

¿Existe como estudio del objeto de la administración pública el nuevo institucionalismo?

José Juan Sánchez González

I. Estudios del objeto de la Administración Pública

Las Ciencias Sociales requieren de tres elementos fundamentales para ser consideradas disciplinas científicas: primero, un objeto de estudio (actividad) que le sea propio, que tenga un carácter histórico y que se haya independizado de otras actividades similares pero diferentes; segundo, un estudio del objeto (disciplina) que se constituye por todas las obras, investigaciones y trabajos que los cultivadores y estudiosos han realizado en torno al objeto de estudio de manera sistematizada y ordenada aspirando a generar teorías; y tercero, métodos de estudio que sirva como herramienta metodológica para abordar el análisis y estudio del objeto de estudio con un tratamiento científico.

La Administración Pública desde su fundación original –Bonnin en 1808- hasta su origen moderno –Wilson en 1887- ha contado con diversos estudios del objeto que le permiten continuar una larga tradición histórica de desarrollo del conocimiento de la actividad organizada del Estado. Por limitaciones de espacio, solo mencionaremos de manera enunciativa, no limitativa a los enfoques más representativas y a los autores que las simbolizan. Cabe señalar, que en caso del Nuevo Institucionalismo, aparece de manera marginal en los estudios de Simon, March y Crozier, aunque en el marco de las aportaciones de la teoría organizacional.¹

La Administración Pública a lo largo de su historia, cuenta con un solo objeto de estudio, que es la actividad organizada del Estado. Woodrow Wilson –padre de la Administración Pública moderna- en su estudio clásico señala que la Administración como ciencia práctica “(...) el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuadamente y exitosamente el gobierno, en segundo lugar cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo”.²

Los estudios del objeto de la disciplina, muestran la diversidad de *focus* de interés para el campo de estudio. Mientras que algunos fueron determinantes en el desarrollo teórico de la Administración Pública en el siglo XX (Estado, gobierno, poder ejecutivo, burocracia y organización), existen otros que siguen siendo representativos en el siglo XXI (*public policy*, *public management*, y *governance*), aunque provienen del milenio anterior.

La Administración Pública es una Ciencia Social en desarrollo que continua realizando investigaciones propias de su objeto de estudio, que se concibe diferente a la Administración, que tiene raíces cognoscitivas en el Derecho y la Economía, aunque son diferentes a estas disciplinas. Nace en el seno de la Ciencia Política, no obstante, desde su fundación comienza a desarrollar su propia naturaleza y la búsqueda de su propia identidad.³ La disciplina continua ampliando sus horizontes teóricos por lo que aún esta por escribirse los nuevos derroteros disciplinarios.

¹ José Juan Sánchez, González. *La Administración Pública como Ciencia. Su objeto y estudio*. México, IAPEM, Plaza y Valdes, 2001, pp. 167-200.

² Woodrow Wilson. “El Estudio de la Administración Pública”, *Revista de Administración Pública*, Revista Conmemorativa del 25 aniversario, México, INAP, 1980, p. 275.

³ Henry Nicholas L. “La Raíz y las Ramas: Peripecias de la Administración Pública hacia el Futuro”. Naomi Lynn y Aarón Wildavsky (comps.) *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 45.

II. El Viejo Institucionalismo en las Ciencias Sociales

La Ciencia Política tiene sus raíces en el estudio de las instituciones. Durante gran parte del período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial la disciplina 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”.⁴ Mientras que en la Economía, los antecedentes del Nuevo Institucionalismo son señalados el historicismo alemán, la escuela austriaca y el marxismo.⁵

Una exitosa contrarreforma, iniciada durante la década de 1980, produjo un retorno al fuerte 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.

Los primeros filósofos políticos empezaron a identificar y analizar el éxito de estas instituciones en la acción de gobierno, y luego hicieron recomendaciones para que se diseñaran otras instituciones basadas en aquellas observaciones, tal como lo sostenía Aristóteles. Thomas Hobbes asistió al colapso de la vida política durante la Guerra Civil inglesa y por ello defendió la necesidad de construir instituciones fuertes para salvar a la humanidad de sus peores instintos. John Locke desarrolló una concepción más contractual de las instituciones públicas e inició el camino hacia estructuras más democráticas. Montesquieu identificó la necesidad de equilibrio en las estructuras políticas y estableció las bases que tendía a debilitar los gobiernos potencialmente autocráticos. Estos pensadores políticos podría ampliarse, pero la cuestión fundamental sigue siendo la misma: el pensamiento político tiene sus raíces en el análisis y el diseño de las instituciones.

