



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS TENDENCIAS  
NEOINSTITUCIONALES.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA

P R E S E N T A :

EDUARDO REYES VÁZQUEZ

ASESOR: MTRO. JOSÉ MARIO SALINAS SOSA

OCTUBRE, 2011



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



*La administración pública y sus  
tendencias Neoinstitucionales.*

*Eduardo Reyes Vázquez*

...hemos llegado a la época contemporánea, que creo debería llamarse la Edad de la Mentira, ...me atrevería a llamarla de la Mentira Institucionalizada. Particularmente, estoy seguro de que la verdad y la integridad moral no sólo no son cualidades requeridas, hoy, para ocupar altos cargos de dirección en la sociedad, sino que son, muy al contrario, rémoras-cuando no impedimentos- para ello.

Joaquín Bochaca.

## Tabla de contenido.

Introducción. ....	I
I.- Neoinstitucionalismo	
1.- Orígenes del neoinstitucionalismo. ....	1
A.- Concepto de neoinstitucionalismo. ....	15
B.- Planteamientos del neoinstitucionalismo.	
a.- Elección racional. ....	19
b.- Captores de renta. ....	20
c.- Derechos de propiedad. ....	21
d.- Costos de transacción e información incompleta. ....	22
II.- Tipos de neoinstitucionalismo.	
1.- El neoinstitucionalismo sociológico. ....	24
2.- El neoinstitucionalismo económico. ....	30
3.- El neoinstitucionalismo político. ....	41
III.- Instituciones y administración pública.	
1.- Concepto de institución. ....	51
A.- La construcción del concepto institución. ....	58
B.- Administración pública. ....	67

IV.- Instituciones hacia la transformación.

1.- Instituciones y sus tendencias. .... 75

A.- Estudio de caso las instituciones de seguridad pública. .... 86

a.- Viabilidad para la transformación de las instituciones. .... 94

Conclusiones. .... 100

## Introducción

Actualmente en la sociedad mexicana se puede observar que la administración de la educación pública y la administración de la seguridad pública, se han alejado del concepto de las políticas públicas que se establecen en los actuales modelos de gobierno, las cuales son olvidadas y en su lugar se busca obtener en la mayoría de los casos beneficios individuales. Pero esto no solo pasa en el sector de la educación básica y de la seguridad pública, sino que es algo que, creemos ocurre en la mayoría de las instituciones públicas, las cuales al responder con mayor autonomía tienden al neoinstitucionalismo, debido a un notorio alejamiento de las políticas que debería tutelar el gobierno.

En el presente análisis el neoinstitucionalismo será abordado desde los estudios de Paul DiMaggio<sup>1</sup> para quien dentro del mismo se encuentra una de las cuestiones más importantes: el cambio institucional. Este, parte del hecho de que las personas que conforman y guían una institución delinean la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y, de la misma forma, son la clave para entender el cambio histórico.

Esta investigación también abordará la perspectiva de Giddens,<sup>2</sup> quien sostiene que dentro de la perspectiva que se analiza, las instituciones tienen un lugar muy importante, pero también lo tienen las reglas, procedimientos, organizaciones y demás procesos que integran el sistema político ya que tienen una gran influencia en las relaciones, conductas, comportamientos, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y, en general, en el papel de producción y reproducción de la sociedad. También se analiza la perspectiva de Peter Berger<sup>3</sup> quien habla del papel que juegan las instituciones, sobre las formas de actuar y la influencia que tienen en el

---

<sup>1</sup> Powell, Walter Y Dimaggio Paul, El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública–Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

<sup>2</sup> Giddens, Anthony, La constitución de la sociedad, Buenos Aires, Amorrortu, 1996.

<sup>3</sup> Berger, Peter y Luckmann, Thomas, *La construcción social de la realidad*, Amorrortu editores, 1968.

modelo de la conducta humana, utilizando canales que los grupos de interés consideran los más convenientes. De igual forma se analizará la perspectiva de Douglas North<sup>4</sup> quien también analiza cuál es rol de las instituciones, ya que éstas no sólo conforman la base sobre la que se sustenta cualquier sistema político, sino que además, es innegable que afectan el desempeño de la economía, al reducir la incertidumbre y proporcionar una estructura a la vida diaria.

Con estas propuestas podremos entender cuál es la importancia primordial del neoinstitucionalismo, en el cual las instituciones que hoy existen podrían llegar a identificarse, resultado de la ruptura discursiva entre el gobierno y la mayoría de sus instituciones.

Lo que permite la falta de definición en las prácticas de gobierno, las cuales han tenido que responder por sí mismas a los problemas que las aquejan en la actualidad. Además se indagará en cuál es el camino al que se dirigen las instituciones; si éste es el neoinstitucionalismo se analizará cual será el verdadero fin que las ha llevado a ese modelo.

En el capítulo uno se abordará el origen del neoinstitucionalismo, en el que se lleva a cabo un acercamiento respecto a la forma en que surgió la teoría neoinstitucional y por qué es que adopta este nombre. Es indispensable tener claro cuáles son los postulados que marca el nuevo análisis institucional, pues a través de ellos se podrá comprender cuál es su finalidad. Por ello, se aborda de manera puntual tal y como lo marca la teoría neoinstitucional, tomando en cuenta sus finalidades y principales medios.

La crisis actual por la que atraviesa el concepto institución, resultado del adelgazamiento del gobierno, la poca eficacia en la aplicación de las políticas públicas, el olvido del significado de las instituciones y el olvido por parte de las ciencias encargadas de llevar a cabo su análisis, son los principales factores que han generado los fenómenos en los que se encuentra actualmente la mayoría de las instituciones.

---

<sup>4</sup> North, D, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Por ello el neoinstitucionalismo da mayor énfasis a las instituciones, buscando regresar la fortaleza del gobierno, a través de un análisis que pase por la sociología, la política y la economía. En tanto que son las instituciones las que moldean la conducta de las personas, rigiendo de esta manera la interacción social cotidiana.

De igual forma, se analizan las escuelas bajo las cuales surgió la teoría neoinstitucional, que permitió establecer la diferencia entre instituciones y organizaciones, así como la problemática que surge cuando una organización asume el papel de institución. Aunado a ello, se lleva a cabo el análisis del concepto de racionalidad limitada, bajo la cual se dice que se genera la corrupción y la avaricia, problemas que se tratarán de eliminar explicando la teoría neoinstitucional. Este nuevo análisis revestido de consideraciones sociológicas y politológicas, llevaron a que tomara la etiqueta de nuevo institucionalismo.

En el apartado que profundiza en el concepto de neoinstitucionalismo, se abordarán distintas definiciones del concepto. Este busca ser considerado como una respuesta para el actual modelo económico, el cual busca transformar todo en mercancía, bajo esta realidad el neoinstitucionalismo, busca fortalecer nuevamente al gobierno.

La elección racional es el fundamento principal de la teoría neoinstitucional, ya que en base a ella, es como se buscará que la gente que conforma la administración pública tome las decisiones acertadas, para poder así beneficiar a la sociedad en general. Lo cual más adelante se podrá aseverar como algo imposible siguiendo la teoría neoinstitucional, dado que la forma de actuar y el entorno bajo el cual se desempeña la administración pública no es el correcto para implementar la elección racional.

Los captores de renta; “definido como las rentas que buscan ser capturadas por los diferentes grupos de interés, que les brinda un beneficio económico

mayoritariamente, proveniente de una parte del gasto público”<sup>5</sup>. Se perciben primordialmente en las distintas administraciones públicas, son identificables por las prácticas de corrupción y clientelismo que desempeñan, y en el cual se ven beneficiados económicamente con mayor regularidad, ya que son quienes se apropian de una parte del gasto público, de ahí que, las políticas públicas en su mayor parte no se pongan en marcha debido al uso discrecional de intereses individuales.

El control de los derechos de propiedad, que el neoinstitucionalismo quiere llevar a cabo busca puntualmente controlar las ganancias de los servidores públicos, para que no aparezca el enriquecimiento ilícito por parte de los funcionarios públicos. Esto aunado a los ya conocidos captores de renta, los cuales la teoría neoinstitucional busca eliminar, ya que para ésta es fundamental abolirlos para poder fortalecer nuevamente al gobierno.

Costos de transacción e información incompleta, junto con los tres postulados anteriores conforman los modelos bajo los cuales se quiere regresar la fortaleza al gobierno.

La información y su manejo generan un gasto, del cual quien tiene la mayor cantidad puede beneficiarse dependiendo como la distribuya, generando así captores de renta. Una vez establecidas estas prácticas dentro de la administración pública, se pervierte la forma de actuar de la gente que conforma la administración, incluso al representante formal de todas las instituciones.

Por esto, se busca disminuir cualquier práctica de corrupción dentro de las administraciones públicas.

En el segundo capítulo se abordaran los distintos tipos de neoinstitucionalismo, bajo los cuales la teoría neoinstitucional tratará de conformar su análisis

---

<sup>5</sup> Estrada Álvarez, Jairo, *Notas sobre el neoinstitucionalismo*, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 2001, p 5

abarcando a las distintas ciencias como lo son la sociología, la economía y la política.

El neoinstitucionalismo sociológico, aborda las instituciones como las principales guías en la interacción cotidiana de las personas. La interacción que se genera en la vida de una sociedad, es la creadora de los límites, que se establecen a través de los acuerdos que respaldan esas normas o formalmente esas instituciones. El neoinstitucionalismo sociológico, reviste su análisis de aspectos sociales, esto es, tener presente que las normas surgen a través de la cultura, de los usos y costumbres de un grupo y que por ello son respetadas, ya que cualquier violación atentaría directamente contra su propia cultura.

Las normas son consideradas límites bajo los cuales la racionalidad se ve limitada, dado que se tiene que aceptar lo establecido, ya que solo a través de los límites impuestos socialmente es como se puede controlar los actos de las personas. Con esto se busca generar una mejor interacción y por ello una mejor calidad de vida.

El neoinstitucionalismo económico, es la parte fundamental de la teoría neoinstitucional, ya que ésta aborda la elección racional, bajo la cual intentará que la toma de decisiones de la administración pública sean las acertadas y generen beneficios sociales.

El neoinstitucionalismo económico, considera a las personas como conscientes de las decisiones que tomará, de modo que estas pueden identificar plenamente cual será el beneficio que se obtenga de hacer o dejar de hacer cierta acción, con lo que se buscará eliminar cualquier forma de corrupción, como pueden ser los captores de renta o los costos de transacción, ya que las decisiones estarían encaminadas a brindar beneficios sociales. El problema del neoinstitucionalismo económico, es que no contempla que las personas cambian de parecer constantemente y, que por lo mismo, en cualquier momento pueden decidir ser los únicos beneficiados, y no llevar a cabo las políticas públicas.

Una vez surgido el oportunismo a través de la elección racional, será a través de esta actitud que se guiará la forma de actuar de las administraciones públicas, dando como resultado malas instituciones.

Depender de la buena fe de las personas, al dejar bajo su elección la toma de decisiones dentro de una administración, solo genera avaricia y corrupción, ya que el entorno en el que se encuentran, se trabaja bajo la firme idea de que todo se transforma en mercancía y se debe obtener la máxima ganancia. Por ello la falta de información, el oportunismo, y la elección racional, solo generan la actual realidad de la sociedad mexicana, donde los intereses primordiales se reducen en el máximo beneficio económico y nunca al bien social.

El neoinstitucionalismo político, se desprende totalmente del antiguo análisis institucional en el cual sólo se analiza la evolución de las instituciones formales. Este nuevo análisis retoma la importancia bajo la cual las instituciones son creadas, por lo que el entorno jugará un papel importante, en la medida en que la sociedad será tomada en cuenta junto con el gobierno, como un dúo bajo el cual se implanten las normas que brinden la certidumbre social que toda sociedad demanda.

Para ello el neoinstitucionalismo político busca comprender, cómo es que se conforma el sentido de pertenencia de las personas dentro de las administraciones; es a través de las relaciones que surjan, como se conformará el ambiente bajo el cual se desarrolle el comportamiento respecto a la toma de decisiones.

El abordaje de este análisis, tiene que tener presente la influencia de las instituciones informales, pues a través de ellas, se comprenden ciertas acciones individuales.

Es a través del análisis de las instituciones formales e informales, como se inicia la comprensión de la relación que existe entre individuo e institución así como el comportamiento de las personas dentro del ámbito de la administración pública.

En el capítulo tres, se aborda el concepto de institución, tratando de establecer una idea general de este concepto.

Las personas en su vida diaria se ven rodeadas de normas, aunque no necesariamente se identifican con todas. Muchas de las normas establecidas en la

sociedad, no afectan en su comportamiento, pero indudablemente habrá otras que las influirán de forma directa o indirecta.

Esto surge, ya que existe una gran cantidad de normas. Estas pueden ser formales o informales, ya que las dos pueden llevarse a cabo al mismo tiempo en la misma sociedad. Las normas formales son aquellas que deben ser respetadas, dado que están escritas y de igual forma su sanción, estas son más notorias dentro de una sociedad con una mayor estructuración, que buscan moldear la conducta humana para poder controlar la interacción social.

En cuanto a las normas informales, que provienen de los usos y costumbres, se puede observar que tienen una estructura más duradera que las formales, ya que son respetadas sin la necesidad de estar escritas. Esto sólo se puede llevar a cabo en pequeños grupos donde las faltas puedan ser percibidas casi de forma inmediata, o en una sociedad más estructurada, siempre y cuando la falta no altere el orden social ni cause conflictos. Por esto, es necesario aceptar las normas que cada grupo tiene y, procurar respetar y mantener vivas las normas creadas por cada grupo, ya que es a través de las normas como se genera la identidad de cada persona y sociedad, ya que provienen de sus costumbres, necesidades y medio ambiente.

Respecto a la construcción del concepto institución, se busca indagar cuáles son sus orígenes, de donde proviene este concepto y como es que se conforman, las instituciones que han estado presentes desde que el hombre comenzó a formar grupos, ya que tuvieron que articular un lenguaje bajo el cual se pudieran comunicar y también poder nombrar y controlar su entorno. De esto surge la postura de que el entorno influye directamente en la construcción de las normas.

El lenguaje en la actualidad es una institución, la cual ha estado desde que el hombre comenzó a conformar grupos, así que es a través de éste como se podrá abordar la conformación del concepto institución.

El abordar el concepto institución, resulta algo muy complejo, ya que existen varios significados de este, por lo que es necesario tener presente las distintas posturas que lo definen; la racionalista, la pragmática o la empirista, las cuales

permiten la construcción y clasificación del concepto, será así como se podrá manejar sin tanta confusión el concepto institución. Además, aunado a esta enorme cantidad de definiciones, se suma la creación de nuevas instituciones, como el crimen organizado y el narcotráfico, los cuales pueden ser considerados instituciones informales, dadas sus características y nivel de influencia que ejercen sobre la sociedad.

Al abordar el análisis de las diferentes dimensiones de la administración pública, se tiene que tener presente que una parte de ella es la responsable de hacer respetar y poner en práctica las normas, ya que son sus funcionarios quienes poseen las facultades y el deber de llevarlas a cabo. Para lo cual es necesario que quienes conformen las administraciones sean personas especializadas, que reciban capacitación ética y moral, buscando se respete el marco constitucional.

Se abordarán distintos conceptos respecto de la administración en general y de la administración pública, con los cuales se conforme una idea más clara sobre cuál es el papel y el deber ser de las personas que la integran.

La administración pública aparece en el momento en que surge una norma que se tenga que implantar en la sociedad. Para ello, se necesita fortalecer la idea del servidor público, de que su principal función es brindar un servicio a la sociedad. Ya que relativamente en la mayoría de las administraciones, se busca obtener beneficios económicos o ejercer un poder equiparable al del gobierno.

En el cuarto capítulo se analiza la tendencia a la que se dirigen las actuales administraciones públicas.

Una vez analizados los distintos tipos de neoinstitucionalismo y los postulados bajo los cuales se erige la teoría neoinstitucionalal, se profundiza el análisis respecto a cuáles son los verdaderos resultados que se han obtenido en las distintas administraciones públicas al adoptar la teoría neoinstitucional.

La falta de presencia del gobierno, el actual modelo económico neoliberal, y la falta de apego a las instituciones, generan expresiones o fenómenos como en los que se encuentra la sociedad mexicana, por ello, la teoría neoinstitucional busca

re-construir al Estado, con el cual se pueda asegurar un respeto por las leyes y que se apliquen las políticas públicas ya establecidas. Pero la teoría neoinstitucional, solo podría lograr todo lo contrario. La teoría neoinstitucional aparece más como un complemento del actual modelo económico, pues el alejamiento de la mayoría de las instituciones respecto al gobierno, cada vez es mayor.

Esto se percibe en la forma de actuar de quienes conforman la administración y las administraciones públicas, en sectores como el de la educación, la salud, los partidos políticos, la seguridad, la administración y procesos de elección, los sindicatos etcétera. Dentro de las cuales solo se ha podido percibir la profesionalización de la corrupción, avaricia e interés individual.

En el estudio de caso de las instituciones de seguridad, se mostrarán las distintas prácticas en las que ha incurrido la administración, las cuales se apegan fielmente a la teoría neoinstitucional, ya que en la búsqueda incesante de brindar seguridad, se deja de lado el marco constitucional. Se nombra a los directivos de estas administraciones, que persiguen notoriamente beneficios partidarios, lo cual genera el entorno propicio para que aparezcan los captores de renta, los que a su vez se benefician puntualmente de los cuerpos policiales, y estos a su vez, de la población en general.

Más allá de mostrar los resultados que genera el apego de las administraciones de seguridad pública respecto a la teoría neoinstitucional, se plantea cuál es el papel que deben llevar a cabo los órganos de procuración y administración de justicia, ya que si no se tiene en cuenta cual es su finalidad, y que son estos los encargados de controlar y no combatir la delincuencia, se seguirán manteniendo los mismo resultados que arroja la realidad actual de nuestra sociedad. En la cual los partidos políticos, empresarios, crimen organizado y narcotráfico, han podido pervertir los fines institucionales al influir en la toma de decisiones, de las cuales buscan beneficiarse.

La viabilidad para transformar las instituciones, muestra la situación en la que se encuentra la sociedad actual mexicana. La implantación del modelo neo institucional, en las distintas administraciones públicas, en las cuales no se puede discernir en que está bien y que está mal, sin saber cómo actuar respetando fielmente el marco constitucional, la ausencia del gobierno, junto con la influencia del actual modelo económico neoliberal, convierten a la administración pública en un objeto mercantil del cual hay que alcanzar la máxima ganancia. Lo anterior se aleja de la fiel idea de buscar una administración ágil y eficiente, que satisfaga las demandas sociales, además se pierde toda posibilidad de crear una administración pública, apegada a las mejores tradiciones del servicio civil de carrera.

#### Agradecimientos

A la Dra. Guadalupe Beatriz, quien desde un inicio me orientó y alentó para poder conformar las bases de lo que ahora es esta tesis.

Al Mtro. José Mario Salinas Sosa, quien fue fundamental para la culminación de este trabajo, sus opiniones y comentarios certeros, me llevaron a una mejor estructuración y redacción de ésta tesis. Le agradezco su tiempo y su orientación, al igual que reconozco su gran capacidad para transmitir conocimiento, Gracias.

Agradezco a mis sinodales el Mtro. Mario Salinas Sosa, al Mtro. Silvestre Cortes Guzmán, al Lic. José Rodrigo Zenteno Gaeta, a la Mtra. Claudia Maryana Noyola Escallada, y al Lic. David Alberto Hernández Merlos. Por su revisión y corrección.

A mi familia, y en especial a la parte más importante de ella, mi madre y mi padre, quienes bajo el cobijo de sus consejos y enseñanzas, me han demostrado que con dedicación y trabajo uno consigue lo que se propone. Y al resto de mi familia ya que sin su unión y apoyo no lo hubiese logrado. Gracias familia.

## I.- Neoinstitucionalismo

### 1.- Orígenes del neoinstitucionalismo

Para comprender de una manera sencilla lo que es el nuevo institucionalismo es importante tener claro cuál es su origen y que es lo que lo llevó a ser conocido como nuevo institucionalismo.

El nuevo institucionalismo tiene sus orígenes en las instituciones, las cuales sustentan el poder del Estado pero primordialmente sustenta el poder del pueblo, dado que “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”<sup>1</sup> Una vez instituido el poder del pueblo, este brinda una estructura a la vida diaria de los individuos de una sociedad, las normas o reglas creadas por los individuos que conforman las instituciones, que no son otra cosa que los principales reguladores de la interacción social.

La palabra institución se encuentra en una crisis de identidad, dado que las personas ya no la entienden como un bien social, sino como generadora de bienes individuales donde las personas que la conforman salen beneficiadas por pertenecer a ella. Es por esto que la palabra institución ha ido perdiendo su significado a tal grado que se recurre a ella solo para referirse a asociaciones particularmente grandes o importantes como pueden ser organizaciones políticas, organizaciones ambientales o empresas privadas, olvidando que existen muchas instituciones públicas las cuales fueron creadas para brindar una mejor calidad de vida.<sup>2</sup>

Pareciera que las instituciones se convierten en una palabra que las personas sólo comprenden relacionándola con algo distinto de lo que son en realidad. Téngase

---

<sup>1</sup> Constitución política de los estados unidos mexicanos, Título II, Artículo 39. P.40

<sup>2</sup> Jepperson, Ronlad L, *Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo* en Powell, Walter y Di Maggio, Paul, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, 1991, pp. 193-215.

presente que las instituciones son la base que sustentó al gobierno, por lo que la conformación de las instituciones viene de la mano de éstas, las instituciones son conformadas por la interacción que se da entre los individuos dentro de una sociedad, por lo que las normas establecidas tendrían que responder a las necesidades por las cuales han sido creadas.

A partir de la creación de las instituciones, estas han sido abordadas desde las ciencias sociales, sea la sociología, la ciencia política o la economía, por lo tanto es evidente que si nos acercamos al neoinstitucionalismo, se encontrara a estas mismas ciencias en el ámbito neoinstitucional. Por lo que el neoinstitucionalismo económico, neoinstitucionalismo sociológico y el neoinstitucionalismo político, serán abordados con mayor profundidad más adelante.

El olvido por parte de las personas respecto del significado y finalidad de las instituciones no solo muestra una falta de resultados, sino que para el neoinstitucionalismo es un fiel sustentó de su desarrollo.

Debido a que cada ciencia da un significado diferente al concepto de institución, sea la Sociología, la ciencia Política o la Economía, el concepto de institución marcará una constante dentro de lo que es el neoinstitucionalismo, ya que éste mismo, está conformado bajo los diferentes conceptos que dan los politólogos, sociólogos y economistas con respecto a la institución, por lo que bajo estas tres perspectivas se encontrara el pensamiento del nuevo institucionalismo de manera general, la cual implica tres tipos de reglas.<sup>3</sup>

Primera regla, pilar regulativo: “aspectos regulativos de las instituciones: las instituciones restringen y regularizan la conducta,”<sup>4</sup> esto se llevará a cabo dado que la creación de reglas que se dan de manera racional, serán las que guíen la conducta de los individuos, un claro ejemplo de esto es que las personas tienen que respetar lo

---

<sup>3</sup> De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet, *Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, administración y organizaciones, 2001

<sup>4</sup> Scott, Richard W, *Instituciones y Organizaciones*, Sage, Thousand Oaks, London New Delhi. 1995 p.35

que dice la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se respetara teniéndose en cuenta cual puede ser el castigo si se comete una falta, otro ejemplo se manifiesta en el actual modelo económico neoliberal donde la apertura comercial guía la conducta de las personas a ser consumistas, este modelo económico fue conformado por un pequeño grupo de personas que contaban con cierta información, la cual no era y no es accesible para el resto de las personas, de lo cual se puede deducir que fue elaborado de manera racional, pero siempre buscando el beneficio máximo para este pequeño grupo, una vez conformado se puso en marcha y las decisiones tomadas por unos cuantos son las que guían el modo de actuar de las personas, y si alguna persona no asume esta forma de actuar o se resiste, es tachada de sentimental, ilógica e ingenua.<sup>5</sup>

Segunda regla, pilar normativo: esta pone énfasis “sobre reglas normativas que introducen una dimensión prescriptiva, evaluativa y obligatoria dentro de la vida social.”<sup>6</sup> Los sistemas normativos moldean la conducta, a través de los valores y normas a seguir dentro de la sociedad, donde la elección racional se ve desplazada y, a diferencia del neoinstitucionalismo económico en el cual existe una elección racional, en este caso siempre existirá influencia de las reglas impuestas con las cuales se pueda moldear la conducta. Pero esto no es algo que se lleve a cabo de manera forzosa, sino porque el estudio que se lleva a cabo respecto a la interacción dentro de una sociedad, muestra que es la mejor manera para mantener la cohesión social.

Tercera regla pilar cognitivo: se “acentúa la centralidad de los elementos cognitivos de las instituciones: las reglas que constituyen la naturaleza de la realidad y el marco a través del cual el significado se construye”.<sup>7</sup> Esto se podrá analizar ampliamente en el neoinstitucionalismo sociológico, ya que este considera que las normas que surgen y que configuran la forma de actuar de los individuos se lleva a cabo a través de la

---

<sup>5</sup> Soros George, en Castro Hugo, *Una lenta agonía: Los modelos de globalización y las elecciones en México*, México, Gernica, 2006, p. 5.

<sup>6</sup> De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet Op. Cit (nota 3) p. 37

<sup>7</sup> *Ibidem* p. 40

interacción que existe entre las personas, los cuales con el tiempo se vuelven hábitos a seguir.

Por lo tanto: “Las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que proporcionan estabilidad y significado a la conducta social”<sup>8</sup>. Es por esto que las instituciones forman un papel fundamental dentro de una sociedad ya que a través de estas la forma de actuar de los individuos se establece, siempre en busca de la cohesión y de una mejor manera de llevar a cabo las relaciones sociales. Por lo que el neoinstitucionalismo encuentra bajo las tres anteriores reglas su pensamiento base.

Pero el nuevo institucionalismo también tuvo escuelas bajo las cuales se fue forjando, una de ellas es la Escuela de Columbia en la cual se reconoció la diferencia entre institución y organización.<sup>9</sup> Uno de los principales autores en construir esta diferencia fue Selznick<sup>10</sup> quien postula “la diferencia entre institución y organización: cuando una organización es institucionalizada, tiende a adquirir un carácter especial y a realizar una competencia distintiva, o mejor dicho, una incapacidad”.

Debido a que la finalidad de la organización ya no será la de ser una herramienta para poder cumplir con los fines originalmente buscados, sino que cumplirá con el objetivo de formular normas que guíen la conducta humana como lo hacen quienes conforman una institución, lo cual la aleja totalmente de su primera finalidad, la de llevar a cabo las normas creadas en las instituciones. Esta transformación de organización a institución, será la que haga que la nueva institución busque como objetivo principal su permanencia, aunque descuide y por consiguiente no pueda cumplir con sus demás objetivos de forma eficaz, como se esperaría que responda una nueva institución.

Otra de las escuelas fundamentales para la formación del pensamiento neoinstitucional es la Escuela de Carnegie Mellon. De la cual sobresalen dos autores

---

<sup>8</sup> Ibídem p. 33

<sup>9</sup> Jepperson, Ronlad L, Op. Cit (nota 2) p. 29

<sup>10</sup> Selznick, Philip, “Viejo” y “Nuevo” *Institucionalismo*, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41, Junio, pp. 270-277

fundamentales que estructuran tanto el pensamiento neoinstitucional económico como politológico. Uno de ellos es Oliver Williamson que bajo la influencia de Herbert Simon y su concepto de racionalidad limitada, conforman la base principal del neoinstitucionalismo económico que desarrolla Williamson, el concepto de racionalidad limitada y el de oportunismo llevan a Williamson a reelaborar el concepto de costos de transacción.

El oportunismo con dolo, en las relaciones contractuales donde existen de por medio activos específicos, se puede atenuar a través de la fijación de salvaguardas contractuales y de la integración vertical. Los contratos son incompletos dada la racionalidad limitada que tienen los actores. No obstante, si se quiere evitar el comportamiento oportunista es necesario crear cláusulas de contingencia o salvaguardas que sirvan para detallar las condiciones y la forma como se van a llevar las transacciones<sup>11</sup>.

La racionalidad limitada nos muestra que las personas dentro de la sociedad cuenta con información incompleta bajo la cual tiene que negociar y tomar decisiones, dada la poca información con la que se cuenta, los individuos se ven en desventaja frente a quienes sí la tienen o tiene más. La información es uno de los factores principales que hacen que se dé el oportunismo, quien tiene la mayor cantidad de información es quien tiene ventaja sobre los demás, así que buscara sacar la mejor parte de esta ventaja, es por esto que es necesario reformular normas que ayuden a que las transacciones se lleven a cabo en mejores condiciones para los individuos.

Otro autor que es fundamental para esta escuela es March quien a partir del mismo concepto de racionalidad limitada profundizará en la toma de decisiones y en el comportamiento, los cuales conforman la base principal para el desarrollo del neoinstitucionalismo político, March propone que la teoría de las decisiones tiene que

---

<sup>11</sup> Williamson Oliver, "Calculativeness, trust, and economic organization", USA, The Mechanisms of Governance, Oxford University Press, 1996 pp. 250-274

aceptar “que trata con personas que no tienen preferencias coherentes, que tienen capacidad cognitiva imperfecta, que siguen reglas”<sup>12</sup>

Recordemos que las instituciones son las principales guías de la interacción humana dentro de una sociedad, es por esto que las acciones que los individuos lleven a cabo, se darán siguiendo las reglas o normas implantadas en las instituciones.

