

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESDE EL ENFOQUE DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO

Jaime Espejel Mena

### **Resumen:**

El documento destaca la importancia que ocupa el cambio y las instituciones en los marcos teóricos de las Ciencias Políticas y Administración Pública, enfatiza la revisión del concepto de cambio institucional en la administración pública como disciplina; el análisis se realiza desde la descripción y estudio de los diferentes enfoques que integran al nuevo institucionalismo, y se concluye planteando que para estos enfoques el cambio institucional de las organizaciones presenta rasgos formales e informales, las identidades e instituciones explican los rasgos que integran la actividad de gobernar.

*Palabras clave:* Cambio, institución, identidad, administración, público.

### **Abstract:**

The document highlights the importance of change and institutions in the theoretical frameworks of political science and public administration, emphasizes the revision of the concept of institutional change in public administration as a discipline; the analysis is carried out from the description and study of the different approaches that integrate the new institutionalism, and conclude by stating that for these approaches the institutional change of organizations presents formal and informal features, identities and institutions explain the features that integrate the activity of governing.

*Keywords:* Change, institution, identity, administration, public.

## Introducción

Históricamente, el cambio ha sido una de las principales preocupaciones de la sociedad; esta inquietud se ha reflejado en el diseño de las Ciencias Políticas y Administración Pública, pues el cambio político ha sido considerado un importante objeto de estudio, de al menos tres de sus enfoques teóricos: el conductismo, la elección racional y el nuevo institucionalismo, que es la reflexión sobre el hombre social, el hombre económico y el hombre político, respectivamente. El primer enfoque supone que la conducta individual y el contexto social explican los fenómenos políticos; el segundo propone que la conducta individual y la necesidad de maximizar el beneficio son la fuente de los cambios. El tercer enfoque resalta el papel mediador y orientador de las instituciones formales e informales en la orientación de la conducta del individuo. El nuevo institucionalismo supone que la acción política y administrativa son orientadas y afectadas por el contexto institucional, donde se desarrollan las mismas acciones.

En este sentido, el presente documento pretende explorar la idea de cambio en la Administración Pública como disciplina, desde la revisión de los diferentes enfoques que integran la perspectiva del denominado nuevo institucionalismo. El argumento general del nuevo institucionalismo supone que las identidades e instituciones reducen la incertidumbre en el funcionamiento de las organizaciones. Concluimos planteando la necesidad de revalorar la administración pública contemporánea y su objeto de estudio, no como un conjunto de conductas o procedimientos observables y empíricamente cuantificables, o conductas individuales que persiguen cursos de acción mediante cálculos racionales de tipo gerencia pública, por el contrario, dimensionarla como una ciencia social, comprometida con el estudio de las instituciones y con las identidades de la vida organizada.

La consolidación de la vida democrática o el advenimiento de una democracia de calidad reclaman también de certidumbre en la forma de distribución de los bienes públicos por parte de la administración pública, de certidumbre en los procesos de gobierno, y de la consolidación plena de una certidumbre institucional que garantice la equidad de los procesos políticos, económicos y sociales.

La instrumentación de capacidades administrativas e institucionales que acompañan a los cambios políticos es un elemento indispensable en la construcción de un orden democrático. La actuación administrativa y política basada en

reglas informales, facultades extraordinarias y poderes discrecionales, explica la capacidad de implementar cambios en las reglas del juego, normas de conducta, expectativas, comportamientos, ubicaciones, recursos y relaciones entre los principales actores involucrados. Tales cambios perjudican intereses y expectativas de actores sociales que se han beneficiado durante largos periodos de los recursos públicos, las exenciones legales y los puestos administrativos.

### **La administración pública**

En la historia del pensamiento político, los diversos enfoques de aproximación al estudio de la administración pública han respondido a la necesidad de resaltar el cambio y su faceta como objeto de estudio; en cada momento de la historia del pensamiento y en la acumulación incremental de saberes disciplinarios, se arman nuevas propuestas de aproximación a la realidad, lo cual es la esencia de las ciencias sociales (Etzioni y Etzioni, 1998).

La administración pública no es novedosa en el sentido de que desaprovecha los viejos esquemas, sino porque se apoya en ellos para explicar y enriquecer las nuevas realidades. Se debe recordar que lo nuevo no significa, en la mayoría de los casos, que se deja atrás el pasado, sino porque es una aspiración del investigador mirar por otras ventanas para interpretar los nuevos problemas sociales y analizar la presencia de diferentes grupos dentro de la sociedad y el gobierno.

De ahí que en el momento del establecimiento del Estado-nación y su prolongación al Estado social de derecho, la administración pública se definió por su forma y personalidad jurídica. Después, con las transformaciones y ampliación de las funciones del Estado, la administración pública se definió por su existencia material, pero también por las misiones que tenía encomendadas el Estado. En la actualidad, con el achicamiento del gobierno, los estudios de la administración pública caminan a enfoques diversos, como la perspectiva de la gerencia pública, desde la mirada por las ventanas de las ciencias económicas, se atienden los contenidos de las ciencias administrativas (Mayntz, 2002).

En las condiciones actuales, es necesario que se manifieste —en los estudios sobre la actividad del gobierno— la vocación para interpretar los nuevos procesos sociales desde la tradición institucional de lo público-administrativo, pues es menester que las organizaciones públicas se fundamenten a través del estudio formal e informal de las instituciones y las identidades que orientan sus

comportamientos. Esto es precisamente el campo de estudio de la administración pública. Los problemas que afectan y que son comunes a todos los sistemas de gobierno, y relacionar los grandes sistemas filosóficos con la reflexión teórica y las técnicas de recolección y análisis de datos, sin perder de vista la doctrina y los principios éticos necesarios en las ciencias sociales. La búsqueda de mayor eficiencia, eficacia, flexibilidad en las estructuras burocráticas, mayor y mejor tecnificación del gobierno, no necesariamente consolida la investigación multidisciplinaria de la administración pública o la democratización de las prácticas del gobierno, y sí puede producirse lo que Bo Rothstein (2005) denomina “salvajes técnicamente competentes”.

