

# **Emergencia de la nueva cultura institucional: impacto en la transformación del escenario de la globalización económica**

JOSÉ GPE. VARGAS HERNÁNDEZ\*

## *Abstract*

*In this paper, we analyse the changes in the institutional culture within the context of economic globalization, which influence and promote transformations in different institutions and organisations. These modifications create the emergence of a new culture that guide the design of new institutional arrangements through learning in order to adapt to the new demands of the environment.*

*From the neo-institutionalist theories of political cultural change, we try to explain the institutional change created by the leading players of the globalisation from the bottom and the new social movements. We conclude that the institutional cultural learning is a rational solution of the difficulty to predict the effects of the arrangements of the institutional reform.*

*Keywords: institutional arrangements, institutional learning, institutional culture change, institutional change, organisational change.*

## **Resumen**

Este trabajo se propone analizar los cambios de la cultura institucional en el escenario de la globalización económica que influyen y promueven transformaciones en las instituciones y organizaciones. Tales modificaciones inciden en la emergencia de una nueva cultura que orienta el diseño de nuevos arreglos institucionales mediante el aprendizaje para adaptarse a las nuevas demandas del entorno.

A partir de las teorías neoinstitucionalistas del cambio de cultura política, trata de explicarse el cambio institucional ejercido por protagonistas de la globalización desde abajo y nuevos movimientos sociales. Se avanza como conclusión que el aprendizaje cultural institucional es una solución racional de la dificultad para predecir los efectos de los arreglos de la reforma institucional.

**Palabras clave:** arreglos institucionales, aprendizaje institucional, cambio de cultura institucional, cambio institucional, cambio organizacional.

\* Institute of Urban and Regional Development, University of California at Berkeley. Correo-e: [jvargas08@berkeley.edu](mailto:jvargas08@berkeley.edu).

## Introducción

Poco se ha analizado con rigor el tema de la emergencia de una nueva cultura institucional y sus implicaciones en los arreglos y estructuras organizacionales, las interacciones entre los diferentes agentes económicos y su impacto en la transformación organizacional a través del diseño de nuevos arreglos en el escenario de la globalización económica. El análisis de esta temática es relevante para determinar los alcances de los cambios y las reformas institucionales orientadas a lograr la mejor gobernabilidad transnacional, desde nuevas formas sustentadas en enfoques teórico-metodológicos neoinstitucionales.

Este artículo analiza los cambios de la cultura institucional en el contexto de los procesos de globalización económica, desde el enfoque de la economía política institucional que privilegia las aportaciones teórico-metodológicas del institucionalismo y del neoinstitucionalismo. En primer lugar, se explican los cambios de la cultura política ocurridos en el escenario de la racionalidad de los procesos de globalización económica y, en segundo lugar, la función que los protagonistas de ese cambio realizan para determinar los alcances de la transformación institucional, su impacto en el cambio institucional y sus implicaciones en los arreglos y en el aprendizaje institucionales.

### 1. Economía política institucional

La sociología política y el institucionalismo de la ciencia política fundamentaron conceptualmente la noción del buen gobierno empujando la instauración de procesos de gobernabilidad democrática y el análisis de los procesos de informalización de la política. El buen gobierno, esencia de la gobernabilidad democrática, se centra en los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas hacedoras y reguladoras de instituciones y mecanismos que permitan a los actores colectivos acordar, negociar y asumir funciones de vigilancia de la esfera pública. Los instrumentos del institucionalismo se aplican a la ciencia política, por ejemplo, en el análisis de los procesos de disolución como una inevitable acción de diferenciación social latinoamericana.

La economía política institucional proporciona las bases para la lógica de la gobernabilidad al considerar:

[...] las consecuencias de las formas institucionales alternativas en la conducta de los individuos y en los resultados de las decisiones colectivas, los mecanismos que posibilitan a las instituciones constreñir los comportamientos y la lógica de los procesos a través de los cuales cambian las instituciones (Weimer, 1995: 2).

En la racionalidad ‘adaptativa’, determinadas conductas son recompensadas y otras son castigadas, es decir la conducta está sujeta a restricciones que no son aceptadas y cuyas predicciones son difíciles de determinar con los modelos del *Homo economicus*. La eficiencia adaptativa aparenta tener más importancia que la ‘eficiencia asignativa’ en los resultados del desarrollo

El Estado, el mercado y la comunidad son mecanismos de coordinación y gobernabilidad imperfectos, que presentan diferentes ventajas y desventajas, pero que se complementan. Las formas de gobernabilidad públicas o privadas no ofrecen los elementos para la fijación de estándares. Los diferentes tipos de estándares requieren diferentes formas de gobernabilidad, ya sea las organizaciones formales públicas y privadas y la descentralización más identificada con el mercado. Sin embargo, el análisis institucional comparado facilita la elección de mecanismos de gobernabilidad.

## 2. Nuevo institucionalismo

El neoinstitucionalismo económico relaciona en forma inextricable la economía y la política y analiza las fallas de los mecanismos del Estado y sus ineficacias. El papel de los valores es central en el viejo institucionalismo, pero el neoinstitucionalismo se orienta más a los procesos cognitivos. El institucionalismo de la primera mitad del siglo XIX tenía una orientación descriptiva y usaba el razonamiento inductivo.

El neoinstitucionalismo, que aglutina enfoques históricos, sociológicos y de la elección racional, surge a principios de la década pasada como un conjunto de reglas que determina los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestas a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas, y que tienen un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo. El nuevo institucionalismo se cimienta en un individualismo metodológico fundamentado en el principio de que todos los resultados de las acciones humanas se explican por la

acción individual, cuyas interacciones en las estructuras legitiman las instituciones. Este individualismo metodológico tiende a incentivar a los individuos según sus acciones.

El neoinstitucionalismo se fundamenta más en el razonamiento deductivo y se expresa en dos grandes enfoques: en la elección de las estructuras de gobernabilidad de los actores privados en un determinado medio que se convierte en el objeto de análisis económico, y en el cambio institucional conforme a los efectos que los diferentes medios institucionales tienen en el desempeño económico y en el desarrollo de las instituciones con el apoyo de modelos mentales compartidos e ideologías.

El surgimiento espontáneo de las instituciones en las sociedades se explica por los modelos mentales compartidos e ideologías que determinan las percepciones de los actores en situaciones de interacción, en las cuales la cultura y creencias conductuales tienen un papel relevante. Las estructuras de gobernabilidad se convierten en híbridas en un continuo que va de la empresa, en un extremo, al mercado en el otro. El asentamiento de ambientes empresariales data de poco más de un siglo, a pesar de que las formas de gobernabilidad privadas globales van más allá de la simple coordinación de mercados anónimos. La globalización no es un proceso unilineal que transforma las estructuras de gobernabilidad de producción, distribución y consumo del nivel de las economías nacionales en una economía global, sino que también en forma paralela se desarrollan estructuras de gobernabilidad privadas globales tales como la formación de sistemas de redes globales de valor agregado y *quasi* jerarquías para integrar a los emplazamientos locales en los procesos de producción, distribución y consumo de los mercados mundiales.

Entre el enfoque neoinstitucionalista y el de regulación democrática emerge el concepto de gobernabilidad como una relación existente entre los procesos de libre mercado y los de la democracia. El mercado libre se soporta sobre una estructura institucional y jurídica, es decir, sobre un orden público económico concebido como el “conjunto de medidas adoptadas por los poderes públicos con el objeto de organizar las relaciones económicas y cuya función es la dirección y protección de la economía” (Streeter Prieto, 1985).

El neoinstitucionalismo pretende ordenar la esfera pública desde un esquema de instituciones orientadas más al ordenamiento privado que aniquila toda pretensión de igualdad económica,

social y política, a partir del supuesto de que ya han sido obtenidas por el régimen democrático. De acuerdo con Prats (2002):

[...] el mensaje del neoinstitucionalismo económico es una buena nueva para la democracia liberal: en las condiciones actuales las instituciones necesarias para definir y garantizar los derechos individuales requeridos para el mayor y mejor desarrollo económico no sólo son compatibles sino que son las mismas necesarias para disponer de una democracia duradera (Olson, 1993).

El componente del concepto de la democracia liberal es el control del Estado; sus decisiones y asignaciones se fundamentan en las autoridades electas, un poder ejecutivo limitado por otras instituciones estatales autónomas, el respeto y reconocimiento de derechos a las minorías culturales, étnicas y religiosas, multiplicidad de canales de comunicación, expresión y representación de los intereses partidistas y de grupos, etc.

