

CAPÍTULO 1. INSTITUCIÓN Y CAMBIO INSTITUCIONAL

Damos inicio a la presente investigación con el marco conceptual que sobre el objeto de estudio (la actividad institucional) y el estudio de objeto (disciplina producto de la construcción histórica para llegar a la teoría) pretende cubrir este documento. Aunque son dos aspectos distintos y los fundamentos teóricos se conciben en el estado del arte, el desarrollo de la actividad dinámica, cambiante y transformadora de las instituciones, ha generado en su evolución, la construcción de distintos enfoques.

Se está en presencia un extenso universo de estudio que se ha enriquecido históricamente con doctrinas, escuelas del pensamiento, que han constituido ramas de estudio en el ámbito de las ciencias sociales y de la Administración Pública.

Dentro de esta riqueza conceptual que se desdobra en la actividad pública, fundamentalmente, se inscriben las instituciones, el cambio institucional, el viejo y el nuevo institucionalismo y demás vertientes que han aparecido en el campo de estudio de lo público.

Este primer capítulo, explora a manera de acercamiento, los fundamentos teóricos del universo institucional. Se abordan las diversas concepciones, con el propósito de ubicarlo y entender la naturaleza y funcionamiento de las instituciones de la Administración Pública del país y las del Estado de Sinaloa.

Igualmente, se revisa el cambio institucional, a fin de determinar por qué causas o factores, en qué circunstancias y con qué objetivos se transforman las instituciones en un momento determinado, según la doctrina, en la opinión de distinguidos estudiosos del tema, que lo analizan dentro de las corrientes del viejo y nuevo institucionalismo, desde diversos ámbitos disciplinarios. Se refieren a las vertientes actuales en los que se han desarrollado, en función de la práctica, estudio e investigación. En realidad, es una división por disciplina que trata de explicar el origen y evolución de las instituciones, entender la realidad actual y su metamorfosis. Permite acercarnos a su origen, entender cómo nacen, cómo se integran y cómo funcionan y se transforman; saber qué rol desempeñan, sus alcances e influencia sobre asuntos públicos y del Estado, así como la conducción y destino de las decisiones estatales sobre

las instituciones; la vinculación con los grupos económicos y organizaciones privadas; su relación y entorno con los grupos sociales, gremiales y organizaciones diversas.

Un aspecto importante de las instituciones, especialmente de la Administración Pública, consiste en determinar si en su creación o transformación alcanzan los objetivos de eficacia y eficiencia y la congruencia institucional con los fines del Estado de brindar bienes y servicios a la sociedad de manera adecuada.

En este contexto, Uvalle (2003) refiere que la Administración Pública contemporánea tiene un perfil distinto que rebasa su alcance instrumental y procedimental para identificarla como una institución que tiene responsabilidad creciente en la vida asociada.¹

Este capítulo trata las categorías y subcategorías que fueron asignadas en razón del objeto de conocimiento, las cuales pueden justificar o no, en un momento dado, la creación o la desaparición de las instituciones públicas, por cumplir o incumplir, en su defecto, con los fines de su creación.

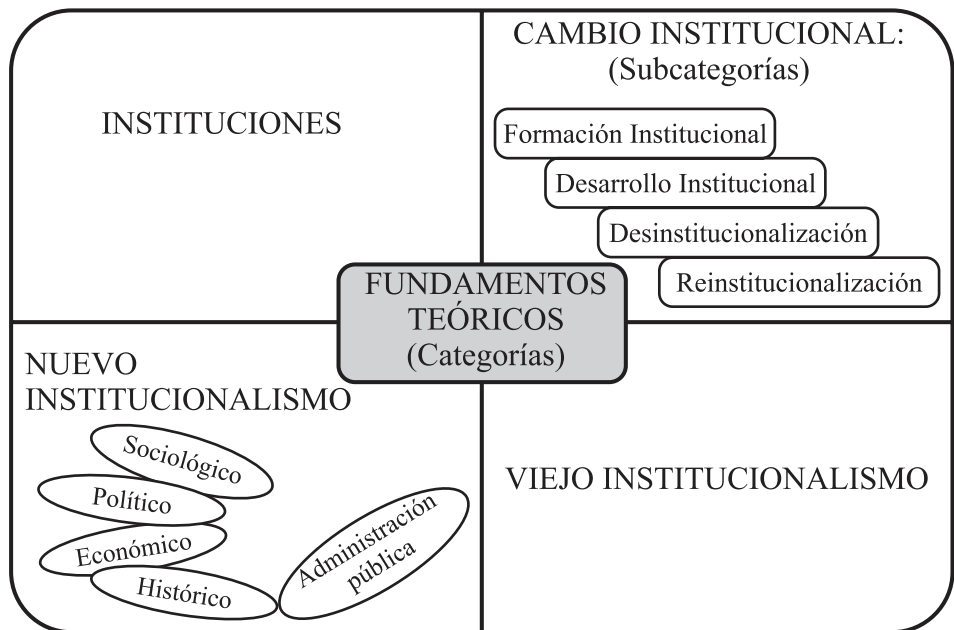
En la revisión del conjunto de temas, en los que el fundamento teórico es parte esencial, hilo conductor y razón indispensable para el análisis y argumentación del fenómeno institucional, el trabajo tiene el propósito de explicar el universo en el que han surgido, variado y se encuentran actualmente las instituciones de México y de Sinaloa.

1.1 Concepto de Institución

Es preciso delimitar en el objeto de la investigación el concepto teórico y doctrinal del término “institución”, en el que la Administración Pública tiene un lugar preeminente y cuya actividad y alcances se han visto modificados por los requerimientos de la sociedad.

¹ Uvalle Berrones, Ricardo, *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*, Toluca, México, IAPEM, 2003, p. 26.

Cuadro N°. 1
Aproximaciones teóricas al institucionalismo



El origen etimológico del término “institución”, derivó del latín “*institutio*”, que significa “instrucción” o “educación” y que, por ende, se aplicaba preferentemente a los establecimientos u organismos con labores educativas, culturales o de investigación.

Hay diferentes grados de instituciones, formales e informales. El estudio de las instituciones es de importancia para entender comportamientos sociales, políticos, económicos.

El término institución, en sentido amplio, se aplica por lo general, a las acciones u organizaciones informales, a las normas de conducta y costumbres consideradas importantes para una sociedad, como las particulares organizaciones formales de gobierno y servicio público. Como estructuras y mecanismos de orden social en la especie humana, las instituciones son uno de los principales objetos de estudio en las ciencias sociales, como la historia, la antropología, la sociología, el derecho, la ciencia política, la economía y la Administración Pública.

La vida de las instituciones públicas se inscribe en la complejidad de la sociedad y el Estado que son el referente más conspicuo para identificar las relaciones de poder. En el tiempo contemporáneo la Administración Pública se desenvuelve con una mayor interdependencia de los factores que influyen en el advenimiento de la complejidad organizativa e institucional.²

El desarrollo de las instituciones ha jugado un papel preponderante en las sociedades, existiendo incluso una historia y evolución de las instituciones dedicada a su estudio. Hay definiciones sobre institución que contrastan en su orientación y el contenido. Las hay en cada una de las ciencias sociales e incluso aparecen en otras áreas del conocimiento. Así:

Institución. Instituir, latín *instituere*, de *statuere*: colocar, levantar. s. XV –instaurar, crear. Establecimiento fundación de una cosa. Cosa establecida o fundada. Cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, como república, monarquía, democracia, feudalismo. Órganos constitucionales del poder soberano de la nación. Cada una de las materias de las diversas ramas del derecho: institución de la familia, del matrimonio, de la patria potestad, de las sucesiones, de la propiedad.³

La doctrina no ha establecido un concepto universal de institución. Aunque el estudio de las instituciones tiene una larga tradición en la filosofía política, la historia, el derecho y, más recientemente, en la sociología y en la ciencia política, la necesidad de construir una definición de institución nunca constituyó una verdadera prioridad.⁴

En este sentido, las ciencias sociales se refieren a las instituciones de manera distinta; el derecho como sistema de normas, como norma hipotética fundamental, como sistema jurídico; los sociólogos y concretamente los positivistas como hecho social. Por lo tanto, el concepto de institución y sus derivaciones se han extendido y enriquecido, como aportaciones ha tenido en las ciencias sociales.

Las instituciones conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos. Las instituciones proveen

² *Ibidem*, p. 25.

³ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública, México, CNCPAP, 1997, p. 290.

⁴ Torres Espinosa, Eduardo, *El nuevo institucionalismo: fortalezas, pero también debilidades*, México, Gobierno del Estado de México, 2006, p. 191.

información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de ciertas estrategias y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones estratégicas de los actores.⁵

En el viejo institucionalismo, desde hace cerca de tres décadas, el concepto de institución porta la influencia de diferentes disciplinas, pero sin tener una definición precisa o una concepción mayoritariamente aceptada. Por supuesto que esta situación no representa un problema, sino la oportunidad de ampliar su marco conceptual y su propuesta teórica.

Esta deficiencia fue heredada al nuevo institucionalismo, cuyos representantes han prestado poco interés en precisar el concepto institución. Lo anterior, ha generado que el término sea empleado para referir a entidades abstractas e intangibles como la religión, el Estado, las clases sociales, el mercado, los sistemas jurídicos y el orden internacional.

En ese tenor, Douglass North (2006) estableció que “Las Instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”⁶. Estructuran incentivos en el intercambio humano sea político, social o económico.

Por su parte, Pablo Lucas Verdú,⁷ (1977) cataloga a las instituciones como: “la consolidación permanente, uniforme y sistemática de usos, conductas e ideas con medios e instrumentos que aseguran su control y el cumplimiento de su función social.”

