

ESPACIO Y DESARROLLO, N.º 16, 2004

CAMBIOS EN LA CULTURA POLÍTICA Y SU IMPACTO EN EL
APRENDIZAJE PARA LAS TRANSFORMACIONES
INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL POR
MEDIO DEL DISEÑO DE NUEVOS ARREGLOS
EN EL ESCENARIO DE LA GLOBALIZACIÓN
ECONÓMICA

*José G. Vargas Hernández*¹

¹ M.B. A. Ph.D. Centro Universitario del Sur. Universidad de Guadalajara, prol. Colón, s/n, Cd. Guzmán. Jalisco, 49000, México. Telefax: +52-341-575-2222. Correo electrónico: <jvargas@cusur.udg.mx>.

RESUMEN

Este trabajo se propone analizar los cambios en la cultura política, en el escenario de la globalización económica, que impactan y promueven transformaciones en las instituciones y organizaciones. Estos cambios y transformaciones inciden en el diseño de nuevos arreglos institucionales mediante un aprendizaje institucional para adaptarse a las nuevas demandas del entorno.

A partir del supuesto de que las teorías del cambio de cultura política tratan de explicar el cambio institucional, se avanza como conclusión que el aprendizaje cultural institucional es una solución racional ante la dificultad para predecir los efectos futuros de los arreglos institucionales en la reforma institucional. Por lo tanto, el estudio del cambio cultural y su congruencia con las transformaciones institucional y organizacional implica el análisis que sugiere que la cultura institucional puede crearse y transformarse para adaptarse a las nuevas condiciones de los procesos de globalización económica.

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

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the changes in the political culture within the economic globalization arena which impact and promote institutional transformations. These changes affect the design of new institutional arrangements by the learning of new surrounding demands.

Departing from the view that the theories of political culture change seek to explain the institutional change, I conclude that the institutional cultural learning is a rational solution to the difficulties in predicting the future effects of the institutional arrangements of the institutional reform. Therefore, the study of the culture change and the congruence with the institutional transformations suggests that the

institutional culture can be created and transformed to adapt it to the new conditions of the economic globalization processes.

Key words: institutional arrangements, institutional learning, political culture change, institutional change, organizational change.

1. CAMBIO DE CULTURA POLÍTICA EN EL ESCENARIO DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

Las teorías del cambio de cultura política tratan de explicar el cambio institucional. 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. De acuerdo con Kaiser (1997), la hipótesis del conservadurismo institucional sostiene que las reformas constitucionales en las democracias son relativamente poco comunes, no debido 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 por medio de un deterioro significativo de la satisfacción de la política pública— se abre una oportunidad para la persecución de planes de reformas.

El aprendizaje cultural institucional es una solución racional frente a la dificultad para predecir los efectos futuros de la reforma institucional. 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 dependencistas institucionales nos conducen a esperar que la evolución de los sistemas políticos democráticos exhiban diferentes patrones, la propuesta de aprendizaje cultural institucional apunta a la convergencia.

El estudio del cambio cultural y su congruencia con el cambio institucional implica el análisis que sugiere que la cultura puede crearse y transformarse. Las transformaciones económicas y políticas también implican transformaciones de los valores sociales, culturales y, sobre todo, de los valores morales. El cambio puede realizarse mediante la ocurrencia de eventos que anulen mecanismos viejos paulatinamente 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 caracterizó por una distribución bipolar del poder, y su finalización marca la profundización de los procesos de la globalización; este periodo estuvo marcado 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 —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. 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 que beneficie 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 habían construido las relaciones internacionales en el periodo de la postguerra 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 postmodernismo se expresan con planteamientos tecnocientíficos conservadores de filósofos del *establishment*, quienes 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, de la diferenciación estructural creciente de estos bienes y activos (Lawrence 1996). Las empresas transnacionales producen y comercian a lo largo y ancho del globo 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, con el 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*. Dado que las empresas nacionales y locales carecen de los medios para competir en igualdad de términos con el capitalismo transnacional, y tienen pocas posibilidades de optar por otra cosa que no sea convertirse en los socios *junior* locales. Petras (2001) 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 medio ambiente de las corporaciones globales que alcanzan niveles altos de expansión mediante el empleo de estructuras multidimensionales, lo que les permiten alcanzar ventajas competitivas sobre sus principales rivales. Desmoralización es la erosión de una forma particular de definir la moral, asociada a papeles que resultan de cambios en el medio ambiente institucional. 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. 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.

