

## CAPÍTULO II

### BASE TEÓRICA DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO

Decidí realizar esta investigación de la evolución de la Contraloría Social sobre la base teórica del nuevo institucionalismo, porque considero que es una corriente de pensamiento que permite abordar en términos integrales asuntos de las ciencias sociales como el que nos ocupa. Desde esta perspectiva se congrega trabajo académico realizado desde enfoques teóricos relativamente diferentes.

En el presente capítulo se abordan cuatro de los enfoques más significativos (jurídico, político, económico y sociológico) que coinciden en el interés por explicar la relación entre instituciones y organización social, valiéndose de nociones como individuos, actores, roles, identidad, comportamiento, reglas, regulación, construcción/constitución, ambiente, estructura, racionalidad limitada, transparencia, rendición de cuentas, entre otros conceptos.

Se puede decir que las nuevas instituciones y el nuevo marco jurídico para controlar, evaluar, dar seguimiento a las políticas públicas del gobierno federal, así como dar mayor certeza de la función pública mediante políticas de transparencia y rendición de cuentas, tienen el propósito de procurar otra imagen ante la sociedad, porque son las instituciones quienes pueden ofrecer certeza jurídica y política y, por tanto, reducir incertidumbre.

En el caso de la CS y de las políticas de desarrollo social en los municipios, los enfoques político y el sociológico son los más adecuados para el análisis por el hecho de tratarse de individuos, actores, roles, identidad, comportamientos, entre otros aspectos. Los otros dos, no menos importantes, son el enfoque jurídico que es fundamental para explicar cómo ha ido modificándose la re-

lación gobierno-sociedad derivado de los cambios normativos en la materia. En cuanto al económico, las organizaciones sociales son estudiadas desde los cambios históricos en su desarrollo que depende en gran medida del pasado; esto es, cómo las políticas de desarrollo social han modificado o no las condiciones de vida de los habitantes de las comunidades municipales, una visión que hace énfasis en la historia de las instituciones.

## I. INSTITUCIONALISMO

Antes de analizar al *nuevo institucionalismo* es fundamental reseñar al viejo institucionalismo o los principales elementos que conforman la teoría institucional desde dos puntos de vista: el de la ciencia política y el de la sociología.

### 1. *Definición de institución e institucionalización*

El término *institución* tiene su origen etimológico en el vocablo latín *institutio*, que significa establecimiento o fundación de algo. Organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o pedagógico. Es cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad.<sup>52</sup>

Jepperson apunta que la *institución* es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular. Cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de este patrón en forma regulada por medio de controles reiterativamente activados, socialmente contruidos por algún conjunto de recompensas y sanciones decimos que un patrón se encuentra institucionalizado.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Real Academia Española. Última consulta 12 marzo de 2011, [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=institución](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=institución).

<sup>53</sup> Jepperson, Ronald L., “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”, en Powell y DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE-CNCPAP-UAEM, 1999, pp. 193, 215.

A su vez, *institucionalización* indica el proceso para alcanzar cierto estado o propiedad de una institución. Es el proceso de transformación de un grupo, práctica o servicio desde una situación informal e inorgánica hacia una situación altamente organizada, con una práctica estable, cuya actuación puede predecirse con cierta confianza e interpretarse como la labor de una entidad dotada de personalidad jurídica propia, con continuidad y proyección en el tiempo.<sup>54</sup>

La institución y la institucionalización son conceptos centrales de la sociología general. En las ciencias sociales, los especialistas hacen uso de estos términos para referirse, de una u otra manera, a la presencia de reglas autoritarias o de una organización obligatoria. Sin embargo, de acuerdo con Jepperson, la importancia del concepto de institución y de los términos relacionados no ha garantizado su uso claro y cuidadoso. Algunos especialistas recurren al término institución únicamente para referirse a asociaciones particularmente grandes o importantes. Otros parecen identificar a las instituciones con los efectos ambientales. Y algunos simplemente usan el término como si fuera equivalente a los efectos culturales o históricos.<sup>55</sup>

Para Lecours,<sup>56</sup> las instituciones son las Constituciones, los gabinetes, los parlamentos, la burocracia, las cortes, los ejércitos, las federaciones o autonomías y, en algunos casos, el sistema de partidos. En otras palabras, las instituciones son los organismos referidos al Estado, al gobierno y a la sociedad que procuran un acercamiento entre éstos, definición ampliamente aceptada por muchos institucionalistas.

Por lo que corresponde al objeto de estudio de esta investigación, la CS desde su surgimiento nace en una institución, se ha pretendido bajo su estructura desempeñar una serie de funciones

<sup>54</sup> Arnoletto, E. J., *Glosario de conceptos políticos usuales*, Eumednet, 2007, texto completo en <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>.

<sup>55</sup> Jepperson, *op. cit.*, p. 195.

<sup>56</sup> Lecours, André (ed.), *New Institutionalism. Theory and Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 6.

que han ido regulándose con el tiempo hasta lograr una práctica estable protegiendo intereses de grupo. Se ha ido constituyendo como un patrón social.

## 2. *Teoría institucional*

En ciencia, una teoría nunca puede ser probada como verdadera o única porque nunca podemos asumir que sabemos todo lo que hay que saber al respecto. En vez de eso, las teorías permanecen en pie mientras no sean refutadas por nuevos datos, punto en el cual son modificadas o sustituidas.

La teoría institucional es aquella que incluye explicaciones acerca las instituciones. Se denomina *institucionalismo* al enfoque de las ciencias sociales, en particular de la ciencia política, que estudia a la sociedad a partir de sus instituciones formales, y de la efectividad del funcionamiento de éstas. Cada sistema social desempeña una serie de funciones sociales, políticas, económicas y culturales, cuya aplicación requiere de un conjunto de instituciones específicas para regular los comportamientos de los individuos que las conforman.<sup>57</sup>

Eso ha sucedido con la teoría institucional, y como parte de las ciencias sociales, en especial de la ciencia política, ha requerido de tres elementos fundamentales para ser considerada como disciplina científica: primero, un objeto de estudio (las propias instituciones) que le sea propio, que tenga un carácter histórico y que se haya independizado de otras actividades similares pero diferentes; segundo, un estudio del objeto que se constituye por todas las obras, investigaciones y trabajos que los cultivadores y estudiosos han realizado en torno al objeto de estudio de manera sistematizada y ordenada aspirando a generar teorías, y tercero,

<sup>57</sup> Catón, Matthias, “Institucionalismo histórico”, en Nohlen, Dieter (ed.), *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*, México, Porrúa, 2006, pp. 730 y 731.

métodos de estudio (método descriptivo inductivo)<sup>58</sup> que sirvan como herramienta metodológica para abordar el análisis y estudio del objeto de estudio con un tratamiento científico.<sup>59</sup>