De acuerdo con ese concepto, establece como características de la institución, las siguientes:

- a) Es permanente. La institución permanece y dura en el tiempo más allá de las voluntades que la crearon, reclutando siempre nuevas voluntades para continuar sus fines. Como ejemplo, señala que los gobernantes y gobernados de un Estado cambian incesantemente, pero el Estado como institución permanece.

⁵ Colomer, Josep, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2007, p. 18.

⁶ North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 2006, p. 13.

⁷ Lucas Verdú, Pablo, *Principios de ciencia política*, Madrid, Tecnos, t I, 1977, p. 238.

- b) Uniforma conductas. Establece directrices que son seguidas por sus adherentes, ya que para cumplir con sus fines, necesita de ideales, valores y normas que conduzcan a sus miembros para ello. Como ejemplo, los partidos políticos poseen una ideología que es aceptada por sus adherentes.
- c) Persigue un fin. El propósito para el que fue creada, es el aspecto fundamental que permite su existencia. El fin es la función social múltiple que está llamada a realizar, en lo administrativo, económico, político, militar y religioso.
- d) Requiere instrumentos para realizar sus fines. Tales instrumentos o herramientas, pueden ser materiales como el edificio de una entidad o los objetos tangibles que posee; ideales, como las normas de una entidad, y personales, como los titulares de los órganos de la entidad, que están llamados a formular la voluntad de la institución.

En base a la concepción general de las instituciones, más orientada a las del sector público, se les clasifica en: instituciones normas, en instituciones políticas. Las primeras, también llamadas Instituciones cosas, o instituciones mecanismos, son permanentes, pues siguen existiendo a pesar de que las voluntades creadoras de estas entidades han fallecido, y consisten en componentes ideales de una entidad, como un reglamento, código, o una constitución. Las instituciones políticas por su parte, son aquellas que se refieren a la sociedad política, y que regulan la estructura y órganos del Estado.

En sentido amplio hay otras definiciones como:

Conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales; son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio), los individuos erigen expresamente. Las instituciones en un país asumen características peculiares, de acuerdo a los rasgos dominantes de una determinada economía y sociedad”.⁸

La elección y la supervivencia de las instituciones dependen de su desempeño en la provisión de bienes públicos y en la reducción de los costes de transacción, así como la vía por la que han sido elegidas,

⁸ Ayala Espino, José. Mercado, *Elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, UNAM, 1996, p. 321.

incluido el papel de pequeños acontecimientos y de la suerte en la obtención de adhesiones. Una vez que las instituciones existen, establecen parámetros para la acción. Pero también pueden autoreforzarse y dificultar su sustitución mediante los efectos de los incentivos que comportan. Incluso ciertas instituciones que producen resultados ineficientes pueden sobrevivir como consecuencia del aprendizaje de los actores mediante el uso, su adaptación a las regularidades institucionales y los costes de su sustitución.⁹

Las instituciones se caracterizan también por la movilidad; las reglas del juego de las interacciones, que determinan comportamientos. Las instituciones tienen energía y vida.

Edgar Morin (1981) apunta que la vida es una organización y su fuente generadora es la complejidad de la desintegración cósmica, la complejidad de la idea del caos, la complejidad de la relación orden, desorden, interrelación, organización.¹⁰

La complejidad *in extenso* incorpora las nociones de vida, producción, desorden, catástrofe, muerte y regeneración de las instituciones. Incluye como herramienta a las interacciones que se dan al interior y en el medio ambiente para acceder a la idea de organización, porque se está en el terreno del cosmos institucional.

Todos los tiempos están presentes actuando e interfiriendo en el ser vivo; todo humano lleva en sí el tiempo del evento, accidente, catástrofe (nacimiento y muerte), la desintegración, la senectud. El tiempo del desarrollo organizacional y de las instituciones, el tiempo de la reiteración, la repetición cotidiana estacional, de los ciclos, de los ritmos y actividades, el tiempo de la estabilización, el tiempo de la desintegración. Son constitutivos del ciclo de recomenzamiento, de reproducción. Ninguna cosa organizada puede escapar a la degradación, a la dispersión, el orden produce desorden a través de la transformación.¹¹

⁹ North, Douglass, *A transaction cost theory of politics, journal of theoretical politics*, Cambridge University Press, 1990, p 355.

¹⁰ Morin, Edgar, *El método, la naturaleza de la naturaleza*, Madrid, España, Cátedra, t. I, 2009, p. 97.

¹¹ *Ibidem*, p. 108

El abordaje del cuerpo teórico institucional es una de las columnas fundamentales de la investigación. La disciplina institucional, desde hace siglos, incluso desde antes de Cristo, ha sido objeto de estudio. En su evolución ha construido un universo en el que se ha dado cita el conocimiento. Las instituciones determinan la estructuración, comportamiento y rol de la actividad pública e incluso privada y de la vida económica y social.

El fenómeno institucional tiene consignado en su acervo distintos enfoques que contribuyen a la comprensión de las instituciones y de su transformación en el tiempo, sean ajustes, desórdenes, expansión, continuidad, declive, restauración y otras formas. Así las instituciones y el cambio institucional son auscultados con sus supuestos teóricos y elementos, dentro de las corrientes doctrinales del Viejo Institucionalismo y Nuevo Institucionalismo que enseguida analizaremos de la mano de distinguidos teóricos e investigadores nacionales e internacionales; primeramente desde un enfoque general, seguido de uno comparativo multidisciplinario y finalmente con un análisis del Neoinstitucionalismo, separado en cada una de las disciplinas, en el propósito de entender mejor su conceptualización y diferencias.

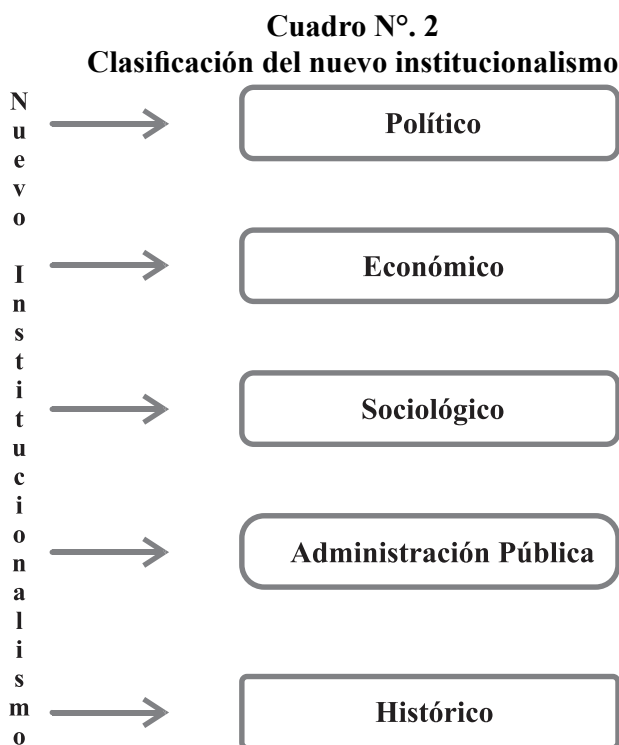
1.2 Viejo Institucionalismo y Nuevo Institucionalismo

Para Powell y Dimaggio (2001), no obstante que el nuevo institucionalismo “tiene sus raíces en el “viejo institucionalismo” de Philip Selznick y sus asociados, divergen sustancialmente de esa tradición”.¹²

Mencionan que ambas corrientes, comparten su escepticismo en cuanto a los modelos de organización fundados en el acto racional y ambos estiman a la institucionalización como un proceso del Estado que vuelve a las organizaciones instrumentalmente menos racionales al constreñir las opciones que pueden seguir; destacan la relación entre dichas organizaciones y sus ambientes; y prometen revelar aspectos de la realidad incongruentes con las explicaciones formales de las organizaciones, resaltando el papel de la cultura en la conformación de la realidad organizacional, mostrando dichas similitudes entre sendas corrientes, una continuidad del viejo institucionalismo en el nuevo.

¹² Powell, Walter y Dimaggio, Paul, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, 2001, p. 46.

A pesar de las coincidencias, la nueva corriente se aleja del viejo institucionalismo marcadamente, pues, el antiguo era directamente político en su análisis del conflicto de grupo y la estrategia organizacional, mientras que el nuevo institucionalismo les ha dado poca importancia; para el viejo institucionalismo las organizaciones están incorporadas en comunidades y ambientes locales cooptados por ellas, en tanto que el nuevo se enfoca en ambientes más amplios que en vez de ser cooptados penetran en las organizaciones e ilustran a los actores. Mientras que para el viejo, las organizaciones eran todos orgánicas, para el nuevo son grupos unidos flexiblemente con elementos comunes o estandarizados; para el viejo institucionalismo el cambio era parte endémica de la relación de adaptación evolutiva de la organización con su ambiente local, en tanto que el nuevo, enfatiza en la homogeneidad de las organizaciones y en la estabilidad de sus componentes institucionalizados; y ambos rechazan con bases distintas la visión de la conducta organizacional como simple suma de acciones individuales.



Fuente: Elaboración propia

Tales diferencias, marcan un abismo entre las concepciones de sendas corrientes sobre las bases culturales o cognoscitivas de la conducta institucionalizada, en virtud de que según el viejo institucionalismo los valores, normas y actitudes eran las formas cognoscitivas dominantes para la institucionalización de las organizaciones, y para el nuevo institucionalismo, alejado del marco moral, son los guiones, reglas y clasificaciones dadas por hecho, considerando a las instituciones como “prescripciones racionalizadas e impersonales. Tipificaciones compartidas, independientes de cualquier entidad particular a la que pudiera deberse una lealtad moral”.¹³

Por otra parte, “el llamado nuevo institucionalismo es un cuerpo teórico en vía de construcción. Tal vez por ello, en su seno ha proliferado una amplia gama de posturas que no resulta fácil armonizar”.¹⁴

Como principales silencios o limitaciones señala:

- a). La ausencia de una definición compartida de institución;
- b). La pobreza teórica para explicar el cambio institucional; y
- c). Las dificultades que enfrenta para explicar el fenómeno de la supranacionalidad.