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 han 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 más difusos, pero también importantes: la reevaluación de las utilidades capitalistas como deseables y congruentes con los intereses nacionales; una devaluación concomitante del trabajo organizado y de la industria protegida como paraíso 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 pregonaba 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, así como tampoco un único proceso de integración a la globalización que, como garantía de éxito, pueda 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 de 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.

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 hace uso de él, o se devalúa si no es renovado. Putnam (1995) demostró que los patrones culturales reflejan los patrones históricos de la asociación cívica, los cuales tienen más influencia que las diferencias económicas entre las regiones. Cuando no hay confianza, resultan ser muy costosos los arreglos para sanciones y garantías, así como será difícil aprovechar las oportunidades de cooperación para beneficio mutuo. De acuerdo con Putnam (1993a: 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, auditoría social que deben instrumentar el Estado y la sociedad —integrada por componentes de usuarios y grupos sociales— por medio 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 que son del Estado. 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, tanto para satisfacer sus propias necesidades como para ejercer su papel dentro del sistema de control social, incluyendo la connotación cultural negativa del término que alude al control que ejercen 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 titulares de derechos sociales.

El nuevo pensamiento crítico implica la colectivización del pensamiento en acción en la construcción de alternativas tanto para la convergencia en la diversidad —diversidad que requiere de una cultura nueva con capacidad de enfrentar a las élites capitalistas hegemónicas con su verdad única, característica de la mentalidad colonialista que todo monetariza y cosifica— como 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 ha dicho que todos los hombres reconocen el derecho a la revolución como el derecho a rechazar la obediencia y lealtad, y a resistir al gobierno cuando su tiranía e ineficiencia son insostenibles.

2. LOS PROTAGONISTAS DEL CAMBIO CULTURAL POLÍTICO

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 el principio de las diversidades cultural, étnica, 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). La estructura social de las sociedades contemporáneas experimentó cambios profundos, de entre los cuales 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 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. Las nuevas formas de protesta son instrumentalmente mediáticas, y hacen uso de estrategias que exhiben las debilidades y flaquezas de los actores mediante acciones descentralizadas, impulsadas y coordinadas muchas veces espontáneamente por estos 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 y 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. Los nuevos movimientos sociales forman redes informales de relaciones de organizaciones e individuos 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. Por sobre el comportamiento instrumental, los significados y conceptos son articulados 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 que resisten las presiones sistémicas que empujan hacia la conformidad; además, reivindican nuevos espacios de autorrealización y construcción de significados generadores de códigos culturales alternativos a los dominantes; por otro lado, construyen nuevas identidades colectivas con nuevos procesos de acción.

El análisis de los nuevos movimientos sociales debe considerar la gran heterogeneidad, las diferencias y las 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 útiles e interesantes marcos de interpretación de la acción colectiva; no obstante, 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, los actores legitimadores quedan obligados a la observancia de los recursos institucionales para legitimar o deslegitimar acciones. Además, facilitan los contactos interactivos entre las diversas redes con heterogéneos enclaves culturales, y las movilizan a la acción colectiva. Diani (1990) analiza estos efectos en las organizaciones que movilizan recursos de participación, así como en las organizaciones que se centran en recursos profesionales y en las redes transnacionales; con todo ello, concluye que los movimientos sociales deben ser interpretados en sus estructuras de redes y en sus procesos de construcción de identidades sociales, políticas y culturales.

La estrategia de desarrollo humano sostenible busca revertir la tendencia de deterioro mediante las libertades de 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 la seguridad personal, tortura, etc.), libertad de la injusticia y de las violaciones a la ley, libertad para participar (expresión de opiniones, etc.), libertad para tener un trabajo decente, etc.