La teoría institucional analiza la divergencia de las capacidades de poder de los Estados sobre las instituciones. La teoría institucional sugiere que la creación de instituciones es la estrategia más efectiva para cosechar relaciones de confianza entre partes en conflicto y así eliminar los costos que surgen si una parte toma ventaja de la vulnerabilidad de la otra. Los Estados crean las instituciones a fin de solucionar problemas de acción colectiva, reducir costos de transacción, disminuir incentivos de corrupción, facilitar flujos informacionales, anticipar las sombras del futuro transparentando los retornos y distribuyendo las capacidades en forma más equitativa. El poder es central a los procesos de acción colectiva que tiene implicaciones en el desarrollo de la teoría institucional.<sup>60</sup>

Según Vargas, para los teóricos institucionalistas, las instituciones son diseñadas para entregar, en forma absoluta aunque en condiciones subóptimas, ganancias bajo condiciones de anarquía.<sup>61</sup>

Dentro del institucionalismo clásico y posteriormente del nuevo institucionalismo no sólo se concede una particular importancia a las instituciones tradicionales (como los sistemas electorales, el Estado, los partidos políticos y los parlamentos), sino

<sup>58</sup> Rodhes, Raw señala que el enfoque descriptivo, también conocido como historia contemporánea, emplea las técnicas del historiador e investiga acontecimientos, épocas, personas e instituciones específicas, produciendo estudios que describen y analizan sistemáticamente fenómenos que han ocurrido en el pasado y que explican acontecimientos políticos contemporáneos a partir de otros anteriores. “El institucionalismo”, *Teorías y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza-David Marsh, Ferri Stoker, 1997, pp. 53-67, en <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/pdf>.

<sup>59</sup> Sánchez González, José Juan, “Existe como estudio del objeto de la administración pública, el nuevo institucionalismo”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 18-21 de octubre de 2005, p. 1.

<sup>60</sup> Vargas Hernández, José Guadalupe, “Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo”, *Revista Ciencia Administrativa*, México, 2008-1, pp. 47-58.

<sup>61</sup> *Idem*.

también a las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran el sistema político y que tienen una influencia en las relaciones sociales, en el comportamiento individual y en la estabilidad o inestabilidad de los gobiernos o del propio sistema político y social.<sup>62</sup>

Respecto con la teoría institucional, aun cuando puede ser estudiada desde diferentes perspectivas, los enfoques que se enfatizan en este estudio son el de la ciencia política y el de la sociología.

### 3. *Institucionalismo en la ciencia política*

Los estudiosos del “viejo institucionalismo” de la ciencia política elaboraron una importante colectividad sobre el tema, marcando varios factores que actualmente impulsan el análisis institucionalista contemporáneo. La tradición institucionalista clásica, llamada también formal y legalista en la ciencia política, tuvo un importante desarrollo y promoción a partir del estudio del Estado como estructura política de tipo legal que encarna el poder político. Los resultados y propuestas de estos estudios tenían un marcado carácter normativo y descriptivo, apegados a una influencia positivista e idealista del “deber ser”, lo cual hizo que muchos aspectos estuvieran desfasados de la realidad.<sup>63</sup>

El institucionalismo se pronuncia sobre las causas y consecuencias de las instituciones políticas y adopta los valores políticos de la democracia liberal.<sup>64</sup> La relevancia del estudio de las instituciones radica en que forman parte fundamental de los medios a través de los cuales se pueden llegar a comprender, de mejor manera, los sistemas políticos, la democracia, los procesos de participación e interacción social, así como las prácticas políticas y las reglas que regulan la vida en sociedad.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> Montecinos, Egon, “Instituciones políticas y participación social en el espacio local”, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 9:03-14, 2005, p. 6.

<sup>63</sup> *Idem.*

<sup>64</sup> Rhodes, *op. cit.*, p. 57.

<sup>65</sup> Cavadias, Emis, “El nuevo institucionalismo en América Latina”, *Revista Ciencias del Gobierno*, Venezuela, año 5, núm. 10, julio-diciembre de 2001, pp. 11-25.

En su obra, Peters<sup>66</sup> hace un análisis exhaustivo tanto del *viejo* como del nuevo institucionalismo desde el punto de vista de la ciencia política. En relación con el primero plantea que el primer pensamiento sistemático acerca de la vida política se observa cuando los estudiosos se percataron de lo inconstante e inestable tanto del comportamiento individual —como de gobernantes y gobernados— como de la necesidad de orientar dicho comportamiento hacia propósitos colectivos con miras a mejores fines, por lo que se requería la formación de instituciones políticas. Los primeros filósofos políticos empezaron a identificar y analizar el éxito de estas instituciones en la acción de gobierno y su influencia en la sociedad, y luego hicieron recomendaciones prácticamente normativas para que se diseñaran otras instituciones.<sup>67</sup>

En un recorrido por los principales defensores de las instituciones tanto en Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, Peters plantea que Thomas Hobbes asistió al colapso de la vida política durante la Guerra Civil inglesa y por ello defendió la necesidad de construir instituciones fuertes para salvar a la humanidad de sus peores instintos. John Locke desarrolló una concepción más contractual de las instituciones públicas e inició el camino hacia estructuras más democráticas, por tanto, es considerado como el padre del liberalismo moderno. Con sus escritos llamó la atención y en 1690 se publicaron sus dos tratados sobre el gobierno. El primero era una refutación del gobierno por derecho divino y el segundo, el cual defendía el contrato social, subrayó los derechos naturales del individuo frente a la autoridad del Estado. Se oponía al *Leviatán* de Thomas Hobbes, publicado en 1651.

Montesquieu identificó la necesidad de equilibrio en las estructuras políticas y estableció las bases para la doctrina estadounidense de la separación de poderes en *El espíritu de la leyes* de 1748, que tendía a debilitar a los gobiernos potencialmente autocráticos. Por su parte, Jean-Jacques Rousseau, con su *Contrato social* como una institución fundamental para regular la relación

<sup>66</sup> Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa, 2003, pp. 16-18.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 16.

gobierno-sociedad, define la república como todo Estado regido por leyes, cualquiera que sea su forma de administración.

Son varios los grandes pensadores filósofo-políticos que se ocuparon y han ocupado del estudio de las instituciones a través de la historia, poniendo énfasis en su diseño y misión específica, dependiendo del tiempo y sus naciones.