Las distintas formas de actuar de las personas no se dan de manera autónoma, aunque exista una elección racional en la forma de actuar, dado que las personas son capaces de comprender si sus acciones son buenas o malas, además esta misma racionalidad será la que conforme a las instituciones, las cambie y genere las normas y reglas que se deberán seguir, una vez escritas tendrán que ser respetadas y la forma de actuar de las personas será la de seguir las reglas que están establecidas en su sociedad aunque no necesariamente sean la de todas las instituciones.

Concretamente: 1) en términos generales, el NI no representa una ruptura sino una continuidad y complementariedad con el ‘viejo institucionalismo’, sin embargo, el NI parte de nuevos enfoques para el análisis institucional y organizacional, y 2) como se puede vislumbrar el avance concerniente al entendimiento de las organizaciones se da en mayor medida dentro del NIS y el NIP que dentro del NIE.<sup>13</sup>

El nuevo institucionalismo parte de nuevos enfoques para el análisis de las estructuras del gobierno como los son las instituciones, estos distintos enfoques se analizan más adelante con mayor profundidad, al igual que los distintos tipos que hay del nuevo institucionalismo.

El concepto institución es una de las bases principales por las cuales el neoinstitucionalismo surge dado que dentro de la sociedad el concepto de institución perdió su valor, ya que las personas han olvidado cual es su significado y finalidad dentro de la sociedad, como resultado de la crisis por la que atraviesa el concepto, debido a que las personas que conforman las administraciones, se desenvuelven dentro de un ámbito donde el gobierno no interviene y las normas bajo las cuales la

---

<sup>12</sup> March, James G. En Augier, Mie y Kristian Kreiner, *An interview with James G. March*, Journal of Management Inquiry, Núm. 3, Vol. 9, Septiembre, 2000 p. 295.

<sup>13</sup> Jepperson, Ronlad L Op. Cit (nota 2) p. 30

administración tiene que apegarse no son respetadas, dando como resultado, que cada individuo deje de lado el interés público y se busque el interés individual.

El interés individual que busca la gente que conforma las instituciones es el factor principal por el cual el concepto institución se encuentra en crisis, además de ser también la causa principal por la cual las personas no se sienten identificadas con la mayoría de las instituciones. Este olvido y desinterés por las instituciones no solo es por parte de los individuos sino también por las ciencias que han abordado este concepto, las cuales como ya se mencionó son la ciencia política, la sociología y la economía. Este desinterés por el institucionalismo es la causa por la cual el nuevo institucionalismo adopta la etiqueta de “nuevo” con la cual resalta la diferencia que existe entre el anterior institucionalismo.<sup>14</sup>

Las normas o reglas creadas en las instituciones son parte fundamental de una sociedad en la que los factores sociales, políticos y económicos juegan un papel primordial, por lo que el nuevo institucionalismo retomara estos mismos factores pero de diferente forma ya que el análisis y los métodos que ocupa el nuevo institucionalismo no son los mismos. Debido a que el nuevo institucionalismo se enfoca en el análisis del nivel de influencia que pueden ejercer las normas o reglas hacia cada individuo, ya que las personas que conforman las instituciones son las que moldean la estructura en la cual el resto de las personas se relacionan cotidianamente, así que los resultados políticos, las preferencias, estrategias etcétera. que adopten los individuos serán determinadas por quienes conforman las instituciones.

Es tal la relevancia de las instituciones que el olvido por quienes conforman la sociedad como los encargados de su análisis, repercutió directamente en el gobierno, dado que el sustento principal de este son las instituciones, dando como resultado un adelgazamiento de éste, una falta de credibilidad y de sustento. Así mismo aquel

---

<sup>14</sup> Nieves Lagares, *El Neoinstitucionalismo*, Facultad de Ciencia Política y Sociales, Universidad de Santiago de Compostela, 2009 p. 1

abandono se vio reflejado en la falta de atención de las principales formas de interacción social como son las prácticas políticas, conducta, reglas, normas, rutinas, códigos, además de estructurar la democracia, y el sistema político.

Con la revaloración de las instituciones por parte del nuevo institucionalismo se busca que el gobierno obtenga nuevamente la fuerza y el poder de sustento que le dan las instituciones, a través del fortalecimiento de sus capacidades interiores al igual que el de todas las instituciones. También se deberán de “construir nuevas políticas públicas que se constituyan como ámbitos de mediación entre la sociedad y el mercado. Mediación que debe ser entendida como distribución de ingresos, oportunidades y capacidades para la mayoría de los ciudadanos.”<sup>15</sup> En general deberán ofrecer una mejor calidad de vida.

Esta mediación entre sociedad y economía es uno de los principales pilares de investigación del neoinstitucionalismo, esta mediación es uno de los agentes que responden al surgimiento del nuevo institucionalismo ya que este surge como alternativa al neoliberalismo, en el cual es indispensable la creación de instituciones fuertes y estrechamente ligadas con el gobierno, para que estas no se vean absorbidas por un modelo económico que trata de transformar las relaciones sociales, de modo que respondan directamente solo a los estándares económicos como la guía que llevará al progreso a la sociedad.

El neoinstitucionalismo observa que las finanzas públicas y las políticas comerciales, fiscales y monetarias son ámbitos que guardan una vinculación estrecha con el proceso político y su comprensión resulta difícil al omitirse el marco institucional. Estos procesos están influidos por la dinámica de los conflictos y las negociaciones; sin obviar la existencia de acciones estratégicas y métodos de evaluación de tales políticas.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Selznick, Philip Op. Cit (nota 10) p. 2

<sup>16</sup> Pino Hidalgo, Enrique, *El neoinstitucionalismo: un enfoque heterodoxo sobre el papel de las instituciones en el desarrollo*, Denarius, Revista de Economía y Administración, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa. No. 2, 2003, p 101

El análisis neoinstitucional observa que el modelo económico neoliberal comienza a afectar las actividades cotidianas, buscando moldearlas de tal forma que respondan sólo a intereses mercantiles. Busca conseguir lo anterior a través de una educación técnica la cual asegure la reproducción mercantil, moldeando la conducta para que los individuos maximicen las ganancias, esto no solo será en las instituciones educativas sino en la mayoría de las instituciones públicas, convirtiéndose así en el único mecanismo que asigne los recursos y que moldee la conducta humana solo en busca de fines mercantiles.

Esto pone en tela de juicio el papel del gobierno ya que al verse sometido a este modelo económico neoliberal, las instituciones están siendo absorbidas por este nuevo modelo económico, el cual solo adelgaza la intervención del gobierno, dando como resultado la ausencia de éste. Más que mostrar una ausencia, muestra que los políticos encargados de fortalecer la participación del gobierno elijen disminuir su presencia, peso y funciones respecto de las variantes económicas, dejando en manos de los empresarios este tipo de variantes, de las cuales se verán beneficiados los empresarios, por lo que no beneficiarán ni serán tomados en cuenta los intereses de la sociedad.

Pero para el nuevo institucionalismo el Estado es fundamental. Además como ya se mencionó, el nuevo institucionalismo surge por este adelgazamiento del gobierno, es por esto que la “repuesta del neoinstitucionalismo es la presencia del Estado, definido como una institución con capacidad para solucionar aquellos requerimientos, a través de las políticas públicas y los arreglos institucionales que aseguren la participación de la mayoría de los individuos, sus intereses y la protección de sus derechos.”<sup>17</sup> Lo que nos indicaría el refortalecimiento del gobierno.

Referente a lo anterior no hay que olvidar que el neoinstitucionalismo busca un nuevo análisis respecto de las instituciones y la búsqueda del fortalecimiento del gobierno, por lo que aunque el neoinstitucionalismo ubica al gobierno como la solución frente al modelo económico, tampoco asegura que dé los resultados más idóneos, ya que al interior del gobierno también existe corrupción. Por ejemplo; se dará a través de los

---

<sup>17</sup> March, James G. En Augier, Mie y Kristian Kreiner Op. Cit (nota 12) p. 104

costos de transacción o en lo que se denominara captos de renta, (esto últimos serán abordados con mayor profundidad más adelante,) por lo anterior, el nuevo institucionalismo busca la conformación de instituciones fuertes, que contengan reglas y normas que consigan los fines por los cuales fueron creadas, con las cuales se dé el beneficio esperado a la sociedad.

Aunque la presencia del gobierno con una mayor autonomía y presencia frente al actual modelo económico no representa una solución que brinde al cien por ciento protección y bienestar para la mayoría de las personas, tampoco es el modelo económico actual el que tenga que brindar los recursos demandados por la sociedad, ya que tanto en el sector privado como en el público existen personas que ponen a su consideración la aplicación de las normas, de tal forma que puedan beneficiarse, es por esto que debe existir una mediación entre el sector empresarial y el gobierno, del cual emanen resultados positivos para la sociedad en general.

Es por esto que el nuevo institucionalismo contempla ampliamente los factores económicos, dado la enorme cantidad de relaciones económicas en las que se ven envueltos los individuos que pertenecen a la sociedad, en la que el modelo económico tiene cada vez mayor peso que el propio gobierno.

....la perspectiva neoinstitucionalista se propone formular un enfoque alternativo que contemple una teorización sobre el Estado y los derechos de propiedad, el marco regulador y su protección. También se ocupa de analizar los efectos de la competencia y la cooperación, en condiciones de información incompleta y asimétrica entre agentes económicos y sociales.<sup>18</sup>

La búsqueda del neoinstitucionalismo por regresarle el poder al gobierno, se llevará a cabo a través de una mediación institucional que se encargue de controlar las posibles fallas dentro de las instituciones, como los son los costos de transacción, o el oportunismo, así como la mala organización que se dé en el gobierno. El neoinstitucionalismo busca encontrar un punto medio en el cual se beneficie a la sociedad, es por esto que es necesario que el gobierno tenga una mayor participación

---

<sup>18</sup> Pino Hidalgo, Enrique, Op. Cit (nota 16) p. P. 105

y no deje en manos del sector empresarial la mayoría de las funciones que le corresponden.

El nuevo institucionalismo que surge como alternativa al neoliberalismo, busca el fortalecimiento de las instituciones, a través de un nuevo marco de análisis que lo lleve a comprender a las instituciones desde cualquier perspectiva sea social, económica o política. Por lo que:

El análisis neoinstitucional enfatiza algunos aspectos que permiten esclarecer la estructura de poder presente en la asignación de los recursos, algunos de estos aspectos son el control del sistema económico, la organización social, el entramado legal y el mercado, que es considerado como una institución más. La asignación de los recursos no es una función del mercado, sino que depende de la estructura de poder que lo forma y a través de la cual opera. Entonces queda descartada la idea de que tal asignación sea un “asunto neutral”, susceptible de resolverse a partir de dos curvas o funciones. Más bien es un problema de fuerzas que luchan por el poder. En este orden de ideas, el poder no puede reducirse a una cuestión de precios, sino que responde a una multiplicidad de factores estructurales<sup>19</sup>

Se entiende que los principales factores que pueden generar una mejor relación entre individuos y empresas, es a través de las reglas y normas que creen quienes conforman las instituciones. Ya que no solo se trata de la elección racional y los problemas de oportunismo, si no de la eficacia de las instituciones a partir del cambio institucional y político, así que es indispensable el análisis de las características, regímenes, funcionamiento y organización del sistema político ya que estas definirán las normas que se deberán seguir además de regir el intercambio económico, los derechos de propiedad, así como los contratos y las negociaciones individuales y colectivas.

Así que el nivel de progreso que puedan alcanzar las diferentes sociedades dependerá del tipo de estructura, en la cual tanto el sector empresarial como los

---

<sup>19</sup> Contreras, Hugo J. “*Institucionalismo y neoinstitucionalismo: un abecedario económico*”, en *Economía Informa*, número 257, junio, Facultad de Economía, UNAM, México, 1997

individuos obtengan beneficios equitativos. El gobierno juega un papel fundamental para la formación de una interacción eficiente entre individuos y empresarios.

El nuevo institucionalismo busca retomar la importancia que tienen las instituciones dentro de una sociedad, ya que es a través de éstas y de la formulación de reglas y normas como se da forma a la interacción humana, buscando con esto índices de certidumbre, oportunidades, derechos etcétera. más altos que satisfagan a las personas. Es por esto que el gobierno es primordial para la conformación de los índices de una mejor forma de vida. Según Ayala podemos definir al Estado como una

...organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y el intercambio económico. Es decir, define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y / o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de información.<sup>20</sup>

El gobierno es pieza fundamental para poder controlar los efectos de un modelo económico que está absorbiendo funciones propiamente del gobierno, dado que las instituciones que lo conforman y le daban vida son las más afectadas por este nuevo modelo económico neoliberal, así que es de suma importancia devolver el poder al gobierno, reformulando las reglas de juego, modificando las estructuras sociales vigentes o si es necesario reconstruyendo las instituciones de manera tal que estas en verdad respondan a los intereses y estén al servicio de los individuos.

Se entiende entonces que el nuevo institucionalismo busca a través de un nuevo análisis de las reglas de juego o de las instituciones, conformar instituciones fuertes a través del entendimiento de lo que pasa entre instituciones y personas, ya que éstas son quienes las crean y también quienes se desenvuelven dentro de aquellas, por ello las reglas y límites que se impongan sean estos formales o informales, buscarán obtener los resultados más eficientes posibles como resultado de la elaboración de reglas a través de una conciencia colectiva. Con la participación en conjunto de la

---

<sup>20</sup> Ayala, José, *Instituciones y economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999. P 24

cultura y el marco regulativo se podrán conformar normas que puedan desembocar en un equilibrio respecto a la forma de vida de las personas.

No hay que olvidar que el neoinstitucionalismo busca entender la relación que se da entre instituciones e individuos, ya que es de suma importancia entender esta relación, dado que las reglas que son creadas están dirigidas tanto a los individuos como a las instituciones y organizaciones, esto es, que las normas y reglas que moldean la forma de actuar de los individuos, también afecta a las empresas, partidos políticos, organizaciones, e instituciones tanto públicas como privadas.

Las instituciones por un lado son las reglas y normas bajo las cuales las personas pueden actuar, pero quienes las conforman también se ven envueltos en esta red de normas y reglas, por lo que sus acciones se encuentran dentro de la esfera pública o mejor dicho bajo un contexto reglamentado. Es por esto que el análisis institucional del neoinstitucionalismo es importante ya que las normas no solo limitan a los individuos en la forma de actuar frente a ciertas circunstancias sino también a las personas que conforman las instituciones; pero también son estas las que pueden cambiar el marco institucional ya establecido.

Lo anterior puede observarse claramente en una de las instituciones más importantes de un país: La Constitución Política; En el caso de México, la Constitución Política ha sido modificada de tal forma que algunas normas establecidas que indicaban formas de actuar o derechos han sido modificados, lo que da como resultado que la forma de actuar de los individuos y del marco institucional sea modificado.

Tanto instituciones como individuos se ven afectados por las normas que se establecen. Por un lado son las personas quienes crean las reglas, pero una vez ya establecidas son estas personas quienes pueden cambiar las reglas, son estas relaciones que se dan entre instituciones e individuos, las que interesan al neoinstitucionalismo.

Es por esto que el nuevo institucionalismo busca fortalecer a las instituciones, teniendo un amplio criterio respecto a su análisis ya que no solo se inclinaría a estudiar cual era su comportamiento evolutivo, sino que para obtener resultados

mayores el análisis de las instituciones tendría que incluir varios factores como lo son los factores históricos por los cuales se crearon las instituciones. Esto nos llevara necesariamente a tener en cuenta los factores culturales que son uno de los más importantes para poder formular un cambio general y equitativo.

Otro de los factores fundamentales del nuevo institucionalismo es la elección racional, dado que esta pone gran énfasis en los individuos y su capacidad de elección y de elaboración de las reglas. Este factor es el más notorio dentro del modelo económico neoliberal, es por esto que la elección racional juega un papel fundamental para que las relaciones que se den sean equilibradas y brinden beneficios tanto colectivos como individuales.

Entendamos entonces que no existen modelos institucionales fijos ya que estos pueden cambiar, una vez establecidas las reglas bajo las cuales se guía la forma de actuar tanto de personas como de instituciones.

La elección racional, los efectos históricos, los factores culturales son los pilares principales para lograr formular un cambio, dado que solo un neoinstitucionalismo que abarque varios aspectos podrá reformular las instituciones, cambiarlas, mantenerlas o construirlas de tal forma que puedan estar al servicio de los individuos.

Es así como el nuevo institucionalismo busca una nueva forma de mantener, cambiar o planear las instituciones, solo bajo una comprensión global de lo que gira en torno a las instituciones y su análisis, podrá llevar al neoinstitucionalismo a encontrar el cambio institucional que de resultados óptimos, un fortalecimiento del gobierno, que tenga mayor participación, y no ser absorbido por el modelo económico neoliberal; solo de esta forma se podrá llegar a recuperar a las instituciones del hoyo donde actualmente se encuentran; un neoinstitucionalismo ampliado podrá lograr un mejor diseño, estabilidad y cambio institucional.

## A.- Concepto de neoinstitucionalismo

Una de las principales partes del gobierno son las instituciones, ya que estas articulan a los grupos y a las organizaciones, por una parte, y por la otra, son las principales estructuras sociales del gobierno, las cuales deben asegurar una mejor calidad de vida y un mejor manejo de los asuntos que incumben a la población del país.

Pero en la actualidad las instituciones han sufrido un gran cambio debido a la llegada del modelo económico neoliberal, el cual ha conducido al desarrollo de un fuerte componente reduccionista económico que pretende guiar la totalidad de las relaciones sociales a la lógica mercantil, en una cosificación social donde todo se vuelve una mercancía. Su efectividad se debe a que las administraciones públicas no cuentan con reglas y métodos que den seguridad y eficacia a las instituciones públicas, lo cual hace que parezca que éstas no existen.

El neoinstitucionalismo surge como alternativa al neoliberalismo y por la ineficacia de la administración pública, concentrándose en la necesidad de fortalecer a las instituciones, ya sea creando, eliminando, o simplemente reforzándolas. Entonces el neoinstitucionalismo pretende que las instituciones públicas tengan mejores sustentos, aunque éstas prescindan de la administración del gobierno casi por completo, si se busca el fortalecimiento institucional del Estado.

El neoinstitucionalismo nos ofrece una nueva forma para analizar las estructuras del gobierno, dejando de lado al institucionalismo, base principal de los politólogos con la que analizaba al gobierno, dado que “la mayoría de las veces se ponía mayor énfasis en el estudio de los regímenes políticos y de las constituciones.... En los cuales se observaba que muchas de las propuestas se desfasaban en algún momento de la realidad.”<sup>21</sup> El neoinstitucionalismo trabaja con planteamientos más reales, por lo que también se puede definir al neoinstitucionalismo como “un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones. El nuevo

---

<sup>21</sup> Rivas Leone, Jose, *El neoinstitucionalismo y la revaloración de la instituciones*, Bogotá, Reflexión Política, 2003. p. 38

institucionalismo es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones.”<sup>22</sup>

En el neoinstitucionalismo podemos encontrar claramente la búsqueda de una autonomía más marcada que ejercerán las instituciones para conseguir mejores resultados en beneficio de la sociedad, pero esto podría implicar que las personas sean olvidadas y no sean tomadas en cuenta. No obstante, el neoinstitucionalismo también reconoce la importancia y el papel que van a jugar las personas a nivel individual dentro de las instituciones, al igual que el papel que desarrollará el gobierno, pues los posibles cambios institucionales afectarán a todos, debido a que se van a dar dentro de las instituciones. Desde la perspectiva de North<sup>23</sup> las instituciones afectan “innegablemente a la economía, reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana.” Esto podría afectar tanto en lo social, cultural, económico y político; también la conducta de las personas puede afectarse, por lo que también la participación de las instituciones políticas será fundamental a la hora de explicar los resultados que han arrojado las modificaciones institucionales, sean buenas o malas.

Observemos que este nuevo institucionalismo trae consigo muchas variantes que irán repercutiendo en la sociedad conforme se vayan aplicando los remplazos o las modificaciones dentro de las instituciones.

Tengamos presente que nos encontramos dentro de una estructura donde las instituciones son los pilares que la sostienen, y que su modificación o remplazo puede hacer que se derrumbe o que fracture de manera determinante. También es importante señalar que si los pilares están debilitados, urge que existan medidas que ayuden a fortalecerlos de tal forma que ayuden a la estructura a seguir en pie, y no que las composturas que se le hagan solo resanen por encima las fisuras, como respuesta para beneficiar a un sector que así lo desee; por ello hay que realizar un buen ejercicio y analizar las estructuras desde sus cimientos hasta la parte más alta.

---

<sup>22</sup> Rhodes, R. *El institucionalismo en David Marsh y Gerry Stoker*, Madrid, Alianza, 1997. p. 53.

<sup>23</sup> North, D, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995. p. 14.

Este nuevo institucionalismo no solo trae un cambio en la estructura, sino también trae la exigencia de revisar lo que es el cambio institucional, para entender los cambios que han ido ocurriendo dentro de la sociedad es importante tener en cuenta los cambios históricos por los que han pasado. Es importante tener como base el análisis de la creación de las instituciones, su desarrollo, los momentos en los que pudieron haber desaparecido y por último la revisión de la reconstrucción que presentaron.

Se encuentra que el neoinstitucionalismo “presupone ser un enfoque sumamente dinámico en el estudio de las instituciones, de cambio institucional y de las diversas dinámicas que influyen en las instituciones y en los individuos, respectivamente.”<sup>24</sup> Es por esto que para llevar a cabo lo anterior es muy importante poner gran énfasis en el análisis del cambio institucional.

Pero no hay que olvidar que el neoinstitucionalismo surge también como alternativa al neoliberalismo, y más que alternativa lo podemos situar como un nuevo análisis de las instituciones que ha tenido que responder ante este nuevo modelo económico, al que debe adaptarse para poder responder eficientemente a las exigencias que el neoliberalismo le está pidiendo; esto no se refiere únicamente a las instituciones económicas, sino a todas las instituciones, sean formales (constitución, normas, regulaciones etc.) o informales (tradición, conducta, cultura etc.) que se ven relacionadas o mezcladas con fuerzas económicas, las cuales interactúan necesariamente con una gama muy variada de instituciones; así, recordemos que las instituciones afectan el desempeño de la economía.<sup>25</sup> De esta forma el modelo neoliberal encuentra en las instituciones un soporte que ayuda a que su modelo pueda ser aplicado dentro de las administraciones.

Para el neoinstitucionalismo uno de los principales factores para que este tipo de modelo económico pueda penetrar en las entrañas de las instituciones es que, desde su perspectiva encuentra que las instituciones no tienen fortaleza, que el gobierno

---

<sup>24</sup> Rivas Leone, José Op. Cit. (nota 21) p. 40

<sup>25</sup> De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet Op. cit. (nota 3) p. 13

solo cuenta con reglas inadecuadas lo que es lo mismo que tener instituciones inadecuadas o simplemente que no existen, es decir, la inexistencia de las normas. Por esto el neoinstitucionalismo está enfocado en fortalecer al gobierno, a través del fortalecimiento institucional; téngase presente que al referirnos a las instituciones no solo son las formales sino también de las informales.

Una vez fortalecidas las instituciones se podría evitar que el modelo económico neoliberal las absorba a tal grado que estas solo respondan a sus fines mercantiles, además de evitar que este modelo económico sea el que guie a las instituciones, ya que si no se tomaran las medidas adecuadas, las instituciones podrían convertirse en grandes negocios mercantiles y no brindar los beneficios sociales por los cuales fueron concebidas.

Lo anterior se puede observar en las actuales instituciones de educación básica, que han tenido que alejarse de lo establecido por el gobierno, para poder ofrecer la misma educación que imparten las instituciones de educación privada, ya que estas imparten otras materias las cuales brinda a los niños y jóvenes una mejor preparación para poderse desenvolver dentro de este modelo económico.

Es por esto que la administración de las escuelas públicas de educación básica se ven en la necesidad de contratar a maestros para áreas tales como artísticas, cómputo, inglés; al igual que agregar a las escuelas nuevos salones, canchas, bibliotecas, etcétera. Que no es proporcionado por el gobierno, sino es adquirido por las escuelas con la ayuda de dinero de los padres de familia, respondiendo a las exigencias de un modelo neoliberal, el cual convierte en un gran negocio a las instituciones de educación básica pública, ya que las escuelas privadas en realidad son negocios, de los cuales los únicos beneficiados son los dueños de estas escuelas.

Pero esto no solo pasa en las instituciones de educación básica, sino que es algo que está pasando en casi todas las instituciones y en mayor número en las instituciones formales como pueden ser la constitución, leyes electorales, reglamentos, etcétera. las cuales juegan un papel primordial en la vida de las personas, ya que a través de ellas se consigue el control social y son capaces de controlar la conducta humana.

Todo este intento de renovación de reglas y autonomía en la toma de decisiones, es el objetivo principal que busca el neoinstitucionalismo para dar a las instituciones un mejor funcionamiento.

## B.- Planteamientos del neoinstitucionalismo

### a.- Elección racional

La elección racional es un método que permite proveer a la sociedad de instituciones, que den mejores resultados para la toma de decisiones y se puedan maximizar los beneficios sociales.

Para poder llegar a la elección racional es necesario que las instituciones que sean modificadas o creadas, tengan presente factores institucionales históricos, en los cuales se tomen en cuenta momentos en los que el país ha retrocedido o ha avanzado, al igual que factores políticos. Con la elección racional se busca la toma de decisiones acertadas que tengan un mejor sustento con el cual se asegure un mejor desempeño institucional.

En la actualidad existen instituciones, que no muestran una clara toma de decisiones, producto de la elección racional, con las que puedan expresar lo importante que son para la sociedad, por lo que parecen ser solo un montaje que el gobierno coloca, para demostrar que está cumpliendo las demandas que la gente le solicita.

Las cárceles o instituciones penitenciarias, son claros ejemplos de este tipo de instituciones. Si una persona comete una falta, por la que merezca ser encarcelado, tendrá que pagar una condena dentro de la institución penitenciaria; esta condena privará de la libertad a la persona por un tiempo dependiendo de la falta cometida. Esta es la principal función que deberá realizar la institución penal junto con la reinserción de los reclusos, ofreciendo así a la sociedad, la tranquilidad de que ésta persona ya no podrá atentar contra la cohesión social, estando preso.

Pero dentro de las instituciones es donde se observan la mayoría de los problemas, debido a que gran parte de las personas que cometen delitos no reciben una

readaptación, y por consiguiente cuando cumplen su sentencia y salen de la institución siguen delinquiriendo como resultado de los malos métodos empleados por una mala institución.

Lo anterior se debe a que en algunas de las instituciones penitenciarias de la ciudad de México los programas de reinserción y control de los presos son poco eficaces, pues estos se encuentran encarcelados pero con la posibilidad de hacer casi cualquier cosa, creando un comercio extenso y semejante al que existe fuera de aquella institución, generando riqueza y control dentro de ella. Resalta la ineficiencia de esta institución, ya que se pueden observar delitos dentro de ella misma y también contra gente que está fuera de la institución, rompiendo con la finalidad de resguardar y readaptar a gente que puede alterar la cohesión social.

Se puede observar que esta institución no brinda ningún beneficio a la sociedad, pero sin embargo, es una de las instituciones básicas de una sociedad.

La elección racional es el planteamiento principal del neoinstitucionalismo, con el que creará o transformará a las instituciones tomando en cuenta hechos históricos, que ayuden a crear una institución fuerte y no solo una institución ineficiente o de montaje. Por ello, la elección racional pondrá mayor fuerza en evitar, por ejemplo que dentro de las instituciones existan captores de renta, los cuales se pueden identificar como las personas que buscan un bien individual apropiándose partes del gasto público, el cual está dirigido a mejorar el funcionamiento institucional, en crear instituciones que controlen los derechos de propiedad, costos de transacción y la información incompleta. Estos temas se analizarán a continuación.

#### b.- Captadores de renta

Los captores de rentas, podemos identificarlos con las grandes empresas, sindicatos o burocracia, los cuales buscan apropiarse parte del gasto público que está dirigido a ciertas instituciones.

En nuestro país podemos observar que algunas instituciones no funcionan al cien por ciento, porque el dinero destinado para que se pueda dar un mejor servicio o para su mejora estructural no llega, sino se queda estancado en la burocracia de la institución. Un claro ejemplo de esto lo podemos observar en la administración de la Secretaría de Educación Pública, a la cual solo se le destina el 4.0 % del PIB del país. Aunque este no sea el apropiado en comparación con otros países, donde el porcentaje dirigido hacia este rubro puede llegar a 7.7 % como en Dinamarca, si se le diera una mejor distribución o se empleara de manera eficiente, se podrían dar mejores resultados para que las condiciones y nivel escolar mejoraran resultando en una mejor educación para el país.

Este porcentaje que se le da a la Secretaría de Educación Pública como es sabido es absorbido por su sindicato, empleados por medios no éticos donde los estatutos no son respetados y la aplicación de las normas queda en consideración de unos cuantos.

El neoinstitucionalismo busca con esta renovación, el desempeño adecuado de las instituciones, para que desaparezcan cierto tipo de actividades como lo son, los captadores de rentas, que amenazan con poner en riesgo las estructuras y que en cambio dejan un beneficio monetario a ciertas personas.

