

Impacto de los cambios de la Cultura Política en el aprendizaje para las transformaciones institucional y organizacional através del diseño de nuevos arreglos en el escenario de la globalización económica

José Gpe. Vargas Hernández

M.B.A.; Ph.D.

Institute of Urban and Regional Development

E-mail: jvargas08@berkeley.edu

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 ajustarse 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 de la dificultad para predecir los efectos futuros de los arreglos institucionales de la reforma institucional. Por lo tanto, el estudio entre el cambio cultural y la 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 proceso de globalización económica.

Palabras clave

Arreglos institucionales, aprendizaje institucional, cambio de cultura política, cambio institucional, cambio organizacional.

Abstract

This paper has the purpose to analyze changes in political culture in the scenario of economic globalization that impact and promote transformations in institutions and organizations. These changes and transformations lead to the design of new institutional arrangements throughout an institutional learning to adjust to the new environmental demands. Starting from the premise that theories of cultural change try to explain institutional change, it is advanced as a conclusion that institutional cultural learning is a rational solution of the difficulty to forecast future effects of institutional arrangements of the institutional reform. Therefore, the study between cultural change and congruence with institutional and organizational transformations implies the analysis that suggests that institutional culture can be created and transformed for adaptation to new conditions of economic globalization processes.

Key words

Institutional arrangements, institutional learning, political culture change, institutional change, organizational change.

Introducción

El aprendizaje cultural institucional es una solución racional de 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 sus sistema son influidos por 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 ser historias de éxito excepcional. Mientras que el conservadurismo institucional y las propuestas dependentistas institucionales nos conducen a esperar que la evolución de los sistema 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 crearse y transformarse. Las transformaciones económicas y políticas también implican transformaciones de los valores sociales, culturales y sobretodo de valores morales. El cambio 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.

Transformación institucional

El estudio entre el cambio cultural y la 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 asociadas con las prácticas institucionales, ligadas a cambios del medio 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 a las instituciones como las reglas conocidas

comúnmente para 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 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, reduciendo 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 radicables 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 generando oportunidades, restricciones y riesgos al desarrollo. Las reglas institucionales inventan la racionalidad. El énfasis original de Weber es en analizar la transformación institucional, analizando 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 visto como una condición de la transición económica bajo 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 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 retoma los principios y tesis clásicas del liberalismo económico promoventes 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 de instituciones que facilitan los intercambios.

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

Para implementar 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 entre 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, la formación de culturas políticas y su conexión con las normas y conductas políticas.

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

El neoinstitucionalismo se fundamenta más en el razonamiento deductivo y se expresa en dos grandes enfoques: en la elección de las estructuras de governance de los actores privados en un determinado medio ambiente que se convierte en el objeto de análisis económico y 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 garanticen 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, sistemas de representación y participación de tal forma 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) 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 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”.

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 dependencista 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 a la organización como un sistema abierto dependiente de organizaciones externas y de contingencias ambientales. La función de la provisión de recursos de acuerdo a 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.

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 relacionado 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 que “tanto las instituciones como las organizaciones están hechas por la humanidad. Pero tienen naturaleza 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.”

El cambio y la transformación organizacional son más lentos para implementarse que el cambio institucional y político. Por lo mismo, la transformación institucional que implica conflictos de intereses entre los agentes económicos y actores políticos, es más complicado 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 da 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 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 ser de alguna de las formas siguientes, patrimonial, burocrática y la 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 mejorar los procesos, a innovar y al cambio y transformación organizacional mediante las denominadas 5 Rs: Reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización con sus respectivas herramientas que se emplean para la gestión gubernamental de cometidos de la función pública orientados 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 Nueva Gestión Pública son procesos que se correlacionan y se adecuan 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 y se determina por las reglas que diseña la sociedad para regular el juego social que incentivan los comportamientos innovadores a través de las organizaciones. Por ejemplo, nuevas formas de organización, como el “hipertexto”, facilitan los procesos de creación de conocimientos (Nonaka and Takeuchi, 1995), es 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 ambiente selecciona a las organizaciones cuyos elementos estructurales proveen los más altos valores de ajuste, enfatizan el proceso competitivo como impulsor del cambio y la transformación institucional y sugieren además que las organizaciones fundadas con una forma específica combinadas con diferencias en las tasas de sobrevivencia 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 and Freeman, 1989).