En los últimos 50 años, de acuerdo con las opiniones de los representantes de distintas escuelas, la ciencia política ha destinado esfuerzos importantes al estudio de tres grandes corrientes o enfoques: el conductismo, que fue la escuela dominante en la década de los sesenta, en posterior declive; la teoría de la elección racional con un rápido desarrollo y consolidación, y el nuevo institucionalismo, de creciente influencia en perjuicio de las dos corrientes anteriores.

Las instituciones políticas, resurgieron en los años ochenta como parte de la discusión académica. Época en la que el nuevo institucionalismo inicia, en la construcción de su enfoque. Para Sartori, la ciencia política que se ha hecho en las universidades de Estados Unidos en las últimas décadas tiene tres perniciosas características.¹⁵

¹³ *Ibidem*, p. 50.

¹⁴ Torres Espinosa, Eduardo, *op. cit.*, p. 188.

¹⁵ Sartori, Giovanni, *¿Hacia dónde va la ciencia política?*, México, CIDE, 2004, pp. 349-354.

A decir de él, en primer lugar es “contrainstitucional” y, por lo tanto, “conductista”; en segundo lugar, usa preferentemente los métodos cuantitativos y estadísticos; y, en tercer lugar prefiere “la investigación teórica a expensas del nexo entre teoría y práctica”. Fija su posición ante cada una de esas características, diciendo: La política es una interacción entre el comportamiento y las instituciones o estructuras y, en consecuencia, el conductivismo exageró; el cuantitativismo, ha llevado a un sendero de falsa precisión o de irrelevancia precisa y al no lograr confrontar la relación entre teoría y práctica, se ha creado una ciencia inútil.

El nuevo institucionalismo, en sus argumentos más atinados señaló que los enfoques rivales daban poca importancia a los contextos institucionales y una exagerada atención a la conducta individual; su inclinación de ver lo institucional como un reflejo de la sociedad; a considerar lo social como suma de conductas individuales; a concebir la toma de decisiones como resultado de intereses individuales calculados y como una de las preocupaciones centrales de las ciencias sociales.

La crítica a la teoría de la elección racional, se enfocó a su dependencia de la economía neoclásica y a su cuantitativismo, y su interés en construir una ciencia deductiva de supuestos teóricos no convalidados por la evidencia empírica, como la estimación de que los actores individuales eran racionales y eficientes maximizadores de la utilidad personal. “Los actores políticos, el electorado, los políticos, los burócratas son promotores pragmáticos de intereses materiales, quienes persiguen ventajas personales en forma de votos, cargos públicos, poder, al más bajo costo”.¹⁶ De esa manera, el nuevo institucionalismo buscaba restablecer el vínculo entre los supuestos teóricos y la realidad que intentaban representar, reconociendo la función de mediación de las instituciones.

El Nuevo institucionalismo concibe al Estado como una organización dotada de poderes suficientes, para actuar como el garante del interés público en un doble sentido: primero, restringiendo la conducta maximizadora y egoísta de los agentes económicos a través del mantenimiento y vigilancia de las instituciones públicas; y segundo, creando nuevas instituciones, en cualquier lugar o circunstancia, donde las instituciones privadas obstruyan

¹⁶ Almond, Gabriel, *Una disciplina segmentada*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, 2001, p. 178.

o cancelen las oportunidades para obtener las ganancias derivadas de la organización, la cooperación y el intercambio".¹⁷

Dicha perspectiva destaca la intervención del gobierno como elemento endógeno que regula el intercambio y corrige las fallas del mercado, y no simplemente como factor ético y externo, que considera al Estado como un contrato social entablado entre gobernantes y gobernados, en el que la burocracia ofrece instituciones para un marco de mayor estabilidad y certidumbre económica y social, limitando la libertad y racionalidad individual para hacer viable y menos costoso el intercambio, mientras los individuos exigen instituciones que les permitan obtener las ganancias devenidas del intercambio.

Por otro lado, la teoría del nuevo institucionalismo supone que en la economía de equilibrio de competencia, las elecciones económicas individuales no siempre generan la eficiencia en la asignación de recursos y maximización del bienestar y que si son ineficientes los resultados puede incrementarse la eficiencia constriñendo el comportamiento de los individuos incorporando instituciones que motiven la cooperación.

1.2.1 Comparación Multidisciplinaria del Viejo Institucionalismo y el Nuevo Institucionalismo

La doctrina y los exponentes que han surgido en el ámbito de lo institucional, han establecido distintos enfoques que van desde lo normativo, histórico, hasta lo sociológico, económico y se extienden incluso, hasta los procesos electorales y la toma de decisiones.

Existen distintas versiones del institucionalismo normativo de March y Olsen, la teoría de la acción racional, los enfoques histórico y empírico de las instituciones y sus efectos en las políticas públicas. Pero siempre se parte de la definición, el modo en que se forman, cómo cambian, de qué manera interactúan con los individuos, qué es una buena institución. Hay diferentes enfoques por lo que es difícil afirmar que hay una sola teoría.¹⁸

¹⁷ Ayala Espino, José. *Mercado, Elección pública e instituciones*, op. cit., pp. 354-355.

¹⁸ Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 140.

Cuadro N°. 3
Caracterización genérica sobre los diferentes enfoques del
institucionalismo

<i>Enfoque</i>	<i>Viejo</i>	<i>Nuevo</i>
Histórico Comprende la dimensión temporal de las instituciones.	Aborda la historia de las instituciones políticas, sociales y económicas, privilegiando la primera, la cual se tornó en historia social y ésta a su vez en historia de la vida diaria.	Crítica al estructural-funcionalismo en historia, con un enfoque ecléctico. Considera las grandes instituciones sociales como la familia, Iglesia, empresa. Por otro lado también se enfoca a las agencias estatales.
Sociología La característica distintiva es lo colectivo.	Se preocupó por saber cómo las entidades colectivas crearon instituciones que moldean las conductas del colectivo social. Tradicionalmente la sociología tuvo como principal objeto el análisis de las instituciones, se privilegió el análisis de las estructuras en la configuración de las conductas individuales.	Se interesó en la manera en que los actores moldean sus creencias y preferencias. Retoma la preocupación clásica, de la influencia de las instituciones en la modelación de las conductas, pero desde otros supuestos normativos diversos a los del viejo institucionalismo que tienden a asociar estructuras e instituciones con su función para la estabilidad social.
Económico Privilegia las condiciones de elección individual y social.	Basado principalmente en la economía de actores egoístas, racionales, maximizadores, en instituciones como los derechos de propiedad que modelan la vida económica, dominadas por grupos de poder, sin el ideal de los mercados libres.	Registra un resurgimiento del interés por las instituciones económicas. Sostiene que el funcionamiento del ideal del mercado libre depende de arreglos institucionales que lo hacen posible. Las instituciones, a su juicio, reducen los costos de transacción porque predicen las conductas de los otros. Se asume, a diferencia de la perspectiva neoclásica, que el pasado influye sobre el presente “path dependence”.
Ciencia Política Estudia el poder o capacidad de personas o grupos y su control. Revisa el rol que juegan las instituciones en el desempeño de los actores.	Representado por los estudios tradicionales sobre gobierno, Estado y Administración Pública, con un enfoque normativo donde las instituciones públicas se caracterizan por la neutralidad de sus acciones.	Procura explicar que las decisiones individuales, desde una perspectiva conductista de “ <i>rational choice</i> ”, dependen del marco institucional más amplio en que ellas están insertas.

Fuente; Elaboración Propia, siguiendo las concepciones de representantes de la disciplina.

1.3 Enfoques Disciplinarios del Nuevo Institucionalismo

Nuevo Institucionalismo Económico

Esta vertiente neoinstitucionalista ha destacado dos ideas clave: primero, que los mercados y los estados de distintos países son organizaciones institucionales que pueden operar de acuerdo a reglas y normas particulares, y alcanzar resultados económicos, políticos y sociales muy diferentes; y segundo, que la conducta y elecciones de los agentes económicos reciben la influencia de distintos conjuntos de instituciones.

Esta perspectiva institucionalista permite abordar temas de importancia que evade o no explica del todo la teoría económica convencional. La teoría de las organizaciones, por su parte, no sólo estudia al Estado desde el proceso legislativo, sino además, desde el conjunto de organizaciones que lo constituyen.¹⁹ Para Crozier y Erhard (1999), los estados formulan sus políticas en un espacio organizado.²⁰

Para Ayala Espino (1996).

“Las instituciones tienen importancia para el desempeño de los sistemas económico, político y social, y, por supuesto del mismo Estado. La economía y la sociedad se han convertido en un sistema de organizaciones, lo cual es cierto para el Estado y la sociedad. Por ello, no es extraño que las teorías recientes del Estado concedan, cada vez, más importancia al papel de las instituciones como factores que influyen en el comportamiento, acciones y elecciones de los individuos y agentes económicos”.²¹

El nuevo institucionalismo económico, en opinión de Ayala Espino, ha desarrollado una teoría del Estado desde el punto de vista de sus instituciones, atribuyéndole algunas funciones relevantes que otras vertientes de la economía neoclásica habían omitido o negado, al mismo tiempo que admite que el Estado puede fallar en mejorar la eficiencia económica y el bienestar social, pero que dichas fallas pueden corregirse con mecanismos que reduzcan los costos de su intervención sin eliminar sus beneficios, corrigiendo, verbigracia, las fallas del mercado o impulsando la productividad.

¹⁹ Peters, Guy, *La política de la burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, 1999, p. 446.

²⁰ Crozier, Michel y Friedberg, Erhard, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza, 199, p. 101

²¹ Ayala Espino, José, *op. cit.*, pp. 42-43.

