

ARTÍCULO

## ANÁLISIS DE FUNDAMENTOS DE LA TEORÍA INSTITUCIONAL

*José Guadalupe Vargas Hernández, M.B.A.; Ph.D.*  
E-mail: [jvargas@cusur.udg.mx](mailto:jvargas@cusur.udg.mx)

## ANÁLISIS DE FUNDAMENTOS DE LA TEORÍA INSTITUCIONAL

### Resumen

Este trabajo se propone analizar, desde una perspectiva del pensamiento crítico, algunos de los planteamientos de la economía institucional, que constituyen los fundamentos teórico-metodológicos del proyecto de desarrollo, que promueven los procesos de globalización económica. Así, se analizan las diferentes implicaciones que tienen la elección racional, los costos de transacción, la teoría de la agencia y el peligro moral en las instituciones encargadas del desarrollo económico, social y político.

En este análisis se avanza bajo la premisa de que las instituciones necesitan, para su legitimación política y social, solucionar dentro de un sistema democrático los problemas de los efectos distributivos sociales y ambientales perniciosos que provocan, asegurando la primacía de los gobiernos nacionales y locales como los pilares de la gobernabilidad económica global.

**Palabras clave:** Costos de transacción, Economía institucional, elección racional, peligro moral, teoría de la agencia.

### Abstract

This work sets out to analyze from a perspective of the critical thought, some of the expositions of the institutional economy that constitute the theoretical-methodologic foundations of the development project which they promote the processes of economic globalización. Thus, the different implications are analyzed that have the rational election, the transaction costs, the theory of the agency and the moral danger in the institutions in charge of the economic development, social and political.

In this analysis one advances under the premise which the institutions need for their political and social legitimation, to solve within a democratic system the problems of pernicious the social and environmental effects distributivos that cause, assuring primacía the national and local governments like the pillars of the global economic governability.

**Keywords:** Costs of transaction, Institutional economy, rational election, moral danger, theory of the agency.

## INTRODUCCIÓN

El análisis institucional puede enfocarse como un producto o como las reglas de un juego. Bajo el primer enfoque Schutter (1981) define una institución como una regularidad en conducta social que es acordada por todos los miembros de la sociedad, especifica las conductas en situaciones recurrentes concretas como políticas auto formuladas o formuladas por alguna autoridad externa. Bajo el segundo enfoque que considera a la institución como el conjunto de reglas de un juego, North (1990) considera que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o, fundamentalmente, son las restricciones humanamente entendidas que dan forma a las interacciones humanas y que en consecuencia estructuran los incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico.

Las instituciones son consustanciales a la idea de orden económico y se relacionan en torno a las relaciones normativas de la administración pública. 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.

Las instituciones son un conjunto de derechos y obligaciones que afectan a las personas en sus vidas económicas (Matthews, 1986:905). Las instituciones son las reglas del juego que proveen costos bajos para la aplicación de los derechos de propiedad e incentivos para descentralizar las decisiones requeridas para los mercados competitivos (North,1991).

Prats (2002) puntualiza que "Las instituciones son las reglas del juego formales e informales que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones. Las instituciones no son cosas, su existencia es meramente abstracta, no tienen objetivos, aunque cumplen importantes funciones sociales. Son el marco de constricciones e incentivos en el que se produce la interacción social. Se corresponden con determinadas correlaciones o equilibrios de poder y viven y se apoyan en nuestros modelos mentales, valorativos y actitudinales". Las instituciones son reglas de acción, expectativas y normas que determinan parcial o totalmente mediante incentivos y sanciones el comportamiento de los individuos en sociedad. El diseño institucional eficaz incentiva las conductas que maximizan los resultados y que repercuten en el desempeño económico.

Las instituciones son un conjunto de reglas formales e informales que afectan el desempeño económico debido a que su razón de ser es la creación de orden y reducción de incertidumbre de los intercambios, reducen los costos de transacción e inducen a comportamientos cooperativos. Los valores compartidos que reflejan un sistema de creencias de los miembros de una sociedad son un factor importante que contribuye en la legitimación de las instituciones políticas, económico y sociales. El sistema de creencias de los actores del cambio influyen en el tipo de acciones a realizar. Las instituciones tienen como funciones reducir la incertidumbre ambiental, resolver los conflictos, estabilizar y equilibrar los intereses de los agentes económicos y actores políticos, dar continuidad a los proyectos, inducir a las personas a organizar sus actividades, etc.