El neoinstitucionalismo estudia los rasgos de las estructuras institucionales económicas que posibilitan el desarrollo de los pueblos y enfatiza las instituciones que definen el comportamiento de los actores frente a su medio social. La economía neoinstitucional demuestra las deficiencias e incapacidades del Estado como mecanismo de gobernabilidad y coordinación que garanticen los acuerdos y compromisos sobre la propiedad. De acuerdo con la teoría neoinstitucional de la economía, el subdesarrollo es resultado de las fallas del Estado en proveer las estructuras de gobernabilidad necesarias para garantizar las instituciones que apuntalan el desarrollo de los pueblos. El neoinstitucionalismo recomienda un Estado fuerte, pero limitado en sus funciones. Su cometido es sólo garantizar al mercado la posibilidad de ejercer su función sin obstaculizar su trabajo y protegerlo de injerencias ajenas (Estefanía, 2002).

De acuerdo con Burgos Silva (2002), el análisis económico neoinstitucionalista define la institucionalidad jurídica y el desarrollo económico, cuestiona el derecho como instrumento del desarrollo económico, reconoce a las instituciones informales y promueve mecanismos institucionales considerados como óptimos. La teoría neoinstitucionalista argumenta que la importancia de los marcos de referencia normativos y las reglas de comportamiento para guiar, constreñir y crear poder en las organizaciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que dan significado al comportamiento social. El nuevo institucionalismo atiende los campos organizacionales como uni-

dades de análisis. Los procesos institucionales pueden dar cierta estabilidad a los campos organizacionales, aunque éstos siempre están evolucionando y no son estáticos; mediante consenso negociado resuelven socialmente las diferencias de interpretación.

Una crítica al neoinstitucionalismo consiste en que diseña arreglos institucionales con criterios óptimos de implantación en los países más desarrollados, los cuales son seriamente cuestionados por el *path dependence* para ser adaptados en los países menos desarrollados.

### **3. Cambio de cultura política en el escenario de la globalización económica**

Las teorías del cambio de cultura política tratan de explicar el cambio institucional. Parsons (1960) distingue los niveles técnico, administrativo e institucional de la organización. El nivel técnico se convierte en el racional que busca una eficiente producción. Las estructuras y formas organizacionales son irracionales o no racionales en su carácter. Los mitos culturales como un producto de la irracionalidad de las masas son el aglutinante necesario para la cohesión social y la unidad nacional. Por otro lado, la teoría de la tipología de las culturas basada en los estilos de vida de Wildasky (1987) considera las relaciones sociales y los valores. Las condiciones sociales, económicas, tradiciones culturales o eventos impredecibles importan, pero no influyen en forma mecánica en la acción política.

Según Kaiser (1997), la hipótesis del conservadurismo institucional sostiene que las reformas constitucionales en las democracias son relativamente poco comunes, no debidas a factores institucionales, sino al cálculo de los actores políticos. Solamente cuando una gran crisis ocurre, ya sea por un abrupto cambio de factores contextuales o a través de un deterioro dramático de la satisfacción de la política pública, una ventana de oportunidad se abre para la persecución de planes de reformas.

La propuesta de aprendizaje institucional sostiene que los actores políticos que quieren cambiar aspectos de su sistema son influidos en un grado considerable, ya sea por el sistema político al cual están cultural o geográficamente más próximos, o cuando hay un acuerdo para un cambio fundamental por modelos que son considerados historias de éxito excepcional.

Mientras que el conservadurismo institucional y las propuestas dependentistas institucionales nos conducen a esperar que la evolución de los sistemas políticos democráticos exhiben diferentes patrones, la propuesta de aprendizaje cultural institucional apunta a la convergencia.

El estudio entre el cambio cultural y la congruencia con el cambio institucional implica el análisis que sugiere que la cultura puede componerse y transformarse. Las modificaciones económicas y políticas también implican cambios de los valores sociales, culturales y, sobre todo, de los morales. La transformación puede realizarse mediante la ocurrencia de eventos que anulan mecanismos viejos en forma incremental, o bien, en forma revolucionaria. Por lo tanto, la cultura está cambiando más aceleradamente que las instituciones en un mundo cada vez más interdependiente. Las representaciones colectivas de la realidad de los individuos inciden en los anhelos de cambio. El sentido de acción colectiva que construyen los actores sociales en función de atributos sociointerculturales delimitan las identidades individuales y comunitarias.

El periodo de la Guerra Fría se distinguió por una distribución bipolar del poder, y su desenlace marca el aumento de los procesos de la globalización, caracterizado por el rompimiento del contrato social existente. El principal sujeto y actor de estas relaciones internacionales es el Estado-nación, en cuyo espacio se establecen las instituciones que ordenan la vida económica, política, social, cultural, jurídica, etc. Es en el espacio nacional, delimitado por las fronteras territoriales físicas y geográficas, donde ocurren estos fenómenos. Desde el fin de la Guerra Fría, el evangelio del libre mercado es llevado a todos los rincones del globo, en el nombre de los poderes hegemónicos, por Estados Unidos y otros países industrialmente avanzados, a pesar de que “la cultura de la política económica internacional en la democracia más poderosa del mundo no es democrática”, como afirma Stiglitz (2003). Esta retórica basada en la doctrina del libre mercado ha sido promovida por los ideólogos de la derecha y asimilada y repetida por los de la izquierda. La derecha ha tomado ventaja de la promoción de las funciones del Estado orientadas por una política económica en beneficio de los intereses de los grandes capitales transnacionales.

Por otro lado, el fin de la Guerra Fría mostró las limitaciones predictivas de las ciencias sociales y de las políticas, y también causó un vacío que dislocó los fundamentos sobre los que se ha-

bían construido las relaciones internacionales en el periodo de la posguerra sobre la base de una simple bipolaridad (Reich, 1998). Sin embargo, entre sus efectos negativos se mencionan la pérdida de tiempo en las ciencias humanas, una confusión cultural oscurantista y el debilitamiento de la izquierda política. Las tendencias derechistas del posmodernismo se expresan con conservadores planteamientos tecnocientíficos de filósofos del *establishment* que limitan las alternativas de acción política para superar la etapa de desarrollo de la humanidad, como en el fin de la historia de Fukuyama.

De hecho, la globalización es vista aquí como un conjunto de estructuras y procesos económicos, sociales y políticos que derivan de un carácter cambiante de los bienes y activos que comprenden la base de la economía política internacional, y más particularmente la diferenciación estructural creciente de estos bienes y activos (Lawrence, 1996). Las empresas transnacionales producen y comercian a través del planeta buscando la ventaja económica con apoyo en una administración multinacional sobre una base nacional. Lo hacen mediante la insistencia en la eliminación de las regulaciones de los estados nacionales a fin de establecer relaciones de poder de los estados imperiales sobre ellos.

Cuando las corporaciones se expanden en la globalidad, sus niveles de competitividad ya no se circunscriben a un solo país o región, y se constituyen en lo que se denomina competitividad de clase mundial. Ya que las empresas nacionales y locales carecen de los medios para competir en igualdad de términos con el capitalismo transnacional, tienen pocas posibilidades de elección que no sea otra que convertirse en los socios *junior* locales. Petras (2001: 8) afirma que “el alcance de las corporaciones globales” se estimula por la lucha de clases contra los trabajadores más que por la revolución tecnocientífica, así como por la reducción o eliminación de la asistencia social. El futuro de los trabajadores es muy incierto.

Una nueva cultura de la administración viene a dominar el ambiente de las corporaciones globales que alcanzan altos niveles de expansión mediante el empleo de estructuras multidimensionales que les permite lograr ventajas competitivas sobre sus principales rivales. Las prácticas administrativas y organizacionales están orientadas a cambiar la cultura para reorientar las instituciones en un enfoque ‘hacia fuera’. En un ambiente tan cambiante por su incertidumbre, complejidad y diversidad, algunas técnicas administrativas de organizaciones privadas pueden

ser usadas para mejorar el desempeño de las instituciones públicas. Los cambios en el medio institucional dan como resultado la desmoralización, entendida como la erosión de una forma particular de definir la moral, asociada a roles que resultan en la desmotivación generalizada.

La interdependencia cuestiona los supuestos de las ventajas que representan el control de recursos dentro de las fronteras de una organización específica. El poder y la rendición de cuentas que para su uso fueron puestos por los propietarios para su control por los altos directivos de las organizaciones burocráticas tradicionales se ha convertido en un asunto más complejo en aquellas organizaciones donde existe una multiplicidad de accionistas y cuya forma de organización es más horizontal. Las nuevas asimetrías del poder son un reto clave para las nuevas formas organizacionales. La coherencia y la motivación son provistas por una visión y una cultura compartidas. Los cambios en el poder derivan de la posesión de activos tangibles e insumos de poder derivados de la posesión del conocimiento e información.

Junto con algunos muy discutidos logros económicos formales, el neoliberalismo también trajo consigo cambios socioculturales en forma más difusa, pero también importantes: la reevaluación de las utilidades capitalistas como deseables y congruentes con los intereses nacionales, una devaluación concomitante del trabajo organizado e industria protegida como paraísos de rentas y eficiencias económicas, el apoyo de la inversión foránea como necesaria para el crecimiento sostenido, la renovada fe en el mercado con efectos de 'derrame' para la redención de la desigualdad social y la reorientación de las fuentes de orgullo nacional de la resistencia a la hegemonía extranjera y hacia la inserción de los más habilidosos en los círculos del comercio global.