El concepto ampliado de derechos humanos implica no solamente las reivindicaciones políticas y civiles, sino también las económicas, sociales y culturales de la población. Se necesita de una revolución cultural para no aceptar las formas de dominación, poder y alineación del capitalismo globalizador, así como para reconstruir la identidad de las comunidades mediante una 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.

Para que la sostenibilidad tenga sentido, se requieren acción y cambio en conjunto en todos los niveles (Sutcliffe 1995: 43-45). Por lo tanto, es necesario que exista coherencia y integración entre los diferentes niveles: las acciones nacionales deben ser 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 pública, 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 medio ambiente —mediante su uso más racional, eficiente y estable—, y en el cuidado de los bienes y servicios públicos con una orientación de beneficio social que respete las diversidades biológicas, económicas y culturales. El cambio institucional de los servicios públicos con una orientación hacia la acción social, cambio centrado en los valores de la cultura cívica y en los valores del capital social, es muy complejo debido a la racionalidad instrumental del enfoque de la eficiencia económica.

Un aspecto relevante de todo programa de gobierno es que tenga por objeto promover un mayor acceso de la población a los bienes culturales, educativos e informativos. Esenciales a la democracia son las posibilidades que tenga la población para acceder al conocimiento, así como el respeto a su derecho a la información, factores que garantizan una participación efectiva. Las redes informales empresariales, por ejemplo, se apoyan en la innovación de la tecnología de la información, y facilitan la comunicación en un contexto social tanto para apoyarse en actividades relacionadas como para aprovechar las oportunidades que surgen en el medio ambiente de la globalización.

Los acuerdos internacionales deben ser evaluados en función de sus contribuciones a la reducción de la pobreza. Un nuevo modelo de desarrollo implica adoptar el compromiso y la responsabilidad de generar oportunidades de acceso que propicien el ejercicio de las capacidades autogeneradas de los pobres considerando 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 sentido; así, la política se transforma en la cosmopolítica actual, la que permite reunir actores muy diversos —incluso ontológicamente diversos— en un mismo escenario, precario y global, donde el intercambio de propiedades, la negociación y las alianzas —por ejemplo, entre humanos y no humanos— son moneda común. La construcción colectiva de políticas culturales todavía es una 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.

3. TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

El estudio del cambio cultural y su congruencia con la transformación institucional implica el análisis que sugiere que la cultura puede crearse y transformarse. Las teorías del cambio de cultura política tratan de explicar la transformación institucional. Las fuentes de transformación y cambio institucional que presionan a las normas o prácticas institucionalizadas son las funcionales, las políticas y las sociales. Las funcionales surgen de problemas percibidos en niveles de desempeño o utilidad asociados con las prácticas institucionales, y ligados a cambios del medio ambiente, prácticas 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 en las instituciones —la regla y la imposición o sanción— para definir las (a las instituciones) como las reglas conocidas comúnmente para estructurar situaciones de interacción repetitivas, seguidas de un mecanismo de aplicación y sanción que asegure que la falta de cumplimiento del componente de la regla se sancione. La función de las instituciones es reducir la incertidumbre por medio de importantes elementos 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, y reducen la incertidumbre mediante la regulación de un medio ambiente 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. La filosofía política supone un continuo entre el orden y el conflicto; no es univalente sino ambivalente, porque sus contenidos implican tensiones no radicales entre orden y conflicto, estructura y sujeto, institución y acción, que son expresiones de movimientos de dimensiones constitutivas de la política.

Las transformaciones organizacionales y los procesos institucionales son precursores críticos del cambio institucional. Los arreglos institucionales delimitan en forma contingente el juego político y generan oportunidades, restricciones y riesgos para el desarrollo. Las reglas institucionales inventan la racionalidad. El énfasis original de Weber está en analizar la transformación institucional mediante el análisis de las dimensiones de la racionalidad, lo que requiere un cambio de énfasis: de la acción racional a las formas de racionalidad.