Señala que la teoría neoinstitucionalista del Estado se desarrolla en cuatro ejes o líneas:

- a). Ofreciendo, a diferencia de la economía neoclásica, una teoría positiva del Estado, en la que busca responder a la interrogante de ¿cuál es su comportamiento en la economía? y no a las preguntas de ¿qué debería hacer? y ¿cuál debería ser su tamaño?, concibiéndolo como un elemento capaz de mejorar la asignación de recursos, aunque a su vez podría empeorarla;
- b). Respondiendo preguntas básicas sobre el origen y evolución del Estado como organización o institución endógena del sistema socioeconómico, en torno a la evaluación de su desempeño económico y el estudio de la estabilidad o cambio del Estado, atribuyéndole un papel central en el comportamiento económico de los individuos, por fijar y vigilar el acatamiento de las reglas que regulan el intercambio, como lo son, los derechos exclusivos de propiedad, contratos privados, precios, tarifas, normas de calidad, sanidad, antimonopolio y demás;
- c). Investigando los incentivos o desincentivos que involucran a los individuos en la creación, diseño y operación de instituciones públicas y privadas, cuyo cumplimiento puede ser obligatorio o voluntario; destacando la estructura de los derechos de propiedad y de los costos de transacción en el proceso institucional que puede modificar las acciones y elecciones de los individuos como particulares, burócratas y políticos; y,
- d). La necesidad de vincular los aspectos económicos de las instituciones con las características de las estructuras de poder o regímenes políticos; lo que permite relacionar a su vez las interacciones recíprocamente influyentes entre las instituciones, el mercado y los agentes de la economía.

Los neoinstitucionalistas económicos se han interesado en las reglas y el sistema del gobierno que regula o administra los intercambios económicos y que se concreta en muchos niveles, incluyendo las estructuras que gobiernan una economía entera y aquellas que controlan una industria específica, así como estructuras administrativas de organizaciones individuales. Estudiar la emergencia y el cambio de economías enteras ha cobrado interés. Tal es el caso de North, para quien el neoinstitucionalismo económico, a diferencia de la economía neoclásica “comprende el papel que juega el Estado en un mundo económico caracterizado por la existencia de instituciones, conflictos

sociales entre los individuos, derechos de propiedad, contratos, incertidumbre y riesgos”.²²

Nuevo Institucionalismo Sociológico

Silverman (1973) propuso una versión fenomenológica de las organizaciones, enfocándose en los significados del sistema y en las formas por las que se construyen y reconstruyen en la acción social.²³ Refiere que el sentido opera no sólo en las mentes de los individuos sino en los hechos sociales objetivos que residen en las instituciones y que entonces el entorno institucional de las organizaciones debe ser contextualizado no sólo como una “bodega” de recursos, sino como una fuente de significado para sus integrantes.

El enfoque del nuevo institucionalismo sociológico constituye un campo de la teoría de la organización y surge en los años setentas cuando algunos sociólogos se oponen a la tradicional división entre organización racional del trabajo y cultura. Meyer y Rowan (1999),²⁴ afirman que muchos procedimientos implementados en las organizaciones no se aplican por eficientes, sino por estar vinculados con prácticas culturales como mitos o ceremonias.

Posteriormente se incorporaron de manera más atinada, argumentos institucionales dentro del análisis sociológico sobre la organización. Zucker (2000)²⁵ destacó, los aspectos cognitivos de las instituciones a diferencia de los primeros institucionalistas que resaltaron los aspectos normativos.

Zucker enfatizó el lado microsocial del argumento, centrándose en el poder de las creencias cognitivas en fijar el comportamiento: el conocimiento social, una vez institucionalizado existe como hecho y así puede ser transmitido directamente. Powell y Dimaggio,²⁶ plantearon la perspectiva macro contextual. Al señalar importantes mecanismos coercitivos y normativos

²² *Ibidem*, p. 317.

²³ Silverman, David, *Teoría de las organizaciones*, Argentina, Nueva Visión, 197, p. 255.

²⁴ Meyer, John y Rowan, Brian, “Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia”, en Powell, Walter y Dimaggio Paul (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, FCE, 1999, p. 79.

²⁵ Zucker, Lynne, “El papel de la institucionalización en la persistencia cultural”, en Powell y Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, CNCPAP, FCE, 2000, p. 128.

²⁶ Powell y Dimaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, *op. cit.*, p.105.

por los cuales las instituciones tienen efectos, difundidos a través de la organización, registrándose el isomorfismo estructural como consecuencia de los procesos institucional y competitivo.

Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política

Según Rothstein (2001),²⁷ el interés de la ciencia política por las instituciones, es tan antigua como la reflexión clásica acerca de cuál es el mejor gobierno para generar una buena sociedad. En ese sentido Platón y Aristóteles serían institucionalistas. La teoría de la justicia de Rawls, afirma que sólo instituciones políticas justas darán lugar a una sociedad justa.

El nuevo institucionalismo se ha enfocado a dar respuestas a la dinámica de escenarios políticos, económicos y sociales. Su campo de acción se extiende a la órbita legislativa, ejecutiva y judicial. Cubre además, ámbitos de participación electoral y de toma de decisiones que se involucran en el espacio de lo público y de lo colectivo.

En este sentido el nuevo institucionalismo vino a llenar, un vacío, más allá del institucionalismo clásico, el cual coincidió con el redescubrimiento de la importancia de las instituciones en las ciencias sociales; sobre todo en la ciencia política. Su aportación teórica se resume en tres planteamientos básicos: las instituciones son reglas del juego político que determinan quién sí y quién no tiene derechos políticos plenos (proceso inclusión-exclusión); los organismos o actores que compiten por el poder político, tanto los partidos y las élites que aprueban en los congresos las reformas, como los electores; y los incentivos, o en su caso inhibiciones, que las propias instituciones fomentan y que afectan la decisión de los actores de mantener el orden establecido o favorecer el cambio institucional.²⁸

²⁷ Rothstein, “Las instituciones políticas: una visión general”, en Robert Goodin (coord.), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Istmo, 2001, p. 215.

²⁸ Parra, José Francisco, *Liberalismo, nuevo institucionalismo y cambio político*, México, UAM, núm. 25, 2005, pp. 35-38.

Cuadro N° 4 El nuevo institucionalismo

Político	<p>March y Olsen: Los valores y las preferencias de los actores políticos no son exógenos a las instituciones, si no que se desarrollan en las mismas instituciones. A las instituciones políticas les corresponde concebir el mundo; la institucionalización son los cursos de acción, las reglas para la toma de decisiones, aunque esas reglas no siempre evitan el cambio institucional. Los procesos históricos son afectados por las características específicas de las instituciones políticas.</p> <p>Vergara: Es esencial en las instituciones el origen de las normas y tradiciones políticas.</p> <p>North: Los cambios por lo general son incrementales, derivan de las percepciones de los agentes políticos, en el sentido de que pueden redituales mejoría en comparación con el marco vigente.</p> <p>Torres Espinoza: En el individuo hay una racionalidad relativa en la toma de decisiones.</p>
Administración Pública	<p>Powell y Dimaggio: El medio ambiente conduce a la homogeneización de las instituciones; isomorfismo.</p> <p>Ayala Espino: Las instituciones nunca son nuevas; en los cambios las instituciones tienen memoria histórica que moldea la conducta e incentivos de los individuos.</p> <p>Goodin: Hay tres vías del cambio: el accidente; la casualidad y la evolución; y el diseño institucional.</p> <p>Peters: Las instituciones entran a un proceso de aprendizaje, identifican circunstancias y luego se adaptan.</p> <p>March y Olsen: El cambio institucional es producto del ajuste de reglas; se transforman la estructura jurídica y funciona.</p> <p>Jeperson: Modelo de formas institucionales: acción; formación y continuidad; salida o desinstitucionalización; y entrada o regreso al institucionalismo. Todas en torno a diferentes principios y reglas.</p>
Económico	<p>North: En el cambio institucional con la prevalencia de reglas del juego los agentes económicos intercambian para obtener incentivos y cambian de acuerdo a preferencias.</p> <p>Ayala Espino: Las normas y rutinas en las organizaciones facilitan el aprendizaje de instituciones que permiten a los individuos involucrarse en el intercambio económico.</p> <p>Torres Espinoza: El cambio institucional genera nuevas reglas y actores que se dinamiza con la globalización de la economía.</p> <p>Verduzco y Sánchez: El cambio institucional es indispensable para establecer sistemas de coordinación y mejorar un desempeño económico.</p> <p>Aoki: Las instituciones no están congeladas, cambian.</p>
Sociológico	<p>Peters: Los individuos tienen valores heredados y los patrones institucionales se reproducen.</p> <p>Powell y Dimaggio: Las instituciones cambian gradualmente y en una dirección que no es posible pronosticar.</p> <p>José Juan Sánchez: Con el tiempo el cambio institucional define las reglas que moldean la conducta del intercambio; por eso son un factor clave para explicar el cambio histórico y el desempeño de las sociedades y economías.</p> <p>Hay: Los individuos son prisioneros de contextos institucionales.</p> <p>Caroll: El medio ambiente es un motor que determina la extinción de las instituciones menos aptas.</p> <p>Meyer y Rowan: Las instituciones brindan orden social.</p>
Histórico	<p>March y Olsen: Los procesos históricos son afectados por factores culturales y por las instituciones políticas.</p> <p>North: Las instituciones están moldeadas por factores históricos que limitan las opciones de los agentes.</p> <p>Meyer y Rowan: Los individuos tienen cursos de acción históricamente ensayados, no hay una conducta individual racional.</p>

Fuente: Elaboración propia, considerando las aportaciones de los diferentes autores.

Indagado el concepto de institución y las corrientes doctrinales del viejo y el nuevo institucionalismo que han buscado definirlo, corresponde ahora precisar en lo posible la conceptualización del cambio institucional, para explicarnos por qué causa y en qué circunstancias se han transformado o deben transformarse las instituciones, particularmente las del Estado y concretamente las de la Administración Pública.