Las tendencias de los procesos de globalización no son realidades inmutables, como pregona el modelo neoliberal hegemónico. La irreversibilidad de la globalización no necesariamente implica que paulatinamente se imponga un modelo neoliberal de economía, sociedad, política y cultura como el único posible sin que se consideren otros modelos globales alternativos. Estar en contra del modelo neoliberal actual como único camino de los procesos de globalización no significa estar en contra de la misma globalización. No existe la pretendida universalidad del modelo único de gestión macroeconómica ni tampoco el mismo proceso de integración a la globalización que como garantía de éxito puedan recetarse para todos los países. Inherente a las prácticas

de los sistemas de gestión macroeconómica es el comportamiento incierto, cíclico y caótico que conlleva colapsos y crisis financieras para los principales agentes económicos.

La cultura intelectual racionalista y científica encuentra sus limitaciones en las manifestaciones de la pluralidad. Para la transformación de la sociedad, es necesario disponer de instrumentos de diagnóstico y análisis de los sistemas reales que determinen qué es lo transformable. La economía política racional se centra en el estudio de los intereses como productores de una dialéctica de la racionalidad e irracionalidad, y al considerar al individuo como la unidad de análisis, no toma en cuenta las estructuras e interacciones de los agrupamientos humanos y su influencia en el desarrollo.

#### **4. Emergencia de una nueva cultura institucional**

Las bases socioculturales facilitan el desarrollo del capital social y su recuperación resulta de la combinación de cambios estructurales y estrategias deliberadas de los agentes económicos y actores políticos y sociales. El capital social es un recurso acumulable que crece si se usa, o se devalúa si no es renovado. Putnam (1995) demostró que los patrones culturales reflejan los modelos históricos de la asociación cívica, los cuales tienen más influencia que las diferencias económicas entre las regiones. Cuando no hay confianza, los arreglos para sanciones y garantías resultan muy costosos, y será difícil aprovechar las oportunidades de cooperación para beneficio mutuo. De acuerdo con Putnam (1993: 183), “la comunidad cívica tiene profundas raíces históricas. Ello es una observación deprimente para quienes ven la reforma institucional como una estrategia de cambio político”.

Por ejemplo, un instrumento de las organizaciones de la sociedad civil para la construcción de la cultura de rendición de cuentas es la inclusión de mecanismos de monitoreo y auditoría social. La auditoría social que deben instrumentar el Estado y la sociedad integrada por componentes de usuarios y grupos sociales a través de los agentes responsables en una cadena de control que se inicia con la formulación y va más allá de la ejecución mediante mecanismos de exigencia de rendición de cuentas. En todo caso, los usuarios constituyen el eslabón débil de la cadena, cuya actuación en la auditoría social tiene que ser en pleno ejercicio de su función de usuarios, en una dualidad que satisfaga sus propias necesidades y su papel dentro del sistema de control so-

cial, incluyendo la connotación cultural negativa del término que alude al control ejercido por los gobiernos sobre las libertades y derechos de la ciudadanía, y que debe ser sustituido por el término control de lo social. En esta misma tónica, es preferible denominar destinatarios y no beneficiarios a quienes son receptores de derechos sociales.

El nuevo pensamiento crítico asume la colectivización del pensamiento en acción en la construcción de alternativas para la convergencia en la diversidad, que requiere una nueva cultura con capacidad de enfrentar a las élites capitalistas hegemónicas y su verdad única, característica de la mentalidad colonialista que todo monetariza y cosifica, y para desestructurar las contradicciones del modelo de desarrollo neoliberal. En este sentido, la expansión del capitalismo globalizador hace pensar a la izquierda en términos de desarrollos desiguales y estrategias de resistencia cultural, política y económica. Thoreau (1921 y 1999) ha dicho que todos los hombres reconocen el derecho a la revolución, como el derecho a rechazar la obediencia y la lealtad, y a resistir a un gobierno cuando su tiranía e ineficiencia son insostenibles.

## 5. Los protagonistas del cambio cultural político

La estructura social de las sociedades contemporáneas experimenta cambios profundos, el más importante es la disminución, en la industria, de los obreros frente a los 'operadores', quienes, más ricos en capital cultural, podrán concebir nuevas formas de organización, nuevas armas de lucha y nuevas solidaridades. El surgimiento de nuevos movimientos sociales con el apoyo de instrumentos tecnológicos de la comunicación que orientan las luchas de resistencia son un medio para construir otra visión del mundo y trabajar por ella sin temer a las convicciones. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son vistas como nuevas formas de organización social y como procesos de transformación y cambio económico, político, social, cultural, etc., mediante la formación de comunidades u organizaciones de protesta y la emergencia de movimientos con nuevas inquietudes y reivindicaciones.

Los nuevos movimientos sociales intentan la construcción de un modelo alternativo al proyecto hegemónico neoliberal mediante prácticas y estrategias de resistencia y organización en redes que, aceptando los principios de la diversidad cultural, ét-

nica, ideológica, política y social, se orientan a modificar la correlación de fuerzas para preparar una transición. Las redes de actores individuales y colectivos “representan un nexo sobresaliente en la relación entre las personas y los sistemas funcionales” (Lechner, 2000: 23). Las nuevas formas de protesta son instrumentalmente mediáticas y utilizan estrategias que exhiben las debilidades y flaquezas de los actores mediante acciones descentralizadas, impulsadas y coordinadas muchas veces espontáneamente por los nuevos movimientos sociales.

Los nuevos movimientos sociales se desarrollan como redes más que como organizaciones estables en periodos activos y en periodos latentes de actividad, pues modifican sus características y presencia mediante la construcción de identidades colectivas. La protesta en los tiempos actuales se caracteriza por una madeja de organizaciones coordinadas en nuevas formas de organización en red que enfatizan los códigos culturales y los roles de identidad de las comunidades. Así, los nuevos movimientos sociales forman redes informales de relaciones de individuos y organizaciones aglutinados en una identidad colectiva que movilizan recursos para la resolución de conflictos.

Los movimientos sociales tienen una producción colectiva de códigos y valores, símbolos, discursos y significados culturales como sistemas de interpretación y acción de la realidad que mediante prácticas cognitivas (Jamson y Eyerman, 1991) generan conocimiento. Sobre el comportamiento instrumental, los significados y conceptos se articulan en la acción social simbólica que tiene lugar en redes, donde se establecen y reproducen los vínculos de solidaridad y comunidad. Los nuevos movimientos sociales actúan como fuerzas resistentes a las presiones sistémicas que apuntan hacia la conformidad, reivindican nuevos espacios de autorrealización y conformación de significados generadores de códigos culturales alternativos a los dominantes, construyen nuevas identidades colectivas con nuevos procesos de acción. Además, facilitan los contactos interactivos entre las diversas redes con heterogéneos enclaves culturales y las llaman a la acción colectiva. Diani (1990) analiza estos efectos en las organizaciones que movilizan recursos de participación, organizaciones que se centran en recursos profesionales y redes transnacionales, para concluir que los movimientos sociales deben ser interpretados en sus estructuras de redes y en sus procesos de construcción de identidades sociales, políticas y culturales.

El análisis de los nuevos movimientos sociales debe considerar la gran heterogeneidad, diferencias y particularidades de su composición social y sus interacciones en función de elementos contextuales que imprimen dinámicas cambiantes a la lógica del comportamiento social. La perspectiva americana de los nuevos movimientos sociales se centra en las elecciones racionales y el cálculo de costes y beneficios para explicar la acción colectiva con una orientación política, cultural, etc. La corriente europea pone un marcado énfasis en los procesos de identidad y su preeminencia, poco racional, en toda acción colectiva.

De acuerdo con Rodríguez Giralt (2002), ambas aproximaciones ofrecen marcos de interpretación útiles e interesantes de la acción colectiva, pero, lejos de resolver su ambición holística, no han hecho más que multiplicar las paradojas e interrogantes que se ciernen sobre la explicación de la acción colectiva. Así, por ejemplo, los actores legitimadores quedan obligados a la observancia de los recursos institucionales para legitimar o deslegitimar acciones.

Se necesita una revolución cultural para no aceptar las formas de dominación, poder y alineación del capitalismo globalizador y para reconstruir la identidad de las comunidades mediante la acción individual y colectiva que afirme la autodeterminación, independencia y autogestión. La aceptación de la pluralidad política y cultural en procesos de autogestión y solidaridad facilita las bases morales, políticas y organizativas del desarrollo de las comunidades. Esta propuesta libera los elementos económicos sociales, políticos, culturales, ambientales, etc. de las personas.