La discrecionalidad administrativa del Estado significa que la administración pública se ejerza sin control político. Ello significa que la participación de la sociedad y de otros organismos sea menor, pues el Estado lo abarca todo. La omnipresencia de los valores descriptivos pone en evidencia la ausencia de sistemas políticos democráticos: el Estado, el poder político y público es el protagonista y hacedor de políticas. Con la nueva participación de otros actores en el espectro político y administrativo, surgido de nuevas relaciones de poder y de intercambios cooperativos entre instituciones viejas y nuevas —aún más en procesos de transición—, se ha buscado rediseñar el gobierno y por ello la búsqueda de nuevos enfoques que permitirán hacer vigente a la administración pública, a la luz de una nueva revisión y conceptualización. De ahí que emerge desde el trabajo académico y de la investigación —lo que en países desarrollados ya ha sido consolidado— la propuesta de la *gobernanza* (Colomer y Negretto, 2003).

La administración pública, entendida como estructura y proceso de gobierno, como ejercicio profesional y disciplina académica, presenta hoy una directriz que propone revalorar lo público de la administración pública; la *governanza* (Espejel, 2018) surge como un enfoque que busca la revisión y renovación de los conceptos de la administración y gestión públicas en el marco de las sociedades modernas, en las que el ejercicio de las democracias liberales es una constante. La administración pública, en todo caso, encontró una diferente expansión y legitimación durante el apogeo del Estado de bienestar. En ese entonces, la administración pública todo lo abarcaba, los productos, las empresas estatales, las decisiones de política económica, la regulación del mercado, las decisiones sobre apertura democrática; regulaba prácticamente toda la actividad de la sociedad y al mercado mismo.

La administración pública destaca los propósitos sociales del organismo por encima del bienestar institucional. En este plano, primero los burócratas sirven a la sociedad y sólo hasta después se busca que la gerencia o bien la institución pública, atienda sus necesidades: primero el público ciudadano y después la alta burocracia; primero el gobernado y después el tomador de decisiones. La equidad que supone la *governanza*, también significa la participación de la sociedad en la construcción de la agenda pública. El resultado es el cambio de principios en la administración y los administradores para servir profesionalmente a la sociedad, y no para que la sociedad esté atenta o a la expectativa de lo que la administración le otorga.

La administración no sólo trata de cumplir sus deberes administrativos en la forma más eficiente y económica, también debe influir y participar en la ejecución de políticas que mejoren en forma más general la calidad de vida de los gobernados. La administración pública destaca los propósitos sociales de la institución por encima del bienestar de ésta; es decir, primero los burócratas atienden a la sociedad y solamente hasta después se busca que la gerencia o bien el organismo público atienda sus necesidades. Primero el público ciudadano y después la burocracia, primero el gobernado y después el tomador de decisiones. La equidad que supone la administración pública, también significa la participación de la sociedad en la elaboración de la agenda pública, una cooperación de los actores políticos a través de redes: en todo caso, el responsable es el gobernante, no el gobernado.

La reforma de la administración pública es la opción pragmática para adaptarla a las exigencias de un mundo globalizado que aumenta la tasa del cambio económico, social, político y tecnológico con velocidad inédita. La administración pública moderna no puede anclarse en patrones de desempeño que han llegado al tope de su eficiencia, equivalente al agotamiento de las capacidades y posibilidades que tenía para cumplir las tareas asignadas. El desempeño acreditado es condición para que las instituciones merezcan la confianza de la sociedad y los agentes económicos, pues de otro modo se pueden constituir no en un medio que permite solucionar problemas, sino como el origen mismo de los problemas, situación que compromete su existencia junto con la vida pública. Ninguna reforma tiene éxito cuando se omite la base del poder que la sustenta. Como estructura de poder, la administración pública tiene oportunidades y restricciones para desenvolverse como un organismo que tiene capacidades multifacéticas para sobrevivir.

## Objetos y campo de estudio de la administración pública

El alcance de las reformas es la reorientación de los sistemas de poder para garantizar que el funcionamiento de las instituciones administrativas sea más efectivo. La lógica de las reformas es la conservación eficaz del poder a partir de criterios, estrategias, tácticas y acciones consustanciales a su naturaleza.

Un paso clave en la conformación y consolidación de la administración pública, son los procesos de innovación que se han desencadenado para mejorar su rendimiento institucional, a partir de las nuevas realidades que se viven en el mercado, la política, la cultura, la tecnología y los intercambios. En el tiempo actual, la clave de la innovación es el conocimiento, es decir, el conjunto de disciplinas, prácticas, saberes, teorías y metodologías que, con orientación aplicada, transforman significativamente los modos de vida.

Los sistemas administrativos deben entenderse de manera abierta, correlacionada, transparente, productiva y creativa, para que se desenvuelvan con capacidad en los espacios de crisis, turbulencia, cambio, renovación e incertidumbre, que son la constante de las sociedades liberales y las economías de mercado.

La administración pública tiene que asumir la esencia, ventajas y alcances de las instituciones que tienen a su cargo la creación y diseño de mejores sistemas de información y comunicación que favorezcan su relación con los ciudadanos. La administración al servicio del público ciudadano, implica que el desarrollo de la tecnología se vierte al seno de la sociedad para transformar cualitativamente sus condiciones de vida, alentando la expansión de las fuerzas productivas, el mejor desempeño de la economía y que la vida pública tenga condiciones óptimas para su desarrollo tanto en el plano individual como el colectivo. En este caso, lo relacionado con trámites y servicios debe facilitar ventajas compartidas para los ciudadanos, para que se eliminen tiempos, procesos, procedimientos y costos superfluos que únicamente propician distancias innecesarias entre los usuarios que son los ciudadanos y la propia administración pública.

Conviene destacar que la administración pública no está reñida con la eficiencia ni la productividad; debe en todo momento, tener mejor capacidad instalada para llevar a cabo sus operaciones; lo inaceptable es que los medios administrativos se sobrepongan a los objetivos normativos y sustantivos que debe cumplir, porque se da paso a posturas que, sin fundamento, sostienen que es una institución neutral ante la vida social y política.

La administración pública debe contribuir con la manera de establecer la institucionalidad del ejercicio gubernamental; es decir, en cómo administrar a las organizaciones públicas eficaz y honestamente en el marco de la legalidad y presumiblemente —como orígenes y pilares centrales de la democracia, tene-mos: por un lado, la parte normativa y de legalidad del poder político, atribuido el estudio a ciencia política y por el otro, la eficiencia decisional y administrativa a través del consenso de la mayoría, como campo de reflexión de las ciencias administrativas—, sirviendo al interés público. Ese punto de partida es, en consecuencia, fundamentalmente institucional, normativo y ético: básicamente es una conceptualización de la responsabilidad moral y política, pensada en términos jerárquicos y de rendición de cuentas de las organizaciones públicas, respecto a la autoridad que ejerce el control gubernamental (Lynn y Wildavsky, 1999).