La tradición política angloamericana asignaba un papel menos significativo al Estado que la tradición europea continental, pero aun así los institucionalistas estadounidense se preocuparon por estudiar las instituciones formales de gobierno. Por ejemplo, en Estados Unidos Woodrow Wilson fue uno de los primeros presidentes de la Asociación Americana de Ciencia Política durante la década de 1880 y también más tarde fue presidente de la Universidad de Princeton y también más tarde presidente de Estados Unidos. Su famoso ensayo de 1887 sobre la burocracia señalaba lo que el gobierno norteamericano podía aprender del gobierno europeo. Asimismo, *Congressional Government* de Wilson fue un intento de lograr que los estudiosos de la Ciencia Política consideraban los problemas del gobierno dividido.⁶

Durante su vida política Wilson fue un líder intelectual del Movimiento Progresista (*Progressive Movement*). Tanto los intelectuales como los políticos vinculados al movimiento pretendía reformar las instituciones del gobierno estadounidense, principalmente para eliminar todo lo que consideraban un efecto perjudicial del partidismo. Esta tradición progresiva se reflejó más tarde en organizaciones tales como el Centro de Informaciones de la Administración Pública (*Public Administration Clearing House*) de la Universidad de Chicago. Este grupo contó con destacadas personalidades –como Charles Merriam, Louis

⁴ B. Guy Peters. *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. España, Gedisa, 2003, p. 13. Aunque Peters aborda el tema del nuevo institucionalismo desde la perspectiva de la Ciencia Política, este estudio sirve como referencia dentro de las Ciencias Sociales y de la propia Administración Pública.

⁵ José Ayala Espino. *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 29-31.

⁶ Woodrow Wilson. *Congressional Government*. Boston, Houghton Mifflin, 1900 (1884).

Brownlow, Leonard White y posteriormente Herbert Simon- desempeñó un papel importante en la difusión de ideas de reforma, tales como la de tener administradores profesionales y suministró asistencia para la administración del *New Deal* (Dimock).

Desde el punto de vista de la teoría organizacional, el Nuevo Institucionalismo tiene sus raíces en el viejo institucionalismo de Philip Selznick y sus asociados, no obstante, que existen diferencias. Tanto el viejo como el Nuevo Institucionalismo comparten un escepticismo con respecto a los modelos de organización basados en el acto racional y cada uno considera la institucionalización un proceso dependiente del Estado que hace a las organizaciones menos racionales instrumentalmente al limitar las opciones que pueden seguir.⁷

El viejo institucionalismo era directamente político en su análisis del conflicto de grupo y la estrategia organizacional. El liderazgo de la Autoridad del Valle del Tennessee, por ejemplo, cooptó el electorado externo intencionalmente, modificando los planes agrícolas más populistas de sus creadores para proteger el programa de electrificación rural.⁸ En contraste, el Nuevo Institucionalismo por lo común ha dado menos importancia a los conflictos de interés dentro y entre las organizaciones, o bien ha observado la forma en que las organizaciones responden a esos conflictos desarrollando estructuras administrativas muy elaboradas. Según Peters, el viejo institucionalismo muestra cinco características propias que son las siguientes:

- 1) *el legalismo*: se ocupa de la ley y del papel central de la ley en la actividad gubernamental. La ley constituye tanto la estructura del sector público como una herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos. Por tanto, ocuparse de las instituciones era igual a ocuparse de la legislación;
- 2) *el estructuralismo*: la estructura cuenta y determina el comportamiento. El enfoque estructuralista dejó poco espacio para la idea de que la influencia de los individuos modifica el curso de los acontecimientos dentro del gobierno;
- 3) *el holismo*: muchos viejos institucionalistas fueron comparativistas, debido a que su énfasis en el análisis formal-legal les exigía otros sistemas para poder obtener alguna variación;
- 4) *el historicismo*: tenían una fuerte fundamentación histórica. Los viejos institucionalistas veían una pauta de influencia mutua y de largo plazo. Las acciones del Estado influían sobre la sociedad en la misma medida en que la sociedad moldeaba la política;
- 5) *análisis normativo*: la preocupación de los institucionalistas por las normas y los valores significaba que su trabajo no podía ser científico, al menos no en el sentido positivista del término.

Los viejos institucionalistas elaboraron un rico e importante cuerpo de conocimiento. Aunque carecieron de incorporar factores que actualmente impulsan el análisis institucionalista contemporáneo. El institucionalismo presagió los elementos estructurales del gobierno, como también sus elementos históricos y normativos.

⁷ Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (comp.) *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México y el Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 46.

⁸ Philip Selznick. "El Mecanismo de Cooptación". Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. *Clásicos de la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 308-320.

III. El Nuevo Institucionalismo: una orientación de estudio en las Ciencias Sociales

Durante la década de 1950, la teoría de las organizaciones sufre cambios fundamentales.⁹ En una primera etapa, el paradigma racional que dominaba hasta entonces la disciplina, es cuestionado seriamente en los trabajos de Herbert Simon.¹⁰ Simon argumenta que los seres humanos no optimizan en sus decisiones organizacionales, debido a dos razones: primero, su capacidad cognoscitiva es limitada, por lo que no son capaces de procesar toda la información del problema; segundo, las decisiones organizacionales normalmente se toman bajo severas restricciones de tiempo y presupuesto. Por tanto, concluye Simon, el modelo racional de toma de decisiones como objetivo de optimización de los recursos organizacionales es irreal.

Simon propone un modelo de racionalidad limitada, que deja de lado el propósito de encontrar la alternativa óptima, no tiene la necesidad de examinar exhaustivamente todo el abanico de alternativas posibles. El modelo de racionalidad limitada es la base sobre la que Simon y March constituyen su análisis organizacional.¹¹ El modelo introduce nuevos elementos en el estudio de toma de decisiones. La más importante es reconocer que las organizaciones operan con escasos recursos al tomar una decisión: el tiempo, la información y la capacidad para procesar son limitados. Las organizaciones tienen una capacidad limitada de atención organizacional.