Las instituciones son realidades abstractas percibidas como reglas y normas que estructuran y delimitan la acción social entre diferentes actores en función de un sistema de incentivos del comportamiento y desempeño de competencias manifiesto en estructuras de poder, modelos mentales y valorativos determinantes de un "valor público". El fin de las instituciones, como entidades abstractas, es el 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. Por lo tanto, las instituciones no pueden ser creadas por decreto sino que son el resultado de un proceso de aprendizaje social.

Las organizaciones son realidades concretas con ordenamientos de recursos para la consecución de objetivos. Por consiguiente la sutileza de diferenciación entre organizaciones e instituciones es relevante para el desarrollo y carecen de neutralidad política y social.

En la teoría institucional, la relación entre racionalidad y conducta institucional es ambiguo. La creación y transformación de las instituciones requieren de la condición de procesos de legitimación para hacerlas más atractivas. Estos procesos pueden tener lugar en poco tiempo o en períodos largos, en forma abrupta, en episodios o en forma incremental. De acuerdo a Easton (1992), los procesos de legitimación requieren de apoyo difuso que proporciona la legitimidad de las instituciones del sistema político y de apoyo específico manifiesto por determinada acción política.

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 el cambio 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. Los arreglos institucionales delimitan en forma contingente el juego político generando oportunidades, restricciones y riesgos al desarrollo.

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 Nueva Economía Política Institucional, sucesora de la economía institucional, evita el holismo de la economía ortodoxa, para apreciar los fenómenos sociales en las instituciones, tales como la cultura corporativa, etc., realizar análisis de las políticas mediante análisis institucional comparativo. En los análisis de la Nueva Economía Institucional, término atribuido a Oliver Williamson, la calidad de las instituciones tiene un papel determinante en el desarrollo y la pobreza, considerando que la ejecución de transacciones tiene un costo.

La Nueva Economía Institucional da origen al término gobernabilidad en referencia a las instituciones que la sociedad debe poseer a fin de monitorear las reglas del juego. La Nueva Economía Institucional deja en claro que las instituciones económicas, políticas y jurídicas son incompletas en cualquier sociedad y, por lo tanto, los costos de transacción no alcanzan los niveles deseados en el paradigma de la eficiencia. El paradigma de la Nueva Economía Institucional se interesa en las cualidades de coordinación de las instituciones, la coordinación está relacionada con el conjunto de instituciones capaces de producir expectativas que hacen posible a los individuos que no siguen los lineamientos de los planes centrales y que difieren en sus metas, para coordinar sus planes exitosamente.

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. 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.

Recientemente, la gobernabilidad se está convirtiendo en titularidad global implementada a través de decisiones y medidas colectivas que son delimitadas bajo esquemas de derecho internacional por instituciones que responden a intereses de la globalización. 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.

Las instituciones son un marco de referencia que facilitan los intercambios económicos dentro y fuera de los mecanismos del mercado. En la nueva economía institucional, los aspectos políticos limitan los beneficios del comercio, como en las situaciones específicas de negociaciones asimétricas debido a que prevalecen intereses creados que originan conflictos distributivos. 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.

La economía institucional estudia la economía de los costos de transacción, la elección racional, la economía de los derechos de propiedad, la teoría del principal agente, los enfoques de economía constitucional y elección pública. En este trabajo se abordan solamente la elección racional, los costos de transacción, la teoría de la agencia y el peligro moral.

## ELECCIÓN RACIONAL

Desde la perspectiva de la elección racional, el tema del desarrollo, visto por la economía política, trata de la forma en que los actores en los mercados realizan conductas estratégicas de elección y razonamiento para maximizar sus propios intereses que persiguen en función de incentivos, así como de los problemas de agregación mediante la teoría de la acción colectiva y de la acción democrática.