El concepto amplio de derechos humanos implica no solamente las reivindicaciones políticas y civiles, sino también la sostenibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales de la población. La estrategia de desarrollo humano sostenible busca revertir la tendencia del deterioro mediante las libertades contra la discriminación (género, raza, origen, etc.), libertad de la necesidad (nivel de vida decente), libertad para desarrollarse y realizarse (potencialidad humana), libertad del temor (amenazas contra seguridad personal, tortura, etc.), libertad contra la injusticia y violaciones a la ley, libertad para participar (expresión de opiniones, etc.), libertad para tener un trabajo decente, etc. Para que la sostenibilidad tenga sentido, se requieren acción y cambio en todos los niveles conjuntamente (Sutcliffe, 1995: 43-45). Por lo tanto, es necesario que exista coherencia y agregación entre los diferentes niveles, donde las acciones nacionales deben tener

correspondencia con las decisiones locales y estar respaldadas por acuerdos internacionales.

El sistema político que se fundamente en la gobernabilidad democrática genera mecanismos de acuerdos y negociaciones sobre la base de un amplio acceso a la información de carácter público, lo cual permite ampliar las posibles respuestas a la solución de problemas públicos. Las decisiones en el ámbito comunitario local involucran e incrementan el grado de compromiso de los individuos en tareas colectivas, en el resguardo de recursos no renovables que aseguran la sostenibilidad del ambiente a través de su uso más racional, eficiente y estable, y en el cuidado de los bienes y servicios públicos con una orientación de beneficio social que respeta las diversidades biológicas, económicas y culturales. Sin embargo, el cambio institucional de los servicios públicos con una orientación hacia la acción social centrado en los valores de la cultura cívica y en los del capital social es muy complejo, debido a la racionalidad instrumental del enfoque de la eficiencia económica.

Gobierno y empresarios pueden hacer importantes contribuciones a la sostenibilidad de una nueva cultura institucional. Un aspecto relevante de todo programa de gobierno es que éste tenga por objeto la promoción de un mayor acceso de la población a los bienes culturales, educativos e informativos. Esenciales a la democracia son las posibilidades que tiene la población para acceder al conocimiento y el respeto de su derecho a la información que garantizan una participación efectiva. Las redes informales empresariales, por ejemplo, se apoyan en la innovación de la tecnología de la información, facilitan la comunicación en un contexto social para auxiliarse en actividades relacionadas con la nueva cultura institucional y aprovechar las oportunidades que surgen en el ámbito de la globalización.

Los acuerdos internacionales deben ser evaluados según sus contribuciones a la reducción de la pobreza. Un nuevo modelo de desarrollo implica asumir compromisos y responsabilidades para un diseño institucional capaz de producir oportunidades de acceso que propicien el ejercicio de las capacidades autogeneradas de los pobres y consideren las disparidades de las situaciones económicas, políticas y socioculturales como elementos de un mismo proceso.

De acuerdo con Rodríguez Giralt (2002), estos cambios permitirán argumentar que las luchas culturales y sociales contemporáneas, debido en parte al influjo tecnológico, viran su senti-

do, pasan de la política a la cosmopolítica actual, que permite reunir actores muy diversos –incluso antagónicos– en un mismo escenario, precario y global, donde el intercambio de propiedades, la negociación y las alianzas, por ejemplo entre seres humanos y otras entidades, es moneda común. La construcción colectiva de políticas e instituciones culturales es tarea pendiente en la mundialización que se renueva en los procesos de democratización de la sociedad y que necesita concretarse en un proyecto político cultural.

## 6. Transformación institucional

El estudio entre el cambio cultural y la congruencia con la transformación institucional implica la premisa de que la cultura puede generarse y transformarse. Las teorías del cambio de cultura política tratan de explicar la transformación institucional. Las fuentes de cambio institucional que presionan las normas o prácticas institucionalizadas son funcionales, políticas y sociales. Las primeras surgen de problemas percibidos en niveles de desempeño o utilidad asociadas con las prácticas institucionales, ligadas a modificaciones del ambiente, tales como la competencia intensiva por recursos escasos.

North (1990) define las instituciones como las reglas de juego que moldean la interacción humana en una sociedad. Voigt y Engerer (2002) distinguen dos componentes de las instituciones, la regla y la imposición o sanción, para definir las reglas conocidas comúnmente con el fin de estructurar situaciones de interacción repetitivas seguidas de un mecanismo de aplicación y sanción que asegura que la falta de cumplimiento del componente de la regla se sancione.

La función de las instituciones es reducir la incertidumbre a través de elementos importantes como asegurar la propiedad y los contratos de derechos. Las instituciones proveen las estructuras para definir y limitar el conjunto de elecciones de los individuos, lo que reduce la incertidumbre gracias a la regulación de un medio legal de los derechos de propiedad, el establecimiento de convenciones sociales y normas, la preocupación por un desarrollo económico centrado en el desarrollo institucional, etc. En cualquier interacción humana se presenta la incertidumbre estratégica, la cual puede ser constreñida a la conducta.

Las transformaciones organizacionales y los procesos institucionales son precursores críticos del cambio institucional. Los

arreglos institucionales delimitan en forma contingente el juego político generando oportunidades, restricciones y riesgos al desarrollo. Las reglas institucionales inventan la racionalidad. El énfasis original de Weber (1978) es el análisis de la transformación institucional que distingue las dimensiones de la racionalidad, lo que requiere un cambio de énfasis de la acción racional a las formas de racionalidad.

La transformación institucional es vista como una condición de la transición económica con el supuesto de que es posible establecer las reglas básicas de la economía de mercados. La economía de mercado inspirada en el liberalismo económico tiene como contrapunto las economías centralmente planificadas que caracterizaban a los países socialistas, de los cuales sobreviven muy pocos. En este contexto, surgen las propuestas de políticas neoliberales que retoman los principios y tesis clásicas del liberalismo económico promotores de una libertad económica como ideología hegemónica del mercado, que transforman la economía mundial en diferentes grados conforme a la región y al país. La economía de mercado requiere instituciones que facilitan los intercambios.

Las sociedades más desarrolladas han generado sus propias condiciones para la transformación institucional que implica, según Prats (2002: 5):

[...] las reglas estructurantes de la acción colectiva, los modelos mentales, los valores, las actitudes y capacidades y los equilibrios de poder. Esto sólo puede resultar del proceso de aprendizaje social el cual por lo general sólo puede darse incrementalmente. Las correlaciones de que depende la transformación institucional son excesivamente complejas como para permitir su planeamiento válido. Es esa complejidad lo que no sólo hace muy difícil la programación temporal de los cambios sino que producirá también casi inevitablemente transformaciones no intencionadas y efectos imprevistos. La transformación institucional no puede ser sólo fruto de la voluntad humana como sigue pretendiendo el racionalismo instrumental constructivista, aunque como veremos ésta –y con ella los sentimientos y valoraciones éticas– juegan un rol importante.

Para poner en marcha este proyecto, se requiere la transformación institucional con una nueva cultura política en la que se involucren los principales actores. Como variable de la política, la cultura política es entendida por algunos analistas como esencial, mientras que para otros es residual en el análisis de los patrones culturales de la conducta política. La tesis de la congruen-

cia cultural apoya la evidencia de la relación que existe entre las creencias de los ciudadanos y la emergencia de la democracia. La profundidad y amplitud de las normas culturales compatibles con la democracia explican los procesos de transición que ocurren en muchos países. El estudio de la cultura política se fundamenta en encuestas de opinión pública. Inglehart (1990) encontró evidencia de congruencia entre actitudes políticas y estabilidad democrática. Esta congruencia entre la cultura política y el sistema político adquiere importancia en la nueva ola democratizadora, la cual es una oportunidad para analizar y evaluar aspectos como la formación de la identidad de culturas políticas y su conexión con las normas y conductas políticas.

El neoinstitucionalismo económico relaciona en forma inextricable la economía y la política. En el enfoque neoinstitucional de instituciones cognitivas, el énfasis en la transformación institucional se centra más en determinar cómo se reemplazan o transforman prácticas legítimas cognoscitivamente y cómo se terminan los supuestos que se consideran existentes. Así, las instituciones políticas deben promover la transformación institucional hacia formas más democráticas, sistemas de representación y participación, de tal modo que maximice los intercambios entre los actores. Los regímenes políticos son arreglos institucionales que facilitan las diferentes interrelaciones entre los actores. Al respecto, North (1991: 67) argumenta:

[...] la teoría macroeconómica nunca resolverá los problemas que confronta, a menos que reconozca que las decisiones adoptadas en el proceso político afectan críticamente el funcionamiento de la economía. Esto sólo puede hacerse mediante una modelización del proceso económico-político que incorpore las instituciones específicas afectadas y la consiguiente estructura del intercambio político y económico.