Durante el siglo XIX, Woodrow Wilson fue uno de los primeros presidentes de los Estados Unidos que en términos académicos se centró en el papel de las instituciones en análisis comparativos. Wilson fue un líder intelectual del movimiento progresista (Progressive Movement) que pretendía reformar las instituciones del gobierno estadounidense, principalmente para eliminar todo lo que consideraban un efecto perjudicial del partidismo, mediante una administración pública profesional.<sup>68</sup> Decía: “nuestras instituciones sólo pueden ser entendidas y apreciadas por aquellos que conocen otras formas de gobierno, refiriéndose a un método comparativo de las instituciones políticas.”<sup>69</sup>

Siguiendo a Peters, existen cinco características propias de los estudios de los viejos institucionalistas en el enfoque de la ciencia política:

- *Legalismo*: se ocupa de la ley y del papel central de ésta en la actividad gubernamental. La ley constituye tanto la estructura del sector público como una herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos. Por tanto, ocuparse de las instituciones era igual a ocuparse de la legislación. En Francia existió durante el siglo XIX y principios del XX una escuela de institucionalistas legales, cuyo propósito era establecer un enfoque más positivista de la ley. Con este mismo propósito había otros países como Alemania y los países angloamericanos.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>69</sup> Rhodes, *op. cit.*, p. 56.

- *Estructuralismo*: la estructura cuenta y determina el comportamiento. El enfoque estructuralista dejó poco espacio para la idea de que la influencia de los individuos modifica el curso de los acontecimientos dentro del gobierno. El estructuralismo tendió a concentrarse en las principales características institucionales de los sistemas políticos, donde se produjeron importantes obras que desarrollaban teorías que sustentaban su análisis empírico del ejercicio del gobierno.
- *Holismo*: varios viejos institucionalistas fueron comparativistas debido a que su énfasis en el análisis formal-legal les exigía otros sistemas para poder obtener alguna variación. En comparaciones solían confrontar sistemas íntegros en lugar de examinar instituciones individuales, esta estrategia tuvo como consecuencia, entre otros factores, la formulación de generalizaciones, lo que dificultó la construcción de teorías.
- *Historicismo*: tenían una fuerte fundamentación histórica. Los viejos institucionalistas veían una pauta de influencia mutua y de largo plazo. Las acciones del Estado influían sobre la sociedad en la misma medida en que la sociedad moldeaba la política.
- *Análisis normativo*: la preocupación de los institucionalistas por las normas y los valores significaba que su trabajo no podía ser científico, al menos no en el sentido positivista del término. Para los viejos institucionalistas la distinción entre hecho y valor sobre la cual tal ciencia social ha sido construida era simplemente inaceptable como caracterización de la vida social, se dejaban para el perfeccionamiento del gobierno.

De esta manera, los viejos institucionalistas de la ciencia política construyeron un importante cuerpo de conocimiento. Aunque carecieron de incorporar factores que actualmente impulsan el análisis institucionalista contemporáneo. El institucionalismo

presagió los elementos estructurales del gobierno, como también sus elementos históricos y normativos.

#### 4. *Institucionalismo en la sociología*

Desde el punto de vista sociológico, los orígenes del estudio de las instituciones son tan antiguos como la exhortación de Emile Durkheim a estudiar “los hechos sociales como cosas”, incluso llamó a la sociología “la ciencia de las instituciones”.<sup>70</sup>

El Institucionalismo sociológico representa pretendidamente un nuevo enfoque en el estudio de los fenómenos sociales, económicos y políticos, pero se mantiene una ambigüedad acerca de lo que implica, en tanto sus portavoces varían en el énfasis relativo que otorgan los elementos micro y macro, en su ponderación de los aspectos cognitivos y normativos de las instituciones, y en la importancia que atribuyen a los intereses y a las redes relacionales en la creación y difusión de instituciones.<sup>71</sup>

El origen del institucionalismo sociológico se encuentra fundamentalmente en la teoría de las organizaciones, en esta tradición epistemológica toma a las instituciones como componentes del mundo social, de ahí que considere a las instituciones como mapas cognitivos que expresan los valores y prácticas de lo social. Desde esta perspectiva, las instituciones y las organizaciones son entidades intercambiables.<sup>72</sup> Por otra parte, el institucionalismo sociológico explica los cambios en las organizaciones, principalmente como un proceso de legitimidad social, más que por sus resultados eficientes como lo plantea el institucionalismo de la elección racional.

<sup>70</sup> Jepperson, *op. cit.*, p. 193.

<sup>71</sup> Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE-CCPyAP-UEM, 1999, p. 33.

<sup>72</sup> Peters, *op. cit.*, pp. 147-150.

Powell y DiMaggio<sup>73</sup> realizan la caracterización del viejo institucionalismo bajo los siguientes principios:

- a) Conflicto de intereses. Central. El viejo institucionalismo era directamente político en su análisis del conflicto de grupo y de la estrategia organizacional.
- b) Fuente de inercia. Grupos de presión dentro de las instituciones como resultado de intercambio y alianzas políticas.
- c) Énfasis estructural. Estructura informal, patrones de influencia, coaliciones y corrillos, elementos particularistas en el reclutamiento o la promoción, tanto para ilustrar el modo en que las estructuras informales se desvían de los aspectos de la estructura formal y los limitan como para demostrar la manera en que los intereses locales trastornan la misión racional que se pretendía en la organización.
- d) Organización incorporada a la comunidad local. Los viejos institucionalistas describen organizaciones que están incorporadas en comunidades locales de cooptación, se dan interacciones frente a frente.
- e) *Locus* de la institucionalización. Cooptación. Organizaciones a las que se encuentran vinculadas por múltiples lealtades del personal y por tratados interorganizacionales.
- f) Dinámica organizacional. Para el viejo institucionalismo el cambio era una parte habitual de la relación adaptativa en evolución de la organización con su ambiente local.
- g) Bases de la crítica al utilitarismo. Teoría de la agregación de intereses. Los viejos institucionalistas consideran que el problema tiene menos que ver con el supuesto de que los individuos persiguen intereses materiales, especialmente ideales, que con los esfuerzos de esos individuos conducen a la racionalidad organizacional.

<sup>73</sup> Powell y DiMaggio, *op. cit.*, pp. 49 y 50.

- h) Evidencia para fundar la crítica al utilitarismo. Consecuencias no previstas; los esfuerzos para dirigir a las organizaciones producen consecuencias imprevistas que nadie puede controlar.
- i) Formas básicas de cognición. Valores, normas, actitudes. Consideran los viejos institucionalistas que las organizaciones se institucionalizaban cuando se les infundía valor, como fines en sí mismas.
- j) Psicología social. Teoría de la socialización. Se arraiga la psicología del ego, la costumbre, el carácter.
- k) Bases cognitivas del orden. Compromiso. Las preferencias de los participantes eran conformadas por las normas, reflejadas en juicios valorativos como compromiso.
- l) Metas. Desplazadas.
- m) Agenda. Relevancia política.