#### c.- Derechos de propiedad

Los derechos de propiedad, pretenden tener el control de como las personas deben adquirir ciertos bienes. Lo que el neoinstitucionalismo busca con esto, es regular las formas de acceso a los bienes.

Lo que se busca básicamente es tener el control de cómo las personas adquieren sus bienes, ya que en algunos casos son adquiridos sin la necesidad de demostrar cómo es que han sido comprados, si el valor monetario de esos bienes está por encima de lo que la persona podría adquirir con su salario. Con esto se busca que exista la posibilidad de que una institución regularice este tipo de acciones, con las cuales

pueda tener presente como y de donde adquieren los ingresos con los que algunas personas adquieren bienes de costos elevados.

El beneficio de crear instituciones que administren los derechos de propiedad, serviría para que no aparezcan personas con propiedades que valen una fortuna, sustentando haberlas adquirido con las ganancias que les ha dejado el trabajo de la mayor parte de su vida. Este tipo de acciones pueden causar descontento a gran parte de la sociedad, si las personas que adquieren estas propiedades son políticos o funcionarios públicos, por lo que esta medida podrá traer cierta tranquilidad social.

#### d.- Costos de transacción e información incompleta

Los costos de transacción y la información incompleta vienen estrechamente ligados con los derechos de propiedad, ya que lo que se busca con los costos de transacción es que exista un mejor manejo en los derechos de propiedad, teniendo en cuenta que los costos de transacción son, la captura de datos, la transferencia de la información y su protección.

Respecto a la información incompleta, esta surge como consecuencia de los costos de transacción, debido a que la información presenta un costo y por consiguiente puede ser manipulada o de baja credibilidad y no podría ser utilizada.

Por ello el neoinstitucionalismo buscará instituciones que regulen tanto los costos de transacción como la información incompleta; si esto se regula se generará mayor confianza en la sociedad. Entonces el gobierno podría reducir los costos de transacción y de información.

Este tipo de costos y de manipulación de la información son muy abundantes en la mayoría de las instituciones, que por lo general son efectuados por buscadores de rentas, que se valen de su posición como funcionario público para poder llevar a cabo este tipo de acciones.

Esto lo podemos observar con el Instituto Federal Electoral (IFE) o con el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), los cuales en el discurso nos dicen, que la información que sea solicitada por las personas les puede ser proporcionada,

controlando a las personas que piensan que esta institución no ha realizado bien las cosas. Pero es sabido que la información que proporciona esta institución, no es totalmente confiable y puede ser modificada para satisfacer sus propios intereses.

Las “instituciones conforman el cemento de la sociedad en primera instancia, en segundo lugar, se busca combinar las teorías económicas y de las instituciones para analizar la interacción sistemática entre ambas, y por último, pretende romper y trascender los límites más estrechos de los modelos tradicionales”<sup>26</sup>

Dado que los modelos que en nuestro país existen son diversos y de antaño son tal vez los que más daño causen en la funcionalidad de las instituciones, sin olvidar que son las personas quienes las conforman y quienes toman las decisiones, muchas veces incorrectas, un ejemplo claro es el modelo burocrático, el cual quizás sea el que más afecte, ya que el dinero que está destinado para un bien social termina solo beneficiando a unos cuantos, otro modelo es el confesional-laico el cual a pesar de que la educación en México es laica, se permite que existan escuelas confesionales de diferentes religiones, además que este modelo confesional se extiende hasta la actual presidencia de la república, siendo que esta debe ser laica, también están presentes los modelos de seguridad, el de tenencia de la tierra etcétera. bajo los cuales funciona la administración pública o por lo menos en algunas instituciones como lo son el IFE, la Secretaría de Educación Pública (SEP), el sistema penitenciario, la presidencia de la república, por mencionar algunas, se encuentran bajo modelos en los cuales encontramos captores de renta, personas que se benefician de los puestos dentro de las instituciones, que aprovechan el manejo de la información para un beneficio individual, es por esto que se pretende romper con los modelos tradicionales los cuales como es notorio solo responden al interés personal personas.

---

<sup>26</sup> Medna y Barroetaveña, en Rivas Leone, José, Op. Cit. (nota 21) p. 40

## II.- Tipos de neoinstitucionalismo

### 1.- Neoinstitucionalismo sociológico

Recuérdese que las instituciones son parte esencial de una sociedad, son los pilares que la sostienen. Si éstas llegaran a debilitarse o a caerse, la sociedad podría colapsar, debido a que las personas mantienen relaciones estrechas con las instituciones; las acciones que la gente realiza durante su vida cotidiana están reguladas por estas instituciones. Esto atrajo la mirada de muchos investigadores, los cuales se dieron a la tarea de estudiar a las instituciones desde diferentes enfoques, entre los cuales encontramos el sociológico, económico, histórico y político.

Al surgir un nuevo institucionalismo también podemos encontrar diferentes enfoques, estos son el neoinstitucionalismo sociológico, el neoinstitucionalismo económico y neoinstitucionalismo político. Así podremos entender mejor que es el nuevo institucionalismo.

El neoinstitucionalismo sociológico, al igual que el económico y político, pone en el centro a las instituciones como las reguladoras de las interacciones humanas, entre las cuales se puede encontrar la configuración del Estado, generación de la riqueza y las interacciones que forman, mantienen y reproducen a la sociedad; en esto último, el neoinstitucionalismo sociológico pondrá gran atención, en los procesos, a través de los cuales las personas socializan, ya que a través de la interacción que surge entre las personas, se pueden concebir las normas y valores que servirán como guías y límites de lo que estará permitido realizar dentro de la sociedad. Estas normas y valores no son otra cosa que las instituciones que regulan la acción humana.

Por lo anterior se puede entender que el neoinstitucionalismo sociológico hará hincapié en el hecho de que, “las normas son el resultado de una sucesión de interacciones entre individuos que se van convirtiendo en normas, hábitos o convenciones sociales.”<sup>27</sup> Que no son otra cosa que los procesos de socialización.

---

<sup>27</sup> Santizo Rodall Coludía, “*El neoinstitucionalismo y las interacciones sociales,*” en Gaceta Ideas CONCITEG, 2007, p. 54

Aunque la interacción entre las personas es la que conforma a las instituciones de una sociedad, estas instituciones no son iguales en todo el mundo, podrán existir instituciones que satisfagan necesidades que todo ser humano necesita, pero eso no significa que sean iguales, o que tengan que existir necesariamente las mismas en todas las sociedades del mundo. Recuérdese que las instituciones dependen de las demandas que haga la gente en cada una de las sociedades.

La creación de las instituciones necesariamente debe tener un soporte histórico, esto hará que las instituciones creadas por las sociedades sean diferentes a las de otras, ya que dependiendo de los hechos históricos que hayan padecido, se crearán instituciones que aborden sus problemáticas. Así las personas exigirán cosas diferentes teniendo en cuenta los hechos acontecidos en su sociedad a través de la historia, que marcarán los parámetros que se tomarán en cuenta para la creación de normas.

Es por esto que existen diferentes instituciones en las diversas sociedades, cuya eficacia también será diferente. Pero en todo caso habrán de responder al fenómeno anterior que es parte fundamental en la creación de instituciones de una sociedad.

Roth nos expresa de manera certera que:

“la vertiente sociológica del neoinstitucionalismo se inserta en una renovación de las orientaciones y conclusiones de la sociología de las organizaciones, pues contrariamente a ésta, la sociología neoinstitucional postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural parecidas a los mitos y ceremonias inventadas en numerosas sociedades. De esta forma, el análisis de las organizaciones integra el estudio de las variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y funcionamiento de las organizaciones.”<sup>28</sup>

Es importante tener en cuenta que las instituciones, son creadas por la interacción que surge entre las personas, y su finalidad es satisfacer ciertas necesidades que las personas demandan, por lo que dependiendo de cada sociedad, las normas o reglas

---

<sup>28</sup> Roth, A, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora, 2002, p 41

serán diferentes; y aunque las instituciones que satisfacen las necesidades básicas, como educación, gobierno, economía, salud, seguridad etcétera. Están presentes en casi todas las sociedades, estas no serán iguales, debido a que en algunos países las instituciones dan mejores resultados que en otros.

La interacción entre las personas crea a las instituciones, las cuales en un determinado momento se vuelven parte fundamental para la sociedad. Para que esto llegue a suceder, las personas tendrían necesariamente que llegar a acuerdos, los que la mayoría tendría que aceptar como los mejores, ya que para que pueda existir una sociedad como tal, es necesario que las personas que la conforman, tengan como base principal un sistema de valores creados socialmente y que estos tengan la aprobación de la mayoría de las personas. Esta tarea en la que se aborda a las personas para poder llegar a acuerdos, tiene necesariamente presente el contexto histórico en el que ha estado sumergido su país.

Para poder comprender qué tan indispensables son los acuerdos en la formación de la sociedad, es necesario resaltar su importancia como sustento de cualquier grupo o sociedad, ya que solo los acuerdos generados de una gran parte de la población serán los que generen la creación de una institución, la cual cuente con el respaldo de un grupo de la población, por lo que, los acuerdos son el resultado de la interacción social, que se han venido dando desde ya hace muchos años, y de la cual surgen las instituciones que son los pilares que sostiene a una estructura social como la nuestra. Es muy notoria la relación que intenta analizar el neoinstitucionalismo sociológico entre las personas y las instituciones, y también es comprensible que el neoinstitucionalismo sociológico mantenga a las instituciones como la parte fundamental de las sociedades.<sup>29</sup>

En la relación entre individuos e instituciones, podemos encontrar otro de los puntos fundamentales en el que el neoinstitucionalismo sociológico fija su mirada. Dado que una vez creadas las instituciones, estas pasan a ser las guías de las acciones de los

---

<sup>29</sup> Medna y Barroetaveña, en Rivas Leon, José, Op. Cit. (nota 21) p. 40.

individuos, así que cualquier acción que represente un mal a la sociedad será sancionada, al igual que las buenas acciones en beneficio de la sociedad serán reconocidas de alguna forma, tanto las buenas como las malas acciones serán aplicadas de manera individual o colectivas dependiendo del caso presentado.

El apego a las instituciones como guía, representa una pérdida de racionalidad de las personas que habitan dentro de una sociedad, debido a que las instituciones son las referencias culturales que surgieron de los acuerdos de la mayoría. Así, se observan las prácticas institucionales como productos culturales, los cuales tendrán que ser aceptados y acatados por los habitantes de esa sociedad, por lo que no podrán actuar de otra forma, pues de lo contrario su comportamiento podrá no ser aceptado, debido a que solo el comportamiento aceptado por la cultura institucional será el que rijan en la vida de las personas, por lo que toda persona dentro de una sociedad será socializada por las instituciones.<sup>30</sup>

Es esta falta de racionalidad que generan las instituciones en relación con las personas que conforman las sociedades, la que atrae la mirada del neoinstitucionalismo sociológico.

Recuérdese que las instituciones son la guía fundamental que siguen las personas para su interacción, pero no solo son eso, sino que también “son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.”<sup>31</sup> Estas limitaciones son las que facilitan o promueven la falta de elección racional de las personas que están dentro de una sociedad. Dado que tiene la posibilidad de estructurar lo que está a su alrededor, así que en base a ellas se siguen los parámetros de relación social, costumbres, roles, sanciones etcétera, simplemente se canalizan y moldean las expectativas y preferencias sociales, con lo que logran un mayor control en las relaciones sociales.

---

<sup>30</sup> Ibidem p. 41

<sup>31</sup> North, D, Op. cit. (nota 23) p. 13

En palabras de Paul y Walter, quienes encuentran en el neoinstitucionalismo sociológico los planteamientos acerca de esta falta de racionalidad en las personas, señalan que:

“...esta perspectiva destaca las formas en que se estructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas que a la vez limitan la tendencia y la capacidad de los actores para optimizar, y privilegian algunos grupos cuyos intereses son asegurados por las sanciones y recompensas prevaletes”<sup>32</sup>

Compréndase entonces que la propia interacción que se da entre las personas, y los acuerdos que surgen de éstas son los que crean a las instituciones, las cuales serán la guía en la integración y en las acciones de las personas, por lo que se puede entender que las instituciones sean formales o informales son las que limitarán las acciones de las personas. Esto traerá como resultado que si las instituciones están dentro de la sociedad, entonces todo el entorno en el que se encuentran las personas es el que limitará la elección racional como resultado de la institucionalización.

Pero el neoinstitucionalismo sociológico no solo encuentra que las instituciones son las que forman la vida cotidiana de las personas, sino que también existen terceras personas que se beneficiarán de esta falta de raciocinio que generan las normas institucionalizadas. Debido a que las normas creadas por las personas que conforman las instituciones pueden generar inconsciencia en las personas, al no proporcionarles información completa, lo cual será aprovechado por algunas personas o grupos, para estar por encima de los que no están informados.

En una sociedad, la falta de información y personas o grupos que buscan algún beneficio, solo someten de una manera más notoria las acciones de los individuos. El interés individual que se busca, es muy notorio en algunas instituciones como las de educación, salud, seguridad, etcétera, que son las principales de una sociedad, en las cuales los beneficios que se encuentran pueden ser monetarios como se explicó en el

---

<sup>32</sup> Powell, Walter y DiMaggio Paul, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Estado de México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p, 46.

punto de los captores de renta o, con la aplicación del poder por una sola persona o grupo que lo utilizará al aplicar sanciones con las que podrá recibir beneficios, primordialmente de la inconsciencia en los individuos que facilita el sometimiento. Paradójicamente en este ejercicio del poder, las personas se ven sometidas por una persona que ocupa las instituciones creadas por consenso para beneficio individual. Esto entendido como “el individuo (soberano titular de sus derechos, sometido a las leyes de la naturaleza o a las reglas de la sociedad).”<sup>33</sup>

Esta limitación de la elección racional y sometimiento por parte de quienes integran las administraciones, es muy notoria en la vida cotidiana de las personas, ya que todo su entorno está conformado por estos límites. Un ejemplo de esto lo podemos encontrar en la educación primaria, ya que los niños están sujetos a los planes de estudio que el gobierno crea a su beneficio, en los cuales pueden existir deficiencias, o mentiras, pero que deben de ser impartidos en todo el país ya que así lo dispone el gobierno. Por otro lado, los beneficios personales también son comunes, ya que existen muchas personas que aprovechan los puestos principales de las instituciones. Siguiendo el ejemplo de la educación, es muy notorio el poder que puede ejercer la actual Presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, a nivel individual como a nivel grupal, ya que el puesto en el que está le ha dejado grandes beneficios a ella y a su familia.

Es de suma importancia recordar que las instituciones son creadas por los acuerdos a los que llegan los habitantes de una sociedad, quienes también tiene la capacidad de cambiar o transformar a las instituciones, por medio de la interacción de algunas personas que mostrarán diferencias, lo que dará como resultado que no haya acuerdos y por consiguiente existan conflictos. Estas diferencias que mostrarán ciertas personas o grupos serán fundamentales para los cambios institucionales.

La teoría de acción de Parsons nos dice:

---

<sup>33</sup> Michel Foucault, *Microfísica del poder*, 2º ed., tr. Julia Varela y Fernando Alvarez-Uría, Madrid, La Piqueta, 1976, p 34.

“El sistema de valores socialmente aceptados no implica que la sociedad sea homogénea ya que algunos individuos pueden discrepar de esos valores. El grado de discrepancia, y la cantidad de individuos que no esté de acuerdo, serán las causas del conflicto o inestabilidad en la sociedad”<sup>34</sup>

Parsons es muy claro en su teoría, en la que es evidente que en toda sociedad existirán personas que mantengan ideas diferentes a las de otras, o a las que ya están impuestas en su sociedad, las cuales son dirigidas por las personas que conforman las instituciones. Para que este tipo de ideas que no son compartidas con los demás individuos puedan ser expresadas, se tiene que hallar a personas que compartan este tipo de pensamiento, para poder reforzarlo y pueda causar algún efecto en la sociedad.

Este tipo de diferencia de ideas que van en contra de las normas establecidas por la sociedad y que el gobierno trata de mantener para dar cierta estabilidad a su sociedad, son por lo general las causantes de conflictos sociales, los cuales se pueden resolver de manera tranquila o con el uso de la fuerza, esta última puede traer consigo conflictos que terminen en genocidio.

Esta diferencia de ideas entre las personas de una sociedad pueden ser las causantes de cambios buenos o malos, pero los cambios siempre someterán a cierta parte de la sociedad, la cual aceptará estas medidas como las correctas y se mantendrá en los límites impuestos por estas nuevas medidas que tendrán que ser reguladas por alguna institución. Es por esto que el neoinstitucionalismo sociológico pone su mirada en las relaciones que se dan entre individuos e instituciones.

## 2.- Neoinstitucionalismo económico

Para poder abordar al neoinstitucionalismo económico es necesario tener en cuenta que las instituciones son:

---

<sup>34</sup> Parsons en Santizo Rodall Coludía Op. cit. (nota 27) p. 743.

“...conjuntos de reglas que son obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción. De manera que desde esta posición asumiríamos que los individuos se despeñan como seres racionales capaces de calcular si el beneficio de no obedecer las reglas es mayor o menor que la sanción, o cuál es la probabilidad -en caso de romper una regla- de ser descubiertos y sancionados”<sup>35</sup>

De esta forma podemos entender que el neoinstitucionalismo económico consigue estabilidad siguiendo las reglas establecidas que guían la actividad económica. De igual forma que en el neoinstitucionalismo sociológico las instituciones son las guías para la interacción humana, en el neoinstitucionalismo económico las instituciones son las referencias principales donde se llevarán a cabo las relaciones, donde se buscarán acuerdos, intereses, preferencias etcétera. todo en torno al desarrollo de la economía.

El neoinstitucionalismo económico enfatiza que las relaciones que se den en las instituciones, que primordialmente será la búsqueda de acuerdos e intereses, la racionalidad de las personas será la principal guía en los procesos de producción, reproducción social y el cambio institucional.

Por lo que el neoinstitucionalismo económico sitúa a las personas como conscientes de las decisiones que se toman dentro de las instituciones, las cuales podrán traer beneficios o pérdidas de manera intencional. Ya que las personas son quienes toman bajo su control el rumbo de cualquier norma, dado que si se desea cambiar alguna norma se puede hacer, de lo cual se esperaría que fuera para generar un bien social, pero también puede ser para beneficiar a un solo sector de la sociedad.

Recuérdese que son las personas quienes conforman las normas, es sobre de ellas que recae la responsabilidad de que la sociedad obtenga los beneficios demandados por la población, de igual forma son las personas las que conformaran un cambio institucional o renovación institucional.

---

<sup>35</sup> March y Olsen, en Rivas Leone, José, Op. Cit. (nota 21) p. 41.

El neoinstitucionalismo económico no ve a todas las personas como irracionales, es decir con una racionalidad sometida a lo ya establecido, sino como personas que pueden buscar los cambios de manera intencional y que las decisiones que se tomen serán calculadas, las cuales podrán cambiar o ajustar ciertas reglas o instituciones.

Podemos entender que el neoinstitucionalismo económico:

“...concede importancia y hace énfasis en los procesos de negociación y transacción gestados entre los diversos actores e instituciones, partiendo de la premisa según la cual los actores actúan y se desenvuelven de acuerdo con una racionalidad e información que los conduce a maximizar sus decisiones en función de unas utilidades y objetivos.”<sup>36</sup>

El neoinstitucionalismo económico no solo se enfoca en la racionalidad de las personas, las cuales podrán cambiar el rumbo de las instituciones, sino que también analiza a las instituciones ya que una vez tomadas las decisiones, éstas serán las que impongan los límites y los comportamientos, surgidos del interés personal. Las normas creadas moldearán la conducta de las personas basándose en las decisiones de un interés en particular, con el cual se busca restringir y moldear las estrategias que se puedan ocupar, buscando alcanzar el mayor beneficio, y tener presentes las posibles soluciones a los problemas, logrando así que las instituciones reduzcan la incertidumbre que pueda existir respecto a los problemas económicos.

Las instituciones desde el neoinstitucionalismo económico serán las que regulen los costos de transacción, los cuales están presentes en todos los intercambios.

Las personas en el neoinstitucionalismo económico son los principales ejes de las instituciones, así que los cambios institucionales que pudieran ocurrir serán analizados desde la toma de decisiones que las personas hayan realizado, no olvidando que toda toma de decisiones que se lleve a cabo es el resultado de un análisis previo, donde los resultados arrojados están previamente calculados, de igual forma son considerados los costos de transacción que se dan dentro de cualquier institución, los costos de transacción son tanto mercantiles como no mercantiles.

---

<sup>36</sup> ibidem p. 42.

Estos costos de transacción se intentarán bajar, mediante la toma de decisiones que surjan de la racionalidad de algunas personas, las cuales por lo general son los directivos de las instituciones, quienes también regularán los comportamientos, fijando derechos y obligaciones, que resolverán los conflictos que nacen del intercambio.<sup>37</sup>

El intercambio que se dará en las instituciones, surgido de la toma de decisiones individuales basada en la racionalidad, puede ser que busque un beneficio individual, lo cual daría pie para que el oportunismo existiera dentro de las instituciones buscando el máximo beneficio individual y no social.

El oportunismo, la búsqueda de la máxima ganancia, y sobre todo el interés individual, son las características de algunas personas que normalmente se encuentran en casi todas las sociedades. Por lo que es muy importante que el neoinstitucionalismo económico analice y tenga presente este tipo de actitudes que muestran las personas, dado que éstas van a ser las causantes de crear instituciones, de que evolucionen o que se trasformen, además de que no solo las repercusiones recaerán en las instituciones, sino que también afectarán la interacción social de las personas, dado que las limitaciones impuestas que pondrán en marcha quienes conforman las instituciones provienen de éstas actitudes, por lo que el interés del neoinstitucionalismo económico en las decisiones individuales es muy importante.

Para entender con mayor precisión las actitudes de las personas recordemos que la toma de decisiones en la creación de instituciones y límites es tomada personalmente en base a la racionalidad de la persona, pero esto no es totalmente cierto ya que, dentro de nuestro entorno existen “factores externos que limitan el acceso a la información y permiten la existencia de información privada, es decir, que solo pertenece a algunos individuos y que les reditúa beneficios en sus interacciones con otros individuos en la sociedad.”<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Enrique de la Garza Toledo, *Neoinstitucionalismo, ¿opción ante la elección racional? Una discusión entre la Economía y la Sociología*, en *Revista Mexicana de Sociología* 67, núm. 1, 2005, p. 169.

<sup>38</sup> Simon, Herbert, en Santizo Rodall Coludía, Op. Cit. (nota 27) p. 55.

Este factor es uno de los más comunes dentro de la sociedad debido a que por un lado la información que se les proporciona no es suficiente y por el otro lado, la información que desde un principio no es completa, limita la racionalidad de las personas, creando no solo instituciones innecesarias; al igual que los límites que surjan, que en éste caso serían los costos de transacción los cuales serían inadecuados.<sup>39</sup>

La falta de información es uno de los principales problemas para que la toma de decisiones se lleve a cabo de manera correcta, así que no puede dejarse de lado el análisis de lo que busca el neoinstitucionalismo económico.

La información como tal siempre va a estar limitada, siempre existirá una persona que tenga mayor información que la otra, con la cual podrá mantener limitada a la otra persona y buscará un mayor beneficio en los costos de transacción y, en la construcción de instituciones o limitaciones que puedan beneficiarlo.

Pero la información que existe también puede ser ocupada por las demás personas ya que no solo las decisiones se toman individualmente, pues existirán otras personas que querrán negociar aun cuando su información sea limitada, así que esta persona podrá ocupar cualquier método y toda la información a su disposición para que pueda generar también alguna ganancia de esta interacción entre personas que cuentan con mayor información que otras.

Aunque las personas que tienen mayor información saben de ante mano que tienen ventaja y que la mayor información que él posee puede generar cambios, manipulando la forma de proporcionar la información y anticipárseles en los movimientos para lograr así su beneficio. Sabe que es necesario tener intercambios con ellos, pero no cederá, porque sabe que es mejor que el grupo que conformen la toma de decisiones sea pequeño. y aunque sea la forma más imprudente de tomar decisiones, de crear instituciones o límites, es la que prevalece en la mayoría de las sociedades; aunque en algunas pueda ser en menores grados y la toma de decisiones llegue a ser equivalente en proporción de información para todos los integrantes, la búsqueda en los mercados siempre será la máxima ganancia

---

<sup>39</sup> North, D, Op. cit. (nota 23) p.19

basándose mayoritariamente en el oportunismo que encuentran en la mala distribución de la información, la cual limita a un sector que participa dentro de la planeación de las formas de actuar y en regular los costos de transacción.

Este oportunismo generado por la mayor cantidad de información que tienen algunos y las consecuencias que trae consigo, se puede entender desde Williamson que nos define el oportunismo como:

...una búsqueda astuta del interés propio que lleva a los individuos a dosificar la información que proporcionan, a veces con el propósito de engañar o confundir al otro. Este tipo de conducta es natural en los seres humanos (es decir, no se puede calificar de buena o mala) si no fuera por el oportunismo todas las conductas podrían ser reguladas con facilidad.<sup>40</sup>

Es muy importante recordar que las instituciones generan las formas de actuar de las personas dentro de una sociedad por lo que estas formas de actuar, son determinadas dentro del neoinstitucionalismo económico por las personas que las crean. Así que una forma de disminuir el oportunismo sería moldeando las conductas de las personas, sin olvidar que la decisión es tomada por algunas cuantas personas que buscan el beneficio personal.

El equilibrar la cantidad de información que tienen las personas que están encargadas de generar las conductas que dirijan el desempeño económico, social y político, es una de las posibles soluciones para que las instituciones encargadas de moldear las conductas sean eficientes.

Pero el problema seguirá recayendo en la actitud de las personas ya que además de sus diferencias y del hecho de que todas tengan poca o mucha información, seguirán buscando interpretar las normas en su beneficio. Podemos encontrar en “los individuos dos tipos de funciones de utilidad, aquellas que favorecen la preferencias orientadas hacia el grupo y las que favorecen preferencias egoístas, y que los individuos realizan intercambios entre ambas.”<sup>41</sup> Lo cual se traduce en un problema ético.

---

<sup>40</sup> Williamson, O, en Santizo Rodall Coludía, Op. Cit. (nota 27) p. 56.

<sup>41</sup> Margolis, Howard, en North, D, Op. cit. (nota 23) p. 26

Los individuos aunque no tengan la posibilidad de encontrar un beneficio máximo, buscan estar cerca de algún grupo que pueda darles un beneficio, aunque éste sea mínimo. Por lo que es necesario tener en cuenta cuáles son las posibles reacciones o deseos de las personas, frente a ciertas circunstancias. Recuérdese que para poder evitar este oportunismo se deben crear normas que moldeen las acciones de los individuos, así que para tener en cuenta cuales serían las formas de actuar de las personas frente a ciertas circunstancias, funciona imaginar cuáles serían las actitudes que tomarían las personas si no existieran por ejemplo; reglas para conducir en las avenidas, si existieran autoevaluaciones en las escuelas o la cantidad de subsidios que se deben destinar a ciertos sectores. Las respuestas posibles hacia estas acciones por lo general buscarían el interés individual, pero sirven como base para saber cuáles pueden ser los límites o que instituciones crear para el control de acciones como éstas.<sup>42</sup>

Podría parecer muy sencillo el ejemplo pero ilustra de manera puntual cuáles serían las actitudes que surgirían si cada quien decidiera de manera simple cuáles son las acciones a tomar.

El confiar en la buena fe de los individuos para que hagan lo debido ante ciertas circunstancias es muy arriesgado, pero no por eso puede ser desechada esta opción. Mayer y Rowan consideran que se puede confiar en la buena fe de las personas sin la necesidad de someterlos a supervisión, ya que el único factor que haría posible que las acciones se llevaran correctamente sería el valor del individuo, el cual pondría en juego su importancia dentro de la institución, si este llegara a fallar o llegara a beneficiarse de los resultados de sus decisiones.<sup>43</sup>

La buena fe se puede sostener a través del supuesto de que las instituciones pueden funcionar de manera correcta, no en el temor a ser castigados por la posibilidad de que en algún momento se infrinja alguna regla y pueda ser castigado.

---

<sup>42</sup> Santizo Rodall Coludía , Op. Cit. (nota 27) p. 56.

<sup>43</sup> Meyer, J. W. y B. Rowan, en Powell y DiMaggio, Op. cit. (nota 32) p. 99-100

Este tipo de actividades pueden ser favorables en la creación de instituciones informales como las tradiciones culturales, las cuales son más fuertes debido al contexto cultural que las forman, pero la buena fe que existe dentro de éstas solo puede ser posible en pequeños grupos que mantengan una relación muy estrecha, donde lo que se busca es mantener sus rasgos característicos a través de estas reglas.

Sería muy aventurado depender totalmente de la buena fe como la principal reguladora de las interacciones humanas, ya que el oportunismo es algo natural en el hombre, lo que hace que el control en las conductas sea complicado debido al inmenso número de conductas que pueden existir, es por esto que en sociedades grandes no se puede dejar a la buena fe de las personas la elaboración de las normas a seguir, ya que daría como resultado más oportunismo y un descontrol mayor, causando incertidumbre dentro de la sociedad.