Por otro lado, uno de los elementos centrales de la vertiente del nuevo institucionalismo es, sobre todo, el análisis de la estabilidad y el cambio institucional, con el enfoque de la teoría organizacional y el papel de las instituciones en un contexto político, a partir de la modificación en las reglas, normas, tradiciones y en los ambientes de estructuras públicas (March y Olsen, 1997).

### **El nuevo institucionalismo**

Para el nuevo institucionalismo, las organizaciones desarrollan características institucionales que las diferencian a unas de otras. Estas características son el factor más importante por considerar para entender el comportamiento de los agentes. En consecuencia, el objetivo de este movimiento es analizar los procesos por los cuales las instituciones desarrollan sus características particulares y describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la institución.

Aunque tiene un origen común, el nuevo institucionalismo no es una corriente de pensamiento homogénea, por el contrario, bajo este nombre se agrupa trabajo académico realizado en diversas disciplinas de las ciencias sociales y desde enfoques teóricos relativamente diferentes (Hall y Rosemary, 1999).

El nuevo institucionalismo dota de herramientas sustantivas para interpretar y analizar a las organizaciones en coyunturas de cambio con estabilidad y a partir de la reestructuración de las arenas de poder y de negociación. Para ello,

se requiere tomar en cuenta dos asuntos centrales: 1) cómo interpretar la relación entre instituciones y comportamiento institucional, y 2) cómo explicar el proceso mediante el cual las instituciones surgen o cambian (Hall y Taylor, 1999).

Hablar sobre el nuevo institucionalismo significa considerar, de entrada, que las instituciones reducen la incertidumbre porque inherentemente proporcionan una estructura preconcebida para la vida organizacional cotidiana. También forman lineamientos para la interacción humana a partir de las reglas, normas y comportamientos formales e informales que se presentan en un contexto organizacional.

Este enfoque teórico ha surgido en el debate académico y en su aplicación a las organizaciones durante los últimos treinta años, propiamente como una reacción en contra del éxito del enfoque racional, pues básicamente los modelos racionales presentan poca atención al contexto en el que se mueven los agentes gubernamentales. En cambio, el nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales —políticos, sociales y económicos— dentro de los que actúan los individuos, influyen de manera importante sobre el comportamiento y la toma de decisiones.

El nuevo institucionalismo es una teoría que explica la estabilidad en los procesos sociales a partir del conocimiento de las reglas y de su contexto organizacional; también deriva del hecho de que no considera a los agentes como personas autónomas e independientes, pues siempre están sujetos a una serie de transacciones en las que se manifiestan relaciones de poder, no por atributo sencillamente sino por elementos de transacción (Crozier y Friedber, 1990).

El nuevo institucionalismo explica la estabilidad en los procesos sociales a partir de dos ideas: a) las organizaciones sólo cambian de manera incremental y concatenada, y b) las normas y reglas en las instituciones influyen de forma determinante sobre el comportamiento de los individuos. Reconoce la posibilidad de la conversión y el control como una vía de cambio institucional por actores que pueden llegar a ser protagónicos en momentos claves del desarrollo institucional.

Como las instituciones cambian de manera incremental, también es convencional que los actores puedan cambiar su comportamiento en el mismo contexto

organizacional de manera incremental, es decir, poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos y concatenados.

Para el nuevo institucionalismo, cada organización desarrolla características propias que la diferencian de otras, siendo estas diferencias el factor más importante a considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales. El propósito del nuevo institucionalismo es analizar los procesos mediante los que las instituciones desarrollan sus rasgos típicos, así como describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la organización. Con todo, el enfoque del nuevo institucionalismo no se constituye como un cuerpo unificado de categorías y herramientas teóricas, más bien se concibe como un cuerpo de tres enfoques analíticos diferenciados y con diverso origen, cada uno de ellos autodenominado como nuevo institucionalismo. Esas tres escuelas de pensamiento son: el institucionalismo histórico-político, el institucionalismo de la elección y la escuela del institucionalismo sociológico (March y Olsen, 1997).

Las tipologías del nuevo institucionalismo son variadas y diferentes. Rodolfo Vergara (1993) propone tres corrientes: nuevo institucionalismo en la economía, la sociología y la ciencia política. Hall y Taylor (1999) proponen cuatro subdivisiones: el nuevo institucionalismo en la historia comparada; el nuevo institucionalismo racionalista; el nuevo institucionalismo económico y el nuevo institucionalismo sociológico. Por su parte, Richard Scott (1995) divide el nuevo institucionalismo en tres corrientes: regulatorio (económico), normativo (ciencia política) y cognitivo (sociológico). Guy Peters (2003) divide al nuevo institucionalismo en seis géneros: institucionalismo normativo, institucionalismo de la elección pública, institucionalismo histórico, institucionalismo empírico, institucionalismo internacional e institucionalismo social.

El nuevo institucionalismo —en cualquiera de sus tres campos de estudio: el económico, el histórico-político y el sociológico—, identifica la relación entre institución y ambiente como origen de todo cambio organizacional. El ambiente está formado por organizaciones diversas, internas y externas, de hombres con intereses y en interdependencia en el mismo contexto organizacional y en el que se consideran como elementos rectores las tradiciones y las reglas.

El institucionalismo económico (Almon, 1999) tomó herramientas analíticas de la economía de la organización, que destaca la trascendencia de los derechos de propiedad, la solicitud de arrendamiento y los costos de transacción a la

operación y desarrollo de las instituciones. Lo anterior, aparejado a la idea de que en el desarrollo de una forma particular de organización, este institucionalismo puede ser explicado como resultado de un esfuerzo por reducir los costos de transacción en el cumplimiento de una actividad, sin respaldo preponderante de la institución.

El institucionalismo económico, al igual que otras escuelas, posee un debate interno en sus categorías. Con todo, son cuatro las características más relevantes de este enfoque. En la primera, se comenta que los institucionalistas de la elección racional usan un conjunto de suposiciones de comportamiento. Tal y como para los economistas clásicos, sus modelos se centran en grandes postulados con números limitados de variables, de ahí que la sentencia de las suposiciones son su fundamento central. Parten del hecho de que los actores predominantes han fijado sus preferencias —adaptadas a condiciones precisas bajo el principio de transitividad— y que con su comportamiento buscan maximizar el cumplimiento de las preferencias. De manera estratégica, suponen la aplicación de un cálculo dimensional. Para esos institucionalistas el asunto central es minimizar incertidumbre y maximizar resultados (North, 2006).