En una segunda etapa, a principios de 1970, March, Olsen y Cohen propusieron un modelo alternativo al de racionalidad limitada para describir el proceso de toma de decisiones en las organizaciones.¹² El modelo de botes de basura (*garbage can model*) incluye el elemento temporal en el estudio de las decisiones organizacionales. En este modelo las soluciones no son diseñadas para resolver un problema en particular; por el contrario, toda organización tiene permanentemente disponible un abanico de soluciones posibles que flotan en sus instancias decisorias. Cuando un problema aparece en la agenda de la organización, le es asignada una solución ya existente, situación que se presenta de manera fortuita.

En los años subsiguientes, March y Olsen radicalizan aún más su crítica al concepto de racionalidad. Insisten en que el concepto de racionalidad deforma de manera fundamental la comprensión de los procesos de toma de decisiones en las organizaciones.¹³ Su argumento principal es que el concepto de preferencia no es compatible con la evidencia del comportamiento organizacional: las preferencias cambian a menudo, son ambiguas y en ocasiones los agentes pueden incluso tener preferencias inconsistentes.¹⁴

⁹ Rodolfo Vergara. "El Redescubrimiento de las Instituciones": de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política. Estudio Introductorio del libro: James G. March y Johan P. Olsen. *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa y Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 11-16.

¹⁰ Herbert A. Simon. "A Behavioral Model of Rational Choice". *Quarterly Journal of Economics*, 69, 1955, pp. 99-118; *Models of Man*. Nueva York, Jhon Wiley, 1957; *El Comportamiento Administrativo*. Madrid, Aguilar, 1970 (1947).

¹¹ James March y Herbert Simon. *Teoría de la Organización*. Barcelona, Ariel, 1969.

¹² James March y Joan Olsen. "Garbage Can Models of Decision Making in Organizations". James March y R. Weissinger-Batlon (cords.) *Ambiguity and Command: Organizational Perspectives on Military Decision Making*. Cambridge, Ballinger, 1986.

¹³ James March. "Bounded Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice". *The Bell Journal of Economics*, vol. 9, núm. 2, 1978; "The Tecnology of Foolishness". *Decisions and Organizations*. Oxford, Basil Blackwell, 1988; James March y Joan Olsen. "The Uncertainty of the Past: Organizational Learning under Ambiguity". *European Journal of Political Research*, 3, 1975.

¹⁴ Los trabajos organizacionales de March y Olsen, no logran proponer un modelo alternativo que explique claramente el comportamiento y la toma de decisiones en la vida organizacional.

El conductismo y la elección racional, son dos transformaciones que constituyen el telón de fondo contra el cual nació el Nuevo Institucionalismo en el contexto de las Ciencias Sociales. Los conductistas argumentaban que, para entender la política y explicar los resultados, los análisis no se deberían enfocar en los atributos formales de las instituciones gubernamentales, sino en la distribución informal del poder, en las actitudes y en el comportamiento político.¹⁵ Por lo que respecta a la elección racional con respecto a la Administración Pública, representa una faceta del trabajo en la economía neoclásica que tiene las implicaciones más radicales para la teoría de la disciplina. En esta vertiente, se considera al individuo como la unidad básica de su análisis, de modo que el tradicional “hombre económico” es reemplazado por el “hombre que toma decisiones”.¹⁶

El estudio de las instituciones experimenta un renacimiento en todas las Ciencias Sociales. En algunos sectores, este desarrollo es una reacción contra la revolución conductual de décadas anteriores, la cual interpretó la conducta económica y política colectiva como la consecuencia agregada de la elección individual. Los conductistas consideraban a las instituciones epifenoménicas, la simple suma de las propiedades al nivel individual. Pero su omisión del contexto social y de la permanencia de las instituciones sociales trajo un costo muy alto, especialmente en un mundo en que “las instituciones sociales, políticas y económicas se han expandido, se han vuelto considerablemente más complejas y cuentan con más recursos, y *prima facie* son más importantes para la vida colectiva”.¹⁷

Los primeros defensores del Nuevo Institucionalismo, especialmente James March y Johan Olsen, quienes dieron nombre al movimiento (1984), hicieron declaraciones positivas acerca de lo que creían que la teoría política empírica debía ser. Afirmaban, que los enfoques conductista y de elección racional, visiones que habían caracterizado las teorías de la política desde 1950, se caracterizaban por ser contextualista, reduccionista, utilitaria, instrumentalista y funcionalista.¹⁸

A partir de estas críticas de la Ciencia Política de la época, March y Olsen propusieron crear un Nuevo Institucionalismo, el cual reemplazaría las cinco principales características de la Ciencia Política, por una concepción que colocara la acción colectiva en el centro del análisis en las Ciencias Sociales.