Observamos entonces que para los viejos institucionalistas de la sociología las instituciones son también prácticas y compilaciones simbólicas, esto es, la recolección de la cultura se manifiesta en la configuración de las instituciones como extensión de valores sociales interiorizados por los actores, en términos meramente racionales.

Una dimensión estudiada en el institucionalismo sociológico es la configuración de las prácticas de la burocracia. Como se sabe, el sociólogo Max Weber, quien muestra en su obra teórica una clara preocupación por las instituciones, concibió al Estado burocrático moderno como una manifestación de la racionalidad. De forma tal que el institucionalismo sociológico coloca en su agenda de investigación temas que examinaron los grandes sociólogos como Marx y Weber, en su diagnóstico y lectura de la modernidad, temas como el poder y la burocracia estatal.

Talcott Parsons fue de los más importantes defensores del funcionalismo de las ciencias sociales; sostiene que las sociedades

deben cumplir ciertas funciones para sobrevivir. Philip Selznick<sup>74</sup> tuvo una profunda influencia sobre el pensamiento acerca de las instituciones en sociología, puso énfasis en los procesos de institucionalización y el cambio institucional. Las aportaciones iniciales de Selznick han sido ubicadas en lo que se conoce como el viejo institucionalismo. Al igual que en la ciencia política, la lista de los estudiosos del institucionalismo sociológico es amplia y difícil de abordar en esta investigación.<sup>75</sup>

Se revisan enseguida algunos contrastes del viejo con el nuevo institucionalismo (NI). Las diferencias se centran prácticamente en su foco de análisis, en la forma de considerar la estructura de los ambientes, en sus puntos de vista sobre el conflicto y el cambio, y en sus imágenes de la acción individual, rutina, toma de decisiones, entre otros aspectos.

## II. NUEVO INSTITUCIONALISMO

### 1. *Concepto*

Los primeros argumentos del nuevo institucionalismo fueron formulados hace más de tres décadas por John Meyer y sus colegas, como Brian Rowan en 1977, Richard Scott en 1983 y por Lynne Zucker en 1977. Esta nueva orientación propone que la estructura formal de la organización refleja no sólo las exigencias técnicas y la dependencia de recursos, sino que se forma también por las fuerzas institucionales, incluidos los mitos racionales, el conocimiento legitimado a través del sistema educativo y de las profesiones, la opinión pública y la ley. La idea central de que las organizaciones están profundamente arraigadas en el entorno social y político sugirió que las prácticas de organización y estructuras a

<sup>74</sup> Selznick, Philip, *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, 1957, en <http://www.amazon.com/Leadership-Administration-Interpretation-Philip-Selznick/dp/0520049942/>.

<sup>75</sup> Durkheim (1901), Max Weber (1919), Parsons (1951), Luckman (1967) Goffman (1974), entre otros.

menudo son reflejo de la o las respuestas a las normas, creencias y convenciones incorporados en el medio ambiente en general.<sup>76</sup>

La propuesta teórica del *nuevo institucionalismo* está basada en la idea de que las instituciones son pautas o normas de conducta en una sociedad, y son un elemento fundamental dentro de la misma, ya que ejercen un efecto directo e indirecto en el comportamiento de los individuos presentes en el sistema sociopolítico, es decir, que la explicación de la política tiene como uno de sus factores el efecto de las instituciones sobre la sociedad.<sup>77</sup> Centra su atención en los aspectos sustantivos, esto es, hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las preferencias y estrategias de los actores o los resultados del juego político.

Existe una gran diversidad de enfoques del nuevo institucionalismo que rara vez abordan los mismos temas. Esta dispersión intelectual parece haber retrasado el desarrollo de una teoría institucional más amplia. Guy Peters<sup>78</sup> caracteriza los diversos enfoques que estudian las instituciones y brinda un marco de referencia común a todos ellos. Afirma que existen al menos siete versiones del institucionalismo en la disciplina, comenzando por el *institucionalismo normativo* de March y Olsen,<sup>79</sup> y se denomina de tal forma debido al fuerte énfasis que ponen los autores en las normas como medios de comprender cómo funcionan éstas y cómo determinan, o al menos moldean, el comportamiento individual.

Seguido del enfoque normativo y en contraste, el autor analiza la teoría de la acción racional (*Rational Choice Institutionalists*). Otros enfoques son el histórico (*Historical Institutionalism*)<sup>80</sup> y empí-

<sup>76</sup> Powell, Walter W., "The New Institutionalism", *To appear in The International Encyclopedia of Organization Studies*, Sage Publishers, 2007, 11 pp.

<sup>77</sup> Cavadias, Emis, *op. cit.*, pp. 11-25.

<sup>78</sup> Peters, *op. cit.*, 250 pp.

<sup>79</sup> March, J. y Olsen, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, FCE-CNCPAP-UAS, 1997, 330 pp.

<sup>80</sup> Echando mano de este enfoque, Guillermo Farfán logra explicar el origen de la seguridad social como institución en México, con lo que recibe el Primer Lugar del "Premio Interamericano a la Investigación en Seguridad Social

rico (*Empirical Institutionalists*) de las instituciones, y sus efectos en las políticas públicas. El institucionalismo internacional (*International Institutionalism*), denominación a la cual no se refiere Peters al papel de las Naciones Unidas o al Fondo Monetario Internacional, sino más bien al lugar teórico al explicar el comportamiento de los Estados y de los individuos. El institucionalismo social (*Societal Institutionalism*) es una expresión para referir la relación Estado y sociedad. Y finalmente, Peters se refiere a las *instituciones de representación de intereses*, como los partidos políticos y los grupos de interés.

A cada versión, Peters formula el mismo conjunto de preguntas, que incluyen la definición de las instituciones, el modo en que se forman, cómo cambian, de qué manera interactúan con los individuos y la definición de qué es una “buena institución”.

Del nuevo institucionalismo lo importante es abstraer y analizar en términos generales los principales planteamientos desde el punto de vista de sus expositores. Para esta investigación se analizan cuatro vertientes que toman en cuenta el medio ambiente como el origen del cambio institucional, ya que en nuestro país el entorno ha sido fundamental en la implementación de diversas acciones para legitimar a las instituciones encargadas de controlar y supervisar la aplicación correcta de los recursos públicos. Las preguntas frecuentes para cada uno de los enfoques es ¿cuáles son las mejores o buenas instituciones?

Las instituciones públicas en México<sup>81</sup> que, aun cuando inducen la participación social en las políticas públicas, han tenido que transformarse para legitimarse y ganar la confianza de todos los actores sociales. Además, las instituciones han cambiado por la presión internacional como las políticas emitidas por el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organi-

2006”, otorgado por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) Farfán Mendoza, Guillermo, “El institucionalismo histórico y las políticas sociales”, *Revista Polis*, vol. 3, núm. 1, 2007, pp. 87, 124.

