

UNA LECTURA CRÍTICA SOBRE EL PENSAMIENTO NEOINSTITUCIONALISTA

Roberto Arias de la Mora

Maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y estudiante del Programa de Doctorado en Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador de El Colegio de Jalisco.
E-Mail: roberto.arias@coljal.edu.mx.

Sin pretender una lectura exhaustiva de la amplia literatura que se ha producido en torno a una corriente de pensamiento que ha marcado de manera importante la agenda de investigación en el campo de la administración pública en México. Este trabajo se limita a retomar algunas reflexiones del autor a partir de ciertas obras, la mayoría publicadas en México, sobre el llamado pensamiento neoinstitucionalista.

El principal resultado de la revisión bibliográfica que se presenta en este trabajo, aunque ciertamente es una revisión selectiva, ofrece –al menos así lo esperamos– determinadas claves para la reflexión teórica que contribuya a difundir y dimensionar tanto los alcances como los límites de la corriente de pensamiento neoinstitucionalista, particularmente a la luz de los estudios más recientes que se han realizado acerca del gobierno y la administración pública en México.

Palabras clave: Instituciones, Estado, Administración Pública, Nuevo Institucionalismo, Políticas Públicas.

Recibido: 02 - 03 - 2011

Aceptado: 02 - 05 - 2011

Summary

Without attempting an exhaustive reading of the extensive literature that has been around a school of thought that has marked an important research agenda in the field of public administration in Mexico. This work is limited to return to some reflections of the author from certain works, mostly published in Mexico on the so-called neo-institutionalist thinking.

The main result of the literature review presented in this work, although it certainly is a selective review offers, at least we hope, to reflect certain key theoretical and size help to spread both the scope and limits of current neo-institutionalist thinking, particularly in light of recent studies that have been made about government and public administration in Mexico.

Keywords: Institutions, State, Public Administration, New Institutionalism, Public Policy.

READING CRITICAL THINKING ON NEOINSTITUTIONALIST

Roberto Arias de la Mora

Master in Public Policy from the Instituto Tecnológico Autónomo de México and a student of Doctoral Program in Economic and Administrative Sciences at the University of Guadalajara. Teacher-researcher at El Colegio de Jalisco.

E-Mail: roberto.arias@coljal.edu.mx.

1. INTRODUCCIÓN

Sin pretender una revisión exhaustiva de la amplia literatura que conforma el amplio campo del pensamiento neoinstitucional, los modestos alcances de este documento retoman algunas reflexiones del autor a partir de algunas obras seleccionadas, la mayoría publicadas en México, sobre el llamado nuevo institucionalismo, uno de los enfoques que han marcado de manera importante la agenda de investigación en el campo de la administración pública en México.

Sin mayor dificultad podríamos apuntar que en México –y seguramente en el resto de América Latina– se aprecia un renovado interés por el estudio y comprensión de las instituciones a partir de la década de los años noventa del siglo XX. Ciertamente no fue un hecho fortuito, toda vez que, al menos desde la experiencia mexicana, la llamada transición democrática del régimen político contribuyó de manera importante a poner el acento sobre las instituciones y su contribución a la construcción de una gobernabilidad de nuevo cuño, como se desprende de la sugerente interrogante planteada en aquellos años por el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís (Camacho Solís, 1991:35):

Ya aprendimos qué es lo que no funciona, pero todavía no acabamos de poner a prueba lo que verdaderamente va a funcionar... están a la vista los excesos y el fracaso de las formas autoritarias de gobierno, sí, pero ¿Cómo construir las nuevas instituciones que aseguren las libertades y protejan los derechos humanos, ordenen y garanticen el crecimiento de las economías y creen las nuevas formas de civilidad?

Más allá de las particularidades de la experiencia de transformación del régimen político de México –como la de cualquier otro país latinoamericano– cuyo estudio ciertamente escapa a los objetivos que nos hemos fijado con este trabajo, la idea que nos interesa subrayar aquí es que cada vez más comunidades

académicas en México y el resto de Latinoamérica, con matices y énfasis distintos, han venido aceptando y compartiendo un concepto de Estado que lo define esencialmente como “un conjunto de instituciones en marcha para controlar la sociedad, tomar decisiones e implementarlas con uso de autoridad” (Lüders y Rubio, 1999:111), que vino a consolidar una importante agenda de investigación en el campo de la administración pública latinoamericana basada en una premisa clave para nuestros propósitos: la naturaleza de cualquier análisis del Estado y en consecuencia, del gobierno y la administración pública debe ser fundamentalmente institucional¹.

Este documento se encuentra organizado en tres partes para efectos de exposición: en un primer momento se hace un breve repaso del pensamiento neoinstitucional sobre el Estado con el objeto de construir un mapa sobre las diversas aproximaciones teóricas que lo conforman con base en cuatro conceptos que se consideran claves: institución, actores, cambio institucional y estabilidad institucional.

En un segundo momento se hace un esfuerzo por delimitar los alcances del pensamiento institucional desde la perspectiva del análisis de políticas públicas y muy particularmente, desde el campo de estudio de la implementación de las políticas que, desde nuestra perspectiva, constituye el principal punto de encuentro del pensamiento neoinstitucional y el análisis de políticas públicas que ha resultado particularmente muy fructífero para el estudio del gobierno y la administración pública latinoamericana.

2. CUANDO LAS INSTITUCIONES IMPORTAN

En diversos círculos académicos es ampliamente reconocida aquella definición empleada por Douglas North para definir a las instituciones: “las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1995:13), y en general, podríamos decir que existe un relativo consenso que entiende a la institución como “un sistema de normas

respecto a un conjunto particular de actividades” (Roemer, 1994:50).