La integración de las teorías neoinstitucional y de dependencia de recursos contribuye a predecir la transformación institucional. Los vínculos que explican las diferentes relaciones económicas, sociales, políticas, etc., existentes entre las localidades, regiones, países y globalidad se han analizado desde dos enfoques teóricos: el dependentista y el desarrollista. Los mecanismos de dominación explican las relaciones de dependencia de unos países menos desarrollados a otros más desarrollados. Los teóricos de la dependencia de recursos ven la organización como un sistema abierto dependiente de organizaciones externas y de contingencias ambientales. La función de la provisión de recursos

de acuerdo con la teoría de la dependencia de recursos se refiere a la habilidad del consejo para obtener recursos para la organización, que pueden ser cualquier cosa en términos de fortaleza o debilidad organizacional.

La aplicación de las mejores experiencias en las técnicas, métodos y sistemas de la administración de empresas para mejorar el desempeño de la administración pública es una tendencia que lleva implícita la descentralización de las funciones y el manejo de la transformación institucional. La nueva administración pública es una respuesta de la economía neoliberal a la crisis financiera del Estado-nación. El Estado como articulador de la gobernabilidad en las esferas económicas, sociales y políticas está en constantes transformaciones discontinuas conforme a un nuevo diseño neoliberal.

El viejo modelo de gestión pública burocrática basado en una racionalidad normativa ha cedido paso a un modelo de gestión orientado por una racionalidad tecnocrática de transformación institucional. La concepción de la racionalidad pública es consecuencialista. La teoría de la utilidad esperada, en el que a cada resultado se le asigna una utilidad y para cada opción en una situación de elección existe una probabilidad determinada que se convierta en un producto dado –por lo que a cada opción puede asignarse una utilidad esperada–, es por lo tanto una variante del enfoque consecuencialista de la racionalidad de transformación institucional, aunque no es la única posibilidad.

Por naturaleza, la administración pública es altamente intensiva en información. El gobierno es considerado como un conjunto de sistemas, tales como educación, salud, defensa, ingresos y gastos públicos, administración de recursos naturales, seguro social, etc. La administración pública se basa fuertemente en el uso de las tecnologías de la comunicación y la información para coleccionar, procesar y difundir la información en los dominios público y privado. El aprendizaje es el recurso de transformación institucional más elemental que es limitado por la falta de sistemas confiables de comunicación entre las organizaciones, su indisposición para compartir información, la falta de datos en los requerimientos de la implantación y una práctica eficaz.

Los factores técnicos e institucionales afectan la responsabilidad institucional. Las fuerzas que generan responsabilidad a las nuevas normas son diferentes en el sector público y en el privado. La difusión de las nuevas normas institucionales es lenta y no

afecta todas sus partes. Los elementos que generan heterogeneidad en las organizaciones que responden a la transformación institucional es la lógica usada para influir en las organizaciones, la competitividad de los mercados donde ellas operan y la aplicación generalizada a las organizaciones públicas y privadas que desempeñan la misma tarea para atender a la misma población. Así, un tipo de estructura de gobernabilidad neoinstitucional para la provisión de un servicio público que tiene lugar en empresas privadas con una gobernabilidad de implantación hace que formen una industria del servicio público. La modernización de la gestión pública propuesta con nuevos supuestos explicitados en el paradigma de la nueva administración pública, la cual se instrumenta en la reforma administrativa, ha tenido resultados en lo referente a la prestación de servicios públicos que no han sido del todo positivos.

La explicación de la acción política en un contexto institucional es diferente para esclarecer la transformación institucional en periodos largos. Las presiones políticas resultan de cambios en los intereses y en la distribución del poder que apoya y legitima los arreglos institucionales existentes, como resultado de crisis de desempeño, cambios de ambiente y otros factores organizacionales que cuestionan la legitimidad de las instituciones.

Emprender el cambio institucional considerando los costos de la acción colectiva producidos por quienes resisten a la transformación no siempre resulta racional, como en el caso de los dictadores que prefieren imponer dicho cambio al costo que sea. Las soluciones políticas para los problemas de acción colectiva son procesales o institucionales basadas en toma de decisiones y coerción colectiva. La propuesta de la teoría política clásica, que no es del todo política, es la solución hobbesiana que delega todos los poderes a un soberano, quien procura a través de la coerción encauzar todas las conductas de los actores en la cooperación, es decir, en la necesidad de tener un poder externo que imponga reglas y exija el cumplimiento de los contratos que solucionen en forma cooperativa los dilemas colectivos.

El cambio institucional radical que entra en conflicto con las instituciones existentes se promueve cuando los campos organizacionales son permeables a ideas y modelos de otros campos, acoplados con laxitud y caracterizados por disenso ideológico y cuando la transformación es congruente con los valores e intereses de los actores más poderosos. Los significados compartidos y las creencias colectivas de los campos organizacionales son

reforzados por los procesos regulatorios de las agencias gubernamentales, las cuales presionan normativamente por conformidad en las comunidades.

Los arreglos institucionales delimitan en forma contingente el juego político, con lo que generan oportunidades, restricciones y riesgos al desarrollo. La institucionalización ocurre cuando estas reglas del juego son aceptadas por todos los actores. Los procesos de desarrollo institucional implican cambios en las reglas del juego, las cuales deben estar orientadas por estrategias de eficiencia y eficacia para que las organizaciones logren resultados. Por lo tanto, los cambios en las reglas de juegos que impliquen transformaciones institucionales no siempre son causados por los procesos, técnicas y herramientas administrativas. Más que administradores, lo que se requiere son líderes emprendedores. En aquellas sociedades donde prevalece un ambiente que promueve el desarrollo emprendedor y la innovación de los agentes y actores, los cambios institucionales ocurren con más naturalidad, por lo que se dificulta el transplante de estos procesos de innovación en aquellas sociedades donde no existen las condiciones necesarias.

Los niveles del cambio y transformación institucional van desde lo microinterpersonal y suborganizacional al nivel macrosocial y global. La micropolítica del cambio institucional es el resultado de las interacciones entre diversos actores, actividades y significados.

## 7. Cambio y transformación organizacional

La transformación institucional modifica el carácter y la integridad de las organizaciones. Las instituciones son el conjunto de reglas del juego político que se relacionan con las formas de interacción de los actores y de las organizaciones que integran un sistema político, por lo que la transformación organizacional está relacionada con el cambio de dichas reglas de juego que condicionan las formas de acceso al poder y las relaciones de los ciudadanos con los gobernantes.

Para establecer la diferencia entre un orden institucional y un orden organizacional, Dove (2001) argumenta:

[...] tanto las instituciones como las organizaciones están hechas por la humanidad. Pero tienen naturaleza totalmente distinta, y requieren procesos mentales diferentes para estudiar, comprender y cambiarlas. Las organizaciones son componentes del orden social, mientras que las

instituciones son ese orden. Las instituciones son entidades abstractas, y su fin es facilitar los intercambios entre organizaciones o individuos, permitiéndoles realizar objetivos específicos. Es decir, las instituciones son como las reglas del juego que las organizaciones están jugando.

El cambio y la transformación organizacional avanzan más lento que los cambios institucional y político. Por lo mismo, la transformación institucional que implica conflictos de intereses entre los agentes económicos y actores políticos es más complicada que el cambio y la transformación organizacional. En cualquier interacción humana se presenta la incertidumbre estratégica, la cual puede ser constreñida a la conducta para determinar la eficiencia e innovación, al control de operación global y local, y a la visión centralizada y la autonomía descentralizada, etc. Su diversidad se deriva de fuentes exógenas, percepciones e interpretaciones que dan significado a las instituciones desde una lógica institucional.

La flexibilidad de la combinación dinámica de recursos tiene lugar dentro de las fronteras formales de las organizaciones y entre estas fronteras. Los campos se definen como aquellas organizaciones que, en suma, constituyen un área reconocida de la vida institucional cuyas prácticas se reproducen mediante procesos regulatorios e interactivos. Más que los puntos de vista de las organizaciones como estructuras estables diseñadas para absorber la incertidumbre, las nuevas organizaciones se construyen en la flexibilidad y capacidad para manejar cambios constantes, por lo que es importante lograr la alineación de los componentes organizacionales para preservar la flexibilidad y construir sistemas que se enfrenten con esta paradoja. La administración del cambio y la transformación organizacional implican una mayor descentralización de las decisiones, el uso de sistemas de administración flexible, mayor autonomía de los subsistemas organizacionales, estructuras planas con una mayor circulación de la información, etc.

