panebianco" a partir de un caso excepcional: El Partido Revolucionario Institucional*, México, CONACYT, mimeo.
- SANTOS ZAVALA, J. (1996), "El caso de León, Guanajuato", en E. Cabrero Mendoza (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE-Porrúa, cap. 4, pp. 247-328.
- SELZNICK, Philip (1952), *The Organizational Weapon: A Study of Bolshevik Strategy and Tactics*, The RAND Corporation.
- WEBER, Max (1992), *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- WEICK, Karl E. (1976), "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, núm. 1, marzo 1976, pp. 1-19.