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 sus 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. De acuerdo con Bardham (2001), “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 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 arreglos institucionales de Estado de Bienestar universal 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 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 bajo 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 influye en la conducta de los votantes. El incremento del gasto del Estado de Bienestar 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 en las votaciones.

Los diferentes arreglos institucionales que dan soporte a 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 de nuevas formas y 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 deriva 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 liberalización entendida como el conjunto de acciones que liberan 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 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 elites dirigentes locales, las que a su vez se distancian de sus bases locales, dando lugar a un vacío de poder que genera conflictos.

De acuerdo a Burgos Silva (2002), el análisis económico neoinstitucionalista define la institucionalidad jurídica y el desarrollo económico, cuestiona el derecho como instrumento del desarrollo económico y reconoce a las instituciones informales y promueve mecanismos institucionales considerados como 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, las 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 proporcionan el contexto de la 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 aún más, 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 promovente del desarrollo económico. El derecho es un instrumento del Estado que constituye un sistema de incentivos y obstáculos que encausan 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 que concurren al 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 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 a 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 endogeniza los procesos de tomas 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 a Prats (2001), 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 inciden en la coherencia y sustentabilidad del desarrollo. La identificación de los actores, demandas, procesos y convergencias permiten diseñar estrategias de cooperación. Los procesos institucionales pueden dar cierta estabilidad a los campos organizacionales, aunque estos siempre están evolucionando y no son estáticos, resolviendo 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 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 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 cuentan con buenos arreglos institucionales. Prats (2001) 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”, tienen una dimensión estructural y otra dimensión dinámica o de proceso. Prats, (2001) 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 se refiere 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 comprenden 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 operacionalizables 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 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 al 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 a 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 reforzaba las conductas patrimonialistas. De acuerdo a los análisis de Prats (2002), en América Latina existe una “brecha institucional” en relación a otras regiones del mundo que obstaculiza el crecimiento económico y su desarrollo 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 foco 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 a 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 accountability vertical y horizontal de los poderes públicos.

La participación de las instituciones y los actores en las situaciones políticas locales crean 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. A escala 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 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 desarrollo social desigual.

Conclusión

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 llevada 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, adaptando 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 hola creciente por la democracia. En las autocracias, los ciudadanos perciben que pueden proveerse los bienes públicos por sí mismos que 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 ser la posesión de las personas que deben implementar y experimentar sus efectos, bajo el principio de subsidiariedad

que sostiene que las decisiones deben de 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 especialización requiere del diseño de complejas estructuras de arreglos institucionales que faciliten las interrelaciones y negociaciones de los diferentes actores y absorban los niveles de incertidumbre.

Referencias

- Ayala Espino, José (2001). "Políticas de estado y arreglos institucionales para el desarrollo de México". *Revista Planeación y Desarrollo*, Edición especial No. 8/9 Mayo 2001. Barcelona, España.
- Bardham, Pranab (2001). "Entendiendo el subdesarrollo: Retos de la economía institucional desde el punto de vista de los Países Pobres", *Instituciones y Desarrollo* 10, Octubre 2001.
- Dove, Suzanne (2001). *Las decisiones políticas: Instituciones v/s organizaciones*, Paper No. 7. Biblioteca de Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/papers/paper0007.htm>.
- Hannan, M.T., & Freeman, J.H. (1989). *Organizational ecology*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Inglehart, Ronald (1990). *Culture shift in advanced Industrial Society*. Princeton University Press.
- Kaiser, André (1997). "Types of democracy. From classical to new institutionalism", *Journal of Theoretical Politics* 9(4): 419-444.
- Nonaka, I. and Takeuchi, H. (1995) *The knowledge creating company*. New York: Oxford University Press.
- North, D.D. (1991) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Prats, Joan (2002). *Instituciones y desarrollo en América Latina ¿Un rol para la ética?*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. 17 de septiembre de 2002.
- Prats, Joan (2001). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", *Instituciones y Desarrollo*, No. 10, Octubre 2001. Barcelona, España.

Voigt Stefa y Engerer, Hella (2002). *Institutions and transition- Possible policy*

Implications of the new institutional economics, German Institute for Economic Research.