La administración del Estado puede tener alguna de las formas siguientes: patrimonial, burocrática y la nueva gerencia pública o nueva gestión pública. La nueva gerencia pública es un modelo que se sustenta en el empleo de técnicas, métodos y sistemas de la administración privada y pública orientados a mejorar los procesos, a innovar y al cambio organizacional mediante las denominadas cinco *erres*: reestructuración, reingeniería, reinvención, realineación y reconceptualización, con sus respectivas herramientas que se emplean para la gestión gubernamental

de cometidos de la función pública, orientadas a lograr la calidad y efectividad. La reingeniería de procesos es un cambio radical en las estrategias organizacionales mediante modificaciones profundas a las reglas del juego institucional promovidas por líderes más que por administradores. La democratización del Estado y de la nueva gestión pública son procesos que se correlacionan y se adecuan dependiendo de las diversas situaciones de los Estados nacionales

En los procesos de preinstitucionalización, las organizaciones innovan independientemente buscando soluciones técnicas viables a los problemas locales. El cambio y la transformación organizacional deben orientarse a lograr la eficiencia adaptativa, entendida como la capacidad de una sociedad para aprender a innovar mediante la resolución de problemas que se presentan en el continuo y necesario proceso de adaptación a los cambios ambientales, y se determina por las reglas que diseña la sociedad para regular el juego social que incentiva los comportamientos innovadores a través de las organizaciones. Por ejemplo, nuevas formas de organización, como el 'hipertexto', facilitan los procesos de generación de conocimientos (Nonaka y Takeuchi, 1995), son una forma organizacional híbrida para asegurar la *ambidexterity*, que combina la capacidad de innovación con la habilidad para operar eficientemente, para explorar nuevas posibilidades y explotar el conocimiento ya existente. Por lo tanto, la eficiencia adaptativa se estimula mediante el establecimiento de reglas del juego social que fortalecen los procesos de aprendizaje e innovación.

En los procesos de cambio, transformación y adaptación organizacional, se presenta una tensión dinámica entre la integridad institucional y la responsabilidad con el papel del liderazgo. La adopción de una nueva forma organizacional induce cambios y transformaciones institucionales en las normas, creencias y prácticas hasta que la forma emergente es aceptada por todos. Los ecologistas de la población sugieren que el medio selecciona las organizaciones cuyos elementos estructurales proveen los valores de ajuste más altos, enfatizan el proceso competitivo como impulsor de la transformación institucional y sugieren además que las organizaciones fundadas en una forma específica y combinadas con diferencias en las tasas de sobrevivencia entre organizaciones con diferentes formas producen cambio institucional. La creciente densidad de las organizaciones con una forma

conlleva una mayor legitimidad, la cual se aprecia en una estadística vital (Hannan y Freeman, 1989).

## 8. Arreglos institucionales

De acuerdo con Ayala (2001), el arreglo institucional es el conjunto de reglas que permite, a través de la negociación política, que los actores realicen intercambios económicos y políticos. Los arreglos institucionales acotan el oportunismo, pero incentivan a los políticos para actuar con responsabilidad porque se obligan a hacer revelaciones de las restricciones y de los costos de las ofertas electorales que reciben. Los arreglos institucionales y las negociaciones de los diferentes agentes económicos establecen las instituciones para asegurar sus beneficios mediante la formación de diferentes configuraciones que facilitan las relaciones de complementariedad y de coordinación entre las instituciones, así como también la emergencia de nuevas formas de auto coordinación.

La participación de los diferentes actores políticos, sociales y los agentes económicos mediante procesos de distribución de poder para solucionar los conflictos de intereses incide en la formación de los arreglos institucionales. La filosofía política que supone un continuo entre el orden y el conflicto no es univalente, sino ambivalente porque sus contenidos implican tensiones no radicables entre orden y conflicto, estructura y sujeto, institución y acción, que son expresiones de movimientos de dimensiones constitutivas de la política. De acuerdo con Bardham (2001: 59):

[...] los arreglos institucionales de una sociedad son a menudo el resultado de conflictos distributivos estratégicos entre diferentes grupos sociales, y la desigualdad en la distribución del poder y los recursos puede a veces bloquear el realineamiento de estas instituciones hacia formas conducentes al desarrollo de todos.

Los arreglos institucionales que limitan el desarrollo de la sociedad resultan de los conflictos distributivos del poder para tener acceso a los beneficios del patrimonio en propiedad privada o colectiva. Los espacios vacíos que dejan los arreglos institucionales son fuente recurrente de conflictos que desestructuran los sistemas sociopolíticos.

En arreglos institucionales del Estado de Bienestar universal que cubre a la población total, los grupos de ésta compiten por

beneficios y propician conflictos de interés. La naturaleza secuencial de los procesos políticos dificulta la coordinación de las demandas de los grupos de interés debido a sus presiones. El incremento gradual de la demanda por la protección del ingreso y la provisión de servicios sociales mediante arreglos institucionales del Estado de Bienestar es resultado de la incertidumbre y de las limitaciones en los procesos de toma de decisiones políticas que deben ser secuenciales.

La expansión del gasto en el Estado de Bienestar es resultado de un efecto combinado del interés creciente de la población por nuevos arreglos institucionales para la protección del ingreso y la provisión de servicios sociales, los cambios de las fuerzas políticas y una movilización gradual de nuevos votantes. El existente sistema de arreglos institucionales del Estado de Bienestar repercute en la conducta de los votantes. El incremento de su gasto es influido por las normas constitucionales y por arreglos institucionales que resultan más en sistemas donde hay tendencias de votación mayoritaria que tiende a proteger a ciertos grupos más que en sistemas donde hay más proporcionalidad de las votaciones.

Los distintos arreglos institucionales que soportan los diferentes sistemas de patronazgo o confianza política y el de méritos están orientados por la acción colectiva para la resolución de problemas. Pero ambos sistemas que fundamentan la confianza política y el mérito deben combinarse en un arreglo institucional que responda a las interrelaciones entre los requerimientos de los aparatos político-burocrático-administrativos.

La apertura creciente y la integración internacional de los mercados tienen un impacto en las instituciones nacionales. Por lo tanto, la distribución de los beneficios derivados de un modelo económico basado en procesos de globalización llevados al extremo de generar exclusión de pueblos que no pueden insertarse en el mundo globalizado requiere nuevas formas y arreglos institucionales que realicen las transformaciones para hacer viable la ampliación de oportunidades. La discriminación y la exclusión social son dos fenómenos que demeritan los sistemas democráticos e impiden los procesos de institucionalización democrática. Los excluidos son víctimas del modelo económico político, por lo que deriva en un problema ético que solamente puede ser solventado con su propio derecho para combatir las iniquidades con sus propias formas de movilización y organización hasta alcanzar su propia liberalización, entendida como el conjunto de acciones que desatan las libertades cautivas para

desarrollar la vida humana a través de un nuevo marco institucional. Para ello es necesario reconocer los límites de pobreza y exclusión que los pueblos son capaces de soportar, los impedimentos para la expansión de libertades, oportunidades y capacidades de los individuos.

Por su parte, el fundamentalismo del mercado asume que la búsqueda colectiva del interés privado resulta en equilibrio y estabilidad económica. Entre las teorías del interés privado sobresale la denominada Escuela de Chicago, que interpreta los procesos de la reforma institucional como un intercambio de políticas y rentas. A diferencia del trabajo, el capital transnacional no se encuentra regulado, pero actúa sobre aquél mediante arreglos institucionales que lo sujetan al control directo de los Estados nacionales. El capital transnacional se beneficia de la colaboración de las élites dirigentes locales, que a su vez se distancian de sus bases locales; esto ocasiona un vacío de poder que genera conflictos.

De acuerdo con Burgos Silva (2002), el análisis económico neoinstitucionalista define la institucionalidad jurídica y el desarrollo económico, cuestiona el derecho como instrumento del desarrollo económico, reconoce a las instituciones informales y promueve mecanismos institucionales considerados óptimos. El nuevo institucionalismo atiende a los campos organizacionales como unidades de análisis. El enfoque de la economía institucional sobre el desarrollo se hace desde dos perspectivas teóricas: la teoría de la información imperfecta y el análisis comparativo de los procesos de desarrollo, los cuales fundamentan los arreglos institucionales. La economía institucional estudia la economía de los costos de transacción, la economía de los derechos de propiedad, la teoría del principal agente, los enfoques de economía constitucional y elección pública.

El análisis de los costos de transacción proporciona el contexto de la seguridad jurídica en una economía de libre mercado. Los costos de transacción resultan de una interpretación subjetiva de información, monitoreo y sanción de los acuerdos establecidos. La medición de los costos de transacción, y aún más, los costos de transacción política con su fuerte inclinación a las ineficiencias, tiene muchas dificultades teórico-metodológicas, y su operación representa las fuerzas y debilidades de las instituciones que componen el sistema político.

A partir de los fundamentos teórico-metodológicos de las relaciones entre el desarrollo económico y las instituciones jurídi-

cas que establece la nueva economía institucional, se superan las limitaciones del análisis del ‘movimiento del derecho y el desarrollo’, y se sientan las bases para la construcción de un Estado de derecho que promueve el desarrollo económico. El derecho es un instrumento del Estado, un sistema de incentivos y obstáculos que encauzan los comportamientos en determinados cursos de acción de conformidad con los objetivos que un sistema económico y social se plantea para su proceso de desarrollo. Por lo tanto, el derecho establece los límites propios al poder estatal en el ámbito económico y su capacidad de intervención, posibilitan el diseño de los arreglos institucionales que facilitan la predictibilidad en las interacciones sociales e incentivan los comportamientos coherentes con el modelo de desarrollo deseado.