El imperio absoluto del mercado, como la única forma de gobernabilidad, congela el orden de cosas existente, descalifica y censura toda alternativa posible. La función del mercado se fundamenta en el *rational choice*, o principio racional, que busca la maximización de beneficios individuales por sobre la noción del bien común, lo que exacerba los derechos individuales por sobre los colectivos y afirma la tendencia al autoritarismo. La capacidad para elegir es la base de la sociedad del consumo mediante la expresión de preferencias.

Así, el ciudadano es reducido a una mera condición de consumidor. La concepción cosmopolita de un gobierno democrático concibe al ciudadano como persona dentro del Estado, pero, además, capaz de mediar entre una diversidad de tradiciones nacionales, comunidades políticas y estilos de vida "alternativos". Es precisamente la diversidad una de las características de los tiempos actuales, y su reconocimiento es una contribución a la riqueza de las sociedades contemporáneas.

Los supuestos económicos de la elección racional y las implicaciones que fluyen lógicamente de estos supuestos sugieren que es el mercado, y no la intervención del Estado, el que asegura la provisión de los términos del contrato que son socialmente eficientes y óptimos para los compradores considerados como una clase. Los mercados son ineficientes en las relaciones de intercambio frecuentes, complejos y cuando son realizados por encargo hay presiones en el calendario y complementariedades en el proceso de producción (Jones, et al, 1997).

La teoría económica de la forma de contratos asume un tipo de conducta racional de parte de compradores, ésta es denominada como "la teoría de la utilidad esperada", de acuerdo con la cual se espera que los compradores usen el mercado para maximizar su utilidad esperada; supuesto conductual que no parece objetable si se considera que los individuos tienen diferentes metas, pero que todos intentan satisfacer sus metas en forma tan económica como sea posible, lo que nos lleva a supuestos acerca de los supuestos de tomas de decisiones.

La teoría de la elección racional, de acuerdo a Coleman (1988), es aquella en la cual cada actor tiene control sobre ciertos recursos e intereses en ciertos intereses y eventos. La elección racional es un enfoque individualista porque confunde el bienestar con las preferencias y con las elecciones.

Para los *expresivistas*, la racionalidad es una forma apropiada de expresión de actitudes y expresiones que no promueven buenos resultados. Para los teóricos de la virtud, la elección racional es la elección que una persona con ciertos rasgos del carácter, tales como el buen juicio, involucramiento emocional y otros rasgos, escogería.

### **Tipos de racionalidad**

El concepto de racionalidad es más amplio que el dominio de la racionalidad formal, instrumental, con un propósito, o medio/ fin. Los mitos racionalizados tienen diferentes componentes de racionalidad. Los cuatro tipos de racionalidad son: la racionalidad práctica, que calcula en forma pragmática los medios para sortear las dificultades; la racionalidad teórica, o construcción de conceptos abstractos precisos, como la deducción, atribución de causalidad, la formación de significados simbólicos; la racionalidad sustantiva o preferencia por valores últimos y la racionalidad formal por el cálculo de medios-fines.

Las fuerzas institucionales y racionales son fuentes alternativas de estructuras y conductas no necesariamente en conflicto, sin embargo se reconoce que los procesos institucionales sobrepasan a los racionales mediante el establecimiento de reglas de racionalidad.

Las investigaciones interdisciplinarias de las ciencias conductuales presentan evidencias sustanciales de que los individuos toman decisiones que se desvían del modelo teórico de la elección racional y de versiones limitadas de la racionalidad como un enfoque que se aproxima a la realidad.

Las evidencias de que la toma de decisiones, en función de elección racional, se desvía sistemáticamente de los supuestos de la maximización de la utilidad, el interés propio y la maximización de la riqueza requiere que los consecuencialistas reemplacen sus preferencias por mercados no regulados con mayor agnosticismo inicial concerniente a la competencia institucional relativa a los mercados y la intervención del gobierno.

Habermas (1992, 408) puntualiza que la teoría de la elección racional todavía se relaciona con la solución del problema Hobbesiano. Los principios que critica son la estabilidad de las preferencias y la conducta de maximización de utilidad. Las preferencias declaradas del individuo no son necesariamente las preferencias que tendrían cuando están mejor informados, lo que prueba que la teoría de la elección racional no es realista o adecuada.