La transformación institucional se ve como una condición de la transición económica, desde el supuesto de que es posible establecer las reglas básicas de la economía de mercado. La economía de mercado inspirada en el liberalismo económico tiene como contrapunto a las economías centralmente planificadas que caracterizaban a los países socialistas, de los cuales todavía 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 transforma la economía mundial en diferentes grados conforme a la región y al país. La economía de mercado requiere de instituciones que faciliten los intercambios.

Las sociedades más desarrolladas han generado sus propias condiciones para la transformación institucional, lo que implica, según Prats:

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 intencionados 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. (Prats 2002)

Para llevar a cabo 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 congruencia 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 se dan en muchos países. El estudio de la cultura política se fundamenta en encuestas de opinión pública. Inglehart (1990) encontró evidencia de congruencia entre las actitudes políticas y la 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, la formación de culturas políticas y su conexión con las normas y conductas políticas.

La integración de las teorías neoinstitucional y de dependencia de recursos contribuye a predecir la transformación institucional. El neoinstitucionalismo económico relaciona en forma inextricable a la economía y a la política. El enfoque neoinstitucional al referirse a las instituciones cognitivas, señala que el énfasis en transformación institucional se centra más en determinar cómo se reemplazan o transforman prácticas legítimas cognoscitivamente y cómo se terminan los supuestos que se considera que existen.

El neoinstitucionalismo se fundamenta más en el razonamiento deductivo y se expresa en dos grandes enfoques: por un lado, en la elección de las estructuras de gobernabilidad de los actores privados en un determinado medio ambiente que se convierte en objeto de análisis económico; por el otro, en la transformación institucional en función de los efectos que los diferentes medios ambientes institucionales tienen en el desempeño económico y en el desarrollo de las instituciones con el apoyo de modelos mentales compartidos e ideologías. La economía neoinstitucional demuestra las deficiencias e incapacidades del Estado como mecanismo de gobernabilidad y coordinación que garantice los acuerdos y compromisos sobre la propiedad. El Estado, el mercado y la comunidad son mecanismos de coordinación y gobernabilidad imperfectos, que presentan cada uno diferentes ventajas y desventajas, pero que se complementan.

Las instituciones políticas deben promover la transformación institucional hacia formas más democráticas, y hacia sistemas de representación y participación, de tal forma que se maximicen los intercambios entre los actores. Los regímenes políticos

son arreglos institucionales que facilitan las diferentes interrelaciones entre los actores. Al respecto, North (1991) argumenta que «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 solo puede hacerse mediante una modelación del proceso económico-político que incorpore las instituciones específicas afectadas y la consiguiente estructura del intercambio político y económico».

Los vínculos que explican las diferentes relaciones económicas, sociales, políticas, etc., existentes entre las localidades, regiones, países y en la globalidad, se han analizado desde dos enfoques teóricos, el dependientista y el desarrollista. Los mecanismos de dominación explican las relaciones de dependencia de unos países menos desarrollados con respecto a otros más desarrollados. Los teóricos de la dependencia de recursos ven a 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 directivo para obtener recursos para su organización, que pueden ser cualquier cosa en términos de fortaleza o debilidad organizacionales.

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 la 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 asignársele 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 su naturaleza, la administración pública es altamente intensiva en información. El gobierno es considerado como una serie 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 de la información para recolectar, procesar y difundir la información en los dominios público y privado. El aprendizaje es el recurso de transformación institucional más fundamental limitado por la falta de sistemas confiables de comunicación entre las organizaciones, su indisposición para compartir información y la falta de datos en los requerimientos de la implementación y una práctica eficaz.

Los factores técnicos e institucionales afectan la responsabilidad institucional. Las fuerzas que dan 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 las partes de estos sectores. Los factores que generan heterogeneidad en las organizaciones que responden a la transformación institucional son la lógica usada para influir en las organizaciones, la competitividad de los mercados en los que estas últimas operan, y la aplicación generalizada de dichas nuevas normas en 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 en su implementación forma una industria del servicio público. La modernización de la gestión pública propuesta bajo nuevos supuestos explicitados en el paradigma de la nueva administración pública —la cual se nutre en la reforma administrativa— ha tenido resultados no del todo positivos en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos.