La información estratégica que tienen los diferentes actores explica su comportamiento estratégico en la racionalidad del diseño de los arreglos institucionales. El estudio de la racionalidad facilita el análisis de la estabilidad de los arreglos organizacionales, su inercia, cambio y conflicto. Los mecanismos del mercado implican costos de transacción como descubrir la relevancia de los precios, la negociación, exigir su cumplimiento, etc.; y en general todos los posibles modos de organización económica implican costos relativos de organizar transacciones con arreglos institucionales. El diseño de las instituciones pragmáticas obedece a contratos deliberados que tienen como base la teoría de la información imperfecta y los costos de transacción.

Las instituciones orgánicas son el resultado impredecible de la evolución gradual de la persecución de intereses individuales. Existe una relación estrecha entre la institucionalización de las normas y el comportamiento individual, es decir, las instituciones se legitiman cuando incentivan a los individuos. Los nuevos arreglos institucionales que originan nuevas formas de gobernabilidad proporcionan beneficios, los cuales compensan ampliamente las inversiones que resuelven las relaciones contractuales, de acuerdo con la teoría de la agencia, entre el principal y el agente, mediante un conjunto de normas organizacionales e institucionales, de tal forma que determinan derechos y obligaciones de los empleados y reducen los comportamientos oportunistas a su mínima expresión. Los cambios institucionales impulsados por la nueva gestión pública causaron nuevas formas y arreglos institucionales tales como las agencias ejecutivas, las agencias reguladoras y las organizaciones sociales.

El análisis económico institucional endogeniza los procesos de toma de decisiones en arreglos institucionales formales e informales. Los sistemas institucionales pueden limitar los alcances del crecimiento económico y el desarrollo social. El bajo desempeño económico está relacionado con el marco institucional formal e informal que regula el funcionamiento del mercado base del proceso de desarrollo. El sistema social gobernable, de acuerdo con Prats (2001: 3), está

[...] estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.

La convergencia de normas, arreglos institucionales y programas incide en la coherencia y sustentabilidad del desarrollo. La identificación de los actores, las demandas, los procesos y las convergencias permiten diseñar estrategias de cooperación. Los procesos institucionales pueden dar cierta estabilidad a los campos organizacionales, aunque éstos siempre están evolucionando y no son estáticos, resuelven mediante consenso negociado socialmente las diferencias de interpretación. Las instituciones, políticas y arreglos sociales como modos de regulación son interactivos entre sí, de tal forma que se refuerzan mutuamente, a tal punto que están en estrecha relación como componentes de la gobernabilidad. Los gobiernos pueden determinar el establecimiento de arreglos institucionales que sean propensos a inducir el crecimiento y el desarrollo. Los actores políticos y sociales deben compartir esfuerzos administrativos para alcanzar el desarrollo compartido. La capacidad para facilitar las interacciones es una cualidad de las instituciones, la cual se manifiesta en los costos de transacción en que incurren para asegurar ciertas transacciones. Por lo tanto, la calidad de un conjunto de instituciones es una variable del crecimiento económico.

En un sistema democrático, los intercambios entre los agentes económicos son costosos e inciertos, sobre todo si no se cuenta con buenos arreglos institucionales. Prats (2001: 3) señala que la *governance*, como metapolítica que concierne “a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil”, tiene una dimensión estructural y otra dimensión dinámica o de proceso. Prats (2001: 3) delimita

las dimensiones de *governance* en la estructura que hace referencia a “los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada” y en la dimensión dinámica o de proceso que alude a “las acciones de los actores” que afectan la estructura.

Desde la perspectiva analítica, *governance* tipifica los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de actores comprometidos en un liderazgo moral (perspectiva normativa). La amplia gama de relaciones contractuales en los fenómenos organizacionales se comprende mejor desde la perspectiva de la estructura de *governance*. La *governance* de las instituciones trata de los arreglos que gobiernan las relaciones de los individuos en las instituciones. El concepto de *governance* y el de gobernabilidad son interdependientes y operables en las estructuras institucionales de los diferentes sistemas económicos, sociales y políticos, aunque se refieren a distintos fenómenos sociopolíticos. Los nuevos mecanismos de *governance* que superan los sistemas de regulaciones existentes son el resultado del desarrollo de nuevas teorías económicas y de su instrumentación mediante el poder político de regímenes conservadores. Las nuevas formas institucionales surgen y se combinan con los arreglos institucionales para formar nuevas estructuras y procesos.

Además, se requiere el conjunto de arreglos institucionales formales e informales que definen las facultades, relaciones y mecanismos de control del comportamiento entre los diferentes niveles de gobierno. La democracia legitima el conjunto de programas y políticas públicas generados en el seno de las instituciones de gobierno y constituyen su actividad fundamental. La política pública legítima se basa en la legitimidad de las instituciones.

Las presiones políticas resultan de cambios en los intereses y en la distribución del poder que apoya y legitima los arreglos institucionales existentes, como resultado de crisis de desempeño, cambios del ambiente y otros factores organizacionales que cuestionan la legalidad de las instituciones. El debilitamiento de los partidos políticos está condicionado por los arreglos institucionales que delimitan los mecanismos, procedimientos y actores involucrados en los procesos de decisiones políticas. Así, los arreglos institucionales inciden directamente en la naturaleza y funcionamiento de los sistemas políticos, pero también condicionan las capacidades de los gobiernos. La acción política tiene como contexto a las instituciones en cuyas estructuras se forman los arreglos institucionales específicos que facilitan las inte-

racciones entre los actores diversos con diferentes intereses y caracterizan el sistema político.

Como ejemplo, las instituciones de los sistemas políticos establecidos en América Latina no tuvieron las capacidades para el establecimiento de una autoridad efectiva capaz de separar los beneficios privados que proporcionaban los beneficios de carácter social, con lo cual se reforzaban las conductas patrimonialistas. De acuerdo con los análisis de Prats (2002), en América Latina existe una “brecha institucional” en relación con otras regiones del mundo que obstaculiza el crecimiento económico y su desarrollo social y político. El desarrollo social requiere un Estado con instituciones más democráticas para alcanzar los fines con un mejor desempeño. La participación en los procesos políticos de las organizaciones sociales mediante arreglos institucionales que promuevan su democratización y garanticen al Estado su capacidad de regulación permitirá a dichas organizaciones su participación en la formulación e implantación de políticas públicas.

El foco central de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil es reestablecer el control democrático de las instituciones en las políticas públicas económicas, sociales y de bienestar, pero se pierde control social y rendición de cuentas cuando estos procesos están muy centralizados. Además, es preciso establecer límites formales e informales a los compromisos económicos de quienes ejercen el poder, tales como mecanismos de descentralización económica y política, con el establecimiento de organismos independientes de regulación y la instauración de los arreglos institucionales para la *accountability* vertical y horizontal de los poderes públicos.

La participación de las instituciones y los actores en las situaciones políticas locales da pie a las condiciones necesarias para el diseño de los arreglos institucionales que faciliten la gobernabilidad. La debilidad de las instituciones económicas va aparejada con instituciones políticas débiles. Las instituciones funcionales maximizan las oportunidades de las organizaciones y las instituciones disfuncionales bloquean el desarrollo de los pueblos. En lo local, las disfuncionalidades institucionales pueden ser mayores por la falta de coordinación con la burocracia del Estado y la carencia de sensibilidad para detectar las necesidades comunitarias en aras de administrar programas de desarrollo. La gestión comunitaria de recursos debe propiciar las condiciones suficientes para la transferencia de funciones del ámbito

nacional al local, con el soporte estructural de arreglos institucionales que faciliten la participación política en un sistema democrático, de tal forma que reduzca las brechas del crecimiento económico y desarrollo social desigual.

## 9. Aprendizaje institucional

El aprendizaje institucional es una solución racional de la dificultad de predecir los efectos futuros de la reforma institucional. La reforma institucional solamente debe ser efectuada si los costos políticos de mantener los arreglos institucionales actuales son más altos que los esperados para la transacción del cambio (Kaiser, 1997). De hecho, las instituciones tienen razón de ser cuando son resultado de arreglos institucionales y de negociaciones de largo plazo entre los diferentes agentes económicos y actores políticos, al adaptar los modelos globales a las condiciones de desarrollo local.