El segundo rasgo se refiere a que esta escuela tiene una imagen muy particular de la política: la percibe como una serie de dilemas de la acción colectiva. Así, lo que previene a los actores de tomar un curso de acción a nivel colectivo es la ausencia de arreglos institucionales que garanticen el comportamiento complementario de los otros actores. Parten del supuesto de que algunos individuos, en el contexto institucional, generan resultados nada óptimos para la colectividad y sí en beneficio de un grupo reducido de actores.

La tercera característica se refiere a una de las grandes contribuciones del institucionalismo de la elección racional: el énfasis en el papel de la interacción estratégica de los actores en la determinación de los resultados políticos.

El cuarto rasgo se refiere al desarrollo de una propuesta para explicar el origen de las instituciones. Parte del método deductivo para llegar a razonamientos de las tareas y funciones que realiza una institución. Los miembros de esta escuela se ubican en el análisis de la existencia de una organización, al referirse al valor que aquellas funciones poseen para los actores afectados por la institución. Lo anterior supone que los actores crean a las organizaciones para consolidar el valor de intercambio, en términos de ganancias optimizadas en el marco de actores cooperativos. El proceso de creación institucional normalmente gira

en torno a acuerdos voluntarios de los actores relevantes, quedando así la institución sujeta a un proceso de selección competitiva. La institución en todo caso sobrevive siguiendo la argumentación de estos institucionalistas, debido a que brinda más beneficios a los actores relevantes que a las formas institucionales alternas. De esta forma, la estructura organizacional se explica con base en la manera en que se minimiza la transacción, la producción o afluencia de costos, inversamente proporcional a la maximización de resultados. En todo caso, se reduce la incertidumbre y se maximizan las ganancias, punto central del institucionalismo de la elección racional.

Los neoinstitucionalistas históricos fueron influenciados de los estructural-funcionalistas cuando entendieron a la política como un sistema de partes en interacción, pero rechazaron la tendencia a observar las formas sociales o culturales de los individuos como los parámetros que manipulan la operación del sistema. Entienden a la organización institucional de la política como el principal factor que delinea el comportamiento colectivo y que genera respuestas definitivas. Así, se pugna por un estructuralismo implícito en las instituciones de gobierno, en lugar del funcionalismo sustentado en añejas propuestas que observan los resultados políticos como respuestas a las necesidades del sistema. Este tipo de neoinstitucionalistas acepta el argumento de que el conflicto entre camarillas, producido por la escasez de recursos, se centra en la política, pero a la vez, busca indagaciones para distinguir los resultados políticos y las desigualdades que señalan los resultados.

Esta escuela encontró tales explicaciones en la manera en que se intercambian conflictos entre las estructuras de las organizaciones políticas y económicas, al privilegiar ciertos intereses y descuidar otros. Estos nuevos institucionalistas asignan un alto significado a las instituciones políticas formales, así como al desarrollo de conceptos más amplios de cómo y cuáles son las instituciones que trascienden.

La mayor parte de los neoinstitucionalistas de esta corriente entienden a las instituciones como los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política. Para ellos, las instituciones oscilan entre las reglas de un orden constitucional o de los procesos operativos promedio de una burocracia, y los acuerdos que predominan en el comportamiento entre las asociaciones formales. Son cuatro las características que distinguen a esta escuela. Por un lado, tienden a conceptualizar las

relaciones entre las instituciones y el comportamiento individual en segmentos amplios; segundo, enfatizan las asimetrías del poder relacionado con la operación y desarrollo de las instituciones; tercero, se inclinan por una perspectiva del desarrollo institucional que se caracteriza por la dependencia; finalmente, se preocupan por integrar el análisis institucional con la contribución de otros factores que pueden ser revelados en resultados políticos (North, 2006).

En cuanto a la percepción sobre cómo las instituciones impactan el cumplimiento de los individuos, como asunto central de cualquier análisis neoinstitucional, se presentan dos propuestas: el enfoque del cálculo y el enfoque cultural. Ambos muestran las diferencias sobre cómo se comportan los actores, qué hacen las instituciones y por qué las instituciones persisten en el transcurso del tiempo.

Conforme a este enfoque, las instituciones afectan sobre todo el comportamiento, a partir de que los actores dan un mayor o menor grado de certidumbre a las organizaciones, pues éstas dan información relevante para el cumplimiento de mecanismos para los acuerdos y también para las penalidades. El punto central se refiere a que las instituciones impactan la acción individual al modificar las expectativas que un actor tiene sobre los cursos de acción que otros adoptan: por ello, la interacción estratégica juega un papel trascendente en el análisis.

Los neoinstitucionalistas históricos son eclécticos en el sentido de que se adecuan a otros enfoques con el propósito de especificar la relación entre la institución y la acción. Por ello, se explican que las instituciones son resistentes al rediseño institucional, ya que estructuran las propias elecciones sobre la reforma que el individuo pretenda promover (Grafstein, 1992). El institucionalismo histórico se refiere al papel preponderante concedido al poder y a sus relaciones, de ahí que todos los estudios neoinstitucionalistas tienen un tratamiento central sobre ese tema, en especial, en la manera en que las instituciones distribuyen el poder entre los grupos sociales. Por ello, en vez de considerar escenarios predefinidos para reclutar a los individuos, los institucionalistas históricos son proclives a suponer que hay un mundo en el cual las organizaciones dan incentivos a los grupos para su acceso al proceso de toma de decisiones.

Las organizaciones son tomadas como elementos relativamente persistentes del panorama histórico, y como uno de los factores centrales que llevan al desarrollo histórico mediante un conjunto de rutas incrementales, en periodos de

continuidad, pero puntualizados por coyunturas críticas cuando un cambio institucional se realiza. Los institucionalistas históricos otorgan una importante atención al papel de las instituciones en la vida política, y pocas veces insisten en que las organizaciones son la única fuerza causal en la política. Pretenden centrar a las organizaciones en una cadena causal que incorpora un papel relativo a otros factores, especialmente en términos de desarrollo político y de difusión de ideas. Como eje central, estos institucionalistas dan por sentado que el mundo es más complejo que el mundo de preferencias e instituciones, a menudo postulado por los institucionalistas de la elección racional.