Desde la perspectiva institucional, el objetivo de los estudios políticos no es analizar el enfrentamiento, sino los mecanismos de formación del consenso y la creación de metas colectivas en la sociedad. En consecuencia, 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 y el es conocido como marco institucional.¹⁹

¹⁵ Jorge Javier Romero. “Estudio Introductorio. Los Nuevos Institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías”. En Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (comp.) *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México y el Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 9.

¹⁶ Omar Guerrero. *Teoría Administrativa del Estado*. México, Oxford University Press, 2000, p. 285.

¹⁷ James G. March y Johan P. Olsen. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. *American Political Science Review*, 78, 1984, pp. 734.

¹⁸ James G. March y Johan P. Olsen. *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa y Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 33.

¹⁹ Rodolfo Vergara. *Op. cit.* pp. 9-10.

IV. El Nuevo Institucionalismo: diversos géneros y no sólo una criatura

El Nuevo Institucionalismo es un enfoque teórico que ha aparecido en las Ciencias Sociales anglosajonas durante los últimos 20 años como una reacción en contra del éxito del enfoque racional. Típicamente, los modelos racionales prestan poca atención e importancia al contexto en que se desenvuelven los agentes. En estos modelos, la interacción entre agentes está libre de toda “fricción”, por lo cual es suficiente con conocer las preferencias de los individuos y asumir las premisas del modelo racional para reducir su comportamiento. Por el contrario, el Nuevo Institucionalismo argumenta que los contextos institucionales – políticos, sociales, económicos, culturales- dentro de los que actúan los individuos influyen de manera determinante sobre su comportamiento.²⁰

“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionaron a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”.²¹

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.²² March y Olsen afirman que: “Es probable que fuese más exacto describir el pensamiento reciente como la mezcla de elementos de un viejo institucionalismo con estilos no institucionales de las teorías políticas recientes”.²³ Peters señala que “(...) el nuevo institucionalismo no es, por así decir, un ejemplar, sino un género y contiene diversas especies”.²⁴

DiMaggio y Powell (1991) afirman que en el Nuevo Institucionalismo “(...) frecuentemente es más fácil ponerse de acuerdo sobre lo que *no* es que sobre lo que *es*. Hay varias razones para esta ambigüedad: los estudiosos que han escrito sobre las instituciones a menudo las han definido de manera casual; el institucionalismo tiene distintos significados en diferentes disciplinas; incluso dentro de la teoría de la organización, los ‘institucionalistas’ difieren en el relativo énfasis que dan a las características micro y macro, en sus ponderaciones de los aspectos cognoscitivo y normativo de las instituciones, y en la importancia que atribuyen a los intereses y a las redes de relaciones en la creación y difusión de las instituciones”.²⁵ 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 más importantes.

²⁰ *Ibid*, pp. 16-17.

²¹ Douglass C. North. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 13.

²² *Ibid*, p. 17.

²³ James G. March y Johan P. Olsen. *Op. cit.* p. 43.

²⁴ B. Guy Peters. *Op. cit.* p. 14.

²⁵ Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (comp.) *Op. cit.* p. 33.

Las tipologías del Nuevo Institucionalismo son variadas y diferentes. Vergara (1997) propone tres corrientes: Nuevo Institucionalismo en la Economía, la Sociología y la Ciencia Política.²⁶ Hall y Taylor (1994) proponen cuatro subdivisiones: el Nuevo Institucionalismo en la Historia comparada; el Nuevo Institucionalismo racionalista; el Nuevo Institucionalismo económico; y el Nuevo Institucionalismo sociológico.²⁷ Por su parte, Scott (1995) divide el Nuevo Institucionalismo en tres corrientes: regulatorio (económico), normativo (ciencia política) y cognitivo (sociológico).²⁸ Peters (2003) divide al Nuevo Institucionalismo en cinco géneros, según el siguiente cuadro 3.

Uno de los elementos centrales de la vertiente del Nuevo Institucionalismo es, sobre todo, el análisis de la estabilización y del cambio institucional, con el enfoque de la teoría organizacional y el papel de las instituciones en un contexto político, a partir de las modificaciones en las reglas, en las normas, en las tradiciones y en los ambientes de estructuras públicas.²⁹

El cambio institucional es el producto del ajuste de reglas, complementado con un análisis de las transformaciones en la estructura jurídica y funcional, mismos que se pueden manifestar a partir de dos procesos diferenciados: el primero de orden agregativo, y el segundo de orden integrativo. De acuerdo con March y Olsen, “los procesos agregativos consisten en una negociación o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunos de sus preferencias a cambio de satisfacer otras necesidades (...) los procesos integrativos son aquellos en los que los ciudadanos participan en una dinámica de preferencias compartidas por todos”.³⁰

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.³¹

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; y 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.³²

²⁶ Rodolfo Vergara. *Op. cit.* pp. 17-24.

²⁷ P. Hall y R. Taylor. “Political Science and the Four New Institutionalisms”. Texto presentado en el encuentro anual de la American Political Science Association. New York, septiembre de 1994.

²⁸ R. Scott. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, Sage, 1995.

²⁹ J. March y J. Olsen. *Op. cit.* pp. 75-76.

³⁰ *Ibid*, pp. 199-200.

³¹ Peter Hall y Rosemary Taylor. “La Ciencia Política y los Tres Nuevos Institucionalismos”. Victor Alarcón y Héctor Zamitiz (coords.) *La Revista Conmemorativa del Colegio*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, pp. 15-51.