Una nueva realidad político-social, después del colapso del bloque socialista soviético y el surgimiento de los movimientos separatistas en todo el mundo, puede ser el resultado de una ola creciente por la democracia. En las autocracias, los ciudadanos perciben que pueden proveerse los bienes públicos por sí mismos como lo hacen los grandes Estados, donde los grupos demandan mejores arreglos institucionales para hacer un uso más efectivo de los recursos. De existir un florecimiento de la democracia, los Estados pueden beneficiarse de arreglos institucionales supranacionales, con el principio de la subsidiariedad, que limiten los abusos internacionales. El diseño de las políticas debe ser guiado por circunstancias nacionales y locales y ser la posesión de las personas, quienes deben implantar y experimentar sus efectos, con el principio de subsidiariedad que sostiene que las decisiones deben ser tomadas por organismos en arreglos institucionales cercanos a las personas involucradas.

Las nuevas formas y arreglos institucionales requieren características y capacidades que absorban las incertidumbres de las acciones corrosivas de los mercados. Las crisis financieras revelan la importancia de originar y mejorar los arreglos institucionales, en términos de organizaciones, reglas y códigos de comportamiento para garantizar las transiciones a los procesos de globalización económica. El aprovechamiento de las economías de escala a partir de innovaciones tecnológicas y especialización requiere el diseño de complejas estructuras de arreglos institu-

cionales que faciliten las interrelaciones y negociaciones de los diferentes actores y absorban los niveles de incertidumbre.

Por lo tanto, el desafío de la globalización

[...] no es detener la expansión de los mercados globales, sino encontrar las reglas y las instituciones de una *governance* mejor –local, regional, nacional y global– para preservar las ventajas de los mercados y la competencia global, pero también para proveer los recursos comunitarios y medioambientales suficientes para asegurar que la globalización trabaje para la gente y no solo reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas (Martínez, 1999, citada por Prats, 2001: 4).

## Conclusión

La emergencia de una nueva cultura institucional está siendo modelada por los principales agentes económicos y protagonistas de los crecientes procesos de globalización económica. Las nuevas formas de gobernabilidad transnacional en el escenario de la racionalidad económica de los procesos de globalización económica son diseñadas y puestas en marcha en gran medida desde los centros del poder con un enfoque de economía política neoinstitucional. El neoinstitucionalismo económico analiza las fallas de los mecanismos de gobernabilidad del Estado y sus ineficacias, y muestra los fundamentos teórico-metodológicos para el diseño de nuevas formas de gobernabilidad mediante arreglos institucionales y organizacionales, con sus prácticas administrativas tendentes a cambiar la cultura para reorientar las instituciones en un enfoque ‘hacia fuera’.

En la teoría económica neoinstitucional, es cuestionable el hecho de que las instituciones disfuncionales que no alcanzan los niveles óptimos permanezcan durante mucho tiempo y prolonguen el subdesarrollo, debido fundamentalmente a causas de mecanismos de autorrefuerzo en procesos de dependencia. El diseño de nuevos arreglos institucionales y las nuevas formas de gobernabilidad desde la teoría neoinstitucional es desafiada y contestada con la emergencia de una nueva cultura institucional por los protagonistas de los procesos de globalización desde ‘abajo’, principalmente de las acciones de los nuevos movimientos sociales.

El aprendizaje cultural institucional es una solución racional en la dificultad para predecir los efectos futuros de los arreglos institucionales de la reforma institucional. Por lo tanto, el estu-

dio entre el cambio cultural y la congruencia con las transformaciones institucional y organizacional implica el análisis que sugiere que la cultura institucional puede establecerse y transformarse para adaptarse a las nuevas condiciones de los procesos de globalización económica.

## Bibliografía

- Ayala Espino, J. (2001), “Políticas de Estado y arreglos institucionales para el desarrollo de México”, *Planeación y Desarrollo*, edición especial núms. 8/9 mayo, Barcelona, España, pp. 223-228.
- Bardham, P. (2001), “Entendiendo el subdesarrollo: retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres”, *Instituciones y Desarrollo*, núm. 10, octubre, pp. 73-102.
- Burgos Silva, G. (2002), “Estado de Derecho y desarrollo económico: aportes y limitaciones de los análisis neoinstitucionales”, *Instituciones y Desarrollo*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, núms. 12-13, Barcelona, pp. 193-221.
- Diani, M. (1990), “The Network Structure of the Italian Ecology Movement”, *Social Science Information*, vol. 29, núm. 1, marzo, pp. 5-31.
- Dove, S. (2001), “Las decisiones políticas: instituciones vs. organizaciones”, *Paper* núm. 7. Biblioteca de Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad, <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/papers/paper0007.htm>.
- Estefanía, J. (2002), “La enfermedad moral del capitalismo”, *Granito de Arena*, 7 de agosto, Argentina.
- Hannan, M. T., y J. H. Freeman, (1989), *Organizational Ecology*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Inglehart, R. (1990), *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton University Press, Princeton.

- Jamson, A. y R. Eyerman (1991), *Social Movement. A Cognitive Approach*, Polity Press, Cambridge.
- Kaiser, A. (1997), "Types of Democracy. From Classical to New Institutionalism", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 9, núm. 4, pp. 419-444.
- Lawrence, R. Z. (1996), *Regionalismo, multilateralismo e integración profunda*, Brookings, Washington, DC.
- Lechner, N. (2000), "Desafíos en el desarrollo humano: individualización y capital social", *Instituciones y Desarrollo*, núm. 7, pp. 7-34.
- Nonaka, I. y H. Takeuchi (1995), *The Knowledge Creating Company*, Oxford University Press, Nueva York.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- \_\_\_\_\_ (1991), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Olson, M. (1993), "Dictatorship, Democracy and Development", *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 3, septiembre.
- Parsons, T. (1960), *Structure and Process in Modern Societies*, Chicago Free Press, Chicago.
- Petras, J. (2001), "El mito de la tercera revolución científico-tecnológica en la era del imperio neo-mercantilista", *La Página de Petras*, <http://www.eurosur.org/rebellion/petras/revcient280701.htm>, 28 de julio.
- Prats, J. (2002), *Instituciones y desarrollo en América Latina ¿Un rol para la ética?*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 17 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2001), "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", *Instituciones y*

*Desarrollo*, núm. 10, octubre, [http://www.iigov.org/revista/re10/re10\\_04.htm](http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.htm).

Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.

\_\_\_\_ (1995), “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”, *Journal of Democracy*, núm. 6, pp. 65-78.

Reich, S. (1998), “What is Globalization? Four Possible Answers”, *Working Paper* (261), The Helen Kellogg Institute for International Studies, diciembre.

Rodríguez Giralt, I. (2002), *El efecto de las TIC en la organización de la acción colectiva: la virtualización de los movimientos sociales*, mimeo.

Streeter Prieto, J. (1985), *Materiales de trabajo sobre el orden público económico*, mimeo, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Stiglitz, J. (2003), “Lo que aprendí sobre la crisis económica mundial desde el FMI”, *Rebelión*, <http://www.rebellion.org/economia/030901stiglitz.htm>, 1 de septiembre.

Sutcliffe, B. (1995), “Desarrollo versus ecología”, *Ecología política. Cuadernos de debate internacional*, Icaria, Barcelona, pp. 27-50.

Thoreau, H. D. (1921), *Civil Disobedience*, The Little Leather Library Corporation, Nueva York.

Thoreau, H. D. (1999), *Desobediencia civil y otros escritos*, Tecnos, Clásicos del Pensamiento, 32, 3ª ed., Madrid.

Voigt S. y H. Engerer (2002), *Institutions and Transition. Possible Policy Implications of the New Institutional Economics*, German Institute for Economic Research, mimeo.

Weber, M. (1978), *Economy and Society* (G. Roth y C. Wittich, eds.), University of California Press, Berkeley.

Weimer, D. L. (1995), *Institutional Design*, Kluwer, Boston.

Wildasky, A. (1987), "Choosing Preferences by Constructing Institutions", *American Political Science Review*, núm. 81, pp. 3-23.

*Enviado:* 1 de abril de 2004.

*Aceptado:* 16 de noviembre de 2004.

**José Gpe. Vargas Hernández** es doctor en administración pública (Columbia States University), y en economía (Keele University, England), además de tener estudios de doctorado en comportamiento organizacional (Lancaster University), maestro en administración de empresas con especialidad en dirección industrial (Pacific States University); tiene el Marketing Certificate (The British Institute of Marketing) y un diplomado en filosofía (Universidad Panamericana), licenciado en relaciones comerciales por el Instituto Politécnico Nacional. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, investigador asistente en la Universidad de California en Berkeley, profesor investigador del Centro de Estudios Superiores del Noroeste, docente del Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán en el área de ciencias económico-administrativas, catedrático del doctorado interinstitucional de administración de la Universidad Autónoma de Aguascalientes y profesor visitante de ocho universidades. Recientemente obtuvo los premios Internacional de Allies Academies nominado por la International Business Academy y el Global Business and Economic Development. Ha publicado más de 100 trabajos científicos, es autor de dos libros y coautor de ocho. Su experiencia en administración pública municipal se ha desarrollado en Ciudad Guzmán, Jalisco.