Esta definición nos facilita poder imaginarnos al conjunto de instituciones fundamentalmente como una línea continua de normas reguladoras de la conducta humana –que definen las reglas del juego social retomando a North– que van desde las más informales como la costumbre y las creencias, pasando por la cultura y los valores; hasta aquellas que han alcanzado la mayor formalización dentro de una sociedad organizada y que bien podríamos decir que definen aquellos valores y principios constituyentes de todo Estado moderno, que se encuentran plasmados en las respectivas constituciones y el conjunto del entramado normativo que de ellas se deriva.

De este continuo de normas reguladoras, sin duda son las instituciones estatales las que “juegan un papel crucial en el desarrollo porque, por un lado, establecen reglas básicas para la interacción social; y, por el otro, el enorme poder de las instituciones estatales (en comparación con cualquier otra estructura institucional) pueden tener un efecto increíblemente perturbador o constructivo sobre la manera que se lleva a cabo la actividad económica, social y política” (Lüders y Rubio, 1999:111). De ahí que los diversos exponentes de este enfoque coincidan en reconocer que la manera en que las sociedades crean instituciones y éstas logran desempeñarse repercute directamente en el desarrollo y bienestar de cualquier sociedad.

No obstante la inminente relevancia que han adquirido las instituciones del Estado como promotoras del desarrollo, habría que observar que “las instituciones estatales no suplen al mercado, por el contrario, establecen un ambiente para que opere en mejores condiciones” (Ayala Espino, 1996:300), además de que hoy en día no existe un consenso en torno al rumbo que su transformación deberá seguir hacia el futuro.

Al respecto, coincidimos con Alberto Díaz Cayeros en que, aún cuando la redefinición de las instituciones

estatales ya se viene realizando, aunque de manera fortuita, basada en tanteos y ritmos muy diferentes, es importante tener un mapa conceptual de los tipos de problemas genéricos cuya solución es el reto que encaran los estados hoy en día. De entre los problemas esenciales que, de acuerdo con este autor, cualquier Estado debería enfrentar, nos interesa centrarnos en al menos tres: i) la información incompleta, ii) la rendición de cuentas e inconsistencia temporal y, iii) la acción colectiva (Lüders y Rubio, 1999:112 y 113).

La razón de destacar estos tres problemas es porque desde nuestra perspectiva constituyen el núcleo del debate que ha venido configurando una de las tendencias contemporáneas dentro de la disciplina de la administración pública: la que se orienta a reivindicar, recuperar y reconstruir su naturaleza pública (Aguilar Villanueva, 2006:40).

Debemos de reconocer sin embargo, que Carles Ramió y Miquel Salvador tienen razón en señalar que esta tendencia no ha tenido el mismo peso ni recibido la misma atención tanto por parte de los académicos como de los administradores públicos, en comparación con la que han recibido las diversas corrientes neoempresariales -identificadas con la Nueva Gestión Pública (NGP)- que representan la abrumadora mayoría de la literatura dentro de la disciplina de la administración pública y constituyen una fuente de inspiración directa para diversos funcionarios públicos (Ramió y Salvador, 2005:29).

Retomando las ideas de Díaz Cayeros, podemos decir que la información incompleta o asimétrica es un problema que está ligado a los llamados costos de transacción², entendiéndose como tales, los costos en que incurre un agente al momento de involucrarse en el proceso económico de una sociedad. En términos generales, pueden distinguirse tres tipos: los costos de información, que son los que incurre un agente para allegarse de datos que permitan conocer con cierto grado de certeza las condiciones en que se da un intercambio: la calidad de un bien, las cualidades de un empleado, la duración y requisitos de un trámite, entre

otros; los costos de negociación, que se asumen al momento de contactar otros agentes en el mercado y llegar a un acuerdo satisfactorio de intercambio teniendo en cuenta las condiciones de la transacción; finalmente, los costos de monitoreo, que incluyen los gastos para vigilar el cumplimiento de los acuerdos y, en todo caso, las erogaciones asumidas para forzar a cumplir en caso de que algún agente incumpla lo acordado³.

De esta manera, al estructurar adecuadamente los incentivos y las restricciones, las instituciones permiten establecer las reglas de actuación de los agentes para obtener la información, realizar intercambios y vigilar el cumplimiento de los acuerdos; sin embargo, éstas no siempre logran incidir sobre los costos que enfrentan todos los individuos, presentándose la llamada información asimétrica “que caracteriza a la mayor parte de las interacciones sociales y que le da una ventaja económica, y a menudo política, increíble a aquel que tiene la información en comparación con el que no la tiene” (Lüders y Rubio, 1999:124).

La asimetría de la información provoca diversos problemas como el del tipo agente-principal⁴, en donde un agente podría hacer un esfuerzo menor porque a él le conviene no esforzarse demasiado, aunque sea capaz de hacerlo y el mandante o principal ni siquiera disponga de mecanismos o procedimientos para saber qué calidad es la que predomina (Lüders y Rubio, 1999:125).

En la administración pública es frecuente encontrar este tipo de situaciones. De ahí se deriva el segundo de los problemas que nos ocupa: la rendición de cuentas e inconsistencia temporal del gobierno⁵. Si bien es cierto que las instituciones gubernamentales pueden contribuir al desarrollo de un país, facilitando el flujo de información, favoreciendo los intercambios entre agentes económicos y monitoreando el cumplimiento de los contratos; como reconoce Díaz Cayeros “el Estado puede ser la primera instancia que viola contratos y no cumple con sus compromisos. (De ahí que) El sistema político debe tener mecanismos integrados para que el

mismo gobierno sea monitoreado y obligado a cumplir” (Lüders y Rubio, 1999:141).