³² Michel Crozier y Erhard Friedber. *El Actor y el Sistema. Las Restricciones de la Acción Colectiva*. México, Alianza Editorial, 1990, pp. 70-73.

V. ¿Hay un Nuevo Institucionalismo en la Administración Pública?

Para responder a esta pregunta compleja, desde la perspectiva de la disciplina, sugerimos algunas argumentaciones, sujetas a una mayor argumentación y discusión. En primer lugar, la Administración Pública es una ciencia interdisciplinaria que continúa recibiendo aportaciones de otros campos de estudios de las Ciencias Sociales. No obstante, que en los inicios de la disciplina diversos enfoques prevalecieron en los temas de la agenda del campo de estudio –jurídico, político, económico, psicológico y sociológico- en la actualidad, los intereses, preocupaciones, énfasis y orientaciones se encuentran enfocados a otros aspectos como asuntos éticos, legales, ciudadanos y del interés público.

En segundo lugar, aunque el Nuevo Institucionalismo es un género interdisciplinario que se nutre de diversos campos disciplinarios, los enfoques económicos, sociológicos, históricos y políticos. No obstante, la veta del Nuevo Institucionalismo en la bibliografía más relevante y especializada de la Administración Pública no aparecen de manera evidente y documentada. Debe reconocerse que es desde la Ciencia Política, donde la preocupación del Nuevo Institucionalismo emerge más ligada a las preocupaciones de la Administración Pública. Sin embargo, no existe un arraigo de esta corriente en el campo de estudio. Una revisión exhaustiva de las principales revistas y libros publicados en la materia, podrían confirmarlo.

En tercer lugar, se puede sostener que no existe una corriente con suficiente sistematización y presencia del Nuevo Institucionalismo en la Administración Pública. En el caso de que exista, se encontraría en sus inicios y comenzando a intentar aplicar los principales supuestos teóricos en la disciplina. Mientras que los enfoques de las políticas públicas (*policy*), la gerencia o gestión pública (*management*) o la gobernanza (*governance*), han propiciado cada uno en su momento histórico producido estudios, investigaciones y debates para incrustarse en la disciplina, el Nuevo Institucionalismo no es un enfoque dominante en la actualidad.

En cuarto lugar, la aplicación del Nuevo Institucionalismo en la Administración Pública está en construcción y en proceso de elaboración dentro del campo de estudio. ¿Es el Nuevo Institucionalismo una moda comparada con los avances logrados en lo económico, político y sociológico? Los especialistas en la disciplina tendrán que demostrar las aplicaciones para este género de estudio. De lo contrario, será sólo una orientación de estudio no predominante en los diversos estudios del objeto de la Administración Pública.

En quinto lugar, en una perspectiva optimista del asunto, debe reconocerse que a pesar de que se afirma que el Nuevo Institucionalismo no es una escuela unificada, ello no sugiere que sus aportaciones no sean notables en el campo disciplinario de la Administración Pública. Lo relevante es que nuevas formas de expresión en el campo de estudio se manifiestan y enriquecen los estudios de la disciplina, así como el ejercicio mismo de la acción pública.³³

En quinto lugar, existe evidencia que si bien la Administración Pública es confrontada y cruzada no sólo con uno, sino con varios enfoques del Nuevo Institucionalismo, es conveniente resaltar que estos han hecho grandes aportaciones, desde sus perspectivas, al campo organizacional en la vida de las instituciones. También han avanzado en las percepciones sobre la creación y el cambio organizacional en las que la acción de los individuos debe verse como un asunto de preferencias, intercambios y suma de voluntades,

³³ Juan de Dios Pineda Guadarrama. *Enfoques Contemporáneos de la Administración Pública*. México, IAPEM, 2002, p. 171; Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda Guadarrama (coords.) *The New Institutionalism in México. Reflections on Mexican Public Administration*. México, The University of New Mexico, 2004.

en un marco de arreglos formales, así como la participación de los actores.

En suma, la Administración Pública es un campo de estudio interdisciplinario que después de más de un siglo, ha conformado diversas orientaciones teóricas ancestrales, actuales y contemporáneos. El Nuevo Institucionalismo, un género de estudio y no una criatura única, como señala Peters, tiene una referencia dentro de la disciplina en el contexto de la teoría organizacional. Las contribuciones de Simon y March al campo de estudio fueron determinantes en su contexto y formaron parte de la evolución del estudio de la Administración Pública. Existen todavía una enorme corriente de estudiosos que continúan abrevando en sus aportaciones dentro del campo de la teoría organizacional, pero desde una perspectiva general, más enfocada a la naturaleza propia de la disciplina.³⁴

VI. A manera de conclusiones

El ensayo exploratorio, sugiere que dentro de los estudios del objeto de la Administración Pública las principales aportaciones del Nuevo Institucionalismo se encuentran en el contexto de la teoría organizacional, a partir de los estudios de Simon y March, relativos a la toma de decisiones y al modelo de racionalidad limitada. Sin embargo, el enfoque del Nuevo Institucionalismo sigue siendo una corriente marginal dentro de otras orientaciones de estudio de la disciplina.