Hasta este momento podemos encontrar que las decisiones son tomadas por las personas que tienen mayor información y, que dependiendo de los intereses de estos se crearan nuevos límites que los beneficien, esto recae en las decisiones de las personas lo cual es muy notorio en las empresas, donde se busca generar la mayor ganancia posible antes que buscar el beneficio social, pero esto también es muy notorio en las instituciones públicas, ya que los directivos o secretarios buscan disminuir los costos de transacción, pero como es sabido, los beneficios que estos generan, no se ven reflejados en la aplicación de las políticas públicas que les competen.

Tanto en las empresas como en las instituciones públicas suceden abusos en la reducción de los costos de transacción, como resultado de que la conducta de cada individuo es diferente en cada uno, lo que genera que la gente busque el interés propio.

Esto se presenta de igual forma en una de las instituciones más importantes de un país como lo es el gobierno, que basa sus decisiones en los mismos principios que

los dueños o directivos de una empresa. La manipulación de la información es fundamental para el control social, por lo que el gobierno se beneficia de esta manipulación para poder obtener el beneficio buscado.

En nuestro país un ejemplo de esto lo podemos ver con el gobierno que ejerció durante varios años, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) el cual a través de la manipulación de las normas, hechos, información etcétera. pudo mantenerse durante varios periodos en la presidencia, ya que la información que se le daba a la población era mínima, y la información con la que contaba el gobierno era mayor, lo que le da al gobierno una mejor posición para obtener los beneficios que se buscan de manera sencilla. Aunque esta no sea la mejor manera para negociar y con ello llegar a acuerdos, los cuales benefician a la sociedad y no solo en este caso a un partido político, esta es la forma que prevalece en la utilización de la información para generar cualquier tipo de negociación ya sea en las empresas o en el gobierno de un país.

Regresemos a la buena fe, la cual como ya se ha mencionado solo podría ser posible en pequeñas comunidades, las cuales buscan mantener rasgos característicos de su comunidad, por medio de normas formadas por tradiciones culturales que responden a la buena fe de las personas que las crean y dirigen. Es por esto que sería muy complicado que la buena fe pueda ser un factor que cree o dirija instituciones en una ciudad, dado que está compuesta por una gran cantidad de personas, que tienen diferentes intereses y que las cosas que a una persona le puedan interesar, a la otra por el contrario no le interesan.

Es por esto que en la ciudad la buena fe no podría crear normas a seguir y mucho menos confiar en ella como garantía, y aunque esto no sea una garantía formal y válida en una sociedad, en la ciudad de México pareciera que si lo es, ya que el pasado dos de abril del 2009, se aprobó la Ley de Extinción de Dominio, que en base a:

Expide la ley reglamentaria del artículo 22 constitucional, que tiene como finalidad reglamentar lo referente a la extinción de dominio de bienes a favor del Estado, así

como el procedimiento correspondiente, la actuación de las autoridades competentes, los efectos de la resolución que se emita y los medios para la intervención de terceros que se consideren afectados por la misma.

La extinción de dominio se ejercerá respecto de los bienes relacionados o vinculados con los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas. En caso de declararse improcedente la acción de extinción de dominio, de todos o de algunos de los bienes, se ordenará la devolución de los bienes no extintos en un plazo no mayor de seis meses o cuando no sea posible, ordenará la entrega de su valor a su legítimo propietario o poseedor.<sup>44</sup>

Esta ley busca incautar los bienes generados por la delincuencia, lo que trae a polémica, que esta ley en principio, deja sin protección a algunas personas que de buena fe habían arrendado sus propiedades sin saber que a quienes se les arrendó la propiedad son delincuentes, dado que estos no lo iban a manifestar así. Por lo que si los delincuentes son atrapados dentro del inmueble, el dueño de la propiedad corre el peligro de perder su propiedad solo por haber arrendado de buena fe.

Esta ley fue propuesta por el actual presidente, en la que es notorio en primera instancia la búsqueda de un beneficio para el gobierno, dado que la ley en su origen no tiene ninguna consideración con las personas que hayan actuado de buena fe, ya que las personas que tuvieran la oportunidad de que sus bienes no fueran decomisados por el gobierno por una presunta participación con el delincuente, no se llevaría a cabo ningún tipo de investigación para afirmar que en verdad la persona que arrendaba es cómplice del delincuente.

La creación de estas leyes, pone en evidencia que el gobierno pasa por encima de los derechos que las personas tienen, ya que no son tomadas en cuenta desde un principio, además de no tomar en cuenta cuales podrían ser las consecuencias y que podrían perjudicar a terceros, lo que es muy probable que suceda aunque la persona involucrada no tuviera nada que ver con el delincuente.

Como resultado de esta falta de consideración a los derechos de las personas los partidos políticos existentes, sometieron a discusión la viabilidad de esta nueva ley, la

---

<sup>44</sup> Senado de la república, Gaceta del senado. No. 362, 2009.

cual fue aprobada con algunas modificaciones que buscan la protección de las personas que de buena fe hayan arrendado sus propiedades y así no correr el peligro de que estas sean decomisadas.

En la ciudad de México como es conocido, la “buena fe” o “el eres inocente hasta que se demuestre lo contrario” no son garantías ni argumentos fuertes que ayuden al sospechoso a salir de cualquier falta cometida, por lo que tratar de montar leyes bajo estas dos frases no tiene ninguna viabilidad positiva, ya que no son derechos que se pongan en práctica, no es algo que de seguridad a las personas que en este caso rentan sus inmuebles a terceros a los cuales no se conoce plenamente.

Por lo que aun con algunas modificaciones a esta ley, se mantiene la misma estructura, la cual está sustentada bajo la condición de la buena fe, lo que hace que esta ley pase por encima de los derechos de las personas y que el beneficio sea para el gobierno, ya que la “buena fe” no es algo sustentable dentro de una sociedad como la nuestra, debido a que su uso no es confiable como prueba o argumento al defenderse una persona presuntamente culpable, esto apoyado por el adelgazamiento del gobierno y la poca eficacia de las normas que generan oportunismo, el cual busca por lo general, satisfacer intereses individuales.

El neoinstitucionalismo económico busca minimizar los costos de transacción, que dentro de las instituciones públicas busca no solo mantener una forma de actuar de las personas bajo parámetros establecidos que funciona bajo la posible sanción que puede recibir si se cometió una falta, estas medidas lo que buscan es mantener tanto el control como bajar la incertidumbre que se puede generar en la sociedad, por lo que entendamos al neoinstitucionalismo económico como “los grandes marcos y referencias a través de los cuales se desarrolla la economía, se reproducen las relaciones en función de intereses, preferencias, consumo y satisfacción. Siendo así, la racionalidad guiará las conductas y los propios procesos de producción y reproducción social, incluyendo el cambio institucional.”<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Rivas Leone, José, Op. Cit. (nota 21) p. 41

Hay que tener en cuenta que la búsqueda del neoinstitucionalismo económico está orientada a crear instituciones que puedan dar una vida con menor incertidumbre la cual dependerá de las decisiones que se tomen. Esto siempre estará en peligro ya que las decisiones como se ha dicho son diferentes y siempre estará sujeta a una persona que buscará maximizar sus intereses, por lo que la creación de instituciones que aunque estén vigiladas o reguladas constantemente, corren de igual forma el peligro de ser manipuladas y corrompidas por alguien que busca minimizar los costos que esta institución pueda generar.

### 3.- Neoinstitucionalismo político

Para poder abordar lo que es el neoinstitucionalismo político se debe tener presente que la ciencia política tuvo sus inicios a partir de la creación de las instituciones, de las cuales la ciencia política analizaba cual era el comportamiento evolutivo de las instituciones y, de igual forma cómo es que las instituciones afectaban en el comportamiento de las personas que conforman a la sociedad.

No hay que olvidar que en las instituciones, una de sus principales funciones, es la de moldear el comportamiento que seguirán los habitantes de una sociedad, con las que se obtendrá una menor incertidumbre como resultado de las normas que establecen las formas de actuar, ya que de lo contrario como se vio en el neoinstitucionalismo económico, la ausencia de instituciones y de normas que regulen la conducta podría desencadenar, que las personas cometieran actos que a ellos les parezcan correctos, esto como resultado de la gran diversidad de comportamientos y de la inconsistencia en la respuesta de los actos de las personas, por lo que es necesaria la creación de instituciones que regulen estas actividades.

El análisis de las instituciones se ha llevado a cabo a través del tiempo por diversos pensadores políticos, los cuales manifiestan de manera puntual la importancia y la necesidad de las instituciones, como lo fue Thomas Hobbes quien después de la guerra civil inglesa, manifestó la necesidad de construir instituciones sólidas que

protegieran a la humanidad de sus peores instintos, otro de ellos fue John Locke quien planteó una visión de las instituciones públicas más desarrollada, la cual encamina a estructuras más democráticas.<sup>46</sup> Pensadores políticos existieron muchos, pero lo que aquí se quiere resaltar es la importancia que tienen las instituciones para la ciencia política, ya que el análisis que le da la ciencia política a las instituciones, conforma las raíces de lo que es la ciencia política.

El neoinstitucionalismo político “retoma el papel desarrollado por el Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad. Asimismo, y paralelo a la importancia que tiene el Estado, están los partidos políticos, grupos económicos, ONG y el parlamento, como integradoras del orden y estabilidad de los sistemas políticos.”<sup>47</sup> Por lo que podemos entender que el neoinstitucionalismo político toma en cuenta, no solo al gobierno y las leyes, sino también el entorno que rodea a las instituciones, esto es, la sociedad donde están inmersas las instituciones que la ciencia política analiza, por lo que el neoinstitucionalismo político depende de igual forma del gobierno como de la sociedad.

Esto rompería con la idea de que la sociedad depende del Estado para su conformación, ya que el neoinstitucionalismo político depende de los dos para que el análisis institucional por parte de la ciencia política tenga mejores plataformas, con las cuales pueda observar en conjunto al gobierno y sociedad, las diversas relaciones que se dan entre los individuos y las normas, además de poder analizar las estructuras sociales y la organización social.<sup>48</sup>

Ya que si el nuevo institucionalismo político solo abordara a uno de estos dos como principal, podría caer en individualismo, en el cual aunque se quiera pensar que las decisiones son individuales, sabemos que las instituciones siempre van a influir en todo momento a cualquier actor dentro de la sociedad.

---

<sup>46</sup> Guy, Peters, *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*, tr. Tirota, Veronica, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 16

<sup>47</sup> Rivas Leone, José, Op. Cit. (nota 21) p. 42

<sup>48</sup> Medna y Barroetaveña, en Rivas Leone, José Op. Cit. (nota 21) p.34

Por esto, el neoinstitucionalismo político, mantiene su dependencia entre gobierno y sociedad, para así conseguir mayores resultados.

Con esto el neoinstitucionalismo político, no es que intente alejarse totalmente del análisis individual, sino lo que busca este nuevo institucionalismo político es tener las dos partes presentes y no solo estancarse en una. Por esta razón la ciencia política decide:

...incorporar al análisis del comportamiento individual el estudio de las instituciones de sus lógicas de acción y de las redes de interacción que forman dentro de toda sociedad, admitiendo que éstas constituyen variables intervinientes de suma importancia que tienen incluso la capacidad de moldear y de intervenir en la fijación y transformación de las realidades sociales, económicas y políticas<sup>49</sup>

Es por esto que el nuevo institucionalismo no puede mantener la misma forma de ver a las instituciones y enfrascarse en una visión primordialmente individual.

Esta forma de análisis individual por parte de la ciencia política es el principal enfoque que busca transformar el neoinstitucionalismo político, debido a que este tipo de enfoque afirma que “los individuos actúan autónomamente como individuos, basándose en características socio-psicológicas o en el cálculo del posible beneficio personal.”<sup>50</sup>

Pero sabemos que los individuos no reaccionan de manera autónoma dado que las normas implantan las formas de conducta y aunque, como se dijo en el neoinstitucionalismo económico que las personas actúan de manera racional, esto no será siempre válido ya que de una u otra forma las personas estarán influidas por las reglas que las instituciones crean para moldear la conducta humana pero, de igual manera podemos afirmar que las personas actúan basándose solo en su entorno social sin tomar en cuenta las formas de actuar que implantan algunas instituciones.

---

<sup>49</sup> Morán, M, *La oposición*, en Gianfranco Pasquino, Madrid, Alianza. 1998 p. 22.

<sup>50</sup> Medna y Barroetaveña, en Rivas Leone, José, Op. Cit. (nota 21) p.13

Los individuos de cualquier sociedad reaccionan bajo las formas y las reglas que se establecen en las instituciones, lo que implica que las personas reaccionen de tal forma que ellas sean quienes elijan de manera autónoma cual es la forma de actuar frente a cierta situación, pero siempre guiado por las opciones que dan las instituciones mayoritariamente formales, las cuales presentan una mayor manipulación por quienes dirigen estas instituciones, pasando desde el sector de la educación hasta el de seguridad, en los cuales las personas solo tiene pocas opciones a elegir cuál será su forma de actuar y en algunos casos hasta someterse a la forma dictada por una sola persona, teniendo que adaptarse la gente a estas decisiones.

Así que las personas tendrán que elegir cuál es la más idónea para las diferentes situaciones en las cuales se pueda encontrar. Las elecciones se verán sometidas dependiendo del tipo de vida que lleve la persona, el rol que desempeñen como personas dentro de la sociedad además de sus preferencias. “Entonces, se afirma que el comportamiento individual en las instituciones políticas, pasa de la lógica de la consecuencia a la lógica de la pertinencia, como reguladora y constructora de la acción, enfatizando que la interpretación y construcción del significado es fundamental para institucionalizar la acción y las reglas.”<sup>51</sup>

Se entiende entonces que las reglas son parte fundamental en el comportamiento de las personas dado que una vez que la regla vuelve rutinario cierto comportamiento, la acción se institucionaliza como resultado de una constante rutina de las acciones frente a ciertas situaciones. Esto podría inducir entonces a que el comportamiento de los individuos es automatizado debido a la rutina de las acciones, pero la lógica de la pertinencia es fundamental para la acción política y, la finalidad del neoinstitucionalismo político es entender cómo se regula el comportamiento de las personas dentro de las instituciones, pues a través de la lógica de la pertinencia se construyen las relaciones y las reglas que dictarán las formas de actuar.

---

<sup>51</sup> Lastra Barrios, Rosalía, *Bases del nuevo institucionalismo y el impacto organizacional de la evaluación y los estímulos externos a académicos*, UAM Iztapalapa, 3 de dic. 2007. p, 4

Es pertinente tener en cuenta cuál es el origen de la historia institucional y como se va conformando; como se mencionó anteriormente se pueden dar de forma rutinaria a través de las reglas, pero no todas surgen de esta forma y aunque desde la perspectiva política las instituciones formales pueden tener mayor peso, las instituciones informales erigidas a través de reglas no escritas también juegan un papel importante, dado que las limitantes que se forman de estas reglas no escritas son conformadas a través de las costumbres de los individuos, las cuales les dan un significado como individuos, como grupo o sociedad.

La costumbre tiene la capacidad de moldear y de intervenir en la transformación de las relaciones sociales tal vez con mayor eficacia que las reglas escritas, pero para el entendimiento de las instituciones es importante tener en cuenta las dos, ya que solo así se podrá tener una perspectiva de qué es lo que regula el comportamiento de los individuos en el ámbito institucional.

Es importante tener presente estos dos tipos de instituciones las cuales desde la perspectiva política y de acuerdo con su formalización en la ley, las conocemos como instituciones formales e informales.

Las instituciones formales son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. La aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Estas instituciones están referidas al ámbito del dominio público: El presidencialismo, el sistema electoral, el Estado, entre otras.<sup>52</sup>

Las instituciones formales como ya lo hemos mencionado son las reglas que dan forma a la interacción dentro de una sociedad, las cuales si no son respetadas existirá una sanción. Las instituciones formales pueden ser la constitución, leyes electorales, reglamentos, normas etcétera, encargadas de mantener la cohesión social y los índices de certidumbre que satisfagan a la sociedad.

---

<sup>52</sup> Alaya, José, en Emis Cavadias, *El nuevo institucionalismo en América Latina*, Zulia, julio-diciembre numero 5, 2005, p 16

Estas instituciones brindan una gran cantidad de formas de actuar en determinados momentos, así dependerá de los individuos cual es la más adecuada en ese momento, así que la cohesión social también dependerá de las decisiones que se tomen individualmente.

Las instituciones informales, por su parte, son reglas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo, y quedan registrados en los usos y costumbres. En la tradición anglosajona se les conoce como *commom law* y en la tradición latina como el derecho consuetudinario. Estos son el fruto de la evolución de los códigos de conducta, valores, ideas y tradiciones de las sociedades. Estas instituciones son autocumplidas, en el sentido de que no se requiere de una fuerza exógena para obligar su cumplimiento, y las sanciones derivadas de su incumplimiento son meramente morales y privadas. Estas instituciones están referidas al ámbito de la esfera privada, porque no existe poder público que obligue su observancia: la libertad de expresión, el clientelismo, la corrupción. Por supuesto, existen excepciones y en algunos casos es difícil establecer la frontera entre las instituciones formales y las informales.<sup>53</sup>

Las instituciones informales como lo son los usos y costumbres de los pueblos indígenas, se pueden observar a través de la conducta humana. Estas normas o reglas son más duraderas ya que están basadas en las costumbres y tradiciones de una región en específico, lo que hace que se lleven a cabo sin la necesidad de que estén establecidas bajo alguna norma, sino a través de relaciones cara a cara, por lo que en una sociedad más compleja y grande es casi imposible que este tipo de relaciones se den, dado que las acciones se pueden dar de manera anónima y no ser detectadas las faltas que se cometan; es por esto que las acciones tienen que ser controladas bajo un marco conocido.

En lo anterior se puede observar que la conducta de las personas se guía a través de una combinación de reglas formales e informales, con las que se busca obtener mayores beneficios tanto para los individuos como para la sociedad. Por ello puede entenderse que las instituciones políticas “son conjuntos de reglas y rutinas

---

<sup>53</sup> Idem.

relacionadas entre sí, que definen adecuadamente las acciones en términos de las relaciones entre funciones y situaciones”<sup>54</sup>

De esta forma los individuos serán los que elijan la manera de actuar frente a las diversas situaciones en las que se involucran, tomando las reglas inscritas por quienes conforman las instituciones como las guías bajo las cuales tomaran decisiones.

Solo a través del análisis del comportamiento y las relaciones que existen entre los individuos y las instituciones, será como el nuevo institucionalismo político entenderá qué es lo que regula el comportamiento de los individuos en un ámbito organizacional, ya que lo que conforma a la organización no es sólo la estructura, el ambiente, los comportamientos y los procesos, sino también todo aquello que ayuda a que se lleven a cabo las relaciones entre ellos.

El análisis institucional es indispensable para poder entender como está conformada y como se van modificando las normas bajo las cuales una sociedad estructura sus formas de actuar, además de que bajo la formulación de estas normas será como se conforme la interacción y las diferentes formas de actuar de las personas de una sociedad o una comunidad. Esto se lleva a cabo en cualquier comunidad por pequeña que sea, la estructuración del sistema de relaciones es lo que da vida, funcionamiento, identidad y sentido a la vida diaria, por ello las normas son respetadas y puestas en marcha para que dentro de la comunidad pueda existir una forma de vida equilibrada y muchas veces equitativa.

Pero la parte fundamental de lo anterior es que las normas y reglas que se forman son la parte medular para el funcionamiento y la interacción social, aun sin tener que estar escritas para que se lleven a cabo.

Por ello es fundamental el estudio de las instituciones en la actualidad, pues actualmente nos encontramos inmersos en un sistema institucional que se encuentra en una crisis de identidad. El papel que desempeña el nuevo institucionalismo a

---

<sup>54</sup> March, J. G. Y J. P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de las instituciones*, Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica, 1997, p 252

través de sus diferentes perspectivas sea la sociológica, la política o la económica, “parte de la premisa de que las instituciones importan y subrayan en mayor o menor medida un papel central en la estructuración de la política y en la estabilidad y certeza que otorgan a la interacción política.”<sup>55</sup>

Dada la importancia de las instituciones dentro de una sociedad no se pueden dejar de lado, sino por el contrario es necesario renovar y profundizar su análisis de tal manera que se puedan hallar los problemas y las posibles soluciones; bajo los planteamientos del neoinstitucionalismo podemos hacer un análisis que tome en cuenta cuestiones fundamentales para su conformación y fortalecimiento, esto es, que se retoman cuestiones culturales bajo las cuales se conformen las normas y tradiciones que sustentan, o sustentaban en un principio a las instituciones.

Los diferentes enfoques neoinstitucionales son parte fundamental para analizar a fondo las cuestiones institucionales. Por un lado el neoinstitucionalismo sociológico retoma las cuestiones culturales y la interacción social que se da entre los individuos ya que bajo esta interacción será como se conformen las normas y reglas a seguir. Respecto al neoinstitucionalismo económico puede encontrarse uno de los enfoques quizás más importantes por analizar debido al fuerte impacto del modelo económico neoliberal en nuestro país.

El neoinstitucionalismo económico analiza acertadamente las diferentes acciones que se dan dentro de las instituciones, este análisis pone en el centro la capacidad de los individuos como los creadores de las normas y reglas. Esto trae por sí mismo diferentes consecuencias, por un lado se crea el oportunismo, se busca reducir los costos de transacción, que muestran que la forma de actuar de las personas no siempre está limitada a lo que las instituciones ya tienen establecido.

Pero esto solo se da en pocas personas, frecuentemente en personas que tiene mayor cantidad de información o que pueden influir directamente en las instituciones, esto es lo enriquecedor del neoinstitucionalismo económico, este análisis respecto a la importancia que tiene los individuos frente a las instituciones, ya que las personas son conscientes de los cambios que pueden ocasionar en las instituciones y por

---

<sup>55</sup> Rivas Leone, Jose , Op. Cit. (nota 21) p.43

consiguiente en la sociedad. Así el neoinstitucionalismo busca comprender la relación que existe entre individuos e instituciones y, cómo es que realmente se comportan, para poder así buscar acuerdos que beneficien de manera colectiva e individual por igual.

El neoinstitucionalismo político por su parte muestra a los individuos, como conscientes de su forma de actuar frente a ciertas circunstancias, por lo que entendemos que las instituciones políticas están conformadas por las reglas y rutinas. Dentro de la sociedad existen reglas las cuales deben ser respetadas, los individuos pueden elegir de qué manera reaccionar, pero siempre siguiendo las opciones que las instituciones plantean, tal vez no todos las respeten de la misma manera, o quizás no nos identificamos con algunas instituciones, pero con el solo hecho de estar dentro de una sociedad o comunidad siempre nos sentiremos identificados, influidos o relacionados con alguna institución, sea educativa, familiar, formal o informal, e influidos por sus reglas.

Es necesario un análisis institucional que involucre la mayor cantidad de aspectos, sean estos el análisis cultural, las diferentes formas de actuar dentro de las instituciones o la toma de decisiones frente a ciertas acciones. Es solo a través de un análisis arduo de las instituciones bajo el cual se puede entender cómo es que por un lado, son las personas quienes crean las instituciones y por consiguiente la forma de actuar, ya que la conducta humana se irá moldeando de tal manera que las decisiones que tomen en determinados momentos serán guiadas por las normas establecidas.

Pero no hay que olvidar que son las personas quienes crean las instituciones, y por consiguiente serán quienes las transformen, cambien o destruyan, así que los cambios se darán a través de nuevas reglas propuestas por los individuos.

Las personas dentro de una sociedad en la actualidad, están rodeados de normas y por lo tanto influidos por éstas, pero tienen la posibilidad de crear nuevas reglas si las anteriores ya no satisfacen las necesidades de las personas.

Es tal la complejidad de las formas de actuar de las personas de una sociedad que es necesario abordar el análisis de la interacción entre los individuos desde diferentes enfoques sea sociológico, económico o político, ya que solo así se podrá entender la magnitud de lo que las instituciones representan en la vida cotidiana. Además de que solo así podemos comprender como es que influye el contexto en la toma de decisiones de los individuos, esto es la comprensión de las interacciones sociales, la evolución, los factores que influyen, y las causas de por qué las instituciones pueden llegar a estar bajo el control de algunas cuantas personas.

### III.- Instituciones y administración pública.

#### 1.- Concepto de institución

Todo individuo se ve en la necesidad de interactuar con las demás personas, y para que esto se pueda llevar a cabo, es necesario que existan normas que faciliten y guíen la interacción cotidiana.

La sociedad actual está conformada de normas que permiten una interacción más organizada entre las personas. Las reglas que rigen la forma de actuar entre los individuos se van adquiriendo una vez haya nacido una persona, esta crecerá rodeada de normas que durante el transcurso de su vida tendrá que ir aceptando. Actualmente todas las personas que conforman una sociedad se encuentran relacionadas con las instituciones aunque no necesariamente con todas, esto se debe a que algunas de las instituciones no influyen directamente en la forma de actuar de los individuos o simplemente éstos no se sienten identificados con algunas instituciones, pero existen otras que necesariamente los afectan.

En mayor o en menor medida, las instituciones establecidas influyen en las personas, entre estas, se encuentran: la familia, el sistema político, la educación, la lengua, el sistema de seguridad, la forma de vestir, la religión, etcétera. las cuales se pueden clasificar en dos grupos: instituciones informales y formales, que llegarán a influir directa o indirectamente en la forma de actuar de las personas.

Hay que tener presente que las normas son creadas y sustentadas por los individuos que conforman una sociedad, las cuales tienen que responder a las necesidades de la mayoría de las personas, ya que solo así se puede llegar a los acuerdos que permitan su institucionalización. Por lo que es necesario que se tengan en cuenta las necesidades básicas de cada grupo o sociedad, cómo son la convivencia, la comunicación, la educación etcétera. las cuales serán un factor determinante para poder crear las normas.

Se puede entender que cuando se habla de normas y reglas se está hablando de instituciones, muchas de las cuales provienen de tradiciones y costumbres.

Institución es un concepto amplio y complicado dado los orígenes y alcances que ha llegado a adquirir con el tiempo, a tal grado en que son necesarias en cualquier comunidad o sociedad altamente estructurada. Tratar de indagar en el concepto de institución es muy complejo ya que se puede encontrar una gran variedad de definiciones de este, por lo que aquí solo se tratarán algunas de sus definiciones, y algunos de los elementos que forman los espacios que ocupan los actores.

Una institución fundamental es la familia, ya que a través de esta, se va adquiriendo con el tiempo un determinado lenguaje, que facilita la interacción con las demás personas de su entorno. De ahí que el lenguaje sea catalogado como una de las principales instituciones informales de una sociedad. El lenguaje es primordial para el entendimiento entre las personas, respecto al lenguaje no solo se hace referencia al lenguaje hablado, sino también al escrito o por señas. La comunicación con los demás es primordial para los individuos ya que así es como podrán llegar a entenderse y llegar a acuerdos bajo los cuales se rija la conducta de las personas dentro de una sociedad o comunidad.

Los acuerdos tienen que facilitar la interacción social. Las instituciones variarán dependiendo del lugar y la sociedad de que se trate, por lo que no se puede afirmar que las instituciones sean iguales en todas las sociedades, ya que no todas éstas han pasado por los mismos procesos históricos y lo mismo puede decirse de los usos y costumbres.

Existen instituciones que se pueden encontrar en cualquier sociedad, debido a su carácter histórico. Algunas de ellas pueden ser: el sistema educativo, la familia, el sistema político, la religión, el sistema de seguridad, la salud, por mencionar algunas. Estas podrían ser las instituciones básicas de algunas sociedades en particular, lo que no significa que éstas sean iguales y den los mismos resultados, ya que en muchas ocasiones estas instituciones no cumplen con sus fines, lo que no solo

depende del nivel de desarrollo que tiene cada sociedad, sino que primordialmente influye el nivel educativo, el compromiso, el apego y desempeño de las personas que conforman cada institución.

Hay que entender que las intuiciones son:

...complejos de ideas y prácticas que contienen normas especificativas de la conducta entre las personas. Así consideradas, una institución social es una organización relativamente compleja de relaciones sociales sujetas a una normativa y dirigida a la consecución de un interés o a la satisfacción de una necesidad. La etiqueta de institución resulta familiar en grado sumo cuando se aplica a diversas asociaciones, tales como familia, iglesia, escuela, firma comercial, etc. Todas ellas se denominan tanto instituciones como grupos y son, en efecto, ambas cosas<sup>56</sup>

Las instituciones son el resultado de la interacción y de los acuerdos de las personas bajo los cuales se busca un interés común, pero también buscan moldear la conducta humana, y una mejor estructuración de las relaciones sociales que se desarrollan cotidianamente.

Ahora bien, es necesario que se tenga en cuenta que en la sociedad existen normas que no necesariamente se llevan a cabo y no por esto se ve violentada la cohesión social, esto no significa que no deban ser consideradas como instituciones. Un claro ejemplo es el lenguaje que, como ya se ha mencionado, es una de las principales instituciones. En la actualidad el lenguaje puede no ser respetado ni hablado como socialmente está aceptado; pero esto no representa un problema mayor, si con la persona que se está comunicando uno, se entiende lo expresado. Pasa lo mismo con la forma de vestir de las personas, el contraer matrimonio etcétera. los cuales normalmente no se lleven a cabo y no por eso se está atentando contra las normas establecidas de la sociedad. Estas son normas que pueden no llevarse a cabo de manera puntal, ya que no alteran el orden social.