Explicar la acción política en un contexto institucional es diferente de explicar la transformación institucional en periodos largos de tiempo. 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 medio ambiente y otros factores organizacionales que cuestionan la legitimidad de las instituciones.

A quienes resisten la transformación y el cambio institucional —como los dictadores, por ejemplo— no les resulta racional encarar los costos de la acción colectiva. Las soluciones políticas para los problemas de acción colectiva son procedimentales o institucionales, basados 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 en un soberano, quien procura encausar, por medio de la coerción, 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, cuando estos campos están 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 y generan oportunidades, restricciones y riesgos para el desarrollo. La institucionalización ocurre cuando estas reglas del juego son aceptadas por todos los actores. Los procesos de desarrollo institucional implican transformaciones y cambios en las reglas del juego,

que deben estar orientados por estrategias de eficiencia y eficacia para que las organizaciones logren resultados. Por lo tanto, los cambios en las reglas de juego que implican 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 hace difícil el trasplante de estos procesos de innovación en aquellas sociedades donde no se dan las condiciones necesarias.

Los niveles del cambio y de la transformación institucional van desde lo microinterpersonal y suborganizacional hasta el nivel macro de la sociedad y, más aun, global. La micropolítica del cambio institucional es el resultado de las interacciones entre diversos actores, actividades y significados.

4. CAMBIO Y TRANSFORMACIÓN ORGANIZACIONAL

El cambio y la transformación institucional modifican 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 argumenta que:

[...] tanto las instituciones como las organizaciones están hechas por la humanidad. Pero tienen naturalezas totalmente distintas, 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 de 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 [sic]. (Dove 2001)

El cambio y la transformación organizacional son más lentos para llevarse a cabo que el cambio institucional y político. Por la misma razón, la transformación institucional que implica conflictos de intereses entre los agentes económicos y los 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, el control de operación global y local, la visión centralizada y la autonomía descentralizada, etc. Su diversidad se deriva de fuentes exógenas, percepciones e interpretaciones que dan significado a las instituciones bajo una lógica institucional.

La flexibilidad de una 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 lo agregado 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 la capacidad para manejar cambio constante, por lo que es importante lograr la alineación de los componentes organizacionales para preservar la flexibilidad, así como construir sistemas que se enfrenten con esta paradoja. La administración del cambio y la transformación organizacional implican 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 ser de alguna de las formas siguientes: patrimonial, burocrática, o de nueva gerencia pública —o nueva gestión pública—. La nueva gerencia pública es un modelo que tiene su sustento en el empleo de técnicas, métodos y sistemas de la administración privada y pública orientados a innovar, a mejorar los procesos, y orientados también al cambio y a la transformación organizacional mediante las denominadas *cinco erres*: reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptuación; cada una posee sus respectivas herramientas, empleadas para la gestión gubernamental de cometidos de la función pública orientados a lograr calidad y efectividad. La reingeniería de procesos es un cambio radical en las estrategias organizacionales mediante modificaciones profundas en las reglas del juego institucional promovidas por líderes más que por administradores. La democratización del Estado y la nueva gestión pública son procesos que se relacionan y se adecúan dependiendo de las situaciones diversas 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 debe 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; se determina por las reglas que diseña la sociedad —para regular el juego social— que incentivan los comportamientos innovadores por medio de las organizaciones. Por ejemplo, nuevas formas de organización, como el *hipertexto*, facilitan los procesos de creación de conocimientos (Nonaka y Takeuchi 1995) es una forma organizacional híbrida para asegurar la *ambidexterity* que combina la capacidad de innovación tanto con la habilidad de operar eficientemente como con la de 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 fortalezcan los procesos de aprendizaje e innovación.