De acuerdo con la revisión general al viejo institucionalismo, donde sobresalen las aportaciones de los estudiosos de la Ciencia Política, la Economía y la Sociología, así como algunas contribuciones por ejemplo de Woodrow Wilson y Seleznick, siguen siendo accesorias las aportaciones en el campo de estudio. En parte, por la predominancia de enfoques teóricos como los de las políticas públicas, que incorporan las variables políticas en el contexto de la toma de decisiones de los diversos cursos de acción. Además, de enfoques más pragmáticos y utilitarios como los de la gerencia o gestión pública, que mediante un conjunto de acciones se busca mejorar la eficiencia y eficacia del sector público, frente a nuevos requerimientos de una sociedad más participativa y deliberativa. Incluso, el enfoque de la gobernanza que propone mejorar las habilidades y capacidades del gobierno, para atender de una manera menos jerárquica los asuntos públicos, para mejorar la legitimidad y credibilidad de los agentes gubernamentales.

El Nuevo Institucionalismo definida por Peters, como un género más que una criatura, integrado de varios tipos de institucionalismo con énfasis particulares y preocupaciones propias de acuerdo al institucionalismo que se refiera, muestra que no se trata de un estudio homogéneo, más bien, nos encontramos con un objeto interdisciplinario construido en el marco de las Ciencias Sociales. En este contexto, las aportaciones del Nuevo Institucionalismo a la Administración Pública provienen del campo de la Ciencia Política a través de la teoría organizacional y muy particularmente, de los modelos de racionalidad limitada de Simon y de las aportaciones de Ostrom en la vertiente de elección pública. Contribuciones que aunque relevantes en su momento, forman parte de la trayectoria teórica de la disciplina.

Por todo lo anterior, este autor sostiene la idea de que no existe como estudio del objeto de la Administración Pública el Nuevo Institucionalismo, como corriente predominante y sobresaliente en el campo de estudio en la actualidad. Sin embargo, ello no significa que como orientación de estudio e investigación en la agenda de la Administración Pública, exista de manera circunstancial en la diversos de la disciplina. Finalmente, toca a los especialistas

³⁴ Michael M. Harmon y Richard T. Mayer. *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999.

que se identifican con el Nuevo Institucionalismo dentro del campo de estudio, retomar esta ardua tarea de mostrar que este género de estudio pueda resultar una criatura con lazos sanguíneos dentro de la Administración Pública.

No ocurre lo mismo en el campo de la Ciencia Política. Peters se pregunta ¿existe un Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política? Responde que existe una perspectiva única, aunque diversificada, de la política. “El punto fundamental que unifica a todos estos enfoques y sus diversos componentes es simplemente que consideran a las instituciones como elemento central de la vida política. En estas teorías las instituciones son la variable que explica la mayor parte de la vida política, y son también los factores que requieren explicación. El argumento básico es que las instituciones cuentan, y que cuentan más que cualquier otra cosa que se pudiera usar para explicar las decisiones políticas”.³⁵

VII. Bibliografía

B. Guy Peters. *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. España, Gedisa, 2003.

Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda Guadarrama (coords.). *The New Institutionalism in México. Reflections on Mexican Public Administration*. México, The University of New Mexico, 2004.

Dougllass C. North. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Henry Nicholas L. “La Raíz y las Ramas: Peripecias de la Administración Pública hacia el Futuro”. Naomi Lynn y Aarón Wildavsky (comps.) *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Herbert A. Simon. “A Behavioral Model of Rational Choice”. *Quarterly Journal of Economics*, 69, 1955, pp. 99-118;

Herbert A. Simon. *Models of Man*. Nueva York, Jhon Wiley, 1957;

Herbert A. Simon. *El Comportamiento Administrativo*. Madrid, Aguilar, 1970 (1947).

James G. March y Johan P. Olsen. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. *American Political Science Review*, 78, 1984.

James G. March y Johan P. Olsen. *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa y Fondo de Cultura Económica, 1997.

James March y Herbert Simon. *Teoría de la Organización*. Barcelona, Ariel, 1969.

James March y Joan Olsen. “Garbage Can Models of Decision Making in Organizations”. James March y R. Weissinger-Batton (cords.) *Ambiguity and Command: Organizational Perspectives on Military Decision Making*. Cambridge, Ballinger, 1986.

James March. “Bounded Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice”. *The Bell Journal of Economics*, vol. 9, núm. 2, 1978; “The Tecnology of Foolishness”. *Decisions and Organizations*. Oxford, Basil Blackwell, 1988.

James March y Joan Olsen. “The Uncertainty of the Past: Organizational Learning under Ambiguity”. *European Journal of Political Research*, 3, 1975.

Jorge Javier Romero. “Estudio Introductorio. Los Nuevos Institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías”. En Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (comp.) *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México, Colegio Nacional de Ciencias

³⁵ B. Guy Peters. *Op. cit.* p. 218.

Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México y el Fondo de Cultura Económica, 1991.

José Ayala Espino. *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

José Juan Sánchez, González. *La Administración Pública como Ciencia. Su objeto y estudio*. México, IAPEM, Plaza y Valdes, 2001.