Las bases de los principios del *homo economicus* no pueden explicar convincentemente la emergencia del orden estable, porque cuando tiene preferencias estables no puede deliberar ni elaborar discurso. Aunque tengan información incompleta de las posibles opciones y de sus diferentes consecuencias, las opciones declaradas no son necesariamente estables. Los cambios en la conducta no se deben a cambios en las preferencias debido a la intensificación del discurso, sino a una información más completa. El principio de la estabilidad de las preferencias no origina la posibilidad que después del discurso, la gente prefiera opciones diferentes de aquellas que ha declarado.

La elección racional (*rational choice*) como cuerpo teórico para explicar el comportamiento humano desplaza a los planteamientos basados en las normas y papeles sociales transmitidos por los mecanismos de socialización y la tradición. Los grupos sociales se forman mediante acuerdos voluntarios entre los individuos que ejercitan su elección racional delimitada en términos del beneficio esperado. Los valores sociales limitan la elección racional individual pero proporcionan nuevas posibilidades.

Los valores sociales compartidos favorecen el sentido de pertenencia, fortalecen la identidad comunitaria y sustentan el mercado y el estado como mecanismos de integración y ordenamiento social.

### ***Globalización y desigualdad***

La globalización neoliberal es la hegemonía de la ideología del mercado representada por una "metáfora incontestada por una sociedad en libertad para hacer con la propiedad lo que le plazca sin interferencia del Estado" (Birchfield, 1999).

La globalización tiene diferentes efectos en las dimensiones internas y entre países en desigualdad, la cual se ha incrementado más entre países que dentro de los países, sustancialmente desde 1820. La desigualdad entre países se elevó principalmente durante el siglo XIX, considerado como un período de globalización rápida. Así, un pequeño número de naciones desarrolladas o élites privilegiadas se enajenan en la abundancia de bienes de lujo, mientras que la inmensa mayoría de países carecen de los recursos básicos para proveer a su población de satisfactores esenciales para su subsistencia. Las sociedades nacionales se separan en ricos y pobres.

Por lo tanto, el incremento en la desigualdad parece basarse en la exclusión de una gran parte de la población de los beneficios de la globalización. La exclusión se manifiesta en comportamientos económicos y sociales negativos. Siguiendo a Melucci (1996:84): "Hoy en día, a medida que estamos cada vez más tratando con movimientos que no pueden referirse a ninguna condición social específica, la cuestión de cómo un colectivo deviene eso se ha vuelto más prominente." El temor de que la globalización esté ampliando las brechas entre los pobres y los ricos es resultado de la creencia de que los inversionistas de los países ricos están rapando todas las utilidades de las inversiones internacionales de los países pobres.

La ideología de la democracia del libre mercado constituye el cuerpo teórico y la práctica de la política de desarrollo internacional, pensada como problema de gobernabilidad para establecer las reglas de juego a los agentes económicos ¿Cómo hacer que este sistema de gobernabilidad sea más efectivo, más justo, y más responsable frente a la cambiante situación internacional?

Los agentes económicos realizan transacciones mediante el uso de contratos, normas y procedimientos estandarizados para obtener economías de escala, reducir costos de transacción y una mayor eficiencia en las operaciones internacionales. Las contribuciones de la gobernabilidad en los acuerdos de cooperación internacional han crecido "pero sin progresos sustantivos en los soportes operacionales y con fuertes diferencias sobre los contenidos" (Saldomando, 2002).

La estrategia de la globalización no es la de compartir, sino la de competir, arrebatar, golpear a los otros con el objeto de tener un mejor acceso a los recursos globales mediante el uso de mecanismos del mercado y apoyados en las instituciones globales que no son democráticas. Los procesos de globalización se acompañan de una impresionante destrucción de las instituciones. El proyecto político neoliberal en implementación es el de una destrucción metódica de las colectividades (Bourdeau, 1998), que tiene como finalidad crear las condiciones bajo las cuales la doctrina económica puede realizarse y funcionar.

El mercado carece de la capacidad para integrar a la sociedad porque no tiene la noción de bien común, ni tampoco ofrece igualdad de oportunidades, debido a la perversidad y reduccionismo económico de su mecanismo. A pesar de las limitaciones burocrático-políticas y su incompatibilidad con los objetivos, el Estado puede intentar alcanzar una mayor igualdad sin menoscabo de la eficiencia.