En los procesos de cambio, de transformación y de 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 provoca 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 ambiente selecciona las organizaciones cuyos elementos estructurales proveen los más altos valores de ajuste; asimismo, enfatizan el proceso competitivo como impulsor del cambio y la transformación institucional; asimismo, sugieren que las organizaciones fundadas con una forma específica combinadas con diferencias en las tasas de supervivencia entre organizaciones con diferentes formas producen cambio y transformación 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).

5. ARREGLOS INSTITUCIONALES

De acuerdo con Ayala (2001), el arreglo institucional es el conjunto de reglas que permite —por medio de la negociación política— que los actores realicen sus intercambios económicos y políticos. Los arreglos institucionales acotan el oportunismo, pero incentivan a los políticos para actuar con responsabilidad, ya que los obliga 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 y sociales y de los agentes económicos, mediante procesos de distribución de poder para solucionar los conflictos de intereses, incide en la formación de los arreglos institucionales. De acuerdo con Bardham, «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» (2001). Los arreglos institucionales que limitan el desarrollo de la sociedad son el resultado de los conflictos distributivos del poder para tener acceso a los beneficios de los bienes en propiedad privada o colectiva. Los espacios vacíos que dejan los arreglos institucionales son fuente recurrente de conflictos que desestructuran los sistemas sociopolíticos.

En cuanto a los arreglos institucionales de bienestar universal por parte del Estado —que cubre a la población total—, los grupos de la población compiten por beneficios y dan lugar a 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 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 bajo el Estado de bienestar es el resultado de un efecto combinado de, por un lado, el interés creciente de la población por nuevos arreglos institucionales para la protección del ingreso y la provisión de servicios sociales; por otro lado, de los cambios en las fuerzas políticas; y, como un tercer factor, una movilización gradual de nuevos electores. El existente sistema de arreglos institucionales del Estado de bienestar influye en la conducta de los electores. El incremento de este gasto del Estado es influido por las normas constitucionales y por arreglos institucionales que tienen mejores resultados en sistemas en los que hay tendencias de votación mayoritaria, y que tienden a proteger a ciertos grupos más que en sistemas en los que hay más proporcionalidad en las votaciones.

Los diferentes arreglos institucionales que dan soporte a los diferentes sistemas de patronazgo o confianza política, así como al 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 de los mercados y su integración internacional tienen un impacto en las instituciones nacionales. Por lo tanto, la distribución de los beneficios derivados de un modelo económico que se basa en procesos de globalización, llevados al extremo de generar exclusión de pueblos que no pueden insertarse en el mundo globalizado, requiere de nuevas formas y de arreglos institucionales que realicen las transformaciones que hagan 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 esto deviene en un problema ético que solamente puede ser solventado con su propio derecho para combatir las inequidades con sus propias formas de movilización y organización hasta alcanzar su propia liberación, entendida como el conjunto de acciones que liberan las libertades cautivas para desarrollar la vida humana por medio de un nuevo marco institucional. Para ello es necesario reconocer los límites de pobreza y exclusión que los pueblos son capaces de soportar, así como los impedimentos para la expansión de libertades, de oportunidades y de capacidades de los individuos.

Por su parte, el fundamentalismo del mercado da por cierto 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 aquel 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, las que a su vez se distancian de sus bases locales, lo que da lugar a un vacío de poder que genera conflictos.

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; ambas 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 seguridad jurídica en una economía de libre de 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, sobre todo, de los costos de transacción política con su fuerte inclinación a las ineficiencias, tiene muchas dificultades teórico-metodológicas, y su operacionalización 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 jurídicas que establece la nueva economía institucional, se superan las limitaciones del análisis del *movimiento del derecho y el desarrollo*, y se establecen las bases para la construcción del Estado de derecho promotor del desarrollo económico. El derecho es un instrumento del Estado que constituye 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, posibilita el diseño de los arreglos institucionales que facilitan la predictibilidad en las interacciones sociales, e incentiva los comportamientos que concurren en 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.; en general, todos los posibles modos de organización económica implican costos relativos para organizar transacciones bajo arreglos institucionales. El diseño de las instituciones pragmáticas se hace en función de 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 dan origen a nuevas formas de gobernabilidad, proporcionan beneficios que 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 crearon nuevas formas y arreglos institucionales tales como las agencias ejecutivas, las agencias reguladoras y las organizaciones sociales.