1.4 Cambio Institucional

Al igual que la definición de institución, el cambio institucional ha sido un problema difícil de resolver. La discusión sobre los arreglos institucionales más adecuados para asegurar la democracia ha sido una de las cuestiones más debatidas en la literatura sobre democratización y transiciones, tanto como la incertidumbre acerca de los resultados de determinados entramados institucionales, o los criterios normativos que deberían guiar el diseño.²⁹

En virtud de que las diversas versiones del nuevo institucionalismo tienen el mismo objeto de estudio, han tenido que preguntarse ¿cómo cambian las instituciones?, coincidiendo en que la fuente principal del cambio institucional es la relación entre institución y ambiente y que dicho cambio tiene lugar de manera muy gradual, es decir, poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos, pero sin ponerse de acuerdo sobre la velocidad del cambio y el grado de influencia en él, de los factores externos.

El nuevo institucionalismo económico, más cercano a la teoría de la elección racional, admite que las instituciones cambian, que no están rígidamente congeladas en el tiempo, a la vez que supone la relativa racionalidad de los agentes económicos en sus intercambios para obtener el máximo proyecto de los incentivos y restricciones establecidos por el contexto institucional que los rige y su capacidad también relativa para introducir ajustes en las reglas del juego existentes.

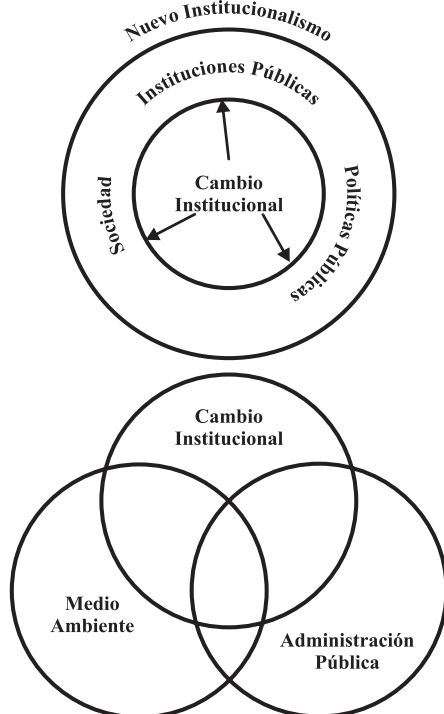
Para North, “El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”. Las organizaciones y los empresarios de las mismas

²⁹ Pérez Pérez, Gabriel y Valencia E, Laura, *El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario*, Venezuela, Universidad de los Andes, FACES, año 7, núm. 8 enero-junio de 2004, pp. 85-95.

participan en actividades deliberadas y “en ese carácter están los agentes, los cuales determinan la dirección del cambio institucional”³⁰.

El agente de cambio es el empresario individual al responder a los incentivos incorporados en el marco institucional, mientras que las fuentes del cambio están constituidas por los cambios en los precios relativos o las preferencias. Para él, el proceso de cambio institucional no es errático, sino sujeto a patrones divergentes que derivan de una fuente común. Estima que puede observarse por un lado la persistencia de economías con una pobre actuación por largos periodos, debido a sus altos costos de transacción y a la imperfección de los mercados, y, por otro lado, economías dinámicas gracias a sus crecientes márgenes de ganancias derivadas de la disminución deliberada de dichos costos a través de ajustes institucionales marginales, que impactan el contexto institucional para hacerlo más eficiente.

Gráfico N° 1
El nuevo institucionalismo, vinculaciones y entorno



Fuente: Elaboración propia.

³⁰ North, Douglass, *op. cit.*, p. 13.

El nuevo institucionalismo sociológico, por el contrario, emplea elementos culturales, cognoscitivos y estructurales para explicar convincentemente la permanencia de las instituciones y la estabilidad que brindan al orden social, pero con una explicación débil de la dinámica del cambio institucional.

En esta corriente, Meyer y Rowan (1999) sostienen que muchos aspectos de la operación de las estructuras formales están altamente institucionalizados y funcionan como mitos, no modificables por sus integrantes, por lo que la sumisión a la férrea cultura institucional impuesta con el tiempo, proporciona certidumbre al ofrecer un limitado repertorio de cursos de acción históricamente ensayados, impidiendo el comportamiento individual racional.

Los productos, servicios, tesinas, políticas y programas institucionalizados funcionan como mitos poderosos y muchas organizaciones los adoptan ceremonialmente. Pero la conformidad con las reglas institucionales frecuentemente entra en un agudo conflicto con los criterios de eficiencia.³¹

Para Peters (2003),³² dicha cultura proporciona a los miembros de una organización, una visión cognoscitiva, integrada por símbolos, valores y tradiciones heredados, que les permite interpretar los datos de su entorno. Los patrones institucionales se reproducen generacionalmente, inhibiendo el desarrollo de soluciones nuevas a los problemas que enfrentan. Dicha visión conduce a la gran limitación explicativa del cambio institucional del nuevo institucionalismo sociológico, que considera a los individuos como prisioneros de los contextos institucionales, a la vez que admite la posibilidad de cambio de las organizaciones, de manera casi imperceptible y en una dirección imposible de pronosticar.

Por su parte, el nuevo institucionalismo político adopta, al sostener con March y Olsen (2000), que la ineficiencia de la historia se relaciona tanto con factores culturales como con la forma en que los procesos históricos son afectados por las características específicas de las instituciones políticas.³³ Ambos estudiosos se esfuerzan por construir una explicación del cambio institucional a partir del supuesto de que los valores y las preferencias de los actores políticos no son exógenos a las instituciones políticas, sino internos o endógenos. Vergara

³¹ Meyer, John y Rowan, Brian, *op. cit.*, p. 79.

³² Peters, Guy, El nuevo institucionalismo, *op. cit.*, p. 189.

³³ March, James y Olsen, Johan, *op. cit.*, p. 55.

(2000),³⁴ por su parte, alejándose de la contraparte sociológica, destaca el origen organizacional de las normas y tradiciones institucionales.

A las instituciones políticas corresponde la construcción del significado (la manera de concebir al mundo) y la institucionalización de la acción (los cursos de la acción disponibles), a través de codificar “la experiencia en procedimientos operativos estándar, las reglas profesionales, las reglas prácticas para la toma de decisiones (*rules of thumb*) y las identidades.”³⁵

Refiere Torres Espinosa (2006) que, el cambio institucional en el modelo económico mexicano ha generado un proceso de nuevas reglas y actores emergentes en general, acelerándose el cambio económico e institucional por el nuevo contexto de globalización e internacionalización de la economía mundial. Para el nuevo institucionalismo, dice, existen dos categorías centrales: El cambio institucional determina el modo evolutivo de las sociedades a lo largo del tiempo, por lo que es necesario para entender el cambio histórico, al mismo tiempo que las instituciones influyen en la economía.

El cambio institucional es una categoría esencial dentro del Nuevo Institucionalismo económico, existiendo diversas interpretaciones sobre su definición, alcances y proceso de implementación.

Para la economía evolucionista, las instituciones se seleccionan y mantienen porque la competencia en el mercado y entre las mismas instituciones conduce a la sobrevivencia de las instituciones más eficientes. Postula que los cambios institucionales ocurren incrementalmente porque a la par de tratar de maximizar sus beneficios con las reglas existentes, los agentes buscan cambiar las reglas. En este tenor, los mercados son imperfectos, la información incompleta y los costos de transacción elevados, lo que genera una situación de relativa incertidumbre para el ejercicio del cálculo racional. Los individuos continuamente hacen cálculos sobre costos y beneficios, renegocian contratos, redefinen los derechos de propiedad, cambian las estructuras de gobernación y mejoran las organizaciones, entre otros aspectos. Los nuevos cálculos obedecen a cambios técnicos, de dotación original de derechos y recursos y políticos que inducen a los agentes a esperar mejores resultados, modificando el estado de cosas para mejorar su bienestar. Las

³⁴ Vergara, Rodolfo. “Introducción”, *El redescubrimiento de las instituciones*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, 2000, p. XVIII- XIX.

³⁵ Torres Espinosa, Eduardo, *op. cit.*, pp. 194-196.

nuevas formaciones institucionales pueden surgir gradualmente mientras desaparecen las viejas instituciones.

Para Peters (2003)³⁶ el cambio institucional se da mediante un proceso de aprendizaje en el que las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas. Dentro de esta perspectiva, el cambio institucional no es necesariamente funcional o adecuado, sino que puede resultar disfuncional cuando las instituciones públicas perciben mal las señales emitidas por la sociedad y buscan erróneamente responder a ellas, aunque tendrán diversas oportunidades de adecuar su desempeño.

La normatividad de la institución es una importante fuente de información para determinar cuáles son los cambios adecuados, sin necesidad de calcular ampliamente los resultados, como en la lógica de las consecuencias. Rara vez el cambio es el ejercicio racional o planificado estratégicamente, sino que comúnmente tiende a ser emergente y orgánico.

El cambio no es frecuente ni rutinario, por costoso y difícil, sino que es episódico, con breves periodos de crisis o intervención decisiva y largos periodos de estabilidad o desarrollo dependiente de la trayectoria. El cambio institucional es un proceso complicado. Además, generalmente las instituciones cambian de un modo incremental, no de un modo discontinuo.

De acuerdo con North,³⁷ inclusive los cambios discontinuos (revoluciones y conquistas) no son nunca totalmente discontinuos, sino que son un resultado del encajonamiento de las limitaciones informales en las sociedades. El cambio incremental deriva de las percepciones de los agentes en organismos políticos y económicos, en el sentido de que podrían redituables mejor, alterando en un cierto margen el marco institucional existente.