En este sentido, “un tipo específico de problema de rendición de cuentas con una dimensión temporal radica en que el Estado podría encontrar que es difícil comprometerse con una medida particular en el futuro, porque cuando llega el futuro le conviene más no realizar su acción prometida” (Lüders y Rubio, 1999:144).

Al respecto, coincidimos con Díaz Cayeros en señalar que la rendición de cuentas puede llegar a mejorarse significativamente en la medida en que las estructuras institucionales puedan responder a las demandas ciudadanas: “el que los ciudadanos cuenten con información oportuna y correcta sobre la gestión gubernamental es una condición necesaria para que la relación entre estructuras institucionales y demandas ciudadanas no se vuelva un diálogo de sordos” (Lüders y Rubio, 1999:144).

Finalmente, el problema de la acción colectiva se refiere a la provisión de bienes públicos que, por definición, no son rivales (lo cual significa que el hecho de que una persona lo consuma no impide el consumo que otra persona pueda hacer de él) y no excluibles (que tiene que ver con la imposibilidad de delimitar su consumo solo a quien pueda pagar por su uso). Dadas estas características, a los individuos les conviene más beneficiarse del bien sin incurrir en los costos que implica su provisión. Sin embargo, “cuando esta situación se generaliza entre muchos actores individuales, conduce al resultado subóptimo de que no se proporciona del todo ningún bien público, aunque a todo el mundo le convendría más que se suministrara el bien” (Lüders y Rubio, 1999:145).

Ante tal situación es que se justifica la intervención gubernamental en la prestación de muchos de los bienes y servicios públicos. No obstante resulta importante hacer notar que no necesariamente la intervención del gobierno constituye la única alternativa de solución: por un lado, puede ocurrir que, “como lo

han demostrado Michael Taylor⁶ y Robert Axelrod⁷ y, una situación de interacción repetida podría ocasionar la provisión de bienes públicos, incluso sin la intervención del gobierno, siempre y cuando 'la sombra del futuro' tenga gran importancia en los cálculos del agente individual" (Lüders y Rubio, 1999:147). Por otro lado, la provisión de los bienes y servicios públicos por parte del Estado, puede ocurrir:

Cuando su administración pública es lo suficientemente eficiente y capaz de rendir cuentas, o bien puede establecer las condiciones bajo las cuales pueda lograr un suministro privado. Esto abre toda una gama de arreglos de suministro que incluye concesiones, provisión conjunta, privatización de servicios públicos y subcontratación de muchos de los papeles tradicionales del Estado (Lüders y Rubio, 1999:147).

Otra contribución del pensamiento neoinstitucional que resulta relevante para este trabajo, es la distinción conceptual que hace entre instituciones y organizaciones. Al respecto, Douglass North es muy claro al señalar que "ciertamente cuando examinamos los costos que surgen como consecuencia del marco institucional vemos que son resultado no nada más de ese marco, sino también de las organizaciones que se han creado como consecuencia de él. Conceptualmente, lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas de los jugadores." (North, 1995:15).

De acuerdo con este punto de vista, las instituciones no operan en el vacío sino más bien se encuentran incorporadas en las organizaciones que, finalmente, son integradas por personas, de tal forma que:

Las instituciones (entre ellas, la Constitución, la conformación del Banco Central, los atributos legales de los ministros del Poder Ejecutivo, el Código Electoral o los procedimientos para nominar candidatos de un partido político) no se ciñen a reglas que estén, por así decirlo,

"grabadas en piedra", sino que los actores que pertenecen a organizaciones específicas (tales como los diputados de una Asamblea Nacional, los funcionarios del Banco Central, un ministerio de Educación, un Instituto Electoral o un Partido Demócrata Cristiano) las tratan de modificar para lograr algunas ventajas; mientras que otros actores que se benefician del statu quo predominante tratan de conservar las instituciones y asegurarse de que se apliquen estrictamente las reglas (Lüders y Rubio, 1999:114).

A partir de esta separación conceptual entre las reglas que restringen la conducta humana y las personas que, integradas en organizaciones específicas, personifican tales reglas e influyen sobre ellas permite explicar el cambio institucional del Estado.

En esta lógica, la perspectiva institucional constituye una visión del Estado fundamentalmente política, toda vez que lo entiende como una arena propicia para el juego entre distintos actores que intentarán cambiar o mantener las reglas del juego, de acuerdo a las ventajas que esto les represente. No obstante que el Estado como organización puede y debe ser cambiado, las instituciones nuevas que reemplacen a las anteriores deben ofrecer continuidad y certeza para que los actores económicos y sociales no teman que haya nuevos cambios en cada periodo.

Al respecto, el pensamiento neoinstitucional, como señala Rodolfo Vergara, explica convincentemente la estabilidad en los procesos sociales, apoyándose fundamentalmente en dos ideas básicas: "primero, las instituciones sólo cambian en forma incremental, es decir poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos; segundo, las normas y reglas institucionales influyen de manera determinante sobre el comportamiento individual" (March y Olsen, 1997:19).

Hasta aquí hemos hecho un repaso del pensamiento neoinstitucional a partir de los conceptos y premisas provenientes del llamado análisis económico del

Derecho⁸. Sin embargo, consideramos importante exponer las diferencias entre esta perspectiva y otras corrientes enmarcadas dentro del movimiento del nuevo institucionalismo, toda vez que los distintos énfasis se relacionan de manera directa con la forma en que explican los procesos de estabilidad y cambio institucional.