<sup>81</sup> Vale referir tanto a las instancias del control presupuestal como la SHCP y la SFP, como las que ejercen recursos públicos como la Sedesol, así como las aquellas que de alguna forma tiene participación en las entidades federativas y a los gobiernos municipales.

zación para Cooperación del Desarrollo Económico, entre otras instancias que han presionado y condicionado su apoyo a los países latinoamericanos, entre ellos el nuestro, para conformar instituciones más transparentes, responsables de las acciones de gobierno relacionadas con el combate a la corrupción, combate a la pobreza y la rendición de cuentas.<sup>82</sup>

Los cambios institucionales generados son principalmente para conservar la legitimidad de los gobiernos, tomando en cuenta el medio ambiente y condiciones de los lugares en donde se llevarán a cabo las acciones de la política social, por ello se han creado nuevas estructuras, normas y diferentes comportamientos entre los distintos actores.

## 2. *Enfoque jurídico*

En el terreno del institucionalismo jurídico clásico, es con Santi Romano<sup>83</sup> y Maurice Hauriou<sup>84</sup> cuando la noción de *institución* asume una específica y explícita relevancia en la teoría del derecho. Según Romano, institución es cualquier ente o cuerpo social que tenga un orden estable y permanente, y forme un cuerpo en sí con vida propia. Para Hauriou, la institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y permanece en un ambiente social, distingue entre instituciones-personas e instituciones-cosas, para él las normas también son instituciones.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> El Código Iberoamericano de “Buen Gobierno” es un ejemplo de ello, firmado, por 17 países de Latinoamérica y España, en Montevideo, el 23 de junio de 2006.

<sup>83</sup> Romano, Santi (1875-1947). Jurista italiano. Catedrático de derecho administrativo en la Universidad de Camerino y de derecho constitucional en las universidades de Módena y Pisa. Fue presidente del Consejo de Estado y miembro del Senado. Entre sus principales obras se encuentran: *Principios de derecho administrativo* (1902), *El ordenamiento jurídico* (1918) y *Curso de derecho constitucional* (1926).

<sup>84</sup> Hauriou, Maurice (1856-1929), juriconsulto francés. Uno de los principales autores del derecho público francés, entre sus obras destacan *Principios de derecho público* (1910) y *Manual de derecho administrativo* (1929).

<sup>85</sup> La Torre, Massimo, “Teorías institucionalistas del derecho (esbozo de una voz de enciclopedia)”, trad. de Francisco Javier Ansuástegui Roig, *Derechos y Libertades*, núm. 14, Época II, enero de 2006, pp. 106 y 107.

Con otra visión, encontramos la teoría de la decisión de Carl Schmitt, considerando que el derecho no se agota en las normas, sino que implica un orden concreto. La institución de la que se habla en el *Konkrete Ordnungsdenken* (teoría del orden concreto) es una comunidad orgánica, no convencional, en la que los individuos se encuentran insertos como partes de un todo que no pueden trascender, y cuya regulación es intrínseca al organismo mismo, por tanto no necesita de normas (abstractas y generales) sino que se manifiesta en las concretas manifestaciones vitales entre los miembros y en la decisión de individuos que tienen un contacto privilegiado con la comunidad<sup>86</sup>. Schmitt utiliza, por tanto, el institucionalismo como justificación ideológica del decisionismo. La intención crítica de Schmitt es destacar que el orden jurídico nunca puede ser neutral frente a los conflictos sociales, ya que ese orden es el efecto de la dinámica de estos últimos.

Para Massimo La Torre, tanto la teoría de Romano como de Hauriou e incluso la de Schmitt comparten algunas características como la socialidad, la ordimentalidad y la pluralidad. Aunque los dos primeros no comparten con este último la teoría o esencia de la decisión. Visto así, el derecho es considerado como sinónimo de la sociedad; concebido como organización, y es plural en el sentido que no se cree que en un mismo ámbito territorial se dé sólo un sistema de normas, coherente y cerrado en sí mismo, sino que se considera que se dan más sistemas jurídicos recíprocamente integrados entre sí.<sup>87</sup>

Siguiendo a Massimo, años más tarde, Ota Weinberger<sup>88</sup> y Neil MacCormick<sup>89</sup> emprendieron una “renovación” de esta teoría institucional clásica mediante un NI jurídico, cuyo propósito fundamental es la recuperación y la utilización plena de la noción norma.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 106.

<sup>88</sup> Weinberger, Ota, (1919-1929) Checoslovaco-Austriaco. Profesor de la Universidad de Praga, Universidad de Graz, entre sus obras se encuentra *Law, Institution and Legal Politics*, Deventer, 1991.

<sup>89</sup> Maccormick, N. y Weinberger, O., *An Institutional Theory of Law*, Dordrecht, 1986.

Existe ante todo una general posición antireduccionista... El Derecho no es reducido a una serie de normas, si bien sistematizadas entre sí, sino que se considera que en la definición del concepto de Derecho deben tenerse en cuenta también otros elementos como los ámbitos de acción hechos posibles por las normas y los principios de acción expresados en un cierto contexto social, que inspiran aquellas normas y cuya aplicación rigen bien o mal. Además no se tiene una visión obsesivamente prescriptiva de las normas, sino que se considera que no sólo restringen sino que también tienden el campo de acción de los seres humanos.<sup>90</sup>

Massimo considera que el neoinstitucionalismo es también antireduccionismo metodológico; de manera que los conceptos jurídicos por eso no son reducibles a estructuras representativas de normas o prescripciones, o meros instrumentos en manos del dogmático. Las normas no pueden ser reducidas a imperativos o mandatos, ni a directas prescripciones de conducta. En este sentido, Weinberger plantea:

Mi concepción iusfilosófica la he resumido en una teoría a la que denomino “iuspositivismo institucionalista” [similar a la de D. N. MacCormick]. Una ciencia que desee explicar y definir la existencia del hombre tiene que tomar en cuenta, además de los meros hechos, hechos institucionales. El Derecho es un hecho institucional. Por ello, la ontología del iuspositivismo institucionalista parte del reconocimiento de que el individuo, al igual que las comunidades humanas, puede determinar su comportamiento sobre la base de informaciones prácticas (sus metas, preferencia, normas autónomas y heterónomas) e informaciones fácticas... El Derecho vigente es justamente la acción conjunta de las normas con los comportamientos y las instituciones existentes. Las normas jurídicas existen son Derecho vigente porque se encuentran en contextos efectivos con procedimientos reales y observables

<sup>90</sup> La Torre, Massimo, *op. cit.*

(comportamientos humanos, comunidades, instituciones, etc...). Las normas no valen sólo a causa de otras normas superiores.<sup>91</sup>

Es en este contexto que el concepto del *nuevo institucionalismo* se distancia de la tradición meramente jurídica, normativa y del individualismo, y se plantean estudios más empíricos que otorgan un papel más autónomo al desempeño de las instituciones.