El cambio institucional es producto del ajuste de reglas, complementado con un análisis de las transformaciones en la estructura jurídica y funcional, misma que se puede manifestar a partir de dos procesos diferenciados: el primero de orden agregativo, y el segundo de orden integrativo.

Según March y Olsen (2000), los procesos agregativos consisten en una negociación o regateo en que los grupos o individuos involucrados aceptan

³⁶ Véase Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo*, *op. cit.*, p. 194.

³⁷ Véase North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, *op. cit.*, p. 20.

sacrificar algunas de las preferencias a cambio de satisfacer otras necesidades, y los procesos integrativos, aquellos en los que los ciudadanos participan en una dinámica de preferencias compartidas por todos.

Goodin (2003)³⁸ en su teoría del diseño institucional, menciona tres vías de cambio: a) el accidente y la casualidad, b) la evolución y, c) la intencionalidad, el diseño y el rediseño.

En argumentación de Jepperson (1999)³⁹ hay distintos tipos y procesos de cambio institucional. Siguiendo el principio de que cada entrada es alguna salida de algún otro lugar, distingue cuatro tipos importantes:

- 1) la formación institucional, que es una entropía social, de patrones de comportamiento no reproductores, o de patrones reproductores basados en la acción;
- 2) el desarrollo institucional, que representa la continuación institucional más que una salida, un cambio dentro de una forma institucional;
- 3) la desinstitucionalización, consistente en una salida de la institucionalización hacia la reproducción por medio de la acción recurrente o de patrones reproductores; y,
- 4) la reinstitucionalización, representada por la salida de una institucionalización y la entrada a otra forma institucional, organizada en torno a diferentes principios o reglas.

De acuerdo con Ayala (1996)⁴⁰ las instituciones son el resultado de variaciones aleatorias, selección y retención de instituciones, más que de la búsqueda individual. Así, cuando las instituciones cambian radicalmente, las nuevas nunca son completamente nuevas, porque las instituciones informales se mantienen en la memoria histórica de los individuos, modelando su conducta e incentivos.

La historia muestra el desarrollo de las instituciones a largo plazo, su impacto en el tránsito de sociedades poco complejas, de reglas informales y consuetudinarias a reglas escritas y formalmente establecidas en códigos

³⁸ Goodin, Robert, *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, España, Gedisa, 2003, p. 49.

³⁹ Jepperson, Ronald L, "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo", en Powell, Walter y Dimaggio Paul (comps), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, FCE, 1999, p. 199.

⁴⁰ Véase, Ayala Espino, José, *op. cit.*, p. 53

legales. El origen y cambio de las instituciones ocurre a la par del cambio histórico.

North previamente citado, sostiene que las instituciones están moldeadas por factores históricos, que limitan las opciones de los agentes y que por ende, el cambio histórico produce resultados distintos a los considerados en la teoría neoclásica, para la cual los agentes tienen un número ilimitado de instituciones para elegir.

Para el académico e investigador Sánchez González (2009), los cambios en la dotación inicial de los recursos, tecnología, capital y fuerza de trabajo son importantes, pero no cruciales como las reglas y convenciones diseñadas por los individuos para convivir en sociedad.

El éxito de cualquier tentativa de cambio institucional no depende sólo de los recursos que controlan quienes los promueven, sino de la naturaleza del poder y de las reglas institucionalmente específicas por las que se reproducen, asignan y controlan los recursos. La naturaleza institucional del poder proporciona oportunidades específicas no sólo para la reproducción, sino también para la transformación el cambio institucional a lo largo del tiempo, define las reglas que moldean la conducta económica y el intercambio, por esta razón es un factor clave en la explicación del cambio histórico y en el desempeño de las sociedades y las economías.⁴¹

Las instituciones pueden desarrollar contradicciones con sus ambientes o con otras instituciones o en su comportamiento social cotidiano. Hay diferentes causas que pueden forzar el cambio institucional u obstaculizar la activación de los procedimientos reproductores, y de esta manera modificar o destruir la institución.

El cambio institucional, para los efectos de la presente investigación, es el proceso de transformación que ha reflejado la Administración Pública en México y particularmente en el Estado de Sinaloa, en las diversas etapas históricas, desde la época Colonial hasta la actualidad.

⁴¹ Sánchez González, José Juan, “Cambio institucional en el modelo económico: desmantelamiento, adelgazamiento y privatización. Avances y asignaturas pendientes”, en Torres Espinosa, Eduardo y Pineda Guadarrama, Juan de Dios (Coords), *Reforma institucional en México*, México, UNAM, 2009, pp. 117-123.

En tanto que la doctrina conceptúa al cambio institucional y sus vías, tipos o procesos de la manera apuntada, la Administración Pública Federal en México ha abordado respectivamente en las últimas décadas para la transformación de sus instituciones, tres modalidades de cambio, denominadas oficialmente Reforma, Modernización e Innovación Administrativa, las dos primeras empleadas expresamente en la Colonia, y que enseguida analizaremos apoyados en la opinión de los estudiosos del tema.

1.5 Reforma, Modernización e Innovación de la Administración Pública

Las variaciones en la vida institucional, son por lo general una constante. En México y en Sinaloa lo han sido en las distintas épocas: precolombina, conquista, Colonia, expansión virreinal, declive novohispano, Independencia, configuración e integración nacional, reforma, porfiriato, revolución, constitucionalismo, nacionalismo, institucionalismo, neoliberalismo, y el momento actual caracterizado por la globalización y el gerencialismo con acentuación en las tecnologías de la información.

Las transformaciones en los planos político y económico traen consigo fuertes implicaciones en el ejercicio gubernamental y en el accionar de la Administración Pública, perfilan una nueva gobernabilidad, se hace indispensable el gobierno con base en la formulación e implementación de políticas públicas; el desempeño institucional se ve más exigido tanto en eficiencia como en calidad, en virtud de la redefinición de las reglas que están en juego.⁴²

El cambio en las instituciones implica procesos y fenómenos de índole diversa que comprenden desde su origen y formación hasta la desaparición y restauración, en su caso, de los entes público-administrativos o instituciones, para determinar su naturaleza, sentido y pertinencia. De esta forma es plausible advertir si el cambio institucional de la Administración Pública de México y de Sinaloa se ha acomodado a las nuevas realidades o exigencias del Estado y la sociedad, o si por el contrario mantiene figuras obsoletas o rebasadas y requieren ser reformadas, modernizadas o innovadas, para que tengan plena vigencia de aplicación.

En consecuencia, en México se han implementado en diferentes ocasiones como procesos de transformación de las instituciones públicas, particularmente

⁴² Moreno Espinosa, Roberto, "Prólogo", en *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*, op. cit., p. 20.

de la Administración Pública Federal y local, los de Reforma, Modernización e Innovación Administrativa.

1.5.1 Reforma administrativa

Sánchez (2005), concibe a la reforma administrativa como un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo y gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto los que coyunturalmente resultan prioritarios como de los que son consustanciales a su propia existencia; bien sea que compitan a la Administración Pública en su conjunto, o bien algunas de sus áreas principales de acción o de sus instituciones específicas.⁴³

Agrega que el proceso de transformación administrativa, cuenta con dos acepciones fundamentales: una, como medio necesario para incrementar la eficacia y eficiencia del sector público, en pro de un mejor cumplimiento de todos los fines que la ley atribuye al Estado, sean consustanciales a su propia existencia o demandados por la coyuntura política, y otra, como proceso de adaptación permanente y de modificación de las estructuras, procesos y capacidades administrativas de un Estado, para atender adecuada y oportunamente las demandas que le plantea su medio ambiente y la coyuntura que debe enfrentar.

A nuestro juicio, la primera gran reforma administrativa en México, se registró en la época precolombina en los reinos de la triple alianza, particularmente en el señorío de México, durante el reinado de Itzcóatl, quien imprimió una amplia reforma del Estado, tanto política o administrativa, como militar y religiosa.

Una segunda gran reforma se verifica durante la Colonia, con la trascendental transformación promovida por los borbones, buscando hacer más eficientes y eficaces las instituciones reales en la Nueva España, principalmente en el aspecto hacendario.

En el México independiente, desde 1821 a 1982, la reforma administrativa fue la estrategia para mejorar la organización y funcionamiento del aparato de gobierno. Dicha reforma, con una orientación incremental, gradual y

⁴³ Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, IAPQROO, 2005, p. 32.

focalizada, buscaba alcanzar con microreformas, alcanzar macroreformas, transformaciones de mayor envergadura en la Administración Pública. En una primera fase (1824-1829) operó una administración congresional con mayores atribuciones para el Poder Legislativo en demérito del Ejecutivo Federal, seguida por una segunda fase extendida hasta el año de 1855, de ampliación de la acción de la Administración Pública y de un proceso de modificaciones, adecuaciones y cambios, inmersos en la lucha entre liberales y conservadores.

Durante el gobierno de Benito Juárez y hasta el año de 1876, se buscó imprimir otra amplia reforma al Estado mexicano, sin que se lograra consumir el proyecto liberal debido a la situación caótica vivida en esa etapa, sobre todo en los aspectos político y económico. No obstante, “se sientan las bases para el mejoramiento de la organización y funcionamiento del aparato gubernamental”.⁴⁴

En los periodos de Porfirio Díaz (1877-1880 y 1884-1910), bajo el lema “menos política y más administración”, entendido como “menos activismo y discurso político y más actividad del gobierno y estabilidad pública”, la Administración Pública crece y se diversifica, a la vez que se generan condiciones de injusticia social y el estallido de la Revolución de 1910, al final de la cual, particularmente con la Constitución de 1917, se inicia un proceso de mejoramiento y renovación administrativa, con la creación de diversas instituciones, extendido en dos periodos: el de la administración caudillista iniciado por Venustiano Carranza, y el de la administración presidencial que iniciara a partir de 1928.