Para efectos de organizar esta revisión breve nos apoyamos en Rodolfo Vergara, para quien el nuevo institucionalismo “aunque tiene origen en una intuición común (refiriéndose a la reacción en contra del enfoque racional dominante en la tradición anglosajona)... 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” (March y Olsen, 1997:17). En este punto son coincidentes Powell y Dimaggio, al señalar que:

No puede esperarse que enfoques de las instituciones basados en terrenos tan diferentes converjan en un solo conjunto de premisas y metas. De hecho, hay muchos institucionalismos nuevos –en la economía, teoría de la organización, ciencia política y elección pública, historia y sociología– casi desvinculados, excepto por una convicción común de que los arreglos institucionales y los procesos sociales son importantes (1999: 35-36).

Sin embargo, consideramos que el mapeo inicial a partir de la división disciplinaria tradicional entre la economía, la sociología y la ciencia política –como lo sugiere Vergara– resulta una buena aproximación para los objetivos de este trabajo, ya que nos permite identificar algunos matices y diferencias conceptuales importantes entre lo que entendemos como institución, actores, así como el cambio y la estabilidad institucional.

El siguiente cuadro sinteriza las definiciones que nos interesa recuperar sobre el pensamiento neoinstitucionalista:

CUADRO 1.
DIFERENCIAS CONCEPTUALES SEGÚN LAS DISTINTAS CORRIENTES NEOINSTITUCIONALES

	Nuevo Institucionalismo Económico	Nuevo Institucionalismo Sociológico	Nuevo Institucionalismo Político
Institución	Conjunto de reglas que son obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción.	Conjunto de marcos de referencia culturales que determinan el comportamiento de los actores.	Conjunto de mecanismos (rutinas) a partir de los cuales los individuos y organizaciones toman decisiones.
Actores	Concibe a los individuos y las organizaciones como actores racionales capaces de calcular el beneficio de obedecer o no las reglas. Tienen capacidad de promover el cambio de reglas.	Concibe a los individuos y las organizaciones como actores que buscan adaptarse a las reglas. No tienen capacidad de promover el cambio de reglas.	Concibe a los individuos y las organizaciones como actores que buscan satisfacer sus preferencias dentro de un marco institucional determinado. Se reconoce una capacidad limitada para promover el cambio de reglas.
Cambio Institucional	Se explica como producto de los ajustes marginales a las reglas que promueven los actores en su búsqueda por maximizar sus preferencias.	Se explica como el resultado de una adaptación de las instituciones al medio ambiente.	Se explica como el resultado de una constante tensión entre institución y medio ambiente, originada por la permanencia de las rutinas organizacionales.
Estabilidad Institucional	Los cambios promovidos por los actores son sólo marginales y están influenciados por la presencia, entre otros factores, de costos de transacción e ideologías.	La adaptación institucional es un proceso evolutivo y ocurre pausadamente con el transcurrir del tiempo.	La adaptación institucional es un proceso evolutivo y ocurre pausadamente con el transcurrir del tiempo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los argumentos de Rodolfo Vergara.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, a diferencia del neoinstitucionalismo económico que define a los actores (individuales y colectivos) como entidades capaces de calcular los costos y beneficios de observar determinadas reglas; desde una perspectiva más sociológica, la racionalidad de los actores se concibe fundamentalmente como un proceso de adaptación a determinados marcos de referencia culturales que moldean las preferencias y opciones disponibles a los actores.

Entre ambas perspectivas teóricas que podríamos visualizar como las posiciones extremas de un continuo, encontramos el neoinstitucionalismo político que destaca la tensión permanente entre la percepción de los actores y las rutinas organizacionales como el mecanismo fundamental para explicar el cambio institucional que ocurre de manera pausada con el transcurrir del tiempo, de ahí que algunos autores lo identifiquen fundamentalmente como un proceso histórico.

De hecho, como hemos destacado en trabajos previos, el institucionalismo histórico fue una de las primeras corrientes neoinstitucionalistas en sostener que el Estado está formado y organizado por una compleja red de grupos de interés y organizaciones diferenciadas con dotaciones asimétricas de poder e influencia, en lugar de considerarlo como una unidad monolítica y homogénea (Arellano, et.al., 2010:11-12).

Este enfoque se concentró en la continuidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo y analizó la evolución de las estructuras y procesos políticos de largo plazo con el propósito de identificar los patrones de dependencia (path dependence) los cuales son entendidos fundamentalmente como procesos históricos que se caracterizan por el autorreforzamiento de una secuencia de eventos con determinadas características que obligan necesariamente a mantener una visión longitudinal para determinar los factores que hacen que las secuencias permanezcan continuas o en los

momentos en que se colapsan (Arellano et. al., 2010:12).

A diferencia del enfoque histórico, el neoinstitucionalismo sociológico no considera que las instituciones sean elementos exógenos en el análisis de los actores sociales, sino más bien son las instituciones las que moldean las preferencias de los actores, las legitiman y las dotan de significado, de tal suerte que la elección de arreglos institucionales futuros está condicionada por el pasado (Arellano, et. al., 2010:13).

Como lo sugiere Jorge Romero, un sugerente matiz del nuevo institucionalismo para la disciplina de la historia, proviene de la llamada teoría de la ideología que es concebida como el conjunto de modelos mentales compartidos y aprendidos que puede llevar a concluir que la historia importa por su capacidad de crear patrones de dependencia de los que difícilmente pueden librarse los actores (Powell y Dimaggio, 1999:19). Es decir, las ideas también importan ya que “mientras que las instituciones representan los constreñimientos externos que los individuos crean para estructurar y ordenar el ambiente, los modelos mentales son las representaciones internas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar su entorno” (Powell y Dimaggio, 1999:18).

Una idea clave para el nuevo institucionalismo sociológico tiene que ver con el isomorfismo de las organizaciones, la cual sostiene que los procesos de industrialización y burocratización de las empresas y el Estado son cada vez menos motivados por la competencia o por la necesidad de eficiencia y parecen estar ocurriendo como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares (Powell y Dimaggio, 1999:105).