Desde otro punto de vista, Rodríguez<sup>92</sup> considera que articular los planteamientos del NI a la creación y modificación de leyes puede resultar útil. Suponer que las normas están dirigidas a espacios de conflicto y que la regulación de esas conductas puede analizarse dentro de un esquema de política legislativa fortalece la idea de que un buen proceso legislativo debiera resultar en el diseño de normas jurídicas que reflejen realidades económicas, políticas, sociales o jurídicas y que prevengan soluciones a futuras controversias o intercambios. Pensar en soluciones anticipadas de conflictos y la posibilidad de nuevos intercambios es, en principio, una cuestión compatible con la exigencia de instituciones eficientes, óptimas en términos de incentivos y de definición de derechos de propiedad. Las normas jurídicas, como instituciones, no sobreviven únicamente por sus objetivos y la aceptación de lo mismo por los actores, sino también por su capacidad para estimular un comportamiento cooperativo de los individuos en el intercambio. En la medida en que se generen condiciones estables para cooperar y propiciar la coordinación de decisiones colectivas se podrá decir que es una norma efectiva.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Weinberger, Ota (Graz), trad. de Ernesto Garzón Valdés, 1984, en [www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/04700620800247739754480/cuaderno1/numero1\\_50.pdf](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/04700620800247739754480/cuaderno1/numero1_50.pdf); pp. 260 y 261.

<sup>92</sup> Rodríguez Mondragón, Reyes ha sido investigador en el Centro de Estudios Espinosa Yglesias; maestría Derecho y sociedad en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica Oñati, España, 2003-2004.

<sup>93</sup> Rodríguez Mondragón, Reyes, "El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional", *Isonomía*, México, núm. 13, octubre de 2000, pp. 191-204.

El enfoque jurídico establece como papel central, además de las normas, los valores dentro de las organizaciones al explicar la conducta. Se sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados.

De acuerdo con esta postura, el conjunto de disposiciones normativas e instituciones que envuelven a la CS, la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública, para combatir la corrupción, serán efectivas en tanto se consoliden, se acepten como decisión colectiva y lleguen a formar parte de la cultura del contexto nacional, se hablará entonces de institucionalización o en una cultura de la legalidad que promueve la intervención de la sociedad en el control y seguimiento de las políticas, en este caso, las sociales.

Se reconocen, además del jurídico, tres corrientes más del *nuevo institucionalismo*: el económico, el sociológico y el político. Según Vergara, las tres corrientes hacen hincapié en la estabilidad de las estructuras institucionales y las tres consideran también al contexto ambiental como el origen del cambio institucional. No obstante, cada una de ellas atribuye distinta velocidad de cambio al medio ambiente y, más significativo aún, cada una atribuye a los actores una distinta capacidad para procesar y reaccionar frente a los cambios en el ambiente. Esto es, las tres corrientes se distinguen por el nivel de racionalidad que atribuyen a sus actores.<sup>94</sup>

Por tanto, el *nuevo institucionalismo* se distingue porque intenta poner la acción colectiva en el centro del análisis, en otras palabras, pretende establecer una relación de reciprocidad entre la acción social y su entorno socioeconómico y político.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 35.

### 3. *Enfoque económico*

En la corriente económica se ubica principalmente a los premios nobel Douglas North, Gary S. Becker, Ronald H. Coase y James M. Buchanan. North considera que las instituciones conforman no sólo la base de cualquier sistema político, sino además es innegable que afectan el desempeño de la economía. Las instituciones son reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones diseñadas por los seres humanos que dan forma a la interacción humana.<sup>95</sup>

Se interesa por dos tipos de instituciones; las formales y las informales. Las primeras son de aplicación y cumplimiento obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Estas instituciones pueden identificarse en los sistemas electorales, el presidencialismo, un Estado federal o unitario, la distribución del poder, una ley regional o municipal, entre otras. Las informales son reglas no escritas que evolucionan a lo largo del tiempo, por ejemplo, el derecho consuetudinario o los usos y costumbres.

El *nuevo institucionalismo* económico analiza cómo las organizaciones sociales y los cambios históricos van construyendo una senda de desarrollo económico que depende en gran medida del pasado,<sup>96</sup> por lo que es imposible que las políticas económicas para los países en desarrollo se apliquen en forma mecánica como recetas generalizadas, cada país debe tomar en cuenta su historia.

El concepto de Douglass sobre *eficiencia adaptativa* se refiere a lo difícil que resulta para el Estado establecer y reforzar un conjunto de reglas del juego que incentiven la participación económica y creativa por parte de todos los ciudadanos. La eficiencia adaptativa depende del marco institucional que incentive o no este tipo de actitud o predisposición.

<sup>95</sup> North, Douglass, C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (traducción), México, FCE, 1993, p. 13.

<sup>96</sup> El Banco Mundial reconoció esta situación en su informe de Desarrollo Mundial 2002.

Es así que la estabilidad es resultado de la obediencia a conjuntos de reglas que norman la actividad económica, y su obediencia está garantizada debido a la amenaza de sanciones para quienes las transgredan. El cambio institucional consiste en ajustes marginales a estos conjuntos de reglas y a sus mecanismos de sanción.<sup>97</sup>

El cambio se produce a fin de ajustar las exigencias con determinadas instituciones, organizaciones y ciertas reglas de juego en función naturalmente de maximizar ganancias e intereses particulares. Se reproducen las relaciones en función de intereses, preferencias, consumo y satisfacción.<sup>98</sup> En suma, en este enfoque se concede importancia y se hace énfasis en los procesos de negociación y transacción gestados entre los diversos actores e instituciones, partiendo de la premisa de maximizar sus decisiones en función de utilidades y objetivos.

Es así que para determinar y definir la política económica en términos de desarrollo social de un país como México, su historia debe estar siempre presente, las entidades federativas más pobres como Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, entre otros, aun cuando forman parte de las negociaciones en términos institucionales,<sup>99</sup> la CS, la transparencia y el acceso a la información pública como forma de participación social institucionalizada podría ser una vía de consenso y acuerdos para la supervisión de los recursos públicos,<sup>100</sup> a fin de garantizar que efectivamente los presupuestos asignados cumplen con sus objetivos.