El institucionalismo sociológico surgió como parte de la teoría organizacional a mediados de los años 70 del siglo pasado. En ese entonces una corriente de sociólogos comenzó a debatir la tradicional distinción entre las partes integrantes de un mundo social que reflejaban los signos del pensamiento racional formal de los medios y los fines institucionales de un tipo de racionalidad, asociada con formas modernas de organización y democracia, respecto a las partes de un mundo social que muestran un conjunto diverso de acciones relacionadas con la cultura. Se revisaron las estructuras democráticas como resultado de un esfuerzo intensivo por generar estructuras más eficientes para llevar a cabo las tareas en sociedades complejas. Por ello, antes de ese debate había francas similitudes en la forma adoptada por diversas organizaciones, basadas en el sentido de racionalidad y de estructuras rígidas.

La propuesta de los nuevos institucionalistas se enfocó en el hecho del papel que reviste la cultura en los marcos organizacionales. Estos institucionalistas empezaron debatiendo que los mecanismos y procedimientos organizacionales no fueran simplemente adoptados porque suponían *a priori* eficiencia, racionalidad y formas administrativas experimentadas por décadas. Esta nueva corriente sostiene que muchas de esas formas y procedimientos deberían ser vistos a la luz de prácticas culturalmente específicas y asimiladas dentro de las organizaciones para incrementar no sólo la eficiencia y los propósitos administrativos, también se revelaban como un resultado de los tipos de procesos asociados con la transmisión de prácticas culturales más generales.

De esa manera, los institucionalistas sociológicos sostienen que incluso las más aparentes prácticas burocráticas tienen que ser explicadas en términos sociales y culturales. Lo anterior significa que muchas de las concepciones del Estado, el mercado y de las burocracias, entre otras, generalmente se construyen

a partir de las percepciones culturales de las sociedades, por lo que es relevante la propuesta de estos sociólogos de considerar en el marco organizacional ese tipo de factores. Son tres los rasgos distintivos de esta escuela: el primero es que tiende a definir a las instituciones más en general que los estudios de la elección racional, incluyendo no sólo las reglas, los procedimientos o normas formales, también los sistemas de simbología y los patrones morales que proporcionan los significados de los códigos que orientan la acción humana. Por ello, en esta escuela no existe distinción o división entre las instituciones y la cultura, ambas son complementarias. Ello supone dos aspectos: por un lado, se rechaza la distinción entre las argumentaciones institucionales, basadas en las estructuras, así como las argumentaciones culturales centradas en la comprensión de la cultura, las actitudes o valores. Por el otro, esta escuela tiende a redefinir a la cultura misma y a las instituciones.

En este sentido, se revela un cambio de enfoques en el marco de la sociología, misma que deja a un lado las construcciones teóricas que asocian únicamente la cultura con los valores; el enfoque va más allá: se percibe la cultura como una red de rutinas de trabajo, de símbolos y de pautas para el comportamiento (March y Olsen, 1997).

La segunda característica es su comprensión sobre la relación entre las instituciones y la acción individual, la cual contiene algunos aspectos que se derivan del enfoque cultural. Los individuos en un marco institucional han sido socializados en roles organizacionales específicos, interiorizando las normas identificadas con los roles, llegando de esa manera, a que las instituciones afecten el comportamiento individual, pero a partir de la acción recíproca; roles organizacionales y acción cultural son formas complementarias. Así, la dimensión normativa tiene impacto institucional y a la vez, cultural. Por ello, las instituciones influyen en la conducta al orientar las pautas normativas y de conocimiento, así como categorías y modelos necesarios para la acción. No sólo las instituciones influyen en el comportamiento al señalar al individuo lo que se debe hacer en un marco organizacional, también lo hacen al determinar lo que uno puede imaginarse en un contexto específico. Las instituciones no solamente afectan los cálculos estratégicos y racionales de los individuos —como lo afirman los institucionalistas de la elección racional—, también afectan sus preferencias y su identidad. De ahí que se afirme que las imágenes e identidades de

los actores sociales están vertebradas por las formas institucionales y de las imágenes generadas por el rol social.

Por eso muchos institucionalistas señalan el carácter recíproco, constitutivo e interactivo, de la interdependencia entre las organizaciones y la acción individual. Cuando estos dos elementos actúan por regla o práctica social, los individuos en el contexto organizacional se erigen de manera simultánea en actores sociales que refuerzan la actividad que han adoptado.

Otra noción central de los institucionalistas sociológicos se refiere a que la acción individual surge con la interpretación. De ahí que se insista en que un individuo que enfrenta una situación dada debe encontrar las maneras de reconocerla y responder a ella con base en su experiencia organizacional. Además, considera que los patrones implícitos en la vida institucional brindan los medios para cumplir con ambas tareas; ello supone la memoria profesional para resolver los problemas. La relación entre el individuo y la institución se construye sobre la base del razonamiento práctico, también normativo, por lo que el individuo trabaja en los soportes institucionales disponibles para idear un curso de acción. Desde esta escuela, los individuos son racionales sólo en el conjunto de las tareas cotidianas, en su colectividad y no como entes individuales que pretenden satisfacer sus beneficios y maximizar sus ganancias. Por eso los sociólogos recurrentemente plantean un mundo de organizaciones o individuos que buscan definir y expresar su identidad en formas socialmente convenidas y no mediante actos puramente individuales.

Los institucionalistas en la sociología asumen una postura específica para explicar cómo se originan y cambian las prácticas institucionales, en contraste con los institucionalistas de la elección racional, que establecen el desarrollo de una organización a través de la eficiencia y de los fines materiales que los actores promueven.

Los institucionalistas sociológicos le dan un lugar central al asunto de la legitimidad o convivencia social, en el sentido de los acuerdos institucionales que se generan entre individuos y organizaciones. Por ello le dan un significado al Estado contemporáneo de amplia competencia regulatoria, pues impone prácticas públicas en organizaciones sociales, mediante el consenso y la legitimidad. De ahí la importancia de la profesionalización en las esferas del servicio público, ya que derivan en mejores estándares de atención a los agentes externos de las

instituciones, lo que conlleva márgenes de mayor eficiencia y acentuada legitimidad.

Finalmente, para los miembros de esta escuela, las prácticas institucionales comunes emergen de un proceso de discusión interactivo entre los actores que se encuentran en un ámbito laboral determinado. Ese intercambio de roles y preferencias significa que los actores construyen mapas de conocimiento compartidos, que con frecuencia se revelan en prácticas institucionales convenidas y que son ampliamente desplegadas en el ambiente organizacional. En otras palabras, se trata de individuos cooperativos en un contexto organizacional que pretende maximizar beneficios colectivos.