El análisis económico institucional unifica los diversos procesos de toma de decisiones en arreglos institucionales formales e informales. Los sistemas institucionales pueden limitar los alcances del crecimiento económico y del desarrollo social. El bajo desempeño económico está relacionado con el marco institucional —tanto formal como informal— que regula el funcionamiento del mercado base del proceso de desarrollo. El sistema social gobernable, de acuerdo con Prats, 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» (2002).

La convergencia de normas, arreglos institucionales y programas incide en la coherencia y sostenibilidad del desarrollo. La identificación de los actores, demandas, procesos y convergencias permite diseñar estrategias de cooperación. Los procesos institucionales pueden dar cierta estabilidad a los campos organizacionales —aunque estos siempre están evolucionando y no son estáticos— al resolver las diferencias de interpretación mediante consenso negociado socialmente. 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 tomar la determinación de establecer 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 que 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 adecuados arreglos institucionales, y tienen una dimensión estructural y otra dimensión dinámica o de proceso. Prats (2002) define la gobernabilidad como metapolítica que concierne «a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil». Prats también delimita las dimensiones de gobernabilidad en la estructura que hace referencia a «los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada» y en la dimensión dinámica o de proceso que se refiere a «las acciones de los actores» que afectan a la estructura.

Desde la perspectiva analítica, la gobernabilidad 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 gobernabilidad. La gobernabilidad 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 operativizables en las estructuras institucionales de los diferentes sistemas económicos, sociales y políticos, aunque se refieren a distintos fenómenos sociopolíticos. Los nuevos mecanismos de gobernabilidad 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 crear nuevas estructuras y procesos.

Además, se requiere del conjunto de arreglos institucionales formales e informales que definan 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 que se generan en el seno de las instituciones de gobierno y que 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 medio ambiente y otros factores organizacionales que cuestionan la legitimidad 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 las instituciones en cuyas estructuras se forman los arreglos institucionales específicos que facilitan las interacciones entre los actores diversos con diferentes intereses, y caracterizan el sistema político.

Como ejemplo, las instituciones de los sistemas políticos establecidos en Latinoamérica no tuvieron las capacidades para el establecimiento de una autoridad efectiva capaz de separar los beneficios privados que proporcionaban de 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» con relación a otras regiones del mundo, brecha que obstaculiza su crecimiento económico y sus desarrollos social y político. El desarrollo social requiere de 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 objetivo central de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil es restablecer 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 para los compromisos económicos de quienes ejercen el poder, tales como mecanismos de descentralización económica y política, establecimiento de organismos independientes de regulación, y la creación de los arreglos institucionales para la contabilidad vertical y horizontal de los poderes públicos.

La participación de las instituciones y de los actores en las situaciones políticas locales crea las condiciones necesarias para el diseño de 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. A escala local, las disfunciones institucionales pueden ser mayores por la falta de coordinación con la burocracia del Estado, así como por la carencia de sensibilidad para detectar las necesidades comunitarias para administrar programas de desarrollo. La gestión comunitaria de recursos debe crear las condiciones suficientes para la transferencia de funciones del nivel 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 del desarrollo social desigual.

6. APRENDIZAJE INSTITUCIONAL

El aprendizaje institucional es una solución racional a la dificultad de predecir los efectos futuros de la reforma institucional. La reforma institucional solamente debe ser emprendida si los costos políticos de mantener los arreglos institucionales actuales son más altos que los esperados costos de 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, y adaptan los modelos globales a las condiciones de desarrollo local.