---

<sup>56</sup> Hiller, E.T, en Harold, E. Smith, *El concepto de «INSTITUCIÓN»: usos y tendencias*, Madrid, 1962, p. 97

Pero existen muchas otras que tienen mayor peso, y que poseen el carácter de obligatorias como, el no matar, el respetar las leyes de tránsito, no robar, no agredir a nuestros semejantes u otro ser vivo, respetar las leyes constitucionales etcétera. Estas tienen un peso mayor las cuales pueden causar sanciones a los individuos que no las respeten.

Entonces:

...las normas institucionales difieren de otras normas culturales en cuanto que aquéllas son realmente obligatorias por efectivo acuerdo social; es decir, están apoyadas por vigorosa sanción social y cuentan con un elevado índice de aquiescencia. Además, son relativamente permanentes, se cumplen a través de órganos sociales definidos y obligan recíprocamente a los ocupantes de posiciones sociales designadas<sup>57</sup>

Esto se puede entender como instituciones informales y formales, las cuales son distintas pero se pueden encontrar por lo general en cualquier sociedad o comunidad. Cabe señalar que las instituciones informales se basan en la cultura y las tradiciones de los individuos, y son antecesoras de las formales por lo que básicamente todas las sociedades que ahora presentan una estructura más compleja, también partieron y mantienen este tipo de instituciones.

Las instituciones informales son más duraderas, debido a que son transmitidas directamente por la familia cercana y, porque fueron concebidas basándose en sus usos y costumbres, lo cual hace que no sea necesario elaborar escritos que las avalen como normas, para que éstas sean respetadas. De igual forma no es necesario elaborar un documento donde se expresen las sanciones por las faltas cometidas, aunque esto no signifique que no existan sanciones, sino que éstas serán elaboradas de la misma forma en que se crearon las normas informales basándose en usos y costumbres. En palabras de Douglass “las instituciones informales provienen de información transmitida socialmente y son parte de la que llamamos cultura”.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Knopf, A. A, en Harold, E. Smith, *El concepto de «institución»: usos y tendencias*, Madrid, 1962, p. 96

<sup>58</sup> North, D, Op. cit. (nota 23) p. 55

Las instituciones informales son normas creadas y reguladas socialmente. Esto hace que tengan una función de cohesión social sin la necesidad de ser normas formales. Pero depender de este tipo de normas en la actualidad, en una sociedad más diferenciada es muy complicado, dado que estas normas son controladas por la cercanía con las demás personas, ya que el entorno donde se encuentran es pequeño y cualquier tipo de falta puede ser detectada casi de forma inmediata. Además, la aceptación de las normas provenientes de las costumbres crea una responsabilidad individual que asegura un respeto y apego a las normas. De igual forma, los vínculos de parentesco cercano son los encargados de transmitir este tipo de normas y se encargan de que éstas sean respetadas. Esta es tal vez la estructura que se da en las pequeñas comunidades y aunque parece ser muy sencilla, da resultados sin la necesidad de ponerlas por escrito y estar rastreando que se lleven a cabo.

En base a esto se puede dar otra definición de institución, aunque existen varias. Es necesario por lo menos tener presentes algunas de ellas, con las cuales se pueda abarcar la mayor parte de las características de las instituciones. Así:

Las instituciones son sistemas de relaciones sociales que cuentan con la lealtad popular en razón de que el pueblo estima que incorporan los valores últimos que dicho pueblo comparte en comunidad. Son, por lo tanto, expresión de comunidad moral. Las instituciones de la sociedad... manifiestan una orientación tan ampliamente compartida que se constituyen en los focos en torno a los cuales gira la vida social.<sup>59</sup>

Por lo tanto se puede entender que las instituciones regulan la interacción social. Más aun en comunidades pequeñas donde las relaciones son más directas o íntimas con los demás miembros de la población, las personas mantienen una relación más estrecha con cualquier otro miembro, por lo tanto, cualquier amenaza o falta a las normas, afecta a los demás miembros de la comunidad, por lo que las conductas y actitudes que no estén sujetas a las normas pueden atentar directamente contra la estructura, causando desequilibrio, inseguridad o inconformidad en las comunidades.

---

<sup>59</sup> Angell, Robert C. en E. Smith, *El concepto de «institución»: usos y tendencias*, Madrid, 1962, p. 98

Las reglas informales son difíciles de analizar y entender, dada la complejidad en su construcción. Debido a que responden a factores culturales. Así, dependiendo de la sociedad o cultura estas variarán, a tal grado, que muchas de las normas pueden no ser aceptadas por otras sociedades o incluso otras comunidades de la misma sociedad.

Ello es resultado de la interacción que mantienen los individuos entre si, además de la relación que se da con otros pueblos o sociedades cercanas. Incluso el medio ambiente es factor en la construcción de normas.

La relación que establezcan los diferentes grupos que habitan una misma sociedad, también contribuye en la creación de normas en las cuales se pueden percibir las semejanzas o diferencias, como resultado de la diversidad que existe en las tradiciones culturales de cada grupo. Ello conformará una gran cantidad de códigos de conducta, normas de comportamiento o instituciones bajo los cuales se guiarán las relaciones sociales o cualquier actividad cotidiana.

Un ejemplo claro y concreto respecto a las relaciones que se establecen entre diferentes grupos dentro de una sociedad y con otras, es notable en la ciudad de México.

México es un país en el cual existen varios grupos con diferentes tradiciones y conductas y por consiguiente distintas culturas.

Algunos de los pueblos aun conservan algunas de sus normas o instituciones, basados en ellas, se ha conformado su identidad como grupo o pueblo, por lo que las tradiciones y lenguaje se preservan primordialmente.

Pero las tradiciones no son las mismas en la periferia que en el centro de la ciudad de México, donde existe una mayor estructuración de las relaciones sociales. Las tradiciones en el centro de la ciudad se han ido perdiendo poco a poco y van surgiendo otras. De ahí que las normas formales tendrán mayor peso en la vida cotidiana de las personas.

La influencia que en este caso reciben las áreas urbanizadas de la ciudad de México tiene en nuestros días mucho que ver con las formas de actuar de los norteamericanos. La relación y la cercanía que existe entre estos dos países fomentan diversas relaciones entre ambos, aunque en este caso, la relación más estrecha sea económica, en la medida en que introduce en nuestro país formas de actuar e ideologías propias de aquella nación, que penetran en los individuos de las áreas urbanizadas conforme realizan sus actividades cotidianas.

La presencia de empresas transnacionales en nuestro país, ha creado desapego de propias tradiciones y formas de actuar al grado de olvidarlas.

La existencia de varias culturas dentro de una sociedad y la influencia que existe de otras sociedades hacia la nuestra, debe regularse por normas que aseguren la permanencia de las nuestras, que refuercen la identidad de las personas que han ido adquiriendo durante el transcurso de su vida, y acepten mantener vivas las tradiciones, formas de actuar o lo que es lo mismo las normas creadas bajo consenso de la mayoría de los integrantes de cada grupo que a su vez, dan vida a un sistema social mejor estructurado, donde se respetan y prevalecen sus normas por encima de otras. Si no se respetan las normas culturalmente establecidas, llegará el momento en el que desaparezcan, y prevalecerán las instituciones creadas en otras sociedades o grupos, que no representaran los intereses de nuestra sociedad, no tendrán ningún rasgo de parentesco con nosotros, por lo tanto esas instituciones no representarán nuestras necesidades y tampoco nuestra cultura.

Por lo que es importante que en toda sociedad existan una convergencia entre los diferentes grupos de tal forma que no se afecte a ninguno y, que por el contrario toda la sociedad se beneficie manteniendo en pie las distintas formas de actuar de cualquier grupo, ya que solo así se pueden respetar los intereses de la mayoría y evitar conflictos.

Un factor primordial para respetar y seguir las normas es la costumbre, la cual está presente en la vida diaria de la mayoría de las personas, según Fernando Vela:

La costumbre se convierte en un procedimiento de valoración de los hechos, que toma en cuenta la jurisprudencia vivida por la comunidad y las resoluciones que se han

aplicado a cada caso similar. En el supuesto de que ésta no existiera o fuera insuficiente, los encargados analizan el evento y lo valoran siguiendo la norma general, la que desde tiempos antiguos se expresa en relación a los intereses de la comunidad. Cuando dictan su acuerdo lo hacen mediante los criterios de: “entregarse a lo conveniente, incuallotl (lo recto, lo moderado), e inyecyotl (bondadoso)” esto es para los individuos, cuando el diferendo es entre ellos, o para la comunidad, cuando están en juego sus intereses.<sup>60</sup>

La costumbre se vuelve factor determinante para seguir las normas establecidas. Pero no solo eso, sino que se vuelve una guía para la personalidad de los individuos, ya que a través del seguimiento de las normas se busca que las personas actúen bajo lo establecido, que será lo recto y aceptado por las demás personas que conforman su grupo o sociedad.

#### A.- La construcción del concepto institución.

En torno al concepto institución giran varias definiciones que hacen necesario indagar su historia y, cómo es que se ha ido conformado este concepto, dado el nivel de influencia que ejerce dentro de cualquier sociedad y la frecuencia con que cada individuo se ve frente a ellas.

Se debe tener presente que el concepto de institución no es algo tangible, sino una construcción subjetiva de las ideas que surgen de los individuos que conforman un grupo o sociedad, por lo tanto, no se puede afirmar que las instituciones sean las que guíen la conducta humana, sino que son las personas quienes crean, sostienen, y además se encargan de que sean respetadas esas normas. Si no se entiende de esta manera el concepto institución, éste puede causar confusión, debido a que existe un grupo de definiciones que lo oscurecen, por lo que se tratará de indagar cuales son los elementos que lo constituyen, a fin de obtener resultados más claros respecto a su significado.

---

<sup>60</sup> Vela López, Fernando, *Gobernabilidad participativa para la resolución de conflictos*, en *Resolución no violenta de conflictos*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Unidad Central de Estudios para el Desarrollo Social, 2004, p. 219

En capítulos anteriores se han mencionado algunos de los elementos que construyen el concepto institución, y aunque el elemento fundamental es el de satisfacer las necesidades básicas, no es el único elemento que lo conforma, ya que existen otras variantes, tales como son: los sucesos históricos, el entorno, los usos y costumbres, etcétera. Que hacen que la definición no pueda ser totalmente abarcativa en la medida que, dependiendo de cada lugar o momento se crean instituciones o normas distintas. Así, su definición también podría variar dependiendo de los factores antes mencionados. Todas coinciden en que fueron creadas en base a un consenso y, tienen el respaldo de la mayoría de los habitantes, lo cual es indispensable en tanto que éstas son las que guían la conducta, procurando la organización para llevar a cabo las actividades cotidianas.

Para Harold E. Smith<sup>61</sup> existen ocho elementos esenciales a través de los cuales se construye el concepto institución: normas culturales, partes o estructura interrelacionadas, persistencia y estabilidad, funciones, sanciones, elementos cognitivos, interacción social regularizada y rasgos materiales de cultura. Aunque tal vez estos ocho elementos no satisfagan por completo la construcción del concepto institución, no cabe duda que son elementos esenciales que atraviesan el significado de cualquier definición.

Es necesario tener presente que los usos y costumbres son la base inicial sobre la cual se plantean las normas. De lo que se deduce que las instituciones han estado presentes desde que el hombre comenzó a formar grupos.

Entonces cabe preguntar, ¿cómo es que se conforma el concepto institución? Sí en la actualidad el lenguaje es considerado una institución; y a su vez, éste ha estado presente entre los individuos desde que comenzaron a agruparse entre sí, aunque no se tuviera conciencia ni existiera como tal en esos momentos el concepto. Por lo tanto, es conveniente analizar el origen del lenguaje ya que, a través de éste se podrá tener un acercamiento respecto a la conformación del concepto.

---

<sup>61</sup> Harold, E. Smith, *El concepto de «INSTITUCIÓN»: usos y tendencias*, Revisión de un folleto leído en la reunión anual de la American Sociological Association, 1961.

Se partirá de los elementos principales de la construcción de cualquier norma, en este caso, el entorno que influye considerablemente en la conformación del lenguaje. Los primeros individuos, al establecerse en grupos, se vieron en la necesidad de aprender a adaptarse a los distintos ambientes que se les presentaron, lo cual implicaría poder organizar sus actividades individuales y grupales, respecto al ambiente que los rodeaba y en función de las relaciones que establece con él. Se trata del resultado de una actividad adaptativa, que permite afirmar “el lenguaje sólo es capaz de trabajar con materias primas que posibiliten su simbolización, el pensamiento humano y la ciencia. Como parte de ese pensamiento, ordena todo aquello que puede visibilizarse a través de él.”<sup>62</sup>

Entonces el lenguaje es una construcción que se da a través de la relación que existe entre el hombre y su entorno, ya que este le provee de elementos que define y en cierta forma, limita o clasifica las distintas formas de relación que se dan entre los individuos y su entorno, pudiendo dar significado a esas relaciones y a su vez conformarse como sujetos. Entonces:

La interacción con el ambiente, incluso con otros sujetos, por tanto, no es una información despreciable. La señal que recibe el sujeto del medio ambiente si bien se aloja como dato en el cerebro, fija mediante la experiencia casi de forma simultánea la posibilidad de significarse de una manera particular. Así, la señal llega al cerebro y por medio de la memoria inmediatamente es asociada a una vivencia concreta. Dicha vivencia, vale la pena insistir, puede resultar similar a la de todos los sujetos involucrados en ella, lo que puede explicarse por el hecho de que exista similitud entre el aparato de captura humano (el sistema perceptor) de uno y otro individuo.<sup>63</sup>

Por lo que toda significación que da el hombre, se da a través de lo cotidiano y de lo que percibe en su entorno, entonces, lo pensado sólo puede ser expresado una vez se haya codificado un lenguaje, el cual se pudo institucionalizar solo a través de acuerdos que lo sustentaran. Esto significa que tal vez la recurrencia en ciertas actividades de un grupo en específico, tuvieron que ser percibidas de la misma

---

<sup>62</sup> Romeu, Vivian, *Lenguaje, conocimiento y adaptación. Una aproximación teórica a los orígenes del lenguaje desde la teoría de Sistemas y el cognitivismo constructivista.*, Sevilla-Cádiz, IX Congreso IBERCOM, 2006, p. 7

<sup>63</sup> *Ibíd.*, p. 10

manera, a la cual se le atribuyen ciertas características, para poder asignarle así un significado, que sería reconocido por la mayoría de los integrantes del grupo, institucionalizando los diferentes significados bajo los cuales se controlaría su entorno.

A partir de ello se comprende que el significado que se le ha ido dando a los conceptos a través de los años, corresponde a las percepciones de los individuos, no sólo de sus situaciones, relaciones empíricas o de prácticas, sino también, de la influencia que ejerce el medio ambiente sobre él. La relación que existe entre las palabras o conceptos respecto al entorno, permite que muchas de ellas puedan desprenderse de otras o estar relacionadas, esto es, se relacionan palabras como autoridad y flexibilidad, con eficacia y tolerancia; de lo cual, se puede encontrar su raíz en el crecimiento profesional de una persona con una vida plena y exitosa y, por el contrario la flexibilidad se relaciona con la capacidad adaptativa a las circunstancias que ofrece el medio ambiente.<sup>64</sup> El significado que se le atribuye a cada concepto estará siempre identificado con algo, con una raíz a través de la cual, se podrá comprender de mejor forma lo que se esté observando; por lo que siempre se tendrá ese significado tras el actual, del que se obtiene una comprensión distinta de ese concepto.

Ahora bien, si la mayoría de los conceptos pueden ser analizados a través de una raíz o a través de su conformación con el entorno, entonces, en este caso bastará con remontarse a analizar la idea bajo la cual surge el concepto institución.

El concepto institución proviene de la etimología *istituto* que en latín significa educación, y siguiendo su etimología, podemos encontrar que instituto también se conforma de los siguientes significados: establecer, dar principio, ordenar, decretar, instruir, enseñar.<sup>65</sup> Analizando el significado de *dar principio*, se entiende que con el lenguaje, se inicia la organización del entorno de los individuos, bajo el cual se pueden controlar los sucesos acontecidos una vez que se le haya asignado un

---

<sup>64</sup> Snell, Bruno, *La estructura del lenguaje*, Madrid, Editorial Credos, 1966, p. 146 en Montes Giraldo, José Joaquín, *Reseña De Libros*, Tomo XXII. Núm. 2, 1967, p. 279

<sup>65</sup> Dizionario Etimologico, Mayo de 2010, (ví 14 de febrero 2011) <http://www.etimo.it/?term=istituto>

significado, además de que, a partir de ese significado el individuo se constituya como sujeto. Por lo que en palabras de Vivian Romeu:

Se puede apreciar, que el término poder sirve para dar fe de la necesidad de controlar un mundo hostil que sólo puede ser intervenido a través de una intermediación simbólica que es el lenguaje. Nombrando, el hombre puede acercarse al objeto que desconoce, lo puede definir, lo puede explicar y eso le permite compararlo y aprovecharlo de acuerdo a sus fines.<sup>66</sup>

Entonces el lenguaje actual proviene de las ideas forjadas de forma cotidiana y libre, frente a los sucesos cotidianos que se vivieron en determinado momento, lo cual con el tiempo, fue impuesto, y se institucionalizó para poder así interpretar y analizar el entorno social.

Ahora bien el concepto institución proviene de una terminología basada en la concepción de enseñar, dar inicio, ordenar, instruir y decretar, bajo la cual se comprenderá el entorno y se guiará la conducta humana.

Tal vez no se tenga presente el primer momento en el que se pronunció la palabra institución pero, el significado que se le atribuyó, da una visión más clara de lo que significa este concepto. Entonces el concepto institución en un primer plano sirve para ordenar el mundo y controlar la realidad de la cual se veían rodeados los primeros hombres.

La construcción etimológica del concepto institución, está basada en la enseñanza, que una vez dados los significados, será a través de ellos que se podrá analizar y profundizar en la realidad, siempre limitados a lo ya instituido. Por lo que, una vez obtenido el significado, es necesario educar, (concepto que también se considera en la actualidad como una institución pero que tal vez, en el inicio de los grupos humanos no se entendía así), ya que “resulta necesario para el funcionamiento de la institución

---

<sup>66</sup> Romeu, Vivian Op. cit. (nota 61) p. 9

que sus significados se inscriban de manera indeleble en la conciencia del individuo”<sup>67</sup>.

La construcción del concepto institución y su significado, sugieren de alguna manera que la mayoría de los sucesos que se podrían analizar ya están preestablecidos, o por lo menos el significado de los tópicos a investigar. En todo caso, se puede pensar que ya todo está hecho, que no hay nada que sea incierto respecto a nuestro entorno, lo cual parece verdad, si se entiende que desde que un individuo nace, se le impone el nombre de las cosas y las actividades que deberá realizar; dependiendo el género y el lugar donde haya nacido, sin tener la oportunidad de cuestionar y, en los casos en que lo hace, las respuestas dadas no argumentan satisfactoriamente el por qué se deben llevar a cabo esas actividades o el por qué del significado de las cosas. Será a través del tiempo que quienes inculcan a realizar esas actividades, no recuerden cual es la finalidad o el significado de lo que transmiten, en algunos casos.

Pero pensar que las instituciones han abarcado todo, y que la vida en la que se puede desarrollar una persona, ya está todo hecho, no es del todo cierto. Ya se ha mencionado en los capítulos anteriores la existencia de desinformación, que marca la contradicción con lo antes expuesto. Así, por un lado podemos afirmar que la mayoría de las cosas tienen un significado ya asignado, lo cual indica que de alguna manera, tenemos toda la información dada. Pero esto no es así, debido a que actualmente existe información que no es accesible a todos. Por lo tanto, existe desinformación, de la cual los individuos que tiene acceso a ella pueden beneficiarse buscando satisfacer intereses individuales.

Institución como lo define Durkheim:<sup>68</sup> es, “antes que nada el orden instituido,” ya que las instituciones moldean la conducta e imponen límites, siempre respaldados por el consenso de la mayoría de los integrantes del grupo. Por estas razones el lenguaje,

---

<sup>67</sup> Instituciones y grupos, Idoneos.com, agosto, 2010, (ví 14 de febrero 2011)  
<http://psicologiasocial.idoneos.com/index.php/355166>

<sup>68</sup> Durkheim en Instituciones y grupos, Idoneos.com, agosto, 2010, (ví 14 de febrero de 2011)  
<http://psicologiasocial.idoneos.com/index.php/355166>

que también es considerado una institución, que cumple una función ideológica, no necesariamente responde a una necesidad socializadora de comunicación, sino que surge de la necesidad de imponer límites, con los que se puede definir los intercambios que se daban entre el hombre y su entorno.

Por lo tanto el término institución “no tendrá otro significado que el asignado o ligado a él por el uso o la definición.”<sup>69</sup> Siempre y cuando se procure no usar la definición de manera imprudente o indiscriminada, ya que eso podría causar mayor confusión al tratar de entender el concepto. Además, así se evitó que el significado de institución fuese creado en base a lo que cualquier persona pensara de él, sin tener en consideración, los elementos que lo conforman.

Las instituciones en la actualidad siguen manteniendo la misma influencia y siguen funcionando con la misma finalidad que ha tenido desde sus inicios, si bien ahora se puede decir que las instituciones formales tienen mayor influencia que las informales, como resultado de una mayor estructuración de las sociedades y, de su presencia dentro de las comunidades donde aún existen instituciones informales que regulan la vida de sus integrantes.

Si el concepto institución es una construcción subjetiva de las personas, creada una vez los individuos se conformaron en grupos, ¿cómo es que en la actualidad afectan en la rutina diaria y se manifiestan en la vida de los individuos?

Una mayor estructuración en cualquier sociedad exige la elaboración de nuevas normas que satisfagan las necesidades básicas, que conlleven a obtener mejores niveles de bienestar social, exigencia que se dará, dado que el número de personas y la zona urbanizada irán aumentando y, controlar los actos de las personas será cada vez más complicado, debido a que no existirá la misma cercanía como la que se da en las comunidades pequeñas, para percatarse de las posibles faltas que cometan los individuos.

Por esto, es que ahora existen instituciones encargadas de la seguridad, política, economía, del desarrollo social, del sistema penitenciario etcétera. que buscan

---

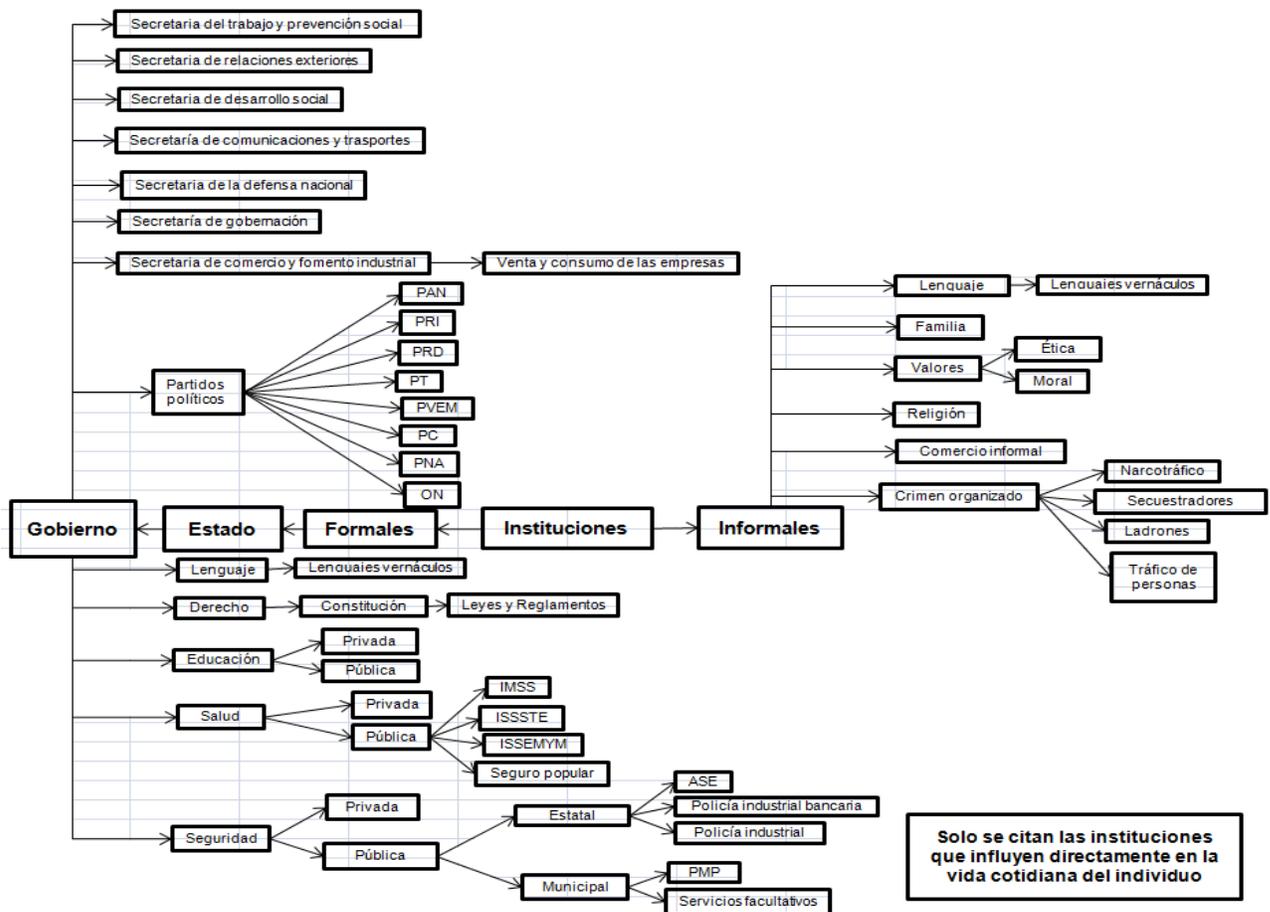
<sup>69</sup> Harold, E. Smith Op. cit. (nota 60) p. 93

facilitar la interacción entre los individuos y también brindar una mejor calidad de vida, ya que es a través de ellas que puede funcionar el sistema de un país mejor estructurado.

Aunque todas las instituciones que existen en una sociedad pueden ser clasificadas como: Estado, religión, económico, social y política, se debe a que, estas cinco instituciones se encuentran en cualquier sociedad desarrollada y en ellas se encuentran todas las demás.

Solo estas cinco instituciones muestran la existencia y el valor que tienen las instituciones en la actualidad, ya que toda persona se ve afectada de manera directa por ellas.

El siguiente cuadro muestra solo las instituciones formales e informales más relevantes de una sociedad:



Son estas instituciones las que hacen que cualquier sociedad funcione, además de que, es a través de ellas que se buscan mejores niveles de desarrollo y calidad de vida, al ser las que facilitan la interacción de los individuos. De ahí que toda institución deba tener bases y fines bien establecidos, ya que de lo contrario desaparecería o solo buscará permanecer sin brindar ningún benéfico social.

La economía informal en la actualidad representa la única alternativa para un gran número de habitantes de la sociedad mexicana, ya que la reducida eficacia de políticas públicas, han propiciado el crecimiento de este sector. El desempleo aumentó de 3.2 a 5.3 por ciento, el número de personas en la informalidad creció de 11.5 a 12.8 millones de personas,<sup>70</sup> debido a la falta de presencia del gobierno, el cual permite su expansión como única salida para controlar los índices de pobreza y desempleo, que no ha podido satisfacer. Estos empleos están dirigidos para satisfacer a personas con una escolaridad baja o nula, demanda que tampoco se satisface.

El surgimiento del comercio informal, la falta de presencia del gobierno y la presencia del modelo económico neoliberal, desemboca en el fortalecimiento de lo que ahora puede ser considerado como una nueva institución informal, el crimen organizado. Este último ha ido adquiriendo fuerza a tal grado, que ha podido alterar las decisiones de las administraciones públicas, con repercusiones tanto internas como externas, pudiendo con esto, obtener mayores capacidades y facilidad de acción dentro de nuestra sociedad.

La fuerza y el impacto que estos dos nuevos actores han ido adquiriendo, con el respaldo de un gobierno que ofrece débiles garantías de seguridad, y la influencia que ejercen sobre las acciones de las personas, los convierte en instituciones capaces de

---

<sup>70</sup> Morón Orozco, Raúl, *Felipe Calderón a cuatro años de un gobierno deficiente*, América Latina en Movimiento, septiembre 2010, (ví 17 de febrero de 2011) <http://alainet.org/active/40689&lang=es>

influir en la toma de las decisiones, por lo tanto pueden ser consideradas instituciones informales.

## B.- Administración pública.

Es necesario tener presente que toda institución en términos generales, implica una administración, ya que, no podría existir una administración sin una institución. No debe olvidarse que las instituciones no son algo tangible sino construcciones subjetivas, las cuales solo asumen materialidad a través de los individuos que conforman la administración, encargándose de que las instituciones sean respetadas, apegándose en todo momento a los estatutos establecidos.

Es la administración el punto angular para el funcionamiento y obtención de los fines, ya que quienes conforman la administración poseen las facultades y el deber para que los fines buscados se obtengan en su totalidad, y así satisfacer los bienes demandados por la sociedad, es decir el interés general, sin buscar en ningún momento obtener intereses individuales.

Esta distinción marca la diferencia entre institución y administración, ya que una norma no podría aplicarse sin una administración.