A manera de colofón se puede evidenciar que, si bien la administración pública es confrontada y cruzada no sólo con uno, sino con tres enfoques del nuevo institucionalismo, es conveniente resaltar que las tres escuelas han hecho grandes aportaciones, desde sus perspectivas, al campo organizacional de las instituciones. El cambio institucional es el producto del ajuste de reglas, complementado con unos análisis de las transformaciones en la estructura jurídica y funcional, mismos que se pueden manifestar a partir de dos procesos diferentes: el primero de orden agregativo y el segundo de orden integrativo (March y Olsen, 1997). Se parte de la base de que el enfoque del nuevo institucionalismo dota de herramientas sustantivas para interpretar el cambio con estabilidad y partir de la reestructuración de las arenas de poder y de negociación. Los asuntos centrales de cualquier análisis institucional se basan en los siguientes factores: 1) cómo interpretar la relación entre instituciones y comportamiento organizacional, y 2) cómo explicar el proceso mediante el cual las instituciones surgen o cambian.

Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, el propósito de los estudios políticos y administrativos se refiere a analizar los mecanismos de formación de consensos y la generación de propósitos colectivos. Desde esta óptica, los actores no siempre son cooperativos o actúan con intercambios de información, sino son ciudadanos que comparten concepciones específicas de la realidad e interactúan dentro de espacios institucionalizados de la actividad política. Por ello, la unidad de análisis de la vertiente institucional no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que se representan en las distintas organizaciones que conforman el sistema político-administrativo.

### **La administración pública en el contexto del nuevo institucionalismo**

Las Ciencias Políticas y Administración Pública tienen sus raíces en el estudio de las instituciones. Durante gran parte del período inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial, la ciencia política rechazó esas raíces a favor de dos enfoques teóricos más basados en supuestos individualistas: el conductismo y la elección racional. “En ambas teorías los individuos no se ven constreñidos por las instituciones formales o informales, sino que hacen sus propias elecciones: y en ambas perspectivas las preferencias son exógenas al proceso político” (Peters, 2003: 13). En la economía, los antecedentes del nuevo institucionalismo son señalados como el historicismo alemán, la escuela austriaca y el marxismo (Ayala, 2003).

Una exitosa contrarreforma, iniciada durante la década de 1980, produjo un retorno al interés anterior por el importante rol que desempeñan las instituciones formales e informales del sector público. El nuevo institucionalismo contiene muchas de las características de la versión anterior de esta manera de entender la política, pero también hace aportes en diversos aspectos teóricos y empíricos.

A partir de las críticas a la ciencia política de la época, March y Olsen (2007) propusieron crear un nuevo institucionalismo, el cual remplazaría a las principales características de la ciencia política, una concepción que colocara la acción colectiva en el centro del análisis en las ciencias sociales.

March y Olsen (2007) señalan que la atención organizacional es un recurso escaso (tiempo, información y capacidad de procesamiento) y lo importante en el análisis es identificar los criterios que norman su distribución. La atención organizacional es “la habilidad que tienen sus instancias inteligentes de la organización para observar y decidir acerca de los procesos que tienen lugar en las distintas subunidades organizacionales” (Vergara, 1997: 13). La atención de la organización no está centrada en aquellas áreas en las que se pueden maximizar los resultados sino en sus unidades que presentan un resultado no satisfactorio.

Para que las organizaciones puedan centrar su atención en los procesos que requieren mejorar sus resultados, las otras unidades necesitan procesos simplificados por medio de los cuales operen. Las estrategias simplificadoras por medio de las cuales operan los procesos son las rutinas organizacionales. Las rutinas son procesos que no requieren de toma de decisiones, las rutinas son

“procedimientos, convencionales, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política” (March y Olsen, 2007: 68).

Con la práctica, las rutinas se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos que conforman la cultura organizacional. Los conocimientos y las prácticas que se comparten por todos y se dan por hecho, generan una forma de hacer las cosas. Los conocimientos y prácticas compartidas son las que generan las normas de la institución. En las normas se encuentran codificadas las atribuciones y obligaciones de los roles que desempeñan los individuos en la institución. El comportamiento de los individuos se explica entonces por los roles asignados y en las reglas institucionales que los norman. Sin embargo, la ambigüedad juega un papel muy importante en el funcionamiento de las organizaciones. Es provocada porque los individuos que toman decisiones no son actores racionales con preferencias claras y compatibles con la organización. En la observación empírica, March y Olsen (2007) señalaron que los actores no están informados, son inseguros y vacilantes, y por lo tanto, sus preferencias no son compatibles con el comportamiento organizacional.

Las reformas a la administración pública son para March y Olsen (2007), un proceso de adaptación de los cambios en el contexto institucional que ocurre con base en las interacciones del medio ambiente con las instituciones. Estas interacciones se producen en dos niveles, 1) la inercia de las rutinas y prácticas que tienden a la estabilidad, y 2) la tensión que genera una situación parecida a la de los botes de basura en la cual las instituciones echan mano de soluciones disponibles en su repertorio para adaptarse a las demandas del ambiente. Según estos autores, iniciar los cambios es muy sencillo, lo difícil es controlarlos por el número de variables que intervienen; lo relevante es cómo las variables se adaptan al proceso de transformación y cómo los gobiernos y quienes ponen en marcha las reformas pueden lidiar con tales variables, sea incorporándolas o manteniéndolas al margen.

Las dificultades para realizar una reforma administrativa se vinculan con un número considerable de variables, entre las que se encuentran las políticas, económicas y hasta sociales, siendo de las más relevantes sin duda las primeras. “Las ocasionales incursiones de la política en la reforma administrativa no han conducido al desarrollo de una capacidad institucional general para llevarla a cabo” (March y Olsen, 2007: 166).

La reorganización de la administración pública es una preocupación central de cualquier sistema político y forma de gobierno, debido a que la efectividad de cualquier sistema depende en un alto grado de las instituciones administrativas. La política opera generalmente en situaciones muy estructuradas en rutinas y lo hace a través de las prácticas administrativas. Al analizar los esfuerzos por reorganizar la burocracia, se pueden aprender lecciones sobre la naturaleza institucional de la política y de la organización de la vida política. Según March y Olsen (2007), los altos funcionarios promueven reformas a la administración pública para luego abandonarlas. Según los autores, todas las propuestas y acciones que se realizan encaminadas a tal propósito están más destinadas a dar seguridad a los observadores sobre la pertinencia de las acciones que a influir realmente en ellas. Las reformas a gran escala son entendidas como “esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del Estado a fin de dotarlo —como se dice tradicionalmente— de mayor eficiencia y eficacia”. Durante la mayor parte del siglo fueron conocidas como “reformas administrativas” (Oszlak, 1999: 183).