Los cambios en la economía no han sido suficientes para asegurar un crecimiento que permita mejorar el nivel de vida de la

<sup>97</sup> Vergara, Rodolfo, "El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política" (estudio introductorio), en March, James G. y Olsen, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE-Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, p. 20.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>99</sup> Por ejemplo, a través de la Ley Coordinación Fiscal y de Presupuesto de Egresos de la Federación.

<sup>100</sup> Además de otras leyes en la materia como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

mayor parte de la población, sin embargo, ha impactado la inversión y el comportamiento de actores económicos y políticos. Sin duda, el cambio administrativo profundo que propicie nuevas condiciones de organización y comportamiento de los servidores públicos puede generar los incentivos necesarios orientados a ofrecer bienes y servicios públicos de manera honesta y responsable, propiciando con ello un contexto institucional estable y con alto grado de certidumbre, lo cual es una condición deseable para un país en proceso de democratización.<sup>101</sup>

#### 4. *Enfoque político*

El nombre de nuevo institucionalismo fue introducido por March y Olsen en 1984 para tratar de reorientar el análisis empírico dentro de la teoría política. Específicamente, el NI de estos autores está dirigido a confrontar los supuestos del conductismo y de la teoría de la elección racional porque se caracterizan por un “contextualismo, reduccionismo, funcionalismo e instrumentalismo”.<sup>102</sup> Proponen una teoría de la conducta organizacional que revigoriza el papel de las instituciones, considerándolo esencial para entender la política moderna y los sistemas económicos que guían la vida contemporánea.

Con ello, el nuevo institucionalismo en la ciencia política le concede una atención especial a los mecanismos, mediante los cuales, individuos y organizaciones toman decisiones colectivas. Este enfoque parte de dos premisas básicas: la primera es que las instituciones son las reglas del juego que ordenan los comportamientos de una organización y que son válidas a pesar de que no estén escritas ni conformen normas jurídicas:

<sup>101</sup> Flores Vega, Misael y Espejel Mena, Jaime, “La administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo”, *Espacios Públicos*, México, vol. 12, núm. 24, abril de 2009, pp. 46-70.

<sup>102</sup> Peters, *op. cit.*, pp. 15-17.

Por reglas (se entiende) a las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política. Asimismo, las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean, apoyan, elaboran y contradicen papeles y rutinas... las rutinas son independientes de los actores individuales que las ejecutan y pueden sobrevivir a una considerable rotación de los individuos.

...Las rutinas institucionales se siguen, aunque obviamente no en el estrecho interés personal de quien tiene la responsabilidad de cumplimentarlas. Incluso en situaciones extremas, como de guerra a en los campos de concentración, los individuos parecen actuar con base en las reglas que consideran apropiadas, más que en el cálculo racional de las consecuencias... La conformidad con las reglas puede verse como un acuerdo contractual e implícito para actuar adecuadamente, a cambio de ser tratado de manera apropiada.<sup>103</sup>

Desde el punto de vista de estos autores, los individuos obedecen las normas institucionales como una estrategia eficaz para reducir la incertidumbre y simplificar la toma de decisiones. Las instituciones son patrones estables de comportamiento que tienen su origen en la rutina organizacional.

Se pone mayor atención en diseños tales como la estructura burocrática y administrativa del gobierno y la distribución del poder. El Estado es visto como agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad.

March y Olsen están convencidos de que las normas de pertinencia, reglas, rutinas, así como la elaboración de significado son rasgos políticos fundamentales, y de que la comprensión de la estabilidad y del cambio políticos requiere una teoría de las instituciones políticas, las cuales simplifican las posibles confusiones de la acción, suministrando alternativas para la acción; simplifican las potenciales confusiones de significado, creando una estructura

<sup>103</sup> March y Olsen, *op. cit.*, pp. 68 y 69.

para interpretar la historia, simplificando el futuro y, asimismo, simplifican las complicaciones de la heterogeneidad, conformando las preferencias de los participantes.<sup>104</sup>

Por tanto, considero que desde esta perspectiva las leyes de participación ciudadana de las entidades federativas de nuestro país podrían contribuir a generar estabilidad y orden en la toma de decisiones en cuanto a los mecanismos de referéndum, plebiscito, consulta popular, incluso la revocación de mandato, aunque en la realidad no haya sido así.

Un ejemplo claro en términos de NI político en nuestro país fue la creación en octubre de 1990 del Instituto Federal Electoral (IFE) como la máxima autoridad electoral que fue instituido con la finalidad de proporcionar una respuesta a las diversas exigencias ciudadanas en ese momento, de contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a los procesos electorales que se celebraban en el territorio nacional.

Se busca la ciudadanización como reconocimiento de que el poder político devuelve a los ciudadanos el derecho que tienen para constituirse en los responsables directos de los asuntos electorales. Visto de esta manera, la ciudadanización es una expresión madura de las instituciones y de los ciudadanos. No obstante, habrá que cuidar que el incremento de los procesos de participación política sean acompañados de la modernización de las instituciones porque de lo contrario se daría lo que Huntington denomina la transición autoritaria.<sup>105</sup> Se corre el riesgo en un momento dado de que la ilegalidad se legitime.

Se insiste en que las funciones de las instituciones se definen principalmente a la hora de explicar el cambio, la estabilidad, la inestabilidad o la inercia de un determinado sistema o proceso como la participación ciudadana o la CS, ya que las instituciones no sólo conforman la base de cualquier sistema político —sino que al ser las reglas del juego, también afectan el desempeño de

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 268.

<sup>105</sup> Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1992, pp. 13-91.

los actores y la dinámica de los procesos sociopolíticos que se desenvuelven dentro de ellas.

Finalmente, desde el enfoque político, el nuevo institucionalismo establece, además, respecto del buen uso que puede darse a la metáfora del “bote de basura”: si quien diseña una política lo hace tomando en cuenta la importancia de fijar las reglas que informarán sobre la identidad y del sentido de lo que es correcto, a su vez, establece las rutinas apropiadas para conseguir los resultados deseados.<sup>106</sup>

### 5. *Enfoque sociológico*

El nuevo institucionalismo sociológico se distingue por determinar que el comportamiento de los miembros de una organización se explica con base en los procesos de adquisición de conocimiento de organizaciones e individuos. Desde aquí las reglas y tradiciones institucionales son resultado de un proceso de la construcción de la realidad, esto es, los individuos se explican el mundo que los rodea conforme a la cultura organizacional en el que se desempeñan. En este enfoque es más difícil que las reglas y prácticas institucionales puedan ser manipuladas.<sup>107</sup>

Powell y DiMaggio son de los autores más representativos del nuevo institucionalismo sociológico, y quienes han planteado la necesidad de recuperar a las instituciones como centro de análisis. Ellos comparten la crítica con March, Olsen y North respecto a las visiones de la historia; a la que consideran un proceso eficaz de equilibrios donde las decisiones son tomadas por actores que no se enfrentan a restricciones y de las concepciones conductivas que sólo fijan su atención en el comportamiento de los actores, sin analizar el entorno en el que actúan y que, en buena medida, determina tanto sus preferencias como los resultados de acción.