Una norma es algo creado a través del consenso social que se institucionaliza para poder ser guía en la vida de los individuos. Deberá ser respetada para evitar conflictos, pero, para que las normas sean respetadas es necesario que personas especializadas se encarguen de su administración, procurando que sean respetadas y se apliquen en la vida cotidiana de cada persona.

Etimológicamente el concepto de administración proviene del latín y está compuesta por dos prefijos, *ad* que significa (hacia, dirección, dar) y *minister* que significa (servir, subordinación, sirviente)<sup>71</sup>. El concepto administración nos muestra dos significados,

---

<sup>71</sup> Contraloría general del distrito federal, *Introducción a la administración pública del distrito federal*, p. 1, 2.

uno de ellos se puede analizar desde la siguiente perspectiva: “se entiende por administración: acción de gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado.”<sup>72</sup> Entonces, la administración está conformada por personas encargadas y con las facultades de aplicar las normas y sanciones, para que los individuos de una sociedad puedan interactuar de una forma más organizada buscando mayores niveles de certidumbre. De lo anterior se puede deducir que, quienes conforman la administración son en realidad quiénes gobiernan y ejercen el mandato, son los responsables de las diferentes situaciones sociales en las que se puede encontrar la sociedad, ya sea que esté en situación de crisis, en desarrollo o estable. De ahí que el concepto administración deba entenderse como gobierno, la forma en que se ejerce la autoridad y el mando sobre un territorio o sobre los individuos de una sociedad.<sup>73</sup>

Siguiendo la etimología del significado de los prefijos que componen el concepto administración, se entiende también que las personas que la conforman están comprometidas a servir a la sociedad, a través de una buena administración de los recursos que les son otorgados. Por lo tanto, servicio y subordinación son elementos que deben tener presentes los individuos que conforman las instituciones, para poder ejercer una administración eficiente.

Se debe tener presente que en toda administración existen jerarquías, de lo que se deduce que quienes conforman una administración están al servicio de otros, esto se da tanto en la instituciones públicas como en las privadas.

En palabras de George Ferry la administración “consiste en lograr un objetivo predeterminado mediante el esfuerzo ajeno.”<sup>74</sup> De una u otra forma, la administración está sujeta a otras personas y a los fines buscados por los directores o representantes formales de cada institución. Y a su vez, éstos quedan en

---

<sup>72</sup> Amaro Guzmán Raymundo, *Introducción a la administración pública*, México, McGraw-Hill, 1986, p. 6

<sup>73</sup> Contraloría general del distrito federal, Op. Cit (nota 71) p. 1.

<sup>74</sup> George R, Terry Y Franklin, Stephen G, *Principios De Administración*, Compañía Editorial Continental, 2000

subordinación del representante formal de todas las instituciones, que en la mayoría de los países es el presidente del país, el cual de no cumplir con los fines buscados y demandados por la sociedad, deberá y tendrá que ser juzgado, por las personas afectadas directamente de los malos resultados obtenidos. Tomando la definición de Fernández Arena, el concepto administración debe ser entendido como “La ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales, por medio de un mecanismo de operación y a través del esfuerzo humano”<sup>75</sup>. Sólo a través del esfuerzo, servicio, subordinación y cooperación de quienes conforman las instituciones, se podrán lograr los fines buscados de las normas institucionalizadas por los individuos.

Este segundo significado deberá ser el que tenga mayor peso a la hora de analizar el concepto de administración pública ya que, las personas que conforman las distintas administraciones, deben tener presente que su labor es brindar un bien social y, que son ellos los encargados de que, los recursos asignados a cada administración, sean ocupados de manera eficiente en búsqueda de la satisfacción de las demandas sociales. Para ello, es necesario un nivel educativo, apego a las normas y una ética que aseguren el buen manejo de los recursos. Así, a partir de lo anterior, se puede entender por administración pública: “la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta para la realización de los fines del sistema político.”<sup>76</sup>

Ahora bien, una vez teniendo claro cuál es el significado de administración, se puede abordar el concepto de administración pública, concepto que al igual que el de institución tiene varios significados, aunque todos mantienen una misma línea respecto a lo que se debe entender por este concepto.

La administración pública es una característica específica del gobierno, ya que solo éste la puede llevar a cabo. Pero tanto Estado como institución son creaciones subjetivas de los individuos, y solo pueden ser representados o tener forma a través

---

<sup>75</sup> Fernández Arena, J.A, *Conceptualización de la Administración*, U.C.E.A., Universidad de Guanajuato, p. 7

<sup>76</sup> Amato Muños Pedro, en Amaro Guzmán Raymundo, Op. Cit (nota 72) p. 7

de las personas, que en este caso, es el presidente en turno del poder ejecutivo, el representante formal de todas las instituciones. La administración pública se puede entender entonces como:

“un conjunto de organizaciones y procesos de un gobierno en acción –quizás no autocrítico, pero si muy autónomo- que se ve a sí mismo como líder independiente de una sociedad supuestamente inconsciente, desorganizada y conflictiva; incapaz de definir sus intereses públicos –o como suele llamársele- sus intereses nacionales.”<sup>77</sup>

Por lo tanto la administración pública es la actividad o trabajo que pone en acción de manera organizada el gobierno, en pro de las demandas de la sociedad, las cuales pueden ser, educación, trabajo, agricultura, industria, obras, protección de las costumbres y mantenimiento de las tradiciones, actos culturales, salud, fomento de la ética, seguridad, religión, conservación de bosques, parques, moral etcétera. que buscan mejorar la calidad de vida de la sociedad y que contribuyan a crear una población mejor organizada, lo que solo se lograra, si la interacción humana es guiada por una buena administración, que en todo momento busca el bien común y un crecimiento constante exterior.

Lo anterior supone que toda sociedad tiene una administración, y que cada una tiene sus propias normas, la cual como ya se ha mencionado, no en todas las sociedades existen las mismas normas bajo las cuales se administra. Lo que emana de la diferencia cultural que posee cada país.

Que en un país desarrollado existan instituciones que no existen en otro, no es factor que determine superioridad, respecto al nivel de desarrollo de otros países; sino el nivel de apego institucional que exista, la moral y la ética en busca del bien general y, la vocación de servicio por parte de quienes conforman la administración. Son estas, quienes determinan la diferencia que existe en el nivel y calidad de vida en cada país. Si existe una buena administración que satisfaga exitosamente las necesidades básicas como educación, salud, alimentación y trabajo, demandas que se encuentran

---

<sup>77</sup> Aguilar V, Luis, en *Gobierno y administración pública en México*, El colegio de México, foro internacional Vol. XL, julio-septiembre, 2000, p. 525.

en cualquier país, se tendrá un soporte eficiente que faciliten las posibilidades de que una sociedad crezca de manera general. De modo que, si un país muestra niveles de desarrollo social mayores que otros, ello dependerá primordialmente del nivel de capacidad administrativa que presenten los individuos, al satisfacer las necesidades básicas antes mencionadas.

Además que el gobierno esté bien establecido, que el sistema de justicia tenga una buena organización y que las leyes políticas que existan y emanen, busque el desarrollo general de cada sociedad.<sup>78</sup> Solo así se podrá conseguir que una sociedad crezca y mantenga niveles de administración que proporcionen un mejor apego a las normas, que permitan elevar los niveles de certidumbre y confianza sociales.

No debe olvidarse que las normas son establecidas por los mismos individuos que conforman la sociedad, y que las instituciones y conceptos son el resultado de la relación que existe entre los individuos y su entorno. Las cosas nacen una vez que el hombre las nombra, y las normas una vez que se institucionalizan. Por lo tanto una administración no podría existir sin una norma que la sustente como tal, es decir: no se puede administrar algo que no existe. Por esto la administración es parte fundamental de una sociedad. Toda sociedad y todo lo que la compone, está conformado por leyes que permiten una mejor interacción dentro de ella para quienes la habitan y por consiguiente una administración que las ejecute, en palabras de Montesquieu:

“Las leyes... no son más que las relaciones naturales derivadas de la naturaleza de las cosas; y en este sentido, todos los seres humanos tienen sus leyes: la divinidad tiene sus leyes, el mundo material tiene sus leyes, las inteligencias superiores al hombre tienen sus leyes, los animales tienen sus leyes, el hombre tiene sus leyes.”<sup>79</sup>

Por lo tanto, de toda ley surge una administración que procurara que las leyes se pongan en práctica y sean respetadas. Puede ser una ley formal o informal como se

---

<sup>78</sup> Bonin, en Guerrero Orozco Omar, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1985, p. 83.

<sup>79</sup> Montesquieu en Guerrero Orozco Omar, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1985, p. 78.

vio en capítulos anteriores, de la cual existe, para cada una, un cierto tipo de administración que la haga valer, pero en todo caso son los individuos quienes las ponen en práctica.

Entonces, la administración pública es la actividad organizada del gobierno,<sup>80</sup> que se encarga de que las normas sean ejecutadas, lo cual le implica tanto una administración externa como interna, para poder aplicar las normas.

Es indispensable que exista en primera instancia una administración al interior de la estructura, que será la primera en llevarse a cabo debido a que será ahí donde se contemplen los recursos disponibles para poder cumplir con las normas y, básicamente, se procurará satisfacer prioritariamente las necesidades básicas de la administración para poder desempeñar sus funciones al interior. Así, una vez se haya administrado los recursos internos, se podrán administrar los recursos destinados a cumplir con las necesidades demandadas.

Al tener los individuos los recursos que serán destinados a cumplir las demandas de la sociedad, es de suma importancia que se procure de manera especial la actividad de los individuos, ya que serán estos quienes determinen que tanto del porcentaje del gasto público se destinara en realidad a satisfacer las demandas. Por ello la administración tiene que asimilar cuál es su papel una vez que se encuentra al servicio del interés público, ya que deberán tener un código de ética que los respalde como personas capaces de poder realizarse como funcionarios públicos.

La burocracia de una administración, puede ser considerada de forma despectiva por su irresponsabilidad, mediocridad e ineficacia, que son señas particulares bajo las cuales la gente los ubica en la actualidad, de lo cual se hablará en el capítulo siguiente. Por el momento sólo abordaremos el concepto de manera teórica, para formarse una idea de cómo debe ser la burocracia.

De manera concreta Max Weber concibe el modelo de burocracia como:

---

<sup>80</sup> Carlos Marx, en Guerrero, Omar, *La Administración Pública; Principios de Administración Pública*, Lección 1, 2009, p.1

“una vez establecida completamente, la burocracia es, entre las estructuras sociales, la más difícil de destruir, la burocracia es el medio para llevar a cabo la acción colectiva dentro del orden social. Por tanto como instrumento de socialización de las relaciones públicas, la burocracia es y ha sido un instrumento de primer orden, para quien controla el aparato burocrático..... Y donde la burocratización de la administración se ha llevado en forma completa se establece una forma de relación poderosa que es prácticamente indestructible.”<sup>81</sup>

Se entiende que la burocracia de una administración deba de ser fuerte y determinante, ya que quienes la conforman deben ser personas con niveles de especialización elevados, con técnicas bien definidas, para poder ejercer de manera eficaz las funciones determinadas a cada individuo. Por lo tanto la burocracia tendría que ser conformada y reclutada a través de una adecuada selección, en la cual se aplicarán los exámenes correspondientes a la función que desempeñará, no olvidando un fuerte apego a los valores como ética y moral, y el nivel de apego a los intereses y fines generales que son demandados por la sociedad. Lo anterior, implica un determinado momento, en el que las personas deben alejarse de cualquier juicio de valor, toma de decisiones en base a su subjetividad o tomar decisiones basados en prejuicios, sentimientos, forma de pensar, e ideas individuales, ya que deben apegarse a lo instituido y responder dentro de la administración bajo estos estatutos, que buscarán el cumplimiento del deber social y no un bien individual.

Lo anterior explica la fuerza y permanencia de la burocracia, ya que esta estaría totalmente especializada, aunque en la actualidad no suceda concretamente esto.

La burocracia de la Secretaria de Educación Pública no puede demostrar una eficiencia elevada, pero si demuestra una fuerza y nivel de influencia muy grande, que le deja el ejercicio de la función pública, y que en pocas o casi nulas oportunidades busca el bien general bajo el cual fue concebida esta institución.

Por lo tanto, una administración debe estar apegada directamente a sus estatutos y fines. Debe ser especializada con cierto nivel educativo, dependiendo de la labor a desempeñar; mantener un código de ética y moral, ya que solo así se podrá

---

<sup>81</sup> Weber, Max, en Amaro Guzmán Raymundo, Op. cit. (nota 75) p. 16

conformar una administración con ímpetu de servicio público, que satisfaga las demandas básicas tales como: una educación con calidad, trabajo dignamente remunerado, servicios de salud y alimentación, que brinden una buena base, para el desarrollo general y consecutivo, con el cual se tengan mejores índices de calidad de vida general.

#### IV.- Instituciones hacia la transformación.

##### 1.- Instituciones y sus tendencias.

La crisis actual en la que se encuentran las instituciones que conforman al Estado mexicano está determinado por el actual modelo económico neoliberal, que ha conseguido influir cada vez más en la toma de decisiones que llevan a cabo quienes conforman la administración pública, volviéndolas un negocio sumamente rentable para algunos de sus integrantes.

La teoría neoinstitucional busca en respuesta a este modelo económico neoliberal, brindar autonomía a las instituciones con las cuales se pueda fortalecer nuevamente al gobierno. Se busca llegar a ello a través de un nuevo análisis respecto al papel que juegan las instituciones dejando de lado los viejos modelos de análisis, los cuales, a entender del nuevo institucionalismo solo analizaban la evolución y el papel que desempeñaban las instituciones. El nuevo institucionalismo lleva a cabo de manera acertada un análisis a partir de diferentes enfoques, bajo los cuales se plantean y se toman en cuenta elementos básicos para el entendimiento de las instituciones. Respecto a la sociología, se indaga en el papel que desempeñan las personas en la construcción de las normas y lo importante que llegarán a ser con el tiempo, dado que serán éstas, las que moldeen la conducta humana, aunque se destaca que una vez institucionalizadas las normas, las personas tendrán que aceptarlas y las generaciones venideras tendrán que respetarlas de forma obligatoria.

Pero esto solo se limita al análisis de la importancia que tienen las normas y de dónde provienen éstas, No cabe la menor duda que surgen de la interacción entre las personas y es a través de ellas como se fundan los cimientos de cualquier grupo o sociedad. El solo hecho de tener presente cuál es papel que juega la sociedad en la construcción de las normas, y el hecho de que la mayoría de las personas que conforman la sociedad se verán limitadas en su racionalidad, solo nos lleva a un nuevo análisis revestido de consideraciones sociológicas, culturales, económicas, históricas, políticas etc.

Esto solo nos lleva a deducir que existe por lo tanto, un grupo pequeño que se podrá ver beneficiado y que en muchos de los casos son quienes conforman la administración pública, y el otro tanto se conformará de civiles que ostentarán un poder mayor al de los anteriores. Entonces en el actual modelo económico neoliberal, la falta de racionalidad y el hecho de que las normas sean concebidas a través de los usos y costumbres, lleva en la actualidad a conformar o mantener instituciones inadecuadas provenientes de una realidad social en la que el gobierno ha perdido su poder de intervención, a tal grado, que el actual modelo económico es el que tenga mayor presencia en la toma de decisiones que se dan en la administración pública, lo cual ubica al gobierno como difuso, dado que sería un actor más, dentro del modelo económico neoliberal.

En lo que respecta al análisis por parte del neoinstitucionalismo económico, que parte de la premisa de la racionalidad de las personas, y que estos son capaces de determinar cuál será el beneficio de llevar a cabo o no cierta acción, da como resultado que toda decisión que se tome, buscará obtener el mayor beneficio posible. Pero esto no necesariamente será en benéfico de la mayoría de la población, ya que el neoinstitucionalismo económico no evalúa cuál es el nivel de influencia del actual modelo económico neoliberal y por lo tanto, no se pone énfasis en el hecho de que la mayoría de las prácticas que se llevan a cabo de manera racional, sólo buscarán maximizar y aprovechar los recursos brindados por la sociedad para satisfacer necesidades individuales. Es por esto que no basta con tener presente que el mercado interactúa e influye directamente en la administración pública.

En cuanto al neoinstitucionalismo político, a diferencia de su anterior papel, el cual solo analizaba la evolución de las instituciones y primordialmente el Estado, Este toma en cuenta la importancia que tienen las demás instituciones y, que es a través de éstas que también se ve afectada la conducta humana. Ya que el gobierno no es todo, habría que tomar en cuenta el entorno y la influencia que tienen las organizaciones y demás instituciones, bajo las cuales se ve afectada la conducta cotidiana de los individuos. Esto se retoma como parte fundamental para crear

unidad, orden, confianza etcétera, entre los diferentes actores que componen al gobierno. Pero el nuevo institucionalismo político parece olvidar y dejar de lado la antigua forma de análisis institucional, en la cual la evolución de las instituciones se deja de lado en el mismo momento en que estas evolucionan, sin tomar en cuenta el papel que ahora desempeña la administración pública, la cual pasa de formar objetivos y metas, a la de justificar sus acciones y recursos utilizados para poder llevar a cabo sus funciones.

Al tener un nuevo objetivo las instituciones, el análisis que retoma todos los factores para crear nuevas normas que respondan a los intereses de la sociedad se ven minados, ya que con un nuevo objetivo como el de justificar sus acciones y recursos, lo que se buscará será maquillar las acciones buscando mantener la institución en pie, aunque ésta ya no posea las metas para las cuales fue creada: brindar beneficios colectivos.

No tener presente la situación actual en la que se encuentran las instituciones y, solo proponer un análisis que abarca otras perspectivas no garantiza que las instituciones puedan retomar una estabilidad y que los fines en pro de la sociedad sean retomados como objetivos principales. Pero aun así, en la actualidad las instituciones se están dejando guiar a través de estas nuevas teorías, que ofrecen regresar la fuerza al gobierno con la cual se pueda garantizar un nivel de bienestar general para la sociedad.

Aunque las instituciones han adquirido en los últimos años mayor autonomía dadas las prácticas que realizan, estas están lejos de garantizar un mejor ejercicio de las normas y un fortalecimiento del Estado, y a que, aun aplicando una mayor autonomía en la toma de decisiones por parte de la administración como lo indica la teoría neoinstitucional, las decisiones que se toman solo benefician a unos cuantos.

En el caso de las instituciones de educación pública y sus tendencias neoinstitucionales que buscan el fortalecimiento de la educación, a través de una toma de decisiones basadas en la racionalidad y en la búsqueda de un mejor servicio,

dichas tendencias se establecen de manera notoria en todas las escuelas públicas, donde la administración decide incorporar nuevas materias y salones en los cuales se impartan clases que antes solo se impartían en escuelas privadas. Ello con la certeza de que brindan una mejor preparación para sus alumnos. Esta búsqueda de una transformación de las instituciones para poder brindar un mejor servicio y que sea implantada por su administración, representa claramente los propósitos del nuevo institucionalismo, a través de la toma de decisiones por parte de su administración que muestran cierta autonomía y buscan ofrecer un bien general.

Pero la toma racional de las decisiones en el caso de la educación pública, se ve opacada, ya que el dinero con el cual se buscan cubrir estas nuevas clases o salones, será otorgado por los padres de familia, siendo que el gobierno tendría que ser el que subsidiara estos gastos. Por ello se debe informar al gobierno de la pretensión de impartir nuevas clases y la construcción de nuevos salones, por lo que debe de estar enterado y así, institución y gobierno, tendrían que analizar cómo es que se pueden llevar a cabo estos proyectos en beneficio de los alumnos. Pero que el gobierno no las proporcione y que estas se estén llevando a cabo con el dinero de los padres de familia, muestra un total desapego por parte del gobierno hacia las iniciativas que la administración está proponiendo. Esto desemboca en una separación de la administración pública y el gobierno, lo cual se aleja de los objetivos de la teoría neoinstitucional. Pero por otro lado, la iniciativa y la búsqueda de una mejor forma de enseñanza nos muestra las tendencias en la que se encuentra esta institución.

En realidad la finalidad que la administración de educación pública busca al implantar estas nuevas ideas para mejorar la calidad educativa, están influidas y responden de manera que favorecen el seguir reproduciendo el actual modelo económico neoliberal. Ya que la administración por un lado se verá beneficiada por las contribuciones económicas que los padres de familia les otorguen, dejando a un lado el papel del gobierno como el principal generador de acciones y normas, las cuales deben de ser oportunas, eficaces y adecuadas, ya que este tiene la responsabilidad de dirigir e

impulsar el desarrollo del país.<sup>82</sup> Por lo que la separación del gobierno con sus instituciones solo representa la adquisición de mayor fuerza por parte del actual modelo económico y, en consecuencia la administración pública busca convertir en una empresa sumamente rentable la educación pública.

La decisión de mejorar la educación buscando ampliar y mejorar la estructura de las escuelas y la integración de materias que no habían sido consideradas por el gobierno, parece responder más a ofrecer los mismos servicios que imparte la educación privada, y no a mejorar la calidad educativa, los planes de estudio y el nivel de enseñanza de los profesores, que en realidad puedan brindar mayor conocimiento a los alumnos, y no solo una mejor preparación para la inserción en un futuro al mundo laboral. En estos momentos lo único que se busca es encontrar técnicos que sigan reproduciendo el actual modelo económico, sin formales la mayor conciencia de que este modelo económico no busca un desarrollo social sino solo crecimiento económico para un sector de la población.

La educación privada responde de la misma manera que lo haría cualquier empresa privada. Se busca generar la máxima ganancia, ofreciendo en muchos de los casos un servicio, un artículo, materia prima etcétera. De muy baja calidad. El hecho de que la administración pública de las escuelas se esté dirigiendo hacia este rumbo, solo enfatiza una falta de intervención del gobierno y una ferviente influencia de toma de decisiones buscando satisfacer el interés individual.

Por lo tanto, podría entenderse la teoría neoinstitucional y el apego que sienten las administraciones públicas hacia este modelo de la siguiente forma:

La modernización de este sistema se ha caracterizado por la readecuación orgánica de las dependencias y entidades —a efecto de que respondan a las circunstancias socio-económicas en que se encuentra el país— y por la gestión de un nuevo perfil burocrático, ágil, con niveles de profesionalización cada vez más elevados; donde; además, las instituciones se definen con base en las funciones que el Estado necesita realizar de manera estratégica y prioritaria.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Sacristán Ruiz, Carlos, en *La administración pública contemporánea en México*. México. Fondo de Cultura Económica, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1993. P234.

<sup>83</sup> Idem.

Por lo tanto, lejos de brindar una respuesta para minimizar la influencia que el actual modelo económico ejerce sobre los cimientos del gobierno, la teoría neoinstitucional aparece como un complemento para el neoliberalismo, ya que a través de su teoría solo se podría conseguir la profesionalización de la ineficacia, la corrupción y la toma de decisiones basadas en la maximización de los recursos en favor de unos cuantos. Ya que la administración pública tiene que responder a las actuales circunstancias socioeconómicas, las cuales separan cada vez más al gobierno de las instituciones. Si se busca brindar mayor autonomía a las instituciones como lo dice la teoría neoinstitucional, y por lo tanto la responsabilidad que tiene el gobierno de dirigir e impulsar el desarrollo social a través de las distintas instituciones, se verá minada dada la separación y la diferencia que existe en los intereses de cada uno.

Las tendencias neoinstitucionales en las cuales se encuentran las instituciones, son muy claras tomando en cuenta los principales puntos bajo los cuales se erige esta nueva teoría. Se enfatiza en los captores de renta, y en la necesidad de que las transacciones y que los costos de la información sean menores. Pero los captores de renta como es sabido existen en la mayoría de las administraciones públicas ya sean las de educación, partidos políticos, empresas, salud, seguridad etcétera. los cuales son ubicados en la mayoría de los casos, con los funcionarios o la burocracia que en todo caso son quienes conforman a las instituciones. La burocracia en la actualidad no tiene una reputación buena. En la mayoría de los casos la sociedad la simboliza y cataloga como ineficaz o mediocre, con bajos niveles éticos y morales y se ubica con mayor frecuencia en la administración pública.

Es aquí donde radica el principal problema, ya que se busca crear una administración ágil y eficiente, cosa que todas las instituciones buscan implementar, por lo menos en el discurso, pero solo para que puedan responder eficientemente a las variantes económicas o a lo que indica la teoría neoinstitucional, erradicar a los captores de renta, pero se busca llevar a cabo, sin antes analizar que tan adecuado es poner en práctica la mejoría de la administración pública y si los fines que se alcanzarían son convergentes con los fines establecidos en el marco que rigen a la misma administración.

Lo cual es muy complicado dado que la teoría neoinstitucional no toma en cuenta el nivel de influencia que ejerce el modelo económico en la toma de las decisiones de las administraciones, y por el otro lado que el gobierno adopta la decisión de que el mercado y la iniciativa privada sean el mecanismo bajo el cual se distribuya la riqueza, lo cual indica que el desarrollo social no le correspondería al sector público, y aunque así fuera está visto que no funciona.

Esta decisión que toma el gobierno de alejarse y delegar su responsabilidad en manos de las variantes económicas y la iniciativa privada, lleva a la creación de nuevos actores y organizaciones, las cuales son afectadas por múltiples intereses y centros de poder, y cuyas decisiones no dependerán ya de esquemas preconcebidos, sino de la interacción con dichos intereses y centros de poder.<sup>84</sup> De lo que resulta que cada administración buscará ejercer su propio poder adquirido del alejamiento del gobierno y de la toma de decisiones basadas en sus criterios y fines. Por lo tanto, el gobierno comienza a establecer relaciones con varios actores u organizaciones con cierto poder que le pueden ser equiparables. Una vez que el gobierno cede sus responsabilidades, la iniciativa privada busca influir en las decisiones de las administraciones públicas, en busca de la satisfacción de sus propios intereses, lo que lograra, dado que la burocracia también tendrá la necesidad de satisfacer algunas necesidades que primordialmente serán individuales.

Así que los captores de renta, están lejos de desaparecer con la aplicación de la teoría neoinstitucional, ya que por un lado las administraciones ya no se guían por el cumplimiento del marco legal que garantizara el desarrollo social, si no que será a través de la búsqueda de legitimar sus acciones y rendimientos, los cuales tendrán que buscar con un escaso presupuesto, ya que una vez alejado el gobierno de la responsabilidad del desarrollo social, la administración pública tendrá que ser consciente de que los recursos serán cada vez más escasos y que tendrán que maximizarlos de tal manera que puedan llegar a brindar algún beneficio. Esto coarta la posibilidad de que se puedan llevar a cabo políticas públicas, ya que al verse

---

<sup>84</sup> Sosa, José, *Gobierno y administración pública en México: apuntes para una discusión abierta*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 524

limitada la administración pública ésta buscará satisfacer con el escaso presupuesto asignado, necesidades individuales, lo cual desemboca en las actuales prácticas de corrupción, incompetencia, la falta de ética y moral, falta de servicio, y sobre todo falta de apego a las normas establecidas.

Ahora, en el caso de una de las instituciones fundamentales para una sociedad, como son los partidos políticos, el manejo de los recursos en la mayoría de los casos no es ocupado para conseguir el bien general.

Los partidos políticos en primera instancia deberían buscar generar ideas que beneficiaran a la población, que un partido político que no está en el gobierno en turno, propusiera políticas públicas enfocadas a fortalecer el bienestar general, sin dejar de lado a las personas que no comulgan con su misma ideología partidista.

Pero esto no es posible, dado que los partidos están lejos de generar propuestas que puedan mejorar los índices de bienestar y de certidumbre, y mucho menos, de ser una opción que brinde una alternativa de gobierno. Ya que los partidos políticos ven las necesidades básicas de la gente como la oportunidad de obtener mayores recursos, ya que las retoman con la fiel idea de que será a través de ellas como podrán conseguir más votos. Una vez que el gobierno se aleja del compromiso de llevarlas a cabo, los partidos políticos ven la clara oportunidad de utilizarlas para sus campañas electorales prometiéndolo y comprometiéndose, para ser ellos quienes las pueden satisfacer, en el ámbito de la salud, la educación e infraestructura, convirtiéndolos en meros recolectores de votos, que se aprovechan de la necesidad y la falta de presencia de gobierno.

La búsqueda de votos lleva a quienes conforman los partidos políticos a buscar la mayor cantidad monetaria posible, que les brinde la oportunidad de convencer por medio de regalos y promesas a los futuros votantes, de que son ellos quienes podrán satisfacer sus necesidades básicas, siempre y cuando sean ellos los siguientes gobernantes.

Pero la búsqueda de recursos que financien las campañas de éstas instituciones, que también cuentan con dinero de la sociedad, se ve opacada por las negociaciones en

las que se ven involucrados los integrantes de los partidos, dado que será con la iniciativa privada con la que buscará un mayor patrocinio. Esta limitará las acciones de los partidos, y desplazará a un segundo término las promesas que ofrecieron en las campañas. El patrocinio del partido político por parte de la iniciativa privada, genera las oportunidades que la iniciativa privada necesita para poder ostentar privilegios que satisfagan su apetito individual, y le brinden la oportunidad de evadir impuestos, libertad para trabajar, protección o hasta poner en jaque las posibles acciones que ese gobierno quiera poner en marcha. Todo este modelo, se reproduce fielmente en la actualidad.