En el lapso de 1958 a 1982, la Administración Pública registra tres etapas, el de desarrollo estabilizador en un ambiente de crecimiento económico sin precedentes; el de desarrollo compartido, en que modificara la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y se crea primigeniamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la formación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la etapa neoliberal en que se crean y modifican distintas secretarías como consecuencia de los cambios introducidos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a partir del año 1982 hasta el año 2000.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 16.

1.5.2 Modernización Administrativa

En la etapa neoliberal, “superada la etapa de las reformas administrativas en nuestro país, surge una nueva era en la Administración Pública con la puesta en marcha de los programas de modernización”.⁴⁵

María del Carmen Pardo (1993), entiende la Modernización Administrativa como “la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones predominantes en una sociedad logre la coherencia y organización necesarias”.⁴⁶ Lo anterior, entendiendo a la Administración Pública, como un vehículo útil para dar mayor congruencia a las medidas estatales y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales.

Identifica tres formas de modernización administrativa en la historia de México:

- a). Como criterio jurídico-técnico para regular la extensión el ámbito de intervención del Estado y justificar la centralización de sus decisiones políticas fundamentales;
- b). En su relación con el desarrollo económico en que actuaran la programación y la planeación del Estado, para aprovechar su función como unidad administrativa y como elemento sustantivo para servir al desarrollo; y
- c). Como recurso útil no sólo para el desarrollo, sino para la distribución de sus beneficios, adquiriendo cierta autonomía.

Refiere Pardo que esas tres formas de modernización administrativa se practicaron en México a partir de los años cuarenta en que el proyecto político incluyó la industrialización como requisito para alcanzar la modernización. De los cuarenta a los sesenta, dice, la modernización administrativa no tuvo cabida como recurso autónomo, sino de manera adicional y subordinada a la estabilidad política y al desarrollo económico como objetivos principales de la Administración Pública subordinada al sistema político.

⁴⁵ Espejel Mena, Jaime, Flores Vega, Misael, Rodríguez Mena, José Luis, *Cambio político y nuevo institucionalismo en la Administración Pública*, Toluca, México, IAPEM, 2010, p. 114.

⁴⁶ Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México, INAP, El Colegio de México, 1993, p 11.

En las décadas de los sesenta y setenta, hasta 1982, al incrementarse la intervención del Estado y la complejidad de su aparato administrativo, la modernización comenzó su separación de las otras medidas gubernamentales, inicialmente con modestos ejercicios de programación y coordinación, hasta ser parte importante del proyecto político, ligada al acuerdo o negociación en que las relaciones económicas favorecían al Estado convirtiéndolo en organizador y fortaleciendo al sector burocrático. El Ejecutivo y con él la burocracia y la Administración Pública, concentraron la negociación y la respuesta política, desplazando la estructura del partido en el poder, generando la formación profesional de los funcionarios o servidores públicos, el incremento de la estructura del sector burocrático, a la vez que divisiones dentro del mismo. De 1982 a 1988, la Administración Pública logró atemperar los excesos de la burocracia, subordinándose la modernización administrativa a las necesidades del desarrollo, confundida con la simplificación administrativa e identificada principalmente con las acciones de recortes, congelamientos y supresión de plazas y partidas presupuestales y con la reducción de las empresas paraestatales por distintas vías: venta, fusión, liquidación y transferencia. En un contexto enmarcado por la crisis económica.

En la opinión de Sánchez González, en la etapa neoliberal de la administración presidencial, comprendida de 1983 al 2000 “destaca el impulso a los programas de modernización (descentralización, simplificación y modernización administrativa), los cuales introducen diversas disposiciones para modernizar el aparato gubernamental”.⁴⁷

Menciona que a partir de dicho periodo, la idea de la reforma administrativa fue delegada y cambiada por programas de modernización que enfatizaban y focalizaban un campo de acción prioritario para el gobierno en turno.

Así, para el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) la descentralización de la vida nacional fue la prioridad; para la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) sería la simplificación administrativa, en tanto que para el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) lo fue introducir diversas técnicas gerenciales privadas bajo la denominación de modernización de la Administración Pública Federal.

⁴⁷ Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México*, op. cit., p. 17.

En palabras de Antonio Sánchez Bernal (2008), “La descentralización es un proceso de transferencia de atribuciones y poder entre entidades jurídicamente distintas, que indujo a los estados a instrumentar políticas en varios países del mundo”.⁴⁸ En el programa descentralizador de De la Madrid Hurtado, destacaron cuatro líneas de acción:

- a) La reforma municipal con la modificación del artículo 115 de la Constitución General de la República.
“Dicha reforma convirtió a más de dos mil gobiernos municipales en los actores principales del proceso de descentralización en sus respectivas comunas”.⁴⁹
- b) La descentralización de los servicios educativos;
- c) La descentralización de los servicios de salud; y,
- d) Políticas para promover el desarrollo regional.

El gobierno de Salinas de Gortari implementó el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal 1989-1994, que, como continuación de la política de la administración anterior, se propuso reducir los trámites, pasos y tiempo en la gestión de los bienes y servicios públicos.

La administración del Presidente Zedillo, rompiendo administrativamente con los instrumentos precedentes, introdujo el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) en dos etapas, la de planeación estratégica y enfoque de calidad, y la de enfoque de reingeniería de procesos.

1.5.3 Innovación Administrativa

El término Innovación administrativa, a diferencia de los conceptos de Reforma y Modernización, es de reciente aplicación en México, no obstante la existencia de diversas investigaciones en Estados Unidos.

La innovación comprende aspectos como una mejoría en la coordinación, tanto entre las unidades administrativas en los niveles horizontal y vertical. La coordinación permite una mejora en la jerarquización de la gestión pública. En el proceso de innovación se requiere un mejoramiento en la gestión de los recursos humanos.⁵⁰

⁴⁸ Sánchez Bernal, Antonio, *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, Academia Jalisciense de Ciencias, 2008, p. 17

⁴⁹ *Ibidem*, p. 18.

⁵⁰ Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación*, *op. cit.*, pp. 59-62.

Estamos en presencia de la innovación como una herramienta necesaria que se implementa en las distintas organizaciones. Es un concepto que ha incursionado en las distintas ramas del conocimiento y en la actividad pública y privada. En lo que hace a la Administración Pública, se considera que es un medio para su mejora y desarrollo, según los fines que persiga.

Arturo del Castillo (2000) menciona que la concepción de la innovación ha sido distinta, pues mientras algunos casos se le concibe como la idea mecánica de que ciertas técnicas o métodos de gestión portan un potencial innovador, en otros se le tiene como un proceso social complejo en el que varios factores determinan su adopción. Para él “una definición mínima de innovación la relaciona con el hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera”.⁵¹

En ambientes ajenos al mercado, se afirma, los medios de innovación consisten en tres elementos básicos: las motivaciones de las organizaciones del sector; los modos en que los usuarios o votantes y los financieros o legisladores limitan el funcionamiento de las instituciones, y los mecanismos para compartir información y valores entre las organizaciones en la inversión e imitación.

Según los estudiosos existen cinco motivaciones para innovar en la gestión pública: aumentar la eficiencia de la producción reduciendo el costo o incrementar la eficiencia en el servicio; el tomar las decisiones y el control; alcanzar el control como motivación básica de la innovación; el buscar el status profesional de parte de las organizaciones públicas, y la novedad de un proceso o producto.

Una primera distinción que se hace, por algunos autores, asienta Sánchez González, es entre innovación técnica y administrativa, entendiendo a la primera como aquella que afecta el sistema técnico de la organización, y a la segunda como la que se registra en el ámbito social de la propia organización.

Para dichos autores, son tres los tipos de transformación organizacional relativos a la innovación los que existen: primero, el funcional-estructural, que comprende la integración de nuevos procesos y la adopción de nuevas formas o un nuevo orden en la toma de decisiones; segundo, de proceso de decisiones, y tercero, institucional.

⁵¹ *Ibidem*, p. 64.

Sobre la Innovación de la Administración Pública Federal, el gobierno de Vicente Fox Quezada presentó, a través de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, el llamado Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental para el periodo 2001-2006, que, con un movimiento cultural y estructural, según su diseño, buscaba reformar radicalmente la orientación, capacidad y velocidad de respuesta estratégica de aquella. Como elementos claves pretendía: concentrar a todos los servidores públicos en un el propósito fundamental del gobierno de “mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades”,⁵² generar resultados que añadieran valor al gobierno y a la sociedad, y tener en consideración el entorno o medio ambiente en el que participa, afecta e impacta a la Administración Pública.

Se contemplaron cuatro objetivos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que son los siguientes:

- a). Buen gobierno. Formar un buen gobierno, de clase mundial, competitivo, transparente, innovador, de calidad, honesto, participativo y productivo, que trabajara mejor, con un costo menor y con mayores beneficios para la sociedad.
- b). Crecimiento económico. Crear las condiciones para un crecimiento económico sustentable y mundialmente competitivo que impulsara el progreso de todos los mexicanos.
- c). Orden y respeto. Lograr que se viva permanentemente en un Estado de derecho que garantice la seguridad, justicia, convivencia, participación y paz social.
- d). Desarrollo humano y social. Lograr un desarrollo equilibrado, equitativo y participativo, donde sea prioritaria la educación y la salud de los mexicanos.

De las expresiones doctrinales en torno a las instituciones y su transformación, de las modalidades expresamente aplicadas señaladas con antelación y los fines perseguidos, y particularmente del carácter público de las instituciones del Estado, edificado por la sociedad para su servicio, se colige que todo cambio institucional, especialmente de la Administración Pública como área de mayor contacto con la población, encargada de proveerla de los bienes y servicios públicos, debe perseguir como objetivo general el mejoramiento en su estructuración y funcionamiento, para que cumpla cabalmente con sus fines,

⁵² *Ibidem*, p. 407.

e imprimir a sus dependencias para hacerlas funcionales y coordinadas dentro de la propia administración, eficacia, eficiencia y congruencia institucional.