Juan de Dios Pineda Guadarrama. *Enfoques Contemporáneos de la Administración Pública*. México, IAPEM, 2002.

Michael M. Harmon y Richard T. Mayer. *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999.

Michel Crozier y Erhard Friedber. *El Actor y el Sistema. Las Restricciones de la Acción Colectiva*. México, Alianza Editorial, 1999.

Omar Guerrero. *Teoría Administrativa del Estado*. México, Oxford University Press, 2000.

P. Hall y R. Taylor. "Political Science and the Four New Institutionalisms". Texto presentado en el encuentro anual de la American Political Science Association. New York, septiembre de 1994.

Peter Hall y Rosemary Taylor. "La Ciencia Política y los Tres Nuevos Institucionalismos". Victor Alarcón y Héctor Zamitiz (coords.) *La Revista Conmemorativa del Colegio*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Philip Selznick. "El Mecanismo de Cooptación". Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. *Clásicos de la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica, 1999.

R. Scott. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, Sage, 1995.

Rodolfo Vergara. "El Redescubrimiento de las Instituciones: de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política". Estudio Introductorio del libro: James G. March y Johan P. Olsen. *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa y Fondo de Cultura Económica, 1997.

Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (comp.) *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México y el Fondo de Cultura Económica, 1991.

Woodrow Wilson. "El estudio de la administración pública", *Revista de Administración Pública*, Revista Conmemorativa del 25 aniversario, México, INAP, 1980.

Woodrow Wilson. *Congressional Government*. Boston, Houghton Mifflin, 1900 (1884).

RESEÑA BIOGRAFICA

José Juan Sánchez González es Director General de Sistematización y Administración en la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) México. Tiene como dirección Postal: Tenayuca 200. Col. Santa Cruz Atoyac, Código postal: 03310, México, D. F., con teléfonos (55) 54 20 49 06 y fax : (55) 54 20 49 07. E-mail: jsanchez@anuies.mx .El Dr. José Juan Sánchez recibió el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública de México (INAP 1997), así como Mención Honorífica del Premio del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM 2001). Es maestro y doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, graduado con Mención Honorífica. Ha escrito una serie de importante de libros, y ha participado en

diferentes revistas especializadas en Administración Pública. Es profesor e investigador en la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Cuadro No. 1
Objetos de estudio de la Administración Pública

Objetos de estudio	Representantes	Caracterización
Estado	Lorenzo von Stein, Jean Charles Bonnin, Von Mohl, Bluntschli Otto Mayer, V.E. Orlando y Carlos Marx	La administración pública es la actividad organizada del Estado y es la ciencia de la injerencia del Estado. El Estado es el objeto de estudio de la disciplina, pero uno de sus instrumentos más importantes es la administración pública. Puede afirmarse que este es el primer objeto de estudio de la Administración Pública, como parte de la herencia histórica del cameralismo.
Gobierno	Woodrow Wilson, Frank Goodnow, Guillermo Willoughby, Richard Rose	Estos autores realizan una mayor delimitación del objeto de estudio de la administración pública. Wilson ha dicho que la administración pública es tan antigua como el propio gobierno. Consideran estos autores que el Estado como objeto de estudio implica la concurrencia interdisciplinaria; con el gobierno la disciplina tiene un objeto más definido.
Poder	Omar Guerrero	Esta interpretación considera al poder como objeto de estudio de la administración pública, debido a que el gobierno cumple funciones de poder (dominación) y tutelares (administrativas). Para la Ciencia Política, su objeto es el gobierno en sus dimensiones políticas y de dominación estatal, mientras que para la Administración Pública, el gobierno en su dimensión administrativa y la dominación efectiva.
Poder Ejecutivo	Woodrow Wilson Omar Guerrero	El poder ejecutivo ha llegado a ser el centro del poder superior del Estado, debido a la decadencia del parlamentarismo como centro de poder de las clases. Un poder ejecutivo fuerte es por tanto producto de un Estado fortalecido sobre la sociedad.
Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)	Felix Nigro	Este autor considera que el objeto de estudio para identificar a la Administración Pública es su conexión con las tres ramas tradicionales del poder: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. Esta corriente es marginal dentro de la disciplina.
Burocracia	Max Weber, Laski L. von Misses, Fritz Marx, M. Crozier, Guy Peters, entre otros.	Para la Administración Pública es esencial el papel de la burocracia en el fortalecimiento de los gobiernos contemporáneos, por lo algunos estudiosos consideran que la burocracia seguirá siendo un objeto de estudio por largo tiempo.
Organización	Herbert Simon, J. March, R. Merton, Selznick, Blau, Crozier Mayo, Roethlisberger, Dickson, Barry Bozeman, entre otros.	La Administración Pública debe ser nuevamente pensada y con ella la naturaleza y funciones del Estado, así como las formas de organización que caracterizan a la sociedad. El estudio de la Administración Pública puede ser dimensionado desde la teoría de la organización, pero no como campo interdisciplinario, sino como espacio plural de reflexión en el que pueda conformarse una base paradigmática lo suficientemente sólida desde la cual abordar la diversidad y multiplicidad de la organización.