Una nueva realidad sociopolítica después del colapso del bloque socialista soviético y del surgimiento de los movimientos separatistas en 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 tal como lo hacen los grandes Estados, en 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, bajo el principio de la subsidiariedad, que limiten los abusos internacionales. El diseño de las políticas debe ser guiado por circunstancias nacionales y locales, y debe estar posesión de las personas que deben implementar y experimentar sus efectos, bajo 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 de características y capacidades que absorban las incertidumbres de las acciones corrosivas de los mercados. Las crisis financieras revelan la importancia de crear 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 de especialización requiere el diseño de complejas estructuras de arreglos institucionales 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, en Prats 2001)

BIBLIOGRAFÍA

AYALA ESPINO, J.

2001 «Políticas de Estado y arreglos institucionales para el desarrollo de México». *Revista Planeación y Desarrollo*, n.º 8/9. Barcelona.

BARDHAM, P.

2001 «Entendiendo el subdesarrollo: retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres». *Instituciones y Desarrollo*, n.º 10.

DIANI, M.

1990 «The Network Structure of the Italian Ecology Movement». *Social Science Information*, vol. 29, n.º 1, pp. 5-31.

DOVE, S.

2001 *Las decisiones políticas: instituciones vs. organizaciones*. Paper n.º 7. Biblioteca de Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/papers/paper0007.htm>.

HANNAN, M.T. y J.H. FREEMAN

1989 *Organizational Ecology*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.

INGLEHART, R.

1990 *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

- JAMSON, A. y R. EYERMAN
 1991 *Social Movement. A Cognitive Approach*. Cambridge (Inglaterra): Polity Press.
- KAISER, A.
 1997 «Types of Democracy. From Classical to New Institutionalism». *Journal of Theoretical Politics*, vol. 4, n.º 9, pp. 419-444.
- LAWRENCE, R.Z.
 1996 *Regionalismo, multilaterismo e integración profunda*. Washington, D. C.: Brookings.
- LECHNER, N.
 2000 «Desafíos en el desarrollo humano: individualización y capital social». *Instituciones y Desarrollo*, n.º 7.
- NONAKA, I. y H. TAKEUCHI
 1995 *The Knowledge Creating Company*. Nueva York: Oxford University Press.
- NORTH, D.
 1991 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge (Inglaterra): Cambridge University Press.
 1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge (Inglaterra): Cambridge University Press.
- PARSONS, T.
 1960 *Structure and Process in Modern Societies*. Chicago: Chicago Free Press.
- PETRAS, J.
 2001 «El mito de la tercera revolución científico-tecnológica en la era del imperio neomercantilista». La página de Petras, 28 de julio, <http://www.eurosur.org/rebelion/petras/revcient280701.htm>.
- PRATS, J.
 2002 Instituciones y desarrollo en América Latina ¿Un rol para la Ética? *Instituto Internacional de Gobernabilidad*. 17 de septiembre.
- PUTNAM, R.
 2000 «Bowling Alone». Texto mimeografiado.
 1995 «Bowling Alone: America's Declining Social Capital». *Journal of Democracy*, n.º 6, pp. 65-78.
 1993a *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
 1993b «The Prosperous Community: Social Capital and Public Life». *The American Prospect*, n.º 13, pp. 35-42.
- REICH, S.
 1998 «What is Globalization? Four Possible Answers». *Working Paper*, n.º 261. Notre Dame (Indiana): University of Notre Dame. The Helen Kellogg Institute for International Studies.

RODRÍGUEZ GIRALT, I.

2002 «El efecto de las TIC en la organización de la acción colectiva: la virtualización de los movimientos sociales». En *UOC*. Junio de 2002. Consulta hecha en 13/01/2005. <<http://www.uoc.edu/web/esp/art/uoc/iroduroguoz0602/iroduroguoz0602.html>>.

SUTCLIFFE, B.

1995 «Desarrollo versus ecología». En *Ecología Política. Cuadernos de Debate Internacional*. Barcelona: Icaria, pp. 27-50.

VOIGT, S. y H. ENGERER

2002 *Institutions and Transition- Possible Policy Implications of the New Institutional Economics*. Berlín: German Institute for Economic Research.

WILDASKY, A.

1987 «Choosing Preferences by Constructing Institutions». *American Political Science Review*, n.º 81, pp. 3-23.