Más allá de las diferencias y matices prevaletentes entre sus diversas corrientes, podemos advertir que una idea común del pensamiento neoinstitucionalista es que las instituciones importan y son determinantes para identificar los factores relevantes para explicar las

decisiones de los actores en contextos organizacionales específicos.

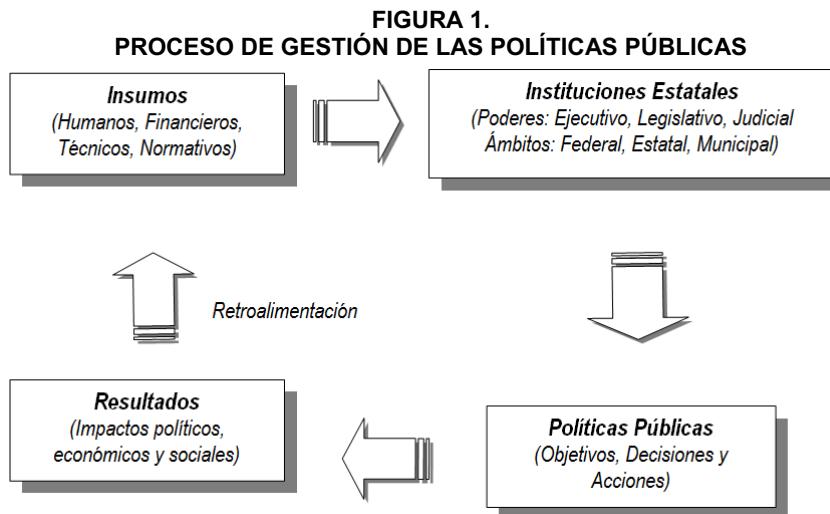
Desde nuestra perspectiva, esta intuición compartida por el pensamiento neoinstitucional vino a enriquecer de manera importante los más recientes estudios que se han emprendido acerca del gobierno y la administración pública y que, en términos generales, podríamos decir que son consistentes con la idea de enfatizar la relevancia de las instituciones sobre la calidad de las decisiones de política pública por parte de los Estados. Sobre este vínculo particular entre instituciones y políticas públicas abundaremos en la siguiente sección.

3. LAS INSTITUCIONES Y EL PROCESO DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En la sección previa hemos insistido en identificar como una de las principales aportaciones del pensamiento neoinstitucionalista a los estudios sobre el gobierno y la administración pública la idea básica que distingue las reglas del juego de los jugadores.

Esta distinción básica nos permite asumir que los gobiernos son esencialmente un conjunto de organizaciones (secretarías, direcciones generales, empresas paraestatales, juzgados, escuelas, hospitales, entre otros) que combinan determinados recursos (normativos, humanos, financieros y tecnológicos) y los transforman en políticas, programas públicos y servicios para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en suma, lograr ciertos impactos políticos, sociales y económicos (Tamayo, 1997:281).

El proceso descrito anteriormente puede ser representado gráficamente de la siguiente forma:



Fuente: Elaboración propia

En este proceso, las políticas públicas se asumen “como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.” (Tamayo, 1997:281).

Esta visión organizacional del gobierno tiene fuertes implicaciones para las políticas públicas. Para decirlo con Luis Aguilar, nos permite recordar que “más allá del diseño está la implementación de la decisión. Y más allá del presidente y de la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos” (Aguilar, 1996:35).

A partir de esta separación conceptual entre el momento del diseño de la política y su puesta en marcha, se ha venido abriendo camino un campo específico de estudio de las políticas públicas: el análisis de la implementación de las políticas.

Desde esta perspectiva de análisis, se han realizado diversas contribuciones teóricas para el entendimiento de la dinámica gubernamental que para efectos de este trabajo conviene revisar brevemente. Para este propósito, nos apoyamos en Xavier Ballart y Carles Ramió, para quienes estas diversas contribuciones se basan en dos metodologías básicas de análisis: los modelos top-down (Arriba-abajo) y los modelos bottom-up (Abajo-arriba).

De acuerdo con estos autores, las sugerencias para una adecuada implementación que se derivan de una visión top-down son las siguientes (Ballart y Ramió, 2000:519):

- Formular objetivos de forma clara y coherente,
- Minimizar el número de actores que intervienen en la implementación de una política,
- Delegar la gestión de la política a una Administración que participe de su filosofía y crea en los objetivos de la misma,
- Limitar los cambios en la medida de lo posible.

De igual forma, estos autores sintetizan las diversas críticas que han recibido los modelos top-down en tres grupos:

- El enfoque top-down parte de la decisión por la que se aprueba una determinada política pública, sin tomar en consideración los antecedentes. Sin embargo, “el proceso de formulación de la política es... importante para ver la intensidad de las demandas, el grado de consenso entre los actores afectados y los objetivos más amplios que se persiguen.”
- Su visión del proceso de implementación como un mero proceso administrativo, que deja de lado sus aspectos políticos. “Las ideas de claridad, seguimiento de los procedimientos y control central recuerdan a la concepción racional-burocrática del funcionario que toma decisiones sobre la base de criterios técnicos al margen de consideraciones políticas.”
- Finalmente, el enfoque ha sido criticado por “su excesiva focalización en los objetivos de los decisores centrales ya sean legisladores o altos cargos de la Administración que impulsa una política”; con lo cual, se deja de lado la experiencia que pueden aportar las autoridades locales y, en todo caso, la expectativa de que los diseñadores de la política puedan controlar las acciones de las organizaciones responsables de su implementación se asume como una premisa poco realista.