<sup>106</sup> Merino, Mauricio, *Notas sobre el nuevo institucionalismo y política pública*, CIDE, 2004, en <http://www.miaulavirtual.com/>.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 21.

Según Rivas, el enfoque del *nuevo institucionalismo* sociológico hace hincapié en los procesos de socialización, pues es a partir de esto último que los ciudadanos conforman sus patrones, valores y marcos de referencia. Aquí, la acción y desempeño de los individuos no sería otro que el integrado por el entorno cultural y social. Con ello, normas, valores, hábitos y funciones conforman categorías centrales, y el análisis de las organizaciones integra el estudio de las variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y funcionamiento de las organizaciones.<sup>108</sup>

Si bien el NI se encuentra estructurado teóricamente para explicar la estabilidad en decisiones y comportamientos organizacionales, sus complicaciones inician cuando hay que analizar procesos de cambio gubernamental en la práctica, y en los que éstos se vinculan con políticas públicas. La importancia de integrar esta lógica de análisis de las políticas públicas es central para los objetivos de un gobierno, dado que tanto la incorporación de un tema en la agenda como el diseño de una nueva política, a través de una legislación y demás regulaciones, tienen poca posibilidad de éxito si los actores que los deben cumplir están poco interesados en ello.

Comprendido así que el NI permite analizar hasta qué punto se mantiene la estabilidad en decisiones y comportamientos de los actores que ejecutan políticas públicas orientadas al desarrollo municipal, esto es, cómo servidores públicos del gobierno federal y estatal, así como de algunas autoridades municipales que intervienen directamente en políticas de control social, de transparencia y rendición de cuentas, establecen patrones de socialización con los beneficiarios para cumplir las reglas en contextos culturales diferenciados.

Esto es, el papel de los actores de las instituciones públicas que guardan permanente relación con la sociedad para rendir cuentas, cumplir con un régimen jurídico que obliga a los agentes que

<sup>108</sup> Rivas Leone, José Antonio, "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones", *Revista Reflexión Política*, Colombia, núm. 9, junio de 2003, pp. 37-46.

representan distintos ámbitos de responsabilidad, a fin de informar lo realizado a los principales sobre el cumplimiento de metas logradas, productos obtenidos, recursos empleados, en función de las atribuciones conferidas, que conlleva a alguna sanción ante el incumplimiento de las responsabilidades establecidas.

En este entorno, la existencia y el diseño institucional hace que procesos como el de la participación social se vuelvan más fáciles o más complicados, ya que las instituciones vendrían a ser las reglas, costumbres y normas de operación de un sistema. Representan redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio social, económico y político entre los subsistemas o componentes del sistema. Así, el NI sostiene la interdependencia entre las organizaciones políticas y sociales, y, de acuerdo con Cárdenas, la teoría institucional ha traído al primer plano nuevamente al Estado y su relación con la sociedad,<sup>109</sup> pero en particular con los individuos que la integran.

Las instituciones y la institucionalidad, a su vez, según Uvalle, “son amplios derroteros que recorre la gestión pública para funcionar como un sistema que produce y reproduce capacidades aplicadas que promueven la eficacia final de las políticas públicas”.<sup>110</sup> Desde luego esas políticas públicas tienen un propósito que sería atender demandas sociales y la búsqueda del bien común.

Es relevante referir el trabajo de Cristina Zurbriggen,<sup>111</sup> porque destaca que las instituciones no sólo operan como facilitadoras de elecciones posibles, sino también delimitan cómo debe evaluar el actor implicado en los resultados de tales elecciones, y determinan, de esta forma, las preferencias del actor respecto a

<sup>109</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F., “Redefinición institucional y Estado de derecho”, *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 1998, pp. 137-139.

<sup>110</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, “Los fundamentos institucionales de la gestión pública”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002, p. 2.

<sup>111</sup> Zurbriggen, Cristina, “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 20, núm. 1, 2006, pp. 67-83.

las alternativas posibles. Es necesario comprender que las organizaciones están habitadas por individuos y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están restringidos por marcos institucionales.

Finalmente, como acción práctica, el NI se desprende de sus imágenes implícitas sobre los motivos y orientaciones para la acción, de los actores y los contextos en los que éstos actúan. Como se ha revisado, el NI está atento a los procesos de legitimación y reproducción social, enfatizando que los ambientes organizacionales compuestos de elementos culturales (creencias y reglas ampliamente promulgadas) sirven de fundamento para lo organizacional. Se resaltan las restricciones impuestas por las instituciones y se subraya la propagación de las reglas que guían las conductas. Asimismo, se destaca que las reglas y rutinas producen orden y minimizan la incertidumbre. Esto es, las instituciones son fuente viva para formular deseos y trabajar para alcanzarlos, pero las instituciones no son sólo restricciones sobre la agencia humana; son, primero y ante todo, producto de la acción humana.

Con los argumentos hasta ahora planteados, recuperamos el primer capítulo de esta investigación, en el que se revisaron los orígenes y la importancia de la Contraloría Social como un mecanismo mediante el cual es posible la participación comunitaria en la función pública. En general estas acciones se llevaron a cabo en el contexto de una administración de extracción priísta, pues el Partido Revolucionario Institucional gobernó por más de setenta años. Ahora bien, el resto de este estudio tiene como propósito argumentar y comprobar la hipótesis en el sentido de que el nuevo institucionalismo de la Contraloría Social, en la que se considera la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana, permite detectar desviaciones de los recursos públicos destinados a las políticas de desarrollo municipal, pero no así mejorar condiciones de vida de la población más pobre como la de Oaxaca.

Para ello, en los capítulos siguientes se analizan las políticas impulsadas por los gobiernos de transición de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, pertenecientes al Partido Ac-

ción Nacional, con el propósito de conocer su impacto en el combate a la corrupción, pero también en el combate a la pobreza o, como señala Vergara, “las políticas podrán tener otro nombre, ser implementadas por una dependencia diferente, pero sustancialmente son similares a las políticas precedentes. Cambian las envolturas, no los contenidos.”<sup>112</sup> Dicho así, qué cambios e impactos esperaría la sociedad para su bienestar.

<sup>112</sup> Vergara Blanco, Rodolfo Javier, “Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza”, *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, 24-27 de octubre de 2000, p. 2.