La búsqueda de una administración eficiente, que se encuentra en malas prácticas y con malos hábitos solo genera una profesionalización de estas prácticas, donde lo único que se ve reforzado es el modelo económico neoliberal el cual ahora se fortalece con una nueva teoría institucional. La fuerza que ha adquirido y la falta de presencia del gobierno, han llevado al crimen organizado y al narcotráfico a poder influir en la toma de decisiones de las administraciones por medio de los patrocinios que estos les brindan, siendo estos quienes ayudan en algunos casos a los partidos políticos a acceder al poder.<sup>85</sup>

La teoría neoinstitucional bajo los principios que propone, no podrá llevar a cabo la reconstrucción del Estado y, mucho menos regresarle la fortaleza bajo la cual pudo en algún momento brindar y ser el encargado de que se llevaran a cabo las políticas públicas, a través de una administración pública eficiente, ya que actualmente esta se encuentra totalmente influida por las variantes económicas y son éstas, bajo las cual se rigen las acciones a tomar por la administración pública. Entonces

“Dadas las condiciones sociales en que actúan los funcionarios públicos mexicanos, caracterizadas por un cierto desprecio por la legalidad, por la vigencia de prácticas patrimoniales en el manejo de recursos y por brechas amplias y persistentes en términos de necesidades sociales insatisfechas, instaurar sistemas que aseguren su

---

<sup>85</sup> Véase el caso de julio cesar Godoy:  
<http://www.jornada.unam.mx/2011/01/13/index.php?section=politica&article=012n2pol>

permanencia y especialización sería, igual a profesionalizar la corrupción y a garantizar la vigencia de mecanismos clientelares y corporativos dentro del gobierno.”<sup>86</sup>

Las condiciones bajo las cuales se ejerce la administración pública, la inducen a buscar satisfacer sus intereses, a tal grado de vender la información pública al mejor postor, o a quienes puedan pagarla. Este es el caso de la administración bajo la cual se rige el Instituto Federal Electoral (IFE), en la cual se han presentado filtraciones de información. El IFE en su más férreo deseo de legitimar su transparencia en cualquiera de las elecciones en las cuales se ha visto involucrado, ha olvidado que tiene en sus manos el padrón electoral, que contiene la información de la mayoría de la población de este país. El descuido llega a tal grado que esta información puede ser adquirida en uno de los barrios más populares del D.F. en donde se puede adquirir la base de datos personales de cada mexicano registrado, como puede ser padrón electoral de todo el país, el registro de todos los vehículos, hasta la población carcelaria y los registros de todos los policías con fotografía, número de placa y lugar de adscripción.<sup>87</sup> La filtración de información que se da en las dependencias públicas, muestra un total desapego al marco bajo el cual se debe regir cualquier administración pública, ya que ésta venta de información no es otra cosa que *captoreos de renta*, la cual se da, ya que la misma administración es quien proporciona esta información, con la que puede conseguir un ingreso adicional a su economía.

La venta de información no sólo se da dentro del IFE, ya que es un mal que se encuentra dentro de la mayoría de las administraciones públicas, dado que la filtración de información se da también en las administraciones públicas de salud, educación, desarrollo social, seguridad pública, etcétera. a la par que se presentan de la misma forma dentro de las instituciones privadas. Lo anterior deja entre ver la falta de solidaridad social por parte de la administración pública, regida bajo la férrea decisión del disfrute de bienes individuales a través del lucro de la información y el gasto

---

<sup>86</sup> Sosa, José, Op. Cit (nota 84) p.541

<sup>87</sup> De la Luz González María, *Sus datos personales, vendidos al mejor postor*, El Universal, Abril de 2010, (ví: 23 de Marzo de 2011) <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/177126.html>

público que se asigna por el gobierno, que proviene de la sociedad. Lo que muestra total desapego con la legalidad, aunado a un ferviente deseo de ejercer el poder.

La búsqueda para obtener dinero y poder dentro de las administraciones públicas, no sólo se da a través de la venta de información pública sino también mediante el ejercicio del poder sobre los demás. Caso de la actual presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, la cual tiene gran influencia en la toma de decisiones que no sólo abarcan al sector de la educación, sino que llega a trastocar otras instituciones. Dentro de este sector educativo que es el que dirige el sindicato, su poder no ha bastado para poder ofrecer profesores que impartan una educación de calidad o que por lo menos esta pueda llegar a todos con el mismo nivel que se imparte en el centro de la ciudad. “En México, 34 millones de personas están en rezago educativo; 7 millones son analfabetas; 1.4 millones de niños no asisten a la escuela; más de 1 millón 324 mil tienen menos de cuatro años de estudio, y hay un número inestimable de analfabetas funcionales.”<sup>88</sup> Lo cual muestra un claro déficit en los niveles de educación. Todo lo contrario se presenta en el crecimiento y fuerza que ha adquirido, la actual presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación que pertenece a la administración pública, a los partidos políticos y es líder del SNTE.

La pobreza en la que se encuentra la educación mexicana, muestra que sólo se ha buscado satisfacer las necesidades particulares de este sector y, que la influencia y el poder únicamente le han reportado beneficios individuales a su líder y a sus seres cercanos, olvidando completamente que deberían de estar al servicio de la sociedad y que su verdadero trabajo es generar normas que ayuden a mejorar la calidad de vida de toda la población y no solo a la satisfacción de sus intereses.

La teoría neoinstitucional se encuentra presente dentro de las administraciones públicas, y se orienta a la búsqueda de una mayor autonomía administrativa a través

---

<sup>88</sup> Monroy, Paulina, *Educación en México, cada vez más pobre y desigual*, Contralínea, Febrero 2010, (ví: 26 de Marzo de 2011) <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/02/28/educacion-en-mexico-cada-vez-mas-pobre-y-desigual/>

de la eficiencia, y la eficacia en la transparencia de las acciones que lleven a eliminar a los captores de renta. Lo anterior no es suficiente para poder re-construir al gobierno. Todo lo contrario, dado que estas transformaciones solo benefician a quienes defienden al actual modelo económico. Son personas impuestas quienes buscan su autonomía a fin de obtener un poder equiparable al del gobierno, y en el cual puedan buscar la satisfacción de sus intereses. Búsqueda influida directamente por la ideología de la máxima ganancia, a través de la transformación de todo acto en una mercancía, tal y como lo indica el modelo económico neoliberal.

#### A.- Estudio de caso las instituciones de seguridad pública.

El Estado que también es considerado una institución integrada básicamente por la población, el territorio, y el gobierno, y que también se construye a través de instituciones que se encargan de satisfacer las necesidades que la población le demande, es además la única institución que se reserva el monopolio del uso legítimo de la fuerza, con la cual deberá satisfacer una de las necesidades básicas de su población: la seguridad. Que el gobierno tenga que brindar seguridad a la sociedad, implica necesariamente que tendrá que mantener índices dignos de bienestar que repercutan directamente en todas las acciones de los individuos. De ahí que, brindar seguridad, implique estar presente en todas las acciones de los individuos, sea en la educación, salud, finanzas, carreteras, fábricas, arte, edificios, moral etcétera. Que deberá procurar con la finalidad de que las relaciones entre los individuos se lleven satisfactoriamente, controlándolos de tal manera que el gobierno pueda tener el control demográfico de la sociedad, y a la vez que la gente se sienta segura, a través de la certeza de que su seguridad estará garantizada, pudiendo así, el gobierno brindar una mejor calidad de vida para los habitantes de esa sociedad.

Uno de los mecanismos para poder satisfacer las necesidades de seguridad pública, es el uso de los cuerpos policiales. La policía es la encargada de que la gente se sienta segura, para poder así desempeñarse con mayor libertad, teniendo la oportunidad de realizar un mejor trabajo, disfrutar de algún deporte, pasear sin

ninguna preocupación, “en suma, la vida es el objeto cuya seguridad debe procurar la policía: lo indispensable, lo útil y lo superfluo. Que el pueblo sobreviva, que pueda hacer mejor lo que hace porque se le brinda seguridad.”<sup>89</sup> La presencia de la policía dentro de cualquier actividad que desempeña la sociedad, la transforma en una de las instituciones más importantes, no solo para el gobierno sino para la sociedad, ya que de la policía depende directamente, la tranquilidad y la calidad de vida que habrá en el entorno de sus habitantes. Por lo tanto, el hombre es el verdadero objeto de la policía<sup>90</sup> la cual procurará su tranquilidad y paz de las relaciones sociales que esta práctica.

Tal es el papel que desempeñaran las instituciones de seguridad pública. Es determinante poner énfasis en las personas que las conformaran, además de que sus acciones tienen que estar regidas bajo el estricto apego del marco constitucional, que les proporcionará las formas de actuar y los fines que se buscarán. Es tal su importancia que sus acciones, la moral, la rectitud, el servicio, la confianza y la cooperación deberían de ser virtudes que sobresalgan de la mayoría de los elementos que componen la administración de seguridad pública.

La seguridad pública en la actualidad es una de las prioridades que el poder en turno a puesto en marcha, en respuesta a la percepción que el poder ejecutivo tiene de que, tanto el crimen organizado como el narcotráfico han ido creciendo y su fuerza ha podido rebasar a cualquier institución de seguridad pública. Por ello las instituciones de seguridad pública han sido las mejor retribuidas con el gasto público. El presupuesto que estas instituciones han ido adquiriendo a través de los años llegó en el 2010 a 31,802 millones<sup>91</sup> de pesos, con lo cual el presidente busca satisfacer la “justa demanda, que sostiene que el Gobierno de la República ha actuado con firmeza y decisión para fortalecer al Estado de Derecho y garantizar la seguridad en todo el país. Lo cual es fundamental para que los mexicanos vivan mejor, así como para

---

<sup>89</sup> Foucault, en Guerrero Orozco Omar, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1985, p. 31.

<sup>90</sup> Turquet, en Guerrero Orozco Omar, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1985, p. 30.

<sup>91</sup> Gerardo Gómez Noroña, *Comparecencia del secretario de seguridad pública*, Septiembre del 2010, (ví 26 de Marzo de 2011) [http://www.youtube.com/watch?v=GOGZ4f\\_QYuc&feature=related](http://www.youtube.com/watch?v=GOGZ4f_QYuc&feature=related)

propiciar un ambiente más adecuado a la inversión y a la generación de empleos.”<sup>92</sup> Pero es en estas administraciones donde se percibe la realidad actual en la que se encuentra la sociedad mexicana. Dichas administraciones prevén la seguridad de los individuos. La percepción que ahora se tiene es todo lo contrario a lo que el poder ejecutivo ha expresado en sus distintos informes de gobierno.

Las tendencias neoinstitucionales en las que se encuentra involucrada la administración de seguridad son distintas y, ofrecen uno de los mejores puntos de análisis para entender que la teoría neoinstitucional no satisface con sus mediadas la re-construcción del Estado.

Un primer análisis al que responde la administración de seguridad, es la forma en la que han accedido tanto el secretario de seguridad pública Genaro García Luna como el procurador general de la república Arturo Chávez Chávez. Dos actores muy importantes en quienes recae el actuar de las administraciones de seguridad pública. La teoría neoinstitucional busca una administración eficiente, ágil, comprometida, libre de actos de corrupción, a la cual se arriba con la profesionalización de los administradores. Pero los actores que actualmente ejercen dentro de estas dos instituciones, han sido designados por el representante formal de todas las instituciones.

En el caso del procurador general de la república, se argumentaba que es una persona con una amplia experiencia, con un ímpetu ferviente en la toma de decisiones y por haber encarado de forma directa conflictos tanto con el crimen organizado como con el narcotráfico, dado que la procuraduría de justicia que había presidido anteriormente había sido la de Chihuahua. Pero no cabe duda que la elección es meramente partidista, y que un partido político en específico había ejercido su poder para poner en este cargo a una persona que no había podido brindar la seguridad dentro del estado que gobernaba, y mucho menos poder

---

<sup>92</sup> Primer Informe de Gobierno, *Estado de Derecho y Seguridad*, Febrero de 2011, ( ví 26 de Marzo de 2011) [http://primer.informe.gob.mx/1.0\\_ESTADO\\_DE\\_DERECHO\\_Y\\_SEGURIDAD/](http://primer.informe.gob.mx/1.0_ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD/)

demostrar cómo es que debe de actuar un procurador. Es tal la influencia que recibe del poder ejecutivo, que el procurador argumenta de igual forma que al crimen se le combate, postura que también asume el actual secretario de seguridad, cuando es sabido que es imposible erradicar el crimen y la violencia. Por lo tanto, se tiene que controlar y no combatir, para que los índices de incertidumbre sean los mínimos posibles.

La procuraduría general de justicia es autónoma del poder ejecutivo, aunque sea este el que asigna al procurador. Su autonomía le debería brindar la oportunidad de ejercer sin la influencia del poder ejecutivo, y buscar así la seguridad social que le compete. Pero en la comparecencia para su ratificación ante la comisión del senado el 21 de septiembre del 2009,<sup>93</sup> demostró que no tiene los mínimos conocimientos para ejercer el puesto de Procurador General de la República, al igual que mantiene una estrecha relación con el poder ejecutivo, lo que desemboca solo en la búsqueda de fines partidistas a fin de legitimar a un partido en el poder, y satisfacer una de las necesidades básicas de la población, cosa que no ha logrado. Por otra parte no se ha hecho nada para brindar soluciones a las distintas problemáticas sociales en la que se encuentra sumergida la población en general.

Son las administraciones y los cuerpos policiales donde se encuentra el problema más grave. La policía ha quedado totalmente rebasada e influida por el crimen organizado y el narcotráfico, dada la calidad de los policías que se tiene, no existe una policía eficaz, ya que su reclutamiento no ha tenido parámetros que exijan buenos elementos. La mayoría de los encargados de brindar seguridad a la población no tiene terminada la secundaria, su entrenamiento no dura más de 6 meses, y las remuneraciones y prestaciones no son las adecuadas, esto trae varias consecuencias; en primero instancia, la poca escolaridad de los cuerpos policiales fomenta la burla por parte de la sociedad respecto a su lenguaje y la forma de dirigirse así los demás. Lo anterior deja a la vista, la poca capacidad y la poca seriedad al momento de seleccionar a los cuerpos policiales. En segundo lugar la falta de

---

<sup>93</sup>Gómez, pablo, *Comparecencia del procurador Arturo Chávez Chávez*, Transmitida a través del canal del congreso el 21 de septiembre del 2009, (ví 24 de Marzo de 2011)  
<http://www.youtube.com/watch?v=kKsVseYdSRY>

escolaridad y preparación, los coloca en una encrucijada al momento de ejercer el poder que tienen. No se tiene claro cuándo deben hacer uso de la fuerza, lo que desemboca en su ineficacia y en el abuso del poder, del que surgen las prácticas de corrupción<sup>94</sup>. Esto trae consigo una mala reputación ya que quienes conforman los cuerpos policiales no son los más idóneos, ni los mejores preparados y mucho menos, quienes puedan mostrar una vocación de servicio. Por lo tanto la satisfacción de intereses individuales, que generan la corrupción y clientelismo son las principales prácticas que han surgido de esas administraciones.

Actualmente en la mayoría de los cuerpos policiales sean de tránsito o policía municipal preventiva, se encuentran los mayores índices de corrupción, a tal grado, que los comandantes de cada sector o agrupación exigen, cierta cantidad monetaria diaria a los policías, quienes terminan pagando para poder trabajar. De ahí que en lugar de proporcionar seguridad, empapan el entorno con mayor incertidumbre, sembrando en la gente temor por ser detenidos y extorsionados. Todo como resultado de la falta de apego al marco constitucional, pisoteado por la forma de actuar de las distintas administraciones de seguridad y mostrando claramente, una búsqueda de beneficios individuales y no el satisfacer la seguridad que es lo que les compete.

El que los partidos políticos puedan influir a los directores de cada institución, muestra claramente que sólo se busca satisfacer intereses que beneficien a unos cuantos sectores, y aun más, a empresarios, al crimen organizado y al narcotráfico,<sup>95</sup> que son quienes mayoritariamente financian a los distintos partidos. Por lo tanto, se busca que quienes ocupen los cargos sean allegados a quien preside el poder ejecutivo, que facilite el desenvolvimiento de los financiadores y para que puedan llevar a cabo sus actividades sin ningún problema aun siendo éstas ilícitas.

Otra tendencia que puede analizarse respecto a la administración de seguridad pública puede observarse en la cantidad considerable de cambios que han buscado

---

<sup>94</sup> Pérez García, Gabriela C. *Diagnostico sobre la seguridad pública* en México, México, Centro de Análisis e Investigación, 2004, P.21

<sup>95</sup> Sosa, José, Op. Cit (nota 83) p. 534

primordialmente profesionalizar a la policía, depurarla de los malos elementos, buscar que sea eficiente y logre los resultados buscados. Se han transformando las administraciones actuales, fusionando algunas de ellas o creando nuevas, proporcionándoles cantidades de presupuesto que ninguna otra institución habría podido alcanzar en algún momento. Todas estas modificaciones se llevan a cabo junto con la idea de que a través de la determinación y el liderazgo se podrá obtener los resultados deseados.

Las nuevas administraciones que han surgido en torno a la administración pública, pasan por la creación del Ministerio Público (MP), el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), y Policía Federal Preventiva (PFP). Las cuales no han podido brindar seguridad que proporcione mayores índices de certidumbre dentro de la sociedad mexicana. Estas nuevas alternativas de seguridad sólo buscan profesionalizar y especializar a gente que no tiene el mínimo apego con la sociedad. Por lo tanto estas medidas no podrán beneficiar a la sociedad, ya que no logran establecer mecanismo que puedan coordinar a estas instituciones, las cuales tendrían que apoyarse mutuamente para poder así brindar mayores niveles de seguridad.

En el caso del MP, que contaba con la policía investigadora, para poder desempeñarse, ahora se mantienen separadas, sin poder converger en cuáles son los probables delitos que se tienen que investigar, lo cual también sucede de la misma manera en las otras administraciones de seguridad, es decir, en México no se busca la cooperación antes que el conflicto, ni la integración de redes intergubernamentales, antes que la separación precisa de competencias entre los niveles federal y estatal de gobierno.<sup>96</sup> La falta de cooperación y de convergencia entre las distintas administraciones de seguridad pública, hace imposible brindar mínimos de bienestar social, dado que lo que se busca es la satisfacción de intereses políticos, grupales y personales.

---

<sup>96</sup> Bernardo Kliksberg en Sosa, José, Op. Cit (nota 83) p. 527

Los captores de renta, la autonomía que brinda libertad a los particulares para influir en la administración pública, y el nivel de corrupción que ha mezclado al crimen organizado y al narcotráfico con las distintas administraciones de seguridad pública, muestran la falta de compromiso y la poca profundidad de la teoría neoinstitucional ya que no se logra fortalecer al gobierno, todo lo contrario, sigue siendo relegado a ser una entidad más dentro de la realidad actual en la que está sumergida la sociedad mexicana, en la que, el gobierno no participa ni administra directamente a la sociedad que lo estructura.

Queda claro que el nuevo institucionalismo lejos de brindar una solución para controlar el nivel de influencia que ejerce el modelo económico neoliberal, lo fortalece a través de su análisis. También queda claro que si se busca la profesionalización, ello mantendría a los directivos y allegados, en sus puestos originales o unos similares, dadas las medidas de protección institucional que existen y que se fomentan a través de la teoría neo institucional. Que no es otra cosa que la garantía de la autonomía de las administraciones, que propicia las condiciones para que estos funcionarios puedan mantenerse dentro de los puestos de las administraciones públicas que han desempeñado. Estrategia perfecta bajo la cual buscan la permanencia de sus funcionarios ciertos partidos políticos, para seguir ostentando el poder, políticos, particulares y ahora aunado a ellos, el narcotráfico y el crimen organizado, que bajo la misma ideología, busca satisfacer sus necesidades básicas.

Por lo tanto no se encuentra una clara visión de re-construcción del Estado, ya que la teoría neoinstitucional no muestra sino el fortalecimiento de la teoría económica neoliberal. Sus posturas solo pervierten más a la administración de seguridad, ya que las propuestas en ningún momento buscan incidir en las condiciones sociales que propician la corrupción y la ineficacia<sup>97</sup>, sino todo lo contrario.

La verdad actual en la que se encuentra la sociedad mexicana, está lejos de poder lograr un índice de bienestar que le permita sentirse segura con las acciones que lleva

---

<sup>97</sup> Sosa, José, Op. Cit (nota 84) p.542

cotidianamente, dadas las condiciones en las que se encuentran las administraciones bajo las cuales se configura el gobierno. No se puede percibir la fortaleza que se ha ido implantando en las distintas administraciones de seguridad pública. La cantidad de gasto público, parece ser absorbida por la misma administración, dejando de lado y con menor presupuesto a otras administraciones. Entonces ¿qué demandas puede brindar una administración como la que prevalece en la sociedad mexicana actual? sino la que deslumbra día a día a todos los individuos: la falta de empleo, la inseguridad, los bajos niveles educativos, de salud, trabajo, producción en el campo, etcétera; que en todo caso tendrían que ser considerados como los problemas de la sociedad mexicana<sup>98</sup>, a los cuales hay que enfrentar cotidianamente, y que el gobierno, no controla. Estas demandas que son fundamentales para el desarrollo de toda sociedad, son la clave fundamental para poder evitar, mucha de la violencia e inseguridad que existe dentro de la sociedad mexicana.

Es a través de la satisfacción de demandas como trabajo, educación y salud, como se puede acceder a mejores niveles de calidad de vida, dado que estos elementos no atendidos inciden en el aumento de los índices delictivos. Por lo tanto el descuido del gobierno para satisfacer estas necesidades y su grave decisión para combatir y no controlar los niveles delictivos, son los principales factores que provocan, la inseguridad, mostrando plenamente, la incompetencia del gobierno como administrador. Y deja claro, que lo único que se busca es la satisfacción de intereses individuales y grupales, dejando en verdadera indefensión a la ya contradictoria, y confusa vida de la sociedad mexicana, llena de violencia, ejecuciones, desempleo, pobreza, bajos niveles educativos etcétera. El poder ejecutivo ha buscado legitimarse afirmando que ha cumplido satisfactoriamente estas demandas especialmente las de empleo y la seguridad.

No cabe duda que la forma de actuar de las administraciones de seguridad se ha visto envuelta en numerosas modificaciones y depuraciones que buscan satisfacer los

---

<sup>98</sup> Gómez, pablo, *Comparecencia del procurador Arturo Chávez Chávez*, Transmitida a través del canal del congreso el 21 de septiembre del 2009, (ví 24 de Marzo de 2011)  
<http://www.youtube.com/watch?v=kKsVseYdSRY>

objetivos de la teoría neoinstitucional, y que no han podido satisfacer dado que no están hechas para poder hacerlo. Dentro de esta administración sobresale la corrupción, los captores de renta y el ejercicio del poder para satisfacer solo a ciertos sectores. Por lo tanto, todo el trabajo que ha desempeñado la administración de seguridad pública, se ha llevado a cabo sin tener en consideración el marco constitucional, el cual ha sido pisoteado constantemente, a tal grado, que no ha tenido presencia en la realidad actual de la sociedad mexicana, dejando una mala administración y un mediocre papel del gobierno, que coloca al pueblo en un ambiente hostil y lleno de ejecuciones violentas, muchas de las cuales no tienen nada que ver con el crimen organizado pero que, sin embargo es algo que el gobierno provoca día a día, y que por consiguiente ha ido debilitando el tejido social.

Por lo tanto, toda administración de seguridad se ve guiada por la teoría neoinstitucional. Desde los cuerpos policiales, que deberían de ocuparse del hombre y de sus acciones de tal forma que los proteja de manera plena, hasta los directivos quienes se han vuelto captores de renta dada la cantidad de información que pueden manipular, dadas las condiciones en que han llegado a ocupar dichos puestos, y el poder que adquieren, equiparable al del gobierno que se vuelve un homólogo a ellos, por lo tanto las practicas de desprecio por la legalidad en las cuales se ve inmiscuida la administración pública, aumentan cotidianamente, dado el entorno en el que se desenvuelven.

#### a.- Viabilidad para la transformación de las instituciones

Queda mostrada la poca capacidad de administración que el actual gobierno tiene, pero no es por esto que se tiene que dejar en manos del modelo económico neoliberal la guía para el desarrollo social de una sociedad, ya que, la realidad actual nos muestra que tampoco es la respuesta idónea. El gobierno tiene que brindar las posibles soluciones para el desarrollo social del país y no sólo implantando un crecimiento económico.

Las posturas del neoinstitucionalismo que en el discurso tratan de fortalecer al Estado, quedan al servicio de modelo económico, todas las prácticas que esta nueva teoría plantea, sólo incrementan notoriamente el interés individual y por ende la ineficacia, la corrupción, la avidez, y el desapego social, constitucional, y moral de las distintas administraciones, las cuales actúan con un ferviente interés personal, donde la toma de decisiones, no es razonada, y las medidas que se ejercen para profesionalizar la administración pública, sólo buscan una mejoría técnica que busca mejorar su situación, sin tener en cuenta el entorno en el que se toman estas decisiones, sin incidir en las consecuencias bajo las cuales surge y se reproduce la corrupción, la injusticia y la ineficacia.

La teoría neoinstitucional no busca sino la reproducción del actual modelo económico, ya que sus posturas no van más allá de implantar soluciones técnicas, que, a través de la determinación y el liderazgo permitan salir del oscuro entorno social en el que se encuentra la sociedad. Por lo tanto, bajo estos parámetros es imposible pretender que las administraciones puedan regresarle la autonomía relativa al gobierno, dada la verdad actual en la que se encuentra el país, resultado de una ineficiente administración, desinterés del gobierno para fortalecer el estado de derecho, que eleve los niveles de bienestar, de desarrollo social y justicia como derechos fundamentales de la sociedad.

El estado actual en la que se encuentra la sociedad mexicana muestra una clara visión de que no existe en la práctica una nueva teoría institucional que busque fortalecer al gobierno, y mucho menos, se encuentra que el gobierno tenga interés para regresar a ser quien regule las actividades económicas, políticas y culturales de los ciudadanos. Por lo tanto, no existe viabilidad para la teoría neoinstitucional, dado que no brinda la posibilidad de que logre mínimos de bienestar social. “el humanismo o cualquier escrúpulo moral simplemente no son posibles en un mundo en el que reinan necesariamente, estructuralmente, la avidez, el deseo de poder y el cinismo más

violento.”<sup>99</sup> Se ha mantenido y fortalecido el modelo económico neoliberal, que ha desencadenado el estado actual en el que se encuentran la mayor parte de las sociedades propiciando la concentración de poder, que se diluye en la estructura de los grandes grupos financieros, dados los beneficios que los gobiernos, les han concedido, incluso, por encima de sus propios intereses y temas, así, tienen el control de toda la sociedad siendo ellos quienes dirijan a la sociedad, sin el mínimo interés por llevar a cabo un desarrollo social.

Los grupos corporativos y financieros al equipararse al gobierno, y ostentar el poder que les delega, es lo que pervierte las decisiones de las personas que conforman la administración pública. El entorno en el que se desenvuelven, los impulsa a obtener parte de esa satisfacción y ejercicio del poder, al que se suman las nuevas tendencias para el mejoramiento de la administración, que permiten, la profesionalización de los actos de corrupción, clientelismo y el oportunismo, considérese:

“si se quiere transformar fundamentalmente la estructura económica y social, la planificación tiene que determinar cómo será el nuevo orden de las cosas al que se pretende llegar. No se trata solamente de valores económicos. Es fundamental exaltar la personalidad del hombre y no subordinarlo a la exigencias de un sistema económico.”<sup>100</sup>

Dado que dejar todo en manos de las variables económicas, ha sido la causa fundamental que ha sometido a toda sociedad, en la actualidad dejar que todo se convierta en una mercancía trastoca, las ideas y la poca identidad que la gente había ido forjándose a través de su vida. Por lo tanto, trastoca el respeto por las normas establecidas por la sociedad, sean estas formales o informales. Entonces sí, sucede esto, las instituciones formales, se ven sometidas a las decisiones de sus administraciones, que no respetan el marco constitucional, ni el institucional bajo el cual se concibieron esas normas. Con la teoría neo institucional tienden a convertirse,

---

<sup>99</sup> Galeano, Eduardo, *El nuevo orden criminal internacional*. Mayo de 2007, (ví 24 de Marzo de 2011) [http://www.youtube.com/watch?v=MyxO-gL\\_ZnM](http://www.youtube.com/watch?v=MyxO-gL_ZnM)

<sup>100</sup> Prebish, Raúl, en Amaro Guzmán, Raymundo, *Introducción a la administración pública*, Mcgraw-hill Mexico, 1986, pp.29

en un negocio rentable, antes que medios para satisfacer las metas y objetivos que la gente demanda.

El que el gobierno no participe y tenga sumida a la sociedad en la pobreza, con déficits educativos, desempleo, inseguridad, corrupción, etcétera. No son sino fieles posiciones que fortalecen al neoliberalismo. Que el gobierno sea poco eficiente en la satisfacción de demandas básicas, como el empleo, dirige a cierto sector de la población al comercio informal, o incrustarse en las filas del crimen organizado o del narcotráfico. Ya que la teoría neoliberal en el afán de hacer entrar todo en la lógica del mercado y se propicie el consumismo, dicha teoría deja de lado a la población que no tiene capacidad de adquisición. Por lo tanto busca acceder a estos segmentos de la población para incluirlos dentro del modelo. Si el gobierno y la iniciativa privada no generan los empleos ni las condiciones para que la gente pueda tener un trabajo digno y bien remunerado, entonces se tendrán que buscar alternativas que satisfagan la demanda de empleo. Como es el caso del mercado informal, el crimen organizado y el narcotráfico, que permiten acceder a retribuciones monetarias para poder sobrevivir en una sociedad carente de garantías y bienestar social.