Por otro lado, los modelos bottom-up consideran más realista estudiar la implementación desde la perspectiva de los usuarios finales y de los técnicos y profesionales que acaban transformando la política en acciones concretas. En este sentido, distinguen dos niveles de implementación: el nivel macro, en el que los actores centrales diseñan la política pública y el nivel micro, en el que los actores locales reaccionan a los propósitos macro, desarrollando su propia política a

partir de la anterior y la aplican a casos concretos (Ballart y Ramió, 2000:520):

El principal resultado de esta orientación es la descripción de los factores que suponen una dificultad para alcanzar los objetivos fijados. Sin embargo, dado que estos factores varían de un lugar a otro, resulta difícil formular recomendaciones para las administraciones que impulsaron en primer lugar la política. Las recomendaciones suelen ser de carácter genérico y referirse a la necesidad de flexibilidad central para permitir la adaptación en el nivel local a las características del contexto.

Las principales críticas que han provocado estos modelos de implementación pueden plantearse en dos vertientes:

- El reconocimiento de flexibilidad en el nivel local, derivada de la discrecionalidad de los empleados públicos o de la capacidad de influencia en la forma en que se aplicará una política, no implica que, en todos los casos, deba prescribirse
- El excesivo énfasis en la autonomía local. “Si bien la variación en las actividades y en las acciones puede explicarse por las diferencias en el nivel local, todas las acciones y actividades deberían poder circunscribirse entre unos límites que vendrían determinados por la política en su diseño inicial.”

Como toda aproximación teórica, resulta poco probable que en la práctica se encuentren experiencias de gestión que respondan a uno de estos dos modelos “puros” y, más bien, encontremos un esfuerzo académico importante que intenta aproximar estas dos visiones. En este sentido, conviene destacar los esfuerzos de Berman (1978), quien analiza en qué contexto los modelos teóricos resultan más apropiados y define el contexto a partir de ciertos parámetros, de la siguiente forma (Ballart y Ramió, 2000:521):

El modelo top-down deberá mantenerse para aquellos supuestos en que se producen los cambios de forma incremental, la tecnología o los medios para conseguir los resultados es conocida, el entorno es fundamentalmente estable, el nivel de conflicto sobre los objetivos es bajo y las instituciones tienen bien definidas sus competencias.

El modelo bottom-up parece más adecuado al supuesto contrario de políticas innovadoras, tecnologías poco claras, conflicto sobre los objetivos y necesidad de negociación entre los actores. En estos supuestos, la implementación resultaría más factible sobre la base de delegar capacidad de decisión a los actores en el nivel local.

Por otra parte, algunas aproximaciones teóricas se basan en la distinción entre el tipo de políticas públicas desarrolladas, básicamente entre distributivas y regulatorias. Entre estas aproximaciones, resulta pertinente destacar el marco de análisis desarrollado por Paul Sabatier y Daniel Mazmanian (1980), quienes sugieren un modelo para las políticas regulatorias tradicionales "a través de las cuales las dependencias gubernamentales procuran alterar el comportamiento de grupos objetivo específicos" (Aguilar, 1996:325).

Para estos autores, el objetivo fundamental que persigue el análisis de la implementación de una política pública es identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso. "Estos factores pueden dividirse en tres categorías amplias: 1) la tratabilidad del o los problemas a los que se dirige el estatuto; 2) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación; y 3) el efecto neto de las variables 'políticas' en el apoyo a los objetivos estatutarios" (Aguilar, 1996:329).

En esta lógica, el modelo presentado por Sabatier y Mazmanian mantiene una orientación fundamentalmente del tipo bottom-up; pero "sin perder

de vista las variables legales y políticas de nivel macro que estructuran el proceso (de implementación) en su totalidad" (Aguilar, 1996:325). En otras palabras, la tesis básica sostenida por los autores considera que "la Ley tiene también la capacidad de 'estructurar' el proceso de implementación a través de la selección de las instituciones responsables, a través de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y finalmente mediante la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a los actores no pertenecientes a las agencias" (Aguilar, 1996:336).

Desde esta aproximación es posible establecer los vínculos que relacionan el entorno de una organización pública con sus estructuras y rutinas, su propia cultura organizacional, así como con el comportamiento y los hábitos de sus miembros para comprender y valorar el nivel de profundidad y los alcances que supone todo cambio institucional. En este sentido, Ramió distingue dos escenarios posibles de cambio institucional: el cambio parcial y el cambio total (Ramió, 1999:209).

El primer escenario supone un cambio alentado por el entorno que implica modificaciones en el sistema socioestructural (objetivos, estructura, recursos humanos, recursos materiales), cuyos efectos no alteran de manera relevante la cultura organizacional, por lo que el cambio es asumido por los integrantes de la organización (servidores públicos) y eventualmente surgirán algunos problemas producto de la resistencia al cambio. En tal circunstancia nos encontramos ante un cambio organizacional poco profundo (Ramió, 1999:208).

En el segundo escenario, el cambio promovido por el entorno supone modificaciones muy importantes en el sistema socioestructural que a su vez implican alteraciones profundas en la cultura organizacional, aunque también se reconoce que es posible que el propio entorno exija directamente una modificación sobre la cultura organizacional. En cualquiera de estas opciones, es previsible la aparición de resistencias al cambio más intensas que pueden llegar a afectar e

incluso, a bloquear los esfuerzos de cambio de las instituciones públicas (Ramió, 1999:208).

4. CONSIDERACIONES FINALES

Quisiéramos apuntar algunos comentarios con el ánimo de abonar a la reflexión sobre algunas de las ideas que hemos venido asentando a lo largo de esta selectiva revisión bibliográfica que hemos realizado acerca del pensamiento neoinstitucionalista.