Objetos de estudio	Representantes	Caracterización
<i>Public Management</i> (Gerencia o Gestión Pública)	F. Taylor, C. Merriam Luther Gulick, Marshall Dimock, M. Messenet, Roman Laufer y Alain Burland Michael Barzelay, C. Hood, Barry Bozeman, entre otros	El <i>management</i> público esta constituido por un campo de intersección dominado por un conjunto de disciplinas diversas, tales como el <i>management</i> y las ciencias de la organización, por un lado, y las ciencias administrativas y las ciencias políticas, por el otro. El <i>management</i> público es una metodología de definición del sector público diversa del Derecho y de la perspectiva institucional, definición que encara la crisis y separación de los sectores público y privado que el <i>management</i> resuelve.
<i>Public Policy</i> (Políticas Públicas)	Harold Stein, Harold D. Lasswell, Charles Lindblom, Yehezkel Dror, Peter de Leon, May y Wildavsky, Luis A. Villanueva, entre otros	Una de las mayores aportaciones de las políticas públicas a la Administración Pública es su renovado enfoque político, que vuelve a descubrir el carácter político de la disciplina. Es un objeto de estudio reciente, innovador y con contribuciones esenciales para entender la forma que opera el gobierno en la actualidad.
<i>Governance</i> (gobernanza, gobernabilidad y gobernanca)	Renate Maynetz, Marco Meneguzzo, Amadeu Sola, Luis A. Villanueva, Manuel Alcantara, Claus Offe Guy Peters, Luciano Tomassini, entre otros	La <i>governance</i> es una herramienta útil que permite comprender la naturaleza política de la gestión pública. Esto es así, debido a que regresa la mirada del gobierno a actores que se suponían eran aliados naturales de la actividad gubernativa. Cuando en realidad dichos actores (ONG's, organizaciones de voluntarios y ciudadanos) requieren ser consultados, incluidos y representados en las políticas públicas que tendrán impacto en su vida cotidiana.

Fuente: elaboración propia con el esquema del autor en sus obras: *La Administración Pública como Ciencia. Su objeto y estudio*. México, IAPEM, Plaza y Valdes, 2001, pp. 167-200; *Gestión Pública y Governance*. México, IAPEM, 2002, pp. 293-377.

Cuadro No. 2
Críticas al viejo institucionalismo

Crítica	Descripción
Contextualismo	Más inclinada a ver la política como parte integral de la sociedad que a diferenciarla del resto de la sociedad.
Reduccionista	Más tendiente a ver el fenómeno político como consecuencia adicional del comportamiento individual que a atribuir los resultados de la política a las estructuras y reglas de un comportamiento adecuado.
Utilitaria	Más apegada a ver la acción como proveniente de cálculos de interés personal que como respuesta a obligaciones y deberes.
Instrumentalista	Más propensa a definir la toma de decisiones y asignación de recursos como preocupaciones medulares de la vida política que atenta a los modos en que ésta se organiza en torno al desarrollo mediante símbolos, ritos y ceremonias.
Funcionalista	Más inclinada a ver a la historia como mecanismo eficiente para alcanzar un equilibrio apropiado que interesada en las posibilidades de desajuste y de falta de singularidad en el desarrollo histórico.

Fuente: elaboración propia en base James March y Johan Olsen, *op. cit.* p. 43.

Cuadro No. 3
Géneros del Nuevo Institucionalismo

Tipos de nuevo Institucionalismo	Descripción
Institucionalismo normativo	March y Olsen en su artículo fundacional (1984) y luego sus otros escritos (1989;1995). Pone énfasis en las normas de las instituciones como medios para comprender cómo funcionan estas y cómo determinan, o al menos moldean, el comportamiento individual.
Institucionalismo de la elección pública (<i>Rational Choice Institutionalists</i>)	Sostienen que en vez de guiarse por normas y valores, los comportamientos son una función de las reglas y los incentivos. Para este grupo las instituciones son sistemas de reglas y alicientes para el comportamiento, dentro de las cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio.
Institucionalismo histórico (<i>Historical Institutionalists</i>)	El punto de partida para el análisis está en las decisiones que se toman tempranamente en la historia de toda política y de todo sistema de gobierno.
Institucionalismo empíricos (<i>Empirical Institutionalists</i>)	Están más próximos al viejo institucionalismo. Argumentan que la estructura del gobierno marca una diferencia en la manera en que se procesan las políticas y en las decisiones que toman los gobiernos.
Institucionalismo internacional (<i>International Institutionalism</i>)	Resalta el lugar teórico asignado a la estructura al explicar el comportamiento de los Estados y los individuos. Uno de los ejemplos más claros es la teoría del régimen internacional, que da por sentada la existencia de interacciones estructuradas de manera muy similar a lo que sería de esperar dentro de instituciones de nivel estatal.
Institucionalismo social (<i>Societal Institutionalism</i>)	Describen la estructuración de relaciones entre Estado y sociedad. Las conceptualizaciones de estas relaciones, implican una interacción más estructurada entre los actores oficiales y no oficiales en el proceso de gobierno, y por ello se acercan a la condición institucional.

Fuente: elaboración propia en base a Guy Peters, *op. cit.* p. 37-39.