No obstante, los cambios administrativos o a la organización burocrática han sido parte del valor simbólico y la retórica porque expresan un afán y una voluntad transformadora, generalmente bien aceptada por la sociedad. Después de analizar los intentos de reforma en Estados Unidos durante el siglo XX, March y Olsen observaron que los cambios realizados estuvieron muy por debajo de los inicialmente anunciados; sin embargo, el anuncio de la reforma es un mensaje que los ciudadanos aprecian y que un presidente podría ser más criticado por lo que no dice que por lo que no hace en esa materia.

La reforma administrativa, dentro de un contexto de cambio político, representa un reto para el diseño institucional. Además de que, como ya se mencionó, la eficiencia en los procesos administrativos determina el éxito de un sistema político. El proceso de reforma en la administración pública implica la rutinización que más tarde se transforma en normas y convenciones las cuales conforman la cultura organizacional. Pero para que una reforma de tal naturaleza sea efectiva, debe incluir no solamente un cambio en las estructuras y los procedimientos organizacionales, sino en el comportamiento de los administradores orientado hacia el apego a la ley.

De esta manera, para que una reforma administrativa sea integral, debe incluir una transformación en las reglas de funcionamiento e integración entre los

servidores públicos. Reorganizar las estructuras administrativas y los procedimientos puede proporcionar un nuevo perfil a la organización, pero la manera de operar seguirá siendo la misma si no se considera un cambio en la forma de operar e incentivar un comportamiento responsable de los individuos.

Las reformas a las organizaciones públicas o las denominadas reformas del Estado, se encuentran inmersas en las actuales reformas de las grandes organizaciones internacionales, es decir, las reformas administrativas pretenden ser comunes a todas las organizaciones. Se tiene la creencia de que las reformas administrativas son el método para lograr un cambio, para pasar de una organización tradicional poco eficiente o diferenciada a una moderna, eficiente y altamente especializada.

Empero, los contenidos de las reformas administrativas están determinados por conceptos racionalistas de las propias organizaciones, así como de fuertes tendencias o modas administrativas. Las reformas administrativas no conducen a cambios reales de las organizaciones o mejores resultados de eficacia, eficiencia, menor dispendio de los recursos públicos, mayor profesionalización de la función pública, especialización de sus funciones; por el contrario, las reformas administrativas tienden a legitimar conceptos comunes, a estandarizar, homogeneizar y estabilizar a las organizaciones, así como de estilos de administrar. Dejando de lado las posibilidades estructurales de las organizaciones para la ejecución de dichas reformas, los cambios en las organizaciones no necesariamente implican cambios en las instituciones.

Para que las transformaciones de la administración pública sean efectivas e integrales es necesario considerar, como señalamos en otro párrafo, un gran número de variables entre las que se consideran factores económicos, sociales y políticos; en estos últimos, se incluye el generar los consensos necesarios que apoyen la puesta en práctica de la reforma. Sin duda, un factor fundamental es la voluntad política de quien gobierna para que la reforma sea posible.

La importancia de la voluntad política se enlaza con la capacidad racional, si bien limitada por el contexto, del líder de la organización o el gobernante. Las ideas constituyen entonces un elemento adicional en el análisis de las propuestas de reforma administrativa, y está vinculado con su influencia en los cambios en las políticas. La innovación es la consecuencia de los cambios, y más allá de este concepto, se encuentra la noción de dependencia con las identidades. Es decir, hay una importancia en el hecho de que las decisiones tomadas en un

punto del tiempo pueden restringir las posibilidades futuras, hacia rutas particulares que las ideas y los intereses desarrollan y las instituciones y estrategias adaptan. Las ideas, instituciones y actores políticos y las redes de expertos e intereses sociales en la conformación de las políticas, recobran importancia porque traducen la percepción de los actores en estrategias y en su caso en los cambios. Para Ludolfo Paramio, “un cambio de política es siempre un cambio de estrategias por parte de los actores, y por tanto implica un cambio en la percepción que éstos tienen de la realidad en la que operan” (1999: 10).

La importancia que tiene la existencia de las instituciones en un sistema administrativo está relacionada con una forma de hacer las cosas, porque las instituciones establecen interacciones reguladas y reglas que moldean el comportamiento de todos los actores. Su cumplimiento da certidumbre y confianza en el quehacer gubernamental. Para que se cumplan, deben existir los incentivos suficientes de tal suerte que el no cumplir una regla sea más costoso que el cumplirla, sólo en estas condiciones las instituciones funcionan. La *gobernanza*, como un modelo de gestión para la administración pública, es un espacio institucionalizado donde convergen los intereses públicos, sociales y privados para resolver problemáticas comunes. Un espacio institucionalizado donde interactúa la autoridad y consenso del Estado, la competencia del mercado y la solidaridad o justicia de la sociedad.

## Conclusiones

En la abundante literatura, que se ha generado para explicar la administración pública como disciplina y como objeto de estudio, hay una fuerte presencia de lo que Giovanni Sartori (2004) denominó *ciencia política americana*. Las corrientes teóricas del elitismo, pluralismo y del régimen urbano sobre las cuales se explica *el funcionamiento del gobierno*, coexisten con las tradiciones conductistas y de la teoría de la elección racional como paradigmas predominantes.

Los estudios de la administración pública, como disciplina, son antiinstitucionalistas, conductistas, cuantitativos, estadísticos, privilegian la argumentación teórica sobre la práctica o la explicación de la práctica sobre la reflexión teórica.

Para el enfoque teórico del nuevo institucionalismo, el rasgo distintivo de buena parte de los estudios sobre la administración pública es haber prestado poca atención al tipo y grado de institucionalización de los sistemas, a la

estabilidad y resistencia al cambio institucional que se ha presentado a lo largo del tiempo. La actividad de gobernar se ha explicado en términos de la actuación de los funcionarios públicos, el consenso o la confrontación de las elites gobernantes o dirigentes, la descripción de datos estadísticos o históricos y la oportunidad o racionalidad de la implementación de un conjunto de procesos.

Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, los estudios de la política y la administración mantienen una interacción, la relación entre las instituciones y los comportamientos explican las estructuras y se alejan de la mera descripción de los sistemas. Las instituciones e identidades son la base que explica los rasgos que le son comunes a varios sistemas, el cambio institucional es un puente que relaciona los factores institucionales —rasgos comunes— con las características propias de los integrantes de una organización.

La escuela del nuevo institucionalismo considera que las organizaciones reducen la incertidumbre, debido a que inherentemente proporcionan una estructura preconcebida para la vida organizacional. También forman lineamientos para la interacción humana, a partir de las reglas, normas y comportamientos formales e informales que se presentan en un contexto organizacional. En el nuevo institucionalismo, la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político. El nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales —políticos, administrativos, económicos y sociales— dentro de los que actúan los individuos, influyen de manera importante sobre el comportamiento y la toma de decisiones en las instituciones.

El nuevo institucionalismo explica la estabilidad en los procesos sociales con base en dos ideas: las organizaciones sólo cambian de manera incremental y concatenada; y segundo, las normas y reglas en las instituciones influyen de forma determinante sobre el comportamiento de los individuos. Así, el nuevo institucionalismo identifica la relación entre institución y ambiente, como origen de todo cambio organizacional. El ambiente está formado por organizaciones diversas, internas y externas; así como de actores con intereses y en interdependencias en el mismo contexto organizacional. Se estiman como elementos rectores las tradiciones, las reglas y las normas. Los dos aspectos fundamentales de cualquier análisis institucional son: 1) como interpretar la relación entre instituciones y comportamiento institucional, y 2) como explicar el proceso

mediante el que las instituciones surgen o cambian. El enfoque del nuevo institucionalismo no se constituye como un cuerpo unificado de categorías y herramientas teóricas. Bajo esta corriente se agrupan trabajos intelectuales de diversas disciplinas de las ciencias sociales y de las ciencias económicas.

La administración pública está en debate como un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, por lo que es necesario revitalizarla, como una institución creativa e indispensable. Este es otro reto por el que debemos seguir trabajando y reorientando nuestras capacidades y creatividad. Para poder transformar nuestro aparato administrativo se requiere de una política pública administrativa que responda a una población más demandante y participativa, contando para ello con servidores públicos comprometidos institucional y éticamente, para que en forma corresponsable el Estado siga su ascendente marcha impulsando el desarrollo de la sociedad, así como su aparato público.

Los cambios políticos *per se*, no generan transformaciones que disminuyan la corrupción, la discrecionalidad y la arbitrariedad: el cambio político es condición necesaria pero no suficiente de un cambio institucional que contemple el sustituir las prácticas informales por reglas formales reconocidas, aceptadas y acatadas por todos. El cambio político o alternancia electoral por sí sola no propiciará un cambio político democrático si no es acompañado de un cambio en el contexto institucional; esto se comprueba satisfactoriamente, al observar que la instrumentación de capacidades administrativas e institucionales que acompañan a los cambios políticos, es un elemento indispensable en la construcción del orden democrático.

El no entender las reformas administrativas como procesos de adaptación a los cambios del contexto institucional y querer generar cambios radicales es otro de los problemas que impiden poner en práctica la reforma, es decir, no considerar tanto los cambios como la estructura anterior o los senderos trazados tratando de aprovecharlos y readecuarlos para continuar las reformas. Consideraciones de índole política son una restricción de la mayor importancia para emprender las reformas. Aquí entra en juego la visión de los actores que gobiernan sobre que conviene no sólo para hacer más eficiente la administración, sino para asegurar una continuidad del partido político en el gobierno, es decir, las ideas que generan cambio en la percepción de la política, y con ello nuevas estrategias.

## Referencias bibliográficas

- Almond, G. (1999). *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*. México: Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Ayala Espino, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo: Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Colomer, J. y Negretto, G. (2003). "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". En *Política y Gobierno*, México, Vol. X, Núm. 1, septiembre.
- Crozier, M. y Friedber, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza.
- Espejel Mena, J. (2018). *Democracia y gobernanza. Nueva institucionalidad y redes de políticas*. México: Juan Pablos.
- Etzioni, A. y Etzioni, E. (1998). "Introducción", en Etzioni, A. y Etzioni, E. *Los cambios sociales. Fuentes, tipos y consecuencias*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Grafstein, R. (1992). *Institutional realism: Social and political in rational actors*. New Haven: Yale University Press.
- Hall, P. y Taylor, R (1999). "La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos". En *La revista conmemorativa del colegio, 25 Aniversario (1974-1999)*.
- March, J. y Olsen, J. (1984). "The new institutionalism: organizational factors in political life". En *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, september.
- \_\_\_\_\_ (1997). *El Redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.
- March, J. y Simon, H. (1969). *Teoría de la organización*. Barcelona: Ariel.
- Mayntz, R. (2002). "Los Estados nacionales y la gobernanza global". En *Reforma y democracia*, Núm. 24.
- North, D. C. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (1999). "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado". En *Nueva sociedad*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, Núm. 160.
- Paramio, L. (1999). "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina". En *Zona Abierta*, Madrid: Fundación Pablo Iglesias, Núms. 88-89.

- Peters, G. B. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Powell, W. y Dimaggio, P. (1991). (Comps.), "Introducción", en Powell, W. W. y Dimaggio, P. J. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México-Fondo de Cultura Económica.
- Rothstein, B. (2005). "Is political science producing technically competent barbarians?" En *European Political Science*, United Kingdom, Vol. 4, No. 1.
- Sartori, G. (2004). "¿Hacia dónde va la ciencia política?" En *Política y gobierno*. Vol. XI, Núm. 2, II semestre.
- Scott, R. (1995). *Institutions and organizations*. London: Sage.
- Selznick, P. (1999). "El Mecanismo de cooptación", en Shafritz, J. M. y Hyde, Albert C. (Comps.), *Clásicos de la Administración Pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Campeche-Fondo de Cultura Económica.
- Simon, H. (1955). "A behavioral model of rational choice". En *Quarterly Journal of Economics*, Núm. 69.
- \_\_\_\_\_ (1982). *El Comportamiento administrativo*. Buenos Aires: Aguilar.
- Tsebelis, G. (1990). *Nested games. Rational choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press.
- Vergara, R. (1993). "Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo". En *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 2, Núm. 003, diciembre.
- \_\_\_\_\_ "El Redescubrimiento de las Instituciones: de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política", en March, J. G. y Olsen J. P., *El Redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa-Fondo de Cultura Económica.