Lo primero que quisiéramos destacar es la pertinencia del marco general de análisis que aquí hemos esbozado. En este sentido, esperamos haber sido suficientemente persuasivos sobre las bondades que supone una estrategia que combina las premisas del pensamiento neoinstitucional con el enfoque de análisis de políticas públicas, particularmente el relacionado con los estudios de implementación de políticas, ya que, desde nuestra perspectiva, dicha estrategia abre posibilidades que vienen a enriquecer el diseño de cualquier investigación sobre los procesos de cambio institucional.

Algunos trabajos académicos derivados de nuestra experiencia en el ámbito de la investigación, podrían ilustrar mejor la idea que nos interesa destacar aquí. Tal es el caso de la evaluación realizada a la política de regionalización impulsada por el Gobierno del Estado de Jalisco durante el periodo 1995-2000 (Arias, 2008). En dicho trabajo se adoptó expresamente la perspectiva del neoinstitucionalismo político al que nos hemos referido en la primera sección de este documento y, en términos generales, podemos afirmar que sus principales hallazgos contribuyeron a confirmar los argumentos sostenidos por March y Olsen en el sentido de que toda reforma institucional, definida como un conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y la cultura de una organización, suele ser ambigua, puesta en práctica sólo a medias y finalmente olvidada por sus promotores para prestar atención a problemas más graves y urgentes (March y Olsen, 1997:29-30).

Otro trabajo ilustrativo es el estudio de caso sobre la Comisión de Mejoramiento de la Función Pública en el Ayuntamiento de Zapopan durante el periodo 2007-2009 (Cfr. Arellano, et. al., 2010). Este estudio de caso se centró, de manera particular, en las estrategias de negociación entre actores políticos, específicamente entre el Presidente Municipal y el regidor de oposición que presidió la referida Comisión edilicia, las cuales fueron establecidas en el contexto de una ambiciosa agenda que buscó expresamente introducir el sistema de servicio civil de carrera como una opción válida para la profesionalización de servidores públicos municipales. Para ello, se privilegió la perspectiva neoinstitucionalista económica, cuyo énfasis es el cálculo de los actores frente a la adopción de determinadas alternativas de política pública.

La decisión que nos llevó adoptar distintos enfoques del pensamiento institucionalista en cada uno de los trabajos a los que nos hemos referido, nos da pie a otra línea de reflexión que podríamos hacer a partir de una comparación entre las distintas corrientes del pensamiento neoinstitucionalista referidas en este trabajo.

Apoyándonos en nuestra propia experiencia de investigación, es posible advertir que la variable clave para valorar la pertinencia de adoptar un enfoque particular del pensamiento institucionalista tiene que ver con la temporalidad del fenómeno que nos interesa estudiar. En este sentido y aunque parezca una verdad de perogrullo, no podemos dejar de señalar que el enfoque sociológico resulta comparativamente más pertinente cuando nuestro interés se centra en el análisis de fenómenos de cambio institucional de largo plazo, en tanto que la pertinencia del enfoque económico parece ser mayor para el análisis de fenómenos de cambios coyunturales de corto plazo y, finalmente, un fenómeno cuya temporalidad es posible ubicar en el mediano plazo, el enfoque político puede resultar más revelador y rico en el análisis al centrarse en esa tensión prevaleciente entre los actores y sus expectativas de cambio y la permanencia derivada de las rutinas y la cultura organizacional.

De cualquier forma, todo parece indicar que el principio de interdisciplinariedad propio del análisis de políticas públicas llevado al pensamiento neoinstitucionalista puede ser una ruta que nos ofrece innumerables líneas de investigación en el ámbito del gobierno y la administración pública.

5. NOTAS

1. Desde la perspectiva institucional se han producido diversas investigaciones que han abordado los más diversos ámbitos: desde estudios comparados del federalismo (Argullol, 2004), las relaciones intergubernamentales y la descentralización (Jordana, 2001), la fiscalización superior en México (García, 2008) estudios sobre el Poder Judicial en Jalisco (Arellano, 2008), la política de regionalización en Jalisco (Arias, 2008), el desempeño de los gobiernos municipales (Sánchez, 2008) hasta los más diversos estudios acerca de la administración pública en Jalisco (Arellano, et al., 2010).
2. De acuerdo con Williamson, los costos de transacción son el equivalente económico de la fricción en los sistemas físicos y las primeras aportaciones pueden ubicarse durante la década de los años treinta, con diversos trabajos sobre la naturaleza de la organización económica realizados desde el campo de la economía (Frank Knight, John R. Commons, Ronald Coase), el derecho (Karl Llewellyn) y el estudio de las organizaciones (Chester Barnard). En: (Williamson, 1985:13-18).
3. Williamson sugiere “distinguir los costos de transacción del tipo ex ante y de tipo ex post. Los primeros son los costos de la redacción, negociación y salvaguarda de un acuerdo... Los costos ex post de la contratación asumen varias formas: 1) los costos de mala adaptación en que se incurre cuando las transacciones se salen del alineamiento en relación con lo que Masahiko Auki llama la ‘cambiante curva contractual’...2) los costos del regateo en que se incurre cuando se hacen esfuerzos bilaterales para corregir las malas alineaciones ex post; 3) los costos de establecimiento y administración asociados a las estructuras de gobernación (que a menudo no son los tribunales) a las que se envían las disputas, y 4) los costos del aseguramiento de los compromisos.” En: (Williamson, 1985: 30-32).
4. Entre los pioneros de la teoría de la agencia-principal se ubica a S. Ross. Cfr. (Stephen A. Ross, 1977).
5. Este concepto fue introducido por primera vez por Kydland y Prescott, quienes concluyeron que no existe un mecanismo de control que pueda ser aplicado a la planeación económica cuando las expectativas son racionales. Cfr. (Kydland y Prescott, 1977).
6. A partir de un estudio detallado de la cooperación en ausencia del Estado o de otro tipo de coerción, este autor formula una interesante crítica a la justificación más persuasiva del Estado, la cual se apoya en el argumento de que, sin éste, las personas no podrían cooperar exitosamente en la realización de sus intereses comunes y, en particular, no estarían en posibilidad de producir por sí mismos ciertos bienes públicos. Cfr. (Taylor, 1987).
7. En buena medida, las críticas de Taylor serían retomadas por Axelrod en su libro la evolución de la cooperación, en el que presenta su teoría de la cooperación apoyada sobre la investigación de individuos que persiguen sus propios intereses sin la ayuda de una autoridad central para forzarlos a cooperar entre ellos. Cfr. (Axelrod, 1984).
8. De acuerdo con Andrés Roemer, la perspectiva neoinstitucional se inscribe dentro del movimiento más amplio que busca integrar