El comercio informal, su creciente presencia y su capacidad para satisfacer una de las necesidades básicas como el empleo, lo convierte en una institución informal, en la que existen captores de renta, como sucede en la mayoría de las instituciones formales. La amplia red que propicia su crecimiento, lo ratifica, ya que se ocupa el espacio público, y el transporte público como espacios para la comercialización de muchos tipos de mercancías. Las delegaciones y municipios se ven beneficiadas por las rentas, que les son pedidas para poder ocupar dichos espacios, o para poder trabajar sin ser desalojados. Estos captores de renta, que pasan por ser desde líderes de comerciantes, hasta jefes delegacionales, son los más beneficiados de poder percibir una cantidad económica a través de lucrar con una necesidad que el gobierno debería satisfacer. Parecida realidad es aquella en la que se encuentran los cuerpos de seguridad de nuestra sociedad, que tienen que pagar para poder trabajar.

La realidad anterior ha hecho de la sociedad, una de las más inseguras, ya que el crimen organizado y el narcotráfico, hacen gala de una mejor organización de la que ostenta el gobierno, si es que la tiene. Queda demostrado que su influencia y organización, tanto del crimen organizado como del narcotráfico han rebasado al gobierno. Los narcotraficantes, así como el crimen organizado mantienen estructuras jerárquicas bien determinadas. Con una ideología, que trabaja con metas y objetivos, y uso de las nuevas tecnologías con mejores resultados, infiltrándose en los sistemas de seguridad, obteniendo así, los beneficios buscados. Posee una influencia directa con el gobierno, lo que le brinda la posibilidad de trabajar con ciertas garantías que le ofrecen cierta seguridad. La clara conciencia de sus integrantes de que cada error tendrá una consecuencia, hacen que estos nuevos actores mantengan una organización mayor que la que cualquier administración pública pueda mostrar. De ahí que, pueden y son consideradas como instituciones informales. Algo que debe tener conciente el gobierno para intentar controlar a estos nuevos actores que ostentan un lugar a su lado o por encima de él.

No existe una viabilidad que posibilite el fortalecimiento del gobierno siguiendo la teoría del nuevo institucionalismo, ya que las administraciones no mantienen una cooperación que pueda brindarles las herramientas para poder obtener mínimos de bienestar social. Las administraciones de seguridad tendrían que mantener una estrecha relación de cooperación, convertirse en verdaderas administraciones de investigación, que controlen los índices delictivos y que, en conjunto procuren obtener resultados, que satisfagan la urgencia de certidumbre dentro de la sociedad. Fue por esto que se crearon para brindar seguridad que es lo que les compete, y así como la elección de mejores índices de calidad de vida social.

Pero ocurre todo lo contrario, no hay convergencia ni cooperación, no se tiene conciencia de que son servidores públicos, y que tienen que apegarse a las necesidades de la sociedad. Las normas no se respetan, no son la guía de la interacción social, por lo tanto los acuerdos quedan abolidos intrainstitucionalmente.

Queda claro que las tendencias neoinstitucionales no son la respuesta bajo la cual las administraciones publicas van a poder fortalecer al gobierno, sino solo sus propios intereses. De ahí que por lo tanto seguirla seria mantener y reforzar el estado actual en el que se encuentra la sociedad.

Se tiene que aplicar el análisis para dar respuestas que partan desde la persona que se encuentra en la función pública, ya que es a través de él como se darán los posibles cambios. El entorno en que se ve laborando, es construido a través de ellos y de las prácticas que se dan. Por esto se tiene que poner mayor atención, en buscar influir en las condiciones bajo las cuales se están propiciando el interés, la corrupción y la ineficacia de la administración pública. Se tiene que tener presente, que lo que deben implantar son normas, las reglas de juego bajo las cuales la sociedad se guie. La persona que no cumplan las normas debe ser sancionada y también a quienes se encargan de hacerlas valer, ya que si no lo hacen deberían de recibir una sanción, todo mal a la sociedad debe ser castigado.

Pero la autonomía que busca la teoría neoinstitucional cobija perfectamente la continúa práctica de estas acciones corruptas y el total desapego al marco constitucional. Son estas prácticas las que se arraigan en la persona, y que entre más cotidiana sea la práctica y más grande sea la persona, menor será el deseo de reformarse y eliminar las malas costumbres.

Las viejas costumbres no se olvidan tan fácilmente. Lo cual hace repetitivas las practicas bajo las cuales la administración interpreta las normas de tal forma que los beneficie, dando como resultado las prácticas corruptas, el desprecio por la legalidad y el manejo de los recursos bajo prácticas clientelares, las cuales se vuelven nuevas normas, que guían la conducta de la administración pública.

Ante un panorama como este, se tienen que retomar, la educación bajo el estricto apego a la ética, y a los valores; dejados a un lado, porque se considera que son cuestiones religiosas, cuando son en realidad actitudes que toda persona debe adquirir para poder distinguir perfectamente que está bien y que está mal, y así evitar

caer en prácticas corruptas, al tener presente que los valores y la ética son indispensables para poder desempeñarse como funcionarios públicos que aseguren el seguimiento de las normas que rigen su forma de actuar y las del resto de la sociedad. Es a través del respeto a las normas como podrá distinguir la administración pública cómo es que debe de actuar frente a ciertas prácticas que se les presenten, las cuales le faciliten saber cómo es que deben de actuar, si como individuos, personas o como funcionarios públicos, que propicien los actos idóneos en respuesta del bien común. De lo contrario aparece la corrupción, como en el caso de los cuerpos policiales, en los que, sus acciones se ven influidas, por sus intereses, impulsos, deseos y hasta sentimientos, y que a su vez influyen en la imposibilidad para ejercer las acciones necesarias que resulten en la seguridad general de la sociedad. Con estas contradicciones la administración pública se conformará de gente incapaz para responder dentro de los parámetros que el marco institucional establece. Se conformará de gente egoísta, sin valores morales, y sin el menor sentido de justicia, incapaz de llegar a distinguir claramente entre el bien y mal. Terminarán ejerciendo su propia justicia, que se transformaría en injusticia. Injusticia que traerá pobreza en todos los ámbitos de la sociedad, dejando insatisfechas dichas demandas que la sociedad necesita para poder vivir dignamente, y que exista el distanciamiento de la administración pública respecto de sus administrados.

Sólo a través de personas que posean una fuerte vocación social, y sean conscientes de su papel, que contribuyan en satisfacer eficientemente la demanda de bienes y servicios de la sociedad, que le permita disfrutar de una vida digna, y que distingan claramente entre lo que es correcto y no lo es, y el asumir el compromiso de buscar en todo momento el interés general de la sociedad, se podrán crear una administración pública, apegada a las mejores tradiciones del servicio civil de carrera.

#### V.- Conclusiones.

El análisis neoinstitucional que plantea la reconstrucción del Estado, a través de sus distintos análisis, no genera otra cosa sino una crítica, dado que su discurso, no

ofrece la posibilidad de poder obtener mejores resultados que beneficien a la sociedad y, mucho menos poder fortalecer al gobierno. El proyecto planteado por el neoinstitucionalismo se queda solo en un análisis de las distintas disciplinas bajo las cuales se aborda a las instituciones.

Uno de sus postulados más importantes bajo los cuales se guía la teoría neoinstitucional es la elección racional. Esta intenta poner en el centro a las instituciones, a través de las cuales su administración sea la que tome las decisiones, y en base a ello el gobierno se pueda fortalecer dado que la autonomía que ejerza cada administración, sería como fortalecer cada pilar que compone al gobierno y por ello la estructura en general se fortalecerá, dando como resultado el refortalecimiento del gobierno.

Pero en base a esto no se puede generar una fortaleza del gobierno, ya que la aplicación de la elección racional dentro de nuestra sociedad, no es algo que pueda ser llevado a cabo sin tener un análisis respecto de la viabilidad de implantar esta nueva práctica. Ya que queda demostrado que la elección racional que se da en la administración pública de nuestra sociedad, está influida directamente por su entorno, por el ambiente en el que desempeñan sus actividades, el cual está basado en prácticas clientelares, donde la avidez y el beneficio individual son cotidianos.

Por lo tanto no se debe implantar la elección racional en el caso de la sociedad mexicana, la elección racional bajo el ambiente en el que se desenvuelve la administración pública lo único que genera es la búsqueda de intereses individuales, que desembocan en la separación de las instituciones respecto del gobierno, ya que una vez encontrado el beneficio o la posibilidad de ejercer un poder similar al del gobierno, ésta será la meta principal a conseguir por la administración pública. Por lo tanto, lejos de brindar un fortalecimiento del gobierno se termina por marcar cada vez más la separación entre distintas administraciones y gobierno, además de olvidar día a día cual es el papel de cada administración frente a la sociedad que en conjunto la construyó.

La teoría neoinstitucional lejos de brindar un fortalecimiento del Estado y pueda atraer un bienestar social, a través de sus diferentes postulados, solo proporciona el camino perfecto bajo el cual los pequeños grupos serán los más beneficiados. Estos pasaran por la administración pública y los empresarios, hasta llegar al crimen organizado y narcotráfico. Ya que la separación que se da entre las instituciones en base a la elección racional o en la búsqueda de la autonomía de cada administración, solo genera administraciones deficientes, las cuales no cumplen con los fines inicialmente buscados por los cuales fueron creadas, lo que trae como resultado instituciones deficientes, inadecuadas o lo que podría ser lo mismo ausencia de instituciones, y por ende ausencia de gobierno.

La ausencia de gobierno en una sociedad más estructurada genera inseguridad y violencia,<sup>101</sup> situación en la que se encuentra la realidad actual de la sociedad mexicana y, aunado a ello, niveles muy bajos de educación, de trabajo, salud, desarrollo social, etc.

En base a esto, la presencia del gobierno dentro de una sociedad mejor estructurada es necesaria, ya que este es el responsable de brindar mejores condiciones de vida, generando las sanciones bajo las cuales se consiga una interacción social en la que existan los más altos niveles posibles de igualdad y bienestar social.

Por otro lado, la realidad de inseguridad y violencia que se genera a través de la falta de administraciones eficientes, no es la única que surge, ya que en ausencia de estas, los grupos pequeños como empresarios, crimen organizado o narcotráfico, que cuentan con fuertes intereses individuales, empiezan a ejercer mayor presión, a tal grado que llegan a ser ellos quienes mantienen una mejor organización y mejores resultados en beneficio de sus propios intereses. Esto es “la gran desigualdad que existe en muchos países en desarrollo facilita la presión de grupos con fuertes intereses concentrados.”<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Hobbes en Oriol Prats, Joan, *Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo*, Revista de economía institucional, vol. 9, No. 16, primer semestre, 2007, p. 131.

<sup>102</sup> Oriol Prats, Joan, *Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo*, Revista de economía institucional, vol. 9, No. 16, primer semestre, 2007, p. 133.

La participación con mayor influencia de los grupos de interés no es otra cosa que la reproducción del modelo económico actual, en el cual los empresarios, políticos, crimen organizado y narcotráfico pervierten los puestos de la administración pública, los cuales al tener la oportunidad de conseguir mejores puestos, mejores remuneraciones, y aunado a ello el ambiente bajo el cual se desempeña, que no es al más ético ni moral, en el cual no se rigen bajo el estricto apego al marco institucional, ceden frete a la oportunidad de mejorar y satisfacer sus propios intereses.

Es tal vez este el principal problema en el que se encuentra la administración pública y también el primordial que dejó de lado la teoría neoinstitucional. La elección racional, en la administración pública pone en manos de cada miembro la oportunidad de decidir cuál es el beneficio y costo de hacer cierta acción, para ello toma en cuenta el beneficio que recibirán terceros y el que puede recibir él, así que optará por el que le brinde mayor beneficio, ya que las condiciones bajo las que trabaja y el medio ambiente que rodea a la sociedad, es el de transformar todo en mercancía y el de buscar siempre la máxima ganancia.

El tipo de decisiones tomadas bajo esta perspectiva es la principal causa por la cual la teoría neoinstitucional no podrá generar un cambio ni mucho menos fortalecer al gobierno, ya que como se vio en el capítulo anterior, la búsqueda de las metas institucionales, se ve desfasada ya que las decisiones y metas de cada administrador cambia constantemente; lo cual desemboca en resultados distintos. La falta de apego al marco constitucional, la doble moral, la influencia del actual modelo económico, la promesa de empleo y mejores puestos de trabajo, mejores remuneraciones, y el disfrute de ejercer un poder equiparable al del gobierno, son las principales circunstancias bajo las cuales las administraciones públicas terminan por actuar de otra manera, que no es la que indica el marco constitucional.

Por lo anterior, la teoría neoinstitucional queda desfasada en su intento de fortalecer al gobierno, ya que uno de los principales problemas de la elección racional en el caso mexicano, es que no se prevé que la falta de compromiso de la administración pública, es el generador principal de los captores de renta, de la corrupción, la avidez y del disfrute individual, en el cual han caído la mayoría de las instituciones,

dedicadas a la educación pública, la salud, el trabajo, la economía, la política, los procesos electorales (IFE), la seguridad, etcétera. Dentro de éstas se busca implantar una administración ágil y responsable, respaldada y dirigida por la nueva teoría neoinstitucional, de la cual solo se han podido encontrar mejorías técnicas y no resultados que puedan observarse en la calidad de la vida de la sociedad mexicana.

La corrupción y el disfrute de los privilegios que el gobierno delega y que la administración pública consigue por medio del ejercicio de su autonomía, se ven fortalecidos una vez que la administración entiende que quien genera las leyes y es encargado de llevarlas a cabo, es quien también tiene el poder de decidir si las modifica, las implanta o si se beneficia de ellas. O lo que es lo mismo, violarlas sin ser sancionado. Un claro ejemplo se observa en la forma en que se desempeñan día a día los cuerpos policiales que tiene que ser corruptos para poder trabajar, o como es el caso de algunas administraciones que venden información para verse beneficiados monetariamente, lo cual genera poca eficacia de las políticas públicas que existen en nuestro país. La administración pública aplicando la elección racional profesa la fiel idea de que quienes tiene el suficiente poder para crea las normas, también lo tiene para poder violarlas.<sup>103</sup>

Entonces el problema de la teoría neoinstitucional incide en la falta de percepción bajo la cual se encuentra la realidad mexicana. Contexto que ha generado los distintos modelos económicos provenientes y conformados para otras sociedades. Se toma el modelo que quizá dio resultados en otro país y por ello se piensa que podría funcionar o dar los mismos resultados, con lo cual se deja de lado el contexto social mexicano, la historia, las distintas necesidades. Entonces entra un modelo o varios como ha sido el caso mexicano, y bajo ese modelo se tiene que regir la vida social. De lo cual solo se percibe una falta de interés por parte del gobierno, para buscar un modelo que se apegue mas a la realidad y necesidades de México, ya que se ahorra la investigación, los costos de analizar el problema y la búsqueda de una solución que se adapte mas a la cultura y al contexto social específicamente mexicano, el cual se halle más

---

<sup>103</sup> Weingast en Oriol Prats, Joan, Op. Cit (nota 100) p. 132.

apegado a las circunstancias y necesidades de esta sociedad. De lo contrario, se termina en el estado actual de nuestra sociedad: un complicado y casi nulo desarrollo social.

El aceptar modelos económicos extranjeros y la aplicación de teorías, sin haberse hecho un análisis de aplicación en la sociedad en la que se está llevando a cabo, son factores que generan el actual estado de la sociedad mexicana. El implementar y no generar modelos económicos en base a las necesidades reales y aplicables a nuestra sociedad, y de igual forma tratar de generar una administración ágil y responsable en base a teorías creadas en condiciones distintas y con gente distinta, han dado el resultado que históricamente presenta nuestra sociedad. No se han presentado los mismos resultados que se dieron en aquellas sociedades, nuestra sociedad no sale de un modelo económico, cuando ya quiere implantar otro, no se adapta, no lo conoce, y se le impone uno nuevo, dando como resultado la falta de aplicación de políticas públicas ya establecidas, dejando estancado el desarrollo social mexicano, creando mas corrupción, inseguridad y violencia.

Con todo lo anterior queda demostrado que implantar modelos económicos ó instituciones provenientes de países desarrollos no van a brindar los resultados necesarios para nuestra sociedad, es imposible pensar que se pueden llevar a cabo normas que han sido creadas en diferentes circunstancias y en diferentes tiempos, en distintas sociedades y que sea a través de ellas como una sociedad en vías de desarrollo puedan crecer de la misma manera en que lo hizo ese país.

Por esto es imposible implementar normas, o crear reglas sin tener en consideración el contexto histórico que existe detrás de cada contexto social que guarda una sociedad, ya que de lo contrario será casi imposible superar las problemáticas o la realidad actual en la que se encuentra sumergida nuestra sociedad.

Es por esto que un cambio institucional o un reforzamiento del gobierno mexicano a través de la teoría neoinstitucional no es posible, siguiendo sus análisis ni posturas, ya que la elección racional bajo la cual se están rigiendo las administraciones

públicas, son las mismas que impiden el mejoramiento, esto es: es posible que la búsqueda del cambio o fortalecimiento del gobierno no se dé, ya que nadie está dispuesto a perder en términos relativos, es decir, a ganar menos de lo que ganan los demás, ya que eso implica perder poder para obtener privilegios a largo plazo.<sup>104</sup> Por lo tanto políticos, administraciones públicas, y todo aquel que esté involucrado directamente con el gobierno, no permitirá que sus intereses se vean minados, en el transcurso de que se busquen beneficios sociales.

La problemática en la que se encuentra el estado actual de la sociedad mexicana, es muy complicada y difícil de reconstruir con la sola aplicación de la teoría neoinstitucional, además de que, como se ha visto, esta lograría todo lo contrario, seguir creando oportunismo, interés individual y todo lo que puede emanar de ello; corrupción, avaricia, y falta de compromiso social. Es fácil decir que un país necesita un Estado de derecho, una administración profesional, ágil, que dé resultados, y un modelo económico adecuado para cada sociedad, pero es más complicado explicar y detallar la forma de cómo es posible lograr esos objetivos y que diseños institucionales son los que se deben implantar y aplicar.<sup>105</sup>

El análisis institucional que se necesita, tiene que pasar por las distintas ciencias, teniendo siempre como base el contexto social en que se encuentra, a demás de tener en consideración el contexto histórico que lo construyó. Es indispensable crear una plataforma que dicte las reglas que limiten la forma de actuar del actual modelo económico, ya que en ausencia de esta plataforma, el resultado que se tiene es deplorable.

Como es el caso de las administraciones de seguridad. La falta de cooperación y convergencia en las metas, es el principal factor que hace que no se logren los beneficios demandados. De igual forma, la falta de cooperación y sincronía en la creación de normas por parte de las distintas administraciones, han llevado a la sociedad a un estado de crisis, inseguridad y violencia, dentro de la cual se han violado la mayoría de las normas.

---

<sup>104</sup> Bardhan en Oriol Prats, Joan, Op. Cit (nota 100) p. 138.

<sup>105</sup> Oriol Prats, Joan Op. Cit (nota 100) p. 142

## Bibliografía

1. Aguilar, Luis, en Gobierno y administración pública en México, El colegio de México, foro internacional Vol. XL, julio-septiembre, 2000.
2. Amaro, R, Introducción a la Administración Pública, México, McGraw Hill, 1998.
3. Ayala, J, Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo Económico, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
4. Berger, Peter y Luckmann, Thomas, La construcción social de la realidad, Amorrortu editores, 1968.
5. Castro, Hugo, *Una lenta agonía: Los modelos de globalización y las elecciones en México*, México, Gernica, 2006.
6. Cavadias, Emis, El nuevo institucionalismo en América Latina, Zulia, julio-diciembre numero 5, 2005.
7. Chiavenato, I, Introducción a la teoría general de la administración, México McGraw Hill, 2000
8. Constitución política de los estados unidos mexicanos, México, Alco, Título II, Artículo 39, 2000.
9. Contraloría general del distrito federal, Introducción a la administración pública del distrito federal.
10. Contreras, Hugo, "Institucionalismo y neoinstitucionalismo: un abecedario económico". En economía informa. Numero 257, junio, facultad de Economía, UNAM, México, 1997.
11. De La Garza Toledo, Enrique, Neoinstitucionalismo, ¿opción ante la elección racional?, México, Revista Mexicana de Sociología 67, núm. 1, 2005.
12. De La Rosa Albuquerque, Ayuzabet, Teoría de la organización y nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, Administración y Organizaciones, 2001.

13. De la Luz González María, *Sus datos personales, vendidos al mejor postor*, El Universal, Abril de 2010, (ví: 23 de Marzo de 2011)  
<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/177126.html>
14. Douglas, Mary, Cómo piensan las instituciones. Madrid, Alianza, 1996.
15. Durkheim en Instituciones y grupos, Idoneos.com, agosto, 2010, (ví 14 de febrero de 2011) <http://psicologiasocial.idoneos.com/index.php/355166>.
16. Fernández Arena, J.A, *Conceptualización de la Administración*, U.C.E.A., Universidad de Guanajuato
17. Galeano, Eduardo, *El nuevo orden criminal internacional*. Mayo de 2007, (ví 24 de Marzo de 2011) [http://www.youtube.com/watch?v=MyxO-gL\\_ZnM](http://www.youtube.com/watch?v=MyxO-gL_ZnM)
18. Galindo, Camacho, Teoría de la administración pública, México, Porrúa, 2000, 270 pp.
19. Garcia, Cárdenas, Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México, México, revista de administración pública, núm. 54, 1983.
20. George R, Terry Y Franklin, Stephen G, Principios De Administración, Compañía Editorial Continental, 2000.
21. Gerardo Gómez Noroña, *Comparecencia del secretario de seguridad pública*, Septiembre del 2010, (ví 26 de Marzo de 2011)  
[http://www.youtube.com/watch?v=GOGZ4f\\_QYuc&feature=related](http://www.youtube.com/watch?v=GOGZ4f_QYuc&feature=related)
22. Guerrero Orozco Omar, Introducción a la administración pública, México, Harla, 1985.
23. \_\_\_\_\_, La Administración Pública; Principios de Administración Pública, Lección 1, 2009.
24. Giddens, Anthony, La constitución de la sociedad, Buenos Aires, Amorrortu, 1996.
25. \_\_\_\_\_, La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración, tr. ECHEVERRIA LOSE LUIS, Buenos Aires, Amorrortu, 1995, 405 pp.
26. Goodin, Robert, Teoría del diseño institucional, Barcelona, Gedisa, 2003, 351pp.

27. Gómez, pablo, *Comparecencia del procurador Arturo Chávez Chávez*, Transmitida a través del canal del congreso el 21 de septiembre del 2009, (ví 24 de Marzo de 2011) <http://www.youtube.com/watch?v=kKsVseYdSRY>
28. Guy, Peters, El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política, tr. Tirota, Veronica, Barcelona, Gedisa, 2003, 254 pp.
29. Harmor Micheal Y Mayer Richard, Teoría de la organización para la administración pública, tr. Andrade Covian, Jesus Y Utrilla, Monica, México D.F, Fondo de cultura económica, 1999, 505 pp.
30. Harold, E. Smith, El concepto de «INSTITUCIÓN»: usos y tendencias, Madrid, Revisión de un folleto leído en la reunión anual de la American Sociological Association, 1962.
31. Lastra Barrios, Rosalía, Bases del nuevo institucionalismo y el impacto organizacional de la evaluación y los estímulos externos a académicos, UAM Iztapalapa, 3 de dic. 2007.
32. Leemans, Arne, Como reformar la administración pública, México, fondo de cultura económica.
33. Lourau, René, El análisis institucional, tr. FIORITO, NOEMÍ, Buenos Aires, Amorrortu, 1970.
34. \_\_\_\_\_, El análisis institucional y socio análisis, tr. Víctor Goldstein, México D.F, Nueva imagen, 1915, 255 pp.
35. Mabel, Miriam, Principios de la administración, Buenos Aires, Abaco de Rodolfo, 2005, 309 pp.
36. March, J. G. Y J. P. Olsen, El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de las instituciones, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica, 1997.
37. March, James G. En Augier, Mie y Kristian Kreiner, An interview with James G. March, Journal of Management Inquiry, Núm. 3, Vol. 9, Septiembre, 2000
38. Michel Foucault, Microfísica Del Poder, 2° ed., tr. Julia Varela y Fernando Alvarez-Uría, Madrid, La Piqueta, 1976.

39. Monroy, Paulina, *Educación en México, cada vez más pobre y desigual*, Contralínea, Febrero 2010, (ví: 26 de Marzo de 2011)  
<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/02/28/educacion-en-mexico-cada-vez-mas-pobre-y-desigual/>
40. Morón Orozco, Raúl, *Felipe Calderón a cuatro años de un gobierno deficiente*, América Latina en Movimiento, septiembre 2010, (ví 17 de febrero de 2011)  
<http://alainet.org/active/40689&lang=es>
41. Nieves Lagares, El Neoinstitucionalismo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Santiago de Compostela, 2009.
42. North, D, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
43. Oriol Prats, Joan, Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo, Revista de economía institucional, vol. 9, No. 16, primer semestre, 2007
44. Pardo, María Del Carmen, Teoría y práctica de la administración pública en México: lecturas básicas, México D.F, 1992, 213 pp.
45. Parra, José Francisco, Liberalismo: nuevo Institucionalismo y cambio político, Madrid, Política y Cultura, núm. 24, 2005.
46. Pérez García, Gabriela C. Diagnostico sobre la seguridad pública en México, México, Centro de Análisis e Investigación, 2004.
47. Pino Hidalgo, Enrique, El Neoinstitucionalismo: un enfoque heterodoxo sobre el papel de las instituciones en el desarrollo. Denarius, Revista de Economía y Administración, Universidad Autónoma Metropolitana, iztapalapa. No.2, 2003.
48. Pinzón, Pedro Araújo, Nuevo institucionalismo, teoría de la estructuración y cambio en los sistemas y prácticas de contabilidad de gestión: teorías y métodos de investigación, Revista Española de Financiación y Contabilidad, Núm. 118, 2003
49. Powell, Walter Y Dimaggio Paul, El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública–Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, 1999

50. Rivas Leone, José Antonio, El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones, Colombia, Reflexión Política, Año 5 N° 9, 2003.
51. Rhodes, R. El institucionalismo, en David Marsh y Gerry Stoker, Madrid, Alianza, 1997. P. 53.
52. Romeu, Vivian, Lenguaje, conocimiento y adaptación. Una aproximación teórica a los orígenes del lenguaje desde la teoría de Sistemas y el cognitivismo constructivista., Sevilla-Cádiz, IX Congreso IBERCOM, 2006
53. Roth, A, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora, 2002.
54. Sacristán Ruiz, Carlos, en La administración pública contemporánea en México. México. Fondo de Cultura Económica, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1993.
55. Sanabria López, Juan, Antología de teoría de la administración pública, México, UNAM, 1998, 236 pp.
56. Sanchez, Jose Juan, La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio, México D.F, Plaza y Valdez, 2001, 313 pp.
57. Santizo Rodall, Coludía, "El neoinstitucionalismo y las interacciones sociales," en Gaceta Ideas CONCITEG, 2007
58. Scott, Richard W, Instituciones y organizaciones. Sage, Thousand Oaks, London New Delhi. 1995.
59. Selznick, Philip, "Viejo" y "Nuevo" institucionalismo, Administrative Science Quarterly, vol. 41 junio, 1996.
60. Seguíer, Michel, Crítica institucional y creatividad colectiva: una introducción a la autoevaluación, tr. RODRIGUEZ AGUIRRE, MANUEL, Cd. Netzahualcóyotl, taller de impresos populares, 1977, 160 pp.
61. Senado de la república, Gaceta del senado. No. 362, 2009.
62. Snell, Bruno, La estructura del lenguaje, Madrid, Editorial Credos, 1966, p. 146 en Montes Giraldo, José Joaquín, *Reseña De Libros*, Tomo XXII. Núm. 2, 1967.
63. Sosa, José, Gobierno y administración pública en México: apuntes para una discusión abierta, México, El Colegio de México, 2000

64. Vela López, Fernando, Gobernabilidad participativa para la resolución de conflictos, en *Resolución no violenta de conflictos*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Unidad Central de Estudios para el Desarrollo Social, 2004
65. Williamson, Oliver E, Las instituciones económicas del capitalismo, México, Fondo de Cultura Económica. 1989.
66. Dìzionario Etimologico, Mayo de 2010, (ví 14 de febrero 2011)  
<http://www.etimo.it/?term=istituto>
67. Instituciones y grupos, Idoneos.com, agosto, 2010, (ví 14 de febrero 2011)  
<http://psicologiasocial.idoneos.com/index.php/355166>
68. Primer Informe de Gobierno, *Estado de Derecho y Seguridad*, Febrero de 2011, ( ví 26 de Marzo de 2011)  
[http://primer.informe.gob.mx/1.0\\_ESTADO\\_DE\\_DERECHO\\_Y\\_SEGURIDAD/](http://primer.informe.gob.mx/1.0_ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD/)
69. Véase el caso de julio cesar Godoy:  
<http://www.jornada.unam.mx/2011/01/13/index.php?section=politica&article=012n2pol>