1.6 Eficacia, Eficiencia y Congruencia Institucional

En virtud de que todo proceso de transformación o cambio institucional de la Administración Pública, tiene como objetivos por disposición de la ley, imprimirle eficacia, eficiencia y congruencia institucional, corresponde analizar estos conceptos.

1.6.1 Eficacia Institucional

Para Lourdes Torres Pradas (2000), la eficiencia “En el sector público, y por lo tanto en la administración local se define como “el grado con el que una organización logra los objetivos o fines establecidos”.⁵³

Las instituciones públicas, y de manera particular la Administración Pública, en tanto estructura del Ejecutivo, con funciones y atribuciones tiene como fin la satisfacción del interés general. Siglos atrás las administraciones como componentes de las escuelas cameralistas en Europa, buscaban con la gama de actividades y tareas hacia la comunidad brindar la felicidad a los súbditos. Lo anterior significa que si el propósito de los gobiernos a través de la Administración Pública es satisfacer el interés colectivo, se presenta una complicación para medir el grado de eficacia, entendida ésta como la capacidad para alcanzar los propósitos que se esperan.

En tal virtud las experiencias públicas implementadas por el orden administrativo han utilizado distintos mecanismos para alcanzar los objetivos previstos y llegar a la eficiencia. Destacan entre ellos: la presupuestación y gestión por objetivos, la auditoría de eficacia o de programas, la evaluación de políticas públicas, los indicadores para el control de eficiencia y eficacia y la gestión de la calidad en las administraciones públicas.

Significa entonces que para alcanzar los objetivos fijados por las organizaciones públicas, hay que aplicar instrumentos renovados, con metodologías y técnicas que apunten a la calidad y a la cultura organizacional, como un permanente desafío de los gobiernos, en alineación con los fines prístinos de la Administración Pública.

⁵³ Torres Pradas, Lourdes, *El control de eficacia en la administración local*, Lisboa, 2000, http://www.isel.org/cuadernos_E/Articulos/1_torres.htm.

1.6.2 Eficiencia Institucional

Eficiencia (Del latín *efficientia*), se define por la Real Academia Española como “1. f. Capacidad de disponer de algo o de algo para conseguir un efecto determinado”.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se abordan conjuntamente la eficacia y eficiencia de la Administración Pública Federal en los siguientes términos:

“5.4 Eficacia y eficiencia gubernamental”

“La prioridad del gobierno es garantizar las condiciones para el desarrollo humano sustentable. Por lo tanto, los servidores públicos están obligados a facilitar el acceso de la población a los beneficios que les corresponden. Hasta hoy, el aumento de recursos destinados a la Administración Pública no se ha traducido necesariamente en una mayor eficacia y eficiencia general de sus servicios. Por ello, es necesario implementar estrategias que orienten a la función pública a mejorar su desempeño para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a bienes y servicios públicos”.⁵⁴

El art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina:

“A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

“VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal”.⁵⁵

⁵⁴ *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, www.presidencia.gob.mx.

⁵⁵ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. www.diputados.gob.mx

Incorporados en los propósitos del gobierno, la legislación administrativa asume a la eficiencia y eficacia como un medio para el cumplimiento de sus fines.

1.6.3 Congruencia Institucional

Entendemos la congruencia institucional, como el principio en virtud del cual las instituciones, en su naturaleza y funciones deben concordar, ser convenientes y coherentes, con los fines de la Administración Pública. Particularmente deben ser consistentes con los objetivos estatales de eficacia y eficiencia en la satisfacción de las necesidades de la sociedad en cuanto a bienes y servicios públicos, además de las nuevas tareas que la sociedad abierta o democrática exige a través de sus organizaciones y ciudadanos a la Administración Pública. Por tanto, hacia el logro de esos elevados objetivos en la Administración Pública debe proyectarse todo proceso de transformación o cambio institucional, so pena de resultar inútil, o peor aún, retrógrado.

La consistencia institucional de la Administración Pública depende de su capacidad para formular e implementar coherentemente las políticas públicas relacionadas con el desarrollo fructífero de la sociedad. La falta de coherencia se corrobora cuando los resultados de la acción de gobierno no son eficaces, sino que ocasionan problemas más agudos que los que se pretenden solucionar. Por ello, una exigencia de la vida pública es que la Administración Pública valore mejor el mundo de la factibilidad para que no se comprometa con políticas que tienen más de deseabilidad y viabilidad, pero que carecen del sentido de oportunidad que es fundamental en los propósitos y acciones de gobierno.⁵⁶

⁵⁶ Uvalle Berrones, Ricardo, La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública, *op. cit.*, p. 203.

Gráfico N.º. 2
Evolución de las Instituciones Públicas de México y Sinaloa;
Interacción y Metamorfosis.



Fuente: elaboración propia

Como resultado de la indagación teórica y doctrinal de este capítulo podemos afirmar que no existe a la fecha un concepto único ni universalmente aceptado de institución, sino diversas acepciones asignadas de manera abstracta y general por los estudiosos de las diversas disciplinas y corrientes internas; por lo que no contamos con una definición precisa de las instituciones del Estado, menos aún de las encargadas de su tarea ejecutiva o administrativa, concretamente de las instituciones de la Administración Pública Federal y del Estado de Sinaloa.

No obstante, podemos entrever dispersos en las acepciones consultadas, particularmente en la opinión de Pablo Lucas Verdú, algunos de los rasgos o caracteres generales de las instituciones, en el sentido de que permanecen

en el tiempo más allá de las voluntades que las crearon, reclutando nuevas voluntades para continuar sus fines; establecen directrices que son seguidas por sus adherentes; persiguen un fin público y social, en el caso, en lo administrativo y económico, y requieren de instrumentos, materiales como los edificios, muebles u objetos, ideales como las normas, o personales como los titulares de sus órganos, para realizar sus fines.

La imprecisión se extiende respecto del cambio institucional, en relación al cual existen igualmente diversas concepciones teóricas y doctrinales en las distintas disciplinas y sus corrientes del viejo institucionalismo y fundamentalmente del nuevo institucionalismo, buscando explicar por qué causas y en qué circunstancias de modo, lugar y tiempo, surgen, se transforman, desaparecen y reaparecen las instituciones en general.

No obstante, los estudiosos nos orientan sobre las causas, circunstancias, supuestos o modalidades en que, a su juicio, opera el cambio institucional. Así, para algunos el cambio se registra por causas internas o endógenas a las propias instituciones; para otros por motivos o influencias externos. En la opinión de algunos más, el cambio opera por determinación interna de las instituciones con o sin de la voluntad de sus miembros, en tanto que para otros por determinación externa, en la ley por ejemplo, como efectivamente ha ocurrido por lo menos en parte y formalmente a nuestro juicio, el cambio de las instituciones de la Administración Pública Federal y del Estado de Sinaloa desde la Independencia y fundamentalmente a partir de la Constitución Federal de 1917, a reserva de corroborarlo o desvirtuarlo en su caso en los capítulos siguientes.

En cuanto a las instituciones públicas administrativas, debemos considerar: a) particularmente lo expresado por Torres Espinosa, en el sentido de que, el cambio institucional determina el modo evolutivo de las sociedades a lo largo del tiempo, por lo que es necesario para entender el cambio histórico, o viceversa, y que los individuos continuamente cambian las estructuras de gobernación, esperando mejores resultados, pudiendo las nuevas formaciones institucionales surgir gradualmente mientras desaparecen las viejas instituciones; b) la opinión de Peters en cuanto a que el cambio institucional se da mediante un proceso de aprendizaje en el que las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas, pudiendo resultar el cambio funcional o disfuncional según se perciban bien o mal, respectivamente, las señales emitidas por la sociedad, y que la normatividad

de la institución es una importante fuente de información para determinar cuáles son los cambios adecuados; c) la propuesta de North, de los cambios discontinuos, como las revoluciones y conquistas, que nunca son totalmente discontinuos a su criterio y de que el cambio institucional es producto del ajuste de reglas, complementado con un análisis de las transformaciones en la estructura jurídica y funcional; d) lo propuesto por Ayala tocante a que las instituciones no cambian radicalmente, las nuevas nunca son completamente nuevas, y e) por José Juan Sánchez González, en el sentido de que hay diferentes causas que pueden forzar el cambio institucional u obstaculizar la activación de los procedimientos reproductores, y de esta manera modificar o destruir la institución.

En la Administración Pública Federal, como se indicó en párrafos anteriores, en las últimas décadas se han registrado como modalidades de transformación institucional, las denominadas Reforma, Modernización e Innovación administrativa, las cuales podrían estar implícitas en las vías de cambio sugeridas o los tipos y procesos de cambio, de formación institucional, desarrollo, desinstitucionalización y reinstitucionalización propuestos por Jepperson o en los estimados por otros investigadores del tema.

A la par de la orientación teórica y doctrinal en relación al cambio institucional, en el caso de la Administración Pública Federal, la ley coadyuva a su entendimiento al señalar los objetivos de eficiencia, eficacia y congruencia que lo deben orientar, y a la formación o transformación misma de sus instituciones en el alto propósito de satisfacer las necesidades de la sociedad en cuanto a bienes y servicios públicos.

A efecto de delinear con mayor precisión el concepto de las instituciones y del cambio institucional de la Administración Pública de la Federación y del Estado de Sinaloa, para entender el origen y naturaleza de las actuales, y determinar si cumplen o no con los objetivos que la ley les encomienda y la sociedad y el Estado esperan de ellas, confirmando o desechando en su caso las acepciones y propuestas de los teóricos, emerge indispensable realizar un exhaustivo análisis de los regímenes y figuras a través de la historia, particularmente a partir de la época Colonial, en que las funciones estatales alcanzan una mayor precisión y desarrollo, principalmente las administrativas, con instituciones que parecen haber trascendido o influido orgánica o funcionalmente en las administraciones de épocas posteriores.