### ***Sociedad civil y globalización***

Debido a los procesos de globalización que traspasan las fronteras de las naciones mediante la emergencia de una sociedad civil global, el Estado transfiere sus responsabilidades hacia las nuevas estructuras sociales y las organizaciones no gubernamentales, de tal forma que los poderes de las naciones se trasladan a un espacio global despolitizado, es decir, que las naciones ceden a la sociedad civil global. La sociedad civil global debe asegurar la igualdad cívica universal caracterizada por el respeto a los derechos humanos como condición de desarrollo de la humanidad.

El mayor reto que enfrenta la sociedad civil es el desarrollo de las facultades para administrar su propia regulación específica de derechos y obligaciones. La autonomía de la sociedad civil se sustenta en las redes sociales que con base en la confianza y reciprocidad, despliegan la esfera pública. La autonomía de la sociedad civil frente al Estado y el mercado debe sostenerse a fin de que prevalezca una relación de interdependencia. Autonomía e interdependencia adquieren un carácter coexistente. La emergencia de las organizaciones de la sociedad civil tiende a equilibrar las relaciones entre el Estado y el mercado, lo cual contribuye a lograr mejores niveles de crecimiento económico, desarrollo social y libertad política de los pueblos y reducir las brechas generadas por las desigualdades. El concepto de sociedad civil amplía la esfera pública superando la dicotomía de lo estatal y privado.

En la teoría de las decisiones colectivas de Coleman (1988) se integra lo micro y macro social sobre la base de la teoría de la elección racional considerando al capital social como recursos de los actores en forma de obligaciones y expectativas, capacidad de fluencia de información de la estructura social y las sanciones de las normas.

El capital social resuelve este problema del gorrón, mediante la implantación de estrategias de sociabilidad que fortalecen los lazos de confianza, cooperación y generosidad entre las partes. El capital social es una forma de reducir los costos de transacción mediante el involucramiento de las relaciones económicas en las relaciones sociales. Además, hay que considerar que las relaciones sociales se manifiestan en forma diferente dentro de las organizaciones (intraorganizacional) que entre las organizaciones (interorganizacional) y su ocurrencia es un punto importante para considerar al momento de elegir entre mecanismos de mercado o de jerarquías. El vínculo social es un recurso del capital social para el desarrollo económico, el cual se presenta en forma neutral para ser aprovechado mediante diferentes estrategias. El capital social es un recurso acumulable que crece si se hace uso o se devalúa si no es renovado.

Las relaciones entre el estado y el mercado son permeadas por un capital social que implica el desarrollo de capacidades sociales que permiten la maximización de los beneficios individuales en función de un conjunto de preferencias y restricciones. Como un componente del capital social, la confianza puede ser cohesiva y cooperativa. La confianza cooperativa puede ser contractual, competencial y de compromiso, (Sako, 1992 y 1998) las cuales es posible operacionalizar porque median entre las teorías basadas en las normas y la de elección racional que pueden ser analizados bajo modelos metodológicos formativos y reflexivos. La racionalidad normativa constriñe la adaptación organizacional y la adquisición de recursos. En este proceso de adaptación organizacional, se presenta una tensión dinámica entre la integridad institucional y la responsabilidad con el papel del liderazgo.

### ***La Gobernancia***

El término gobernancia, que hace referencia a la conducción de las interrelaciones de la sociedad civil con el Estado y el mercado, la coordinación de actores, grupos sociales e instituciones, proviene del francés *gouvernancia* usado en los siglos XVI y XVII y de la noción traducida del Inglés *governance* utilizado para delimitar el ámbito de intervención socioeconómica de las empresas.



Del análisis de Mayntz (2000), que Prats (2001) hace, el término *governance* designa “toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social”. Propone se postule como una cualidad de las sociedades o sistemas sociales, considerando que “un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que 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 puede registrar diversos niveles de institucionalización” La existencia de al menos dos actores y el control de recursos es la base del sistema social.

Las prácticas se reproducen mediante procesos regulatorios e interactivos. En los procesos de preinstitucionalización, las organizaciones innovan independientemente buscando soluciones técnicas viables a los problemas locales. La administración eficaz de los recursos financieros y naturales en el ámbito local representa una acción relevante del gobierno que se proponga como meta el desarrollo local. El desarrollo local debe pivotar sobre la base de interacciones comunitarias solidariamente comprometidas, en forma activa y continuada, independientemente de que existe contigüidad territorial y física.

El gobierno local requiere de una sociedad civil asentada en un territorio con un conjunto de valores y normas que sustentan la identidad con un sistema político que le proporciona el poder capaz suficiente para la transformación de procesos de generación de bienestar y riqueza. La estrategia de crecimiento se orienta hacia el desarrollo local basado en los proyectos municipales impulsados por los actores locales.

Es en las mismas comunidades donde se encuentran grandes reservas de organización político social para la promoción del desarrollo local. La estructuración es un proceso de madurez gradual y especificación de papeles, conductas e interacciones de las comunidades organizacionales, cuyas fronteras y patrones de conducta no son siempre del todo fijas, sino que están bajo definición y sujetas a revisión y defensa. Para Linklater (1998), en las comunidades políticas surgen las luchas por la transformación que dan lugar a la inclusión o a la exclusión, debido a que los grupos dominantes privan a ciudadanos de sus derechos legales y políticos, porque los grupos menos privilegiados lo son debido a que sus derechos legales y políticos por sí mismos no mejoran su situación si no se acompañan de una mejor distribución de la riqueza y el poder y, finalmente, porque se preservan las diferencias culturales entre los ciudadanos.

### ***Política y gobernabilidad***

Las investigaciones de las acciones estratégicas, preferencias y actitudes de los actores de la transición política se centran más en la elección racional que en una dimensión más subjetiva. Tanto los actores políticos, económicos y sociales estratégicos ejercen influencia a través de las estructuras del poder. En esta forma, se filtran a través de las percepciones del medio ambiente de los actores políticos.

Son los actores políticos estratégicos verdaderos operadores políticos que usando las estructuras institucionales existentes articulan intereses, agendas y recursos de actores sociales y agentes económicos en los procesos de toma de decisiones y formulación e implantación de políticas y estrategias. La gobernabilidad democrática de las estructuras institucionales de un sistema económico, político y social facilita las reglas formales e informales de las redes de interrelaciones entre diferentes agentes y actores estratégicos necesarias para los procesos de toma de decisiones colectivas y resolución de sus diferencias de intereses.

Para el análisis de gobernabilidad se requiere el mapeo de las relaciones complejas y diversas de los actores estratégicos. Actor estratégico es “todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos” (Prats, 2001).

## ***Instituciones y Neoinstitucionalismo***

La formación de redes de política pública es una alternativa que tiene el Estado para instrumentar procesos de gobernanza colaborativos y participativos que involucre a los actores en las decisiones y políticas públicas. Las redes que fomentan las relaciones horizontales facilitan los flujos de comunicación y la transferencia de información, fortalecen los compromisos cívicos y logran altos niveles de colaboración y productividad los cuales tienen una fuerte incidencia en el crecimiento económico de una sociedad. Una sociedad que es más desarrollada debe ser más humana, no cuando sus ciudadanos tienen más, sino cuando todos son habilitados con competencias y capacidades para ser más.

La modernización parte de la premisa de que el desarrollo es un proceso evolutivo inevitable que incrementa la diferenciación social, la cual crea sus instituciones económicas, políticas y sociales que siguen el patrón de desarrollo occidental. El desarrollo es un proceso de cambios dinámicos inducidos mediante políticas y estrategias impulsadas por diferentes agentes económicos y actores políticos. El éxito de estas estrategias depende de la participación de los diferentes actores que preparan los cambios desde las instituciones del Estado para trasladar el poder fuera de las organizaciones mismas y dar forma a nuevas configuraciones de clase.

El poder se traslada para quedar en organizaciones que no son democráticas, en las instituciones supranacionales y en las empresas transnacionales. El poder capitalista o *hegemon* cuenta con los recursos y el poder para imponer como una hegemonía transnacional las reglas del desarrollo del capitalismo global a través de estructuras supranacionales. La discriminación y la exclusión social son dos fenómenos que desmeritan los sistemas democráticos e impiden los procesos de institucionalización democrática. El pensamiento crítico tiene como reto plantear esquemas teórico-metodológicos y prácticos que sirva de fundamento para el diseño de alternativas democráticas que den prioridad a la lucha por la opinión pública y para la acción colectiva de los nuevos movimiento sociales.

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. Los sistemas institucionales pueden limitar los alcances del crecimiento económico y el desarrollo social. Por lo tanto el gobierno de un Estado puede usar la fuerza y la coerción para eliminar las fallas de mercado debido a los problemas de la información asimétrica y la acción colectiva, los impedimentos para la contratación, etc. La información asimétrica se presenta en tres niveles: *ex ante*, *interim* y *ex post*.

El neoinstitucionalismo que aglutina enfoques históricos, sociológicos y de la elección racional, surge a principios de la década pasada como un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas y que tienen un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo. El aprendizaje institucional es una solución racional de la dificultad de predecir los efectos futuros de la reforma.

Los sistemas económicos disfuncionales conducen a mecanismos perversos de crecimiento y desarrollo económico. La falta de incentivos adecuados para la participación ciudadana requiere del fortalecimiento del marco institucional. La participación de las organizaciones sociales en los procesos de formulación e implementación de decisiones y políticas públicas incrementa la eficacia de la capacidad de gobierno.

En sociedades sin instituciones gubernamentales no muy bien desarrolladas para vigilar el cumplimiento de contratos como un bien público esencial del gobierno, las interacciones de cooperación económica pueden tener lugar mediante redes informales, las cuales persisten aún en sociedades con sistemas institucionales más perfeccionados.

Tanto los mercados como las instituciones gubernamentales son imperfectas y la pregunta de cual combinación es la más conveniente para promover la felicidad humana necesita acercamientos a situaciones específicas. En los contratos que dan forma a las decisiones basadas en la elección racional, la aplicación de los términos no dan a lugar a contratos que sean óptimos socialmente, mientras que el diseño de términos del contrato por el gobierno da lugar a opciones imperfectas.

El hecho de que los individuos actúen solos en un mercado no regulado no necesariamente logran maximizar la satisfacción de sus preferencias, aunque tampoco sugiere que el gobierno mejorará o empeorará las situaciones mediante instituciones legales. El mejor acercamiento es una amalgama de instituciones de mercado y de Estado. Las instituciones del mercado que incentiva la eficiencia mientras que las instituciones gubernamentales porque dirige los beneficios a los grupos que lo requieren.

De acuerdo a Kaiser (1997), el argumento convencional contra el acercamiento es que los diseños institucionales no están realmente diseñados en el sentido que hay una relación directa entre las intenciones de los agentes económicos, los actores políticos y los resultados institucionales, pero son más o menos el resultado de la evolución histórica. La creación de directorios financieros que establecen las estrategias y políticas bajo las cuales operan los administradores es un ejemplo de las nuevas formas de organización orientadas a la obtención de una maximización de la rentabilidad del capital en el más corto plazo. Sin embargo, para controlar los movimientos de capitales volátiles que al buscar maximizar sus utilidades, destruyen las economías, se hace necesario un rediseño institucional a la arquitectura financiera que reduzca la irracionalidad, complejidad e incertidumbre.

## COSTOS DE TRANSACCIÓN

Coase (1937) introdujo y definió el término costos de transacción como los costos de usar el mercado y que da una racionalidad a la existencia de las firmas. Los costos de transacción son los costos de búsqueda e información, costos de negociación y decisión, y los costos de formulación y aplicación de las políticas, de acuerdo a Dahlman (1979). Los "costos de transacción" resultan de una interpretación subjetiva de información, monitoreo y sanción de los acuerdos establecidos. Como consecuencia de las limitaciones cognitivas para procesar información, determinar los costos de información con relación a los costos de transacción y de las restricciones ambientales como las legales, y de los costos de información.

La noción de los costos de transacción ha sido introducida en el análisis de intercambios en los mercados políticos, los cuales se argumentan (North, 1990) que son más ineficientes que los mercados de bienes y servicios, debido a las complicaciones para medir los intercambios. La estructura de los costos de transacción varía en los mercados económicos y políticos que gravitan en cualquier sociedad, dependiendo de sus arreglos institucionales. Así por ejemplo, las