estudios de derecho y economía, en el que es posible distinguir diversas aproximaciones desde la perspectiva tradicional, de la elección pública, los estudios de la crítica jurídica y las perspectivas propias de la Europa continental y América Latina. Cfr. (Roemer, 1994).

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, LUIS. (2006). **Gobernanza y gestión pública**. Fondo de Cultura Económica. México.
- (1996). **La implementación de las políticas**. Segunda edición. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Arellano Ríos, Alberto. (2008). **Poder Judicial y cambio institucional en Jalisco**. Conflicto y acuerdo en la reforma política de 1997. El Colegio de Jalisco. México.
- Arellano Ríos, Alberto, Roberto Arias De La Mora, Nancy García Vázquez Y Eduardo Rodríguez Pérez. (2010). **Del discurso a la práctica**. Cuatro estudios acerca de la administración pública en Jalisco. El Colegio de Jalisco. México.
- Argullol Murgadas, Enric (director). (2004). **Federalismo y Autonomía**. Ariel. España.
- Arias De La Mora, Roberto. (2008). **Alternancia política y gestión pública en Jalisco**. Política de regionalización, 1995-2000. El Colegio de Jalisco. México.
- Axelrod, Robert. (1984). **The evolution of cooperation**. New York Basic books. Estados Unidos.
- Ayala Espino, José (1999). **Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico**. Fondo de Cultura Económica. México.
- (1996). **Mercado, elección pública e instituciones**. Una revisión de las teorías modernas del Estado. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Ballart, Xavier Y Carles Ramió (2000). **Ciencia de la Administración**. Tirant Lo Blanch. España.
- Bernan, Paul. (1978). **"El estudio de la macro y micro-implementación"**. En: Luis F. Aguilar. La implementación de las políticas. Miguel Ángel Porrúa. México. pp. 281-321.
- Camacho Solís, Manuel. (1991). **"Reformas y Gobernabilidad"**, Revista Nexos, Vol. 163, No. 2 (Julio), pp. 35-37.
- Castañeda Sabido, Fernando Y Angélica Cuéllar Vázquez. Coordinadores (1997). **El uso y la práctica de la ley en México**. Miguel Ángel Porrúa. México.
- García Vázquez, Nancy. (2008). **Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México**. El Colegio de Jalisco, INAP. México.
- Harmon, Michael M. Y Richard T. Mayer. (1999). **Teoría de la organización para la administración pública**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica. México.
- Jordana, Jacint. (2001). **Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional**. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie documentos de trabajo I-22UE. Unión Europea.
- Katz, Isaac M. (1999). **La constitución y el desarrollo económico de México**. Cal y Arena. México.
- Kydland Finn E. Y Edgard C. Prescott. (1977). **"Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans"**. Journal of Political Economy. Vol. 85, (Junio). pp. 473-492.
- Lindblom, Charles E. (1991). **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Eduardo Zapico

- Goñi (traductor). Ministerio para las Administraciones Públicas. España.
- Lüders, Rolf Y Luis Rubio. Coordinadores. (1999). **Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual.** Miguel Ángel Porrúa- CIDAC- CINDE. México.
- March, James G. Y Johan P. Olsen (1997). **El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política.** Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de Sinaloa. México.
- North, Douglass C. (1995). **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.** Agustín Barcena (traductor). Fondo de Cultura Económica. México.
- Powell, Walter W. Y Paul J. Dimaggio (compiladores). (1999). **El nuevo institucionalismos en el análisis organizacional.** Universidad Autónoma del Estado de México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica. México.
- Ramió, Carles (1999). **Teoría de la organización y administración pública.** Tecnos. España.
- Ramió, Carles Y Miquel Salvador. (2005). **Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina.** Fundación CIDOB. España.
- Roemer, Andrés (1994). **Introducción al análisis económico del derecho.** ITAM, FCE, SMGE. México.
- Ross, Stephen A. (1977). “**The economic theory of agency: the principal problem**”. American Economic Review, vol. 63:2 (mayo). 1977. pp. 134-139.
- Sabatier Paul A. Y Daniel A. Mazmanian. (1980). “**A conceptual framework of the implementation process**”. En: Stella Z. Theodoulou and Matthew A. Cahn. (1995). Public Policy. The essential readings. Prentice Hall. Estados Unidos. pp. 153-173.
- Sánchez Bernal, Antonio. (2008). **Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México.** Plaza y Valdés Editores y Academia Jalisciense de Ciencias, A.C. México.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997). **El análisis de las políticas públicas.** En: Bañón, R. y E. Carrillo (editores). 1997. La nueva administración pública. Alianza. Madrid. pp. 281-312.
- Taylor, Michael. (1987). **The possibility of cooperation studies in rationality and social change.** Cambridge University Press. Inglaterra.
- Williamson, Oliver E. (1985). **Las instituciones económicas del capitalismo.** Fondo de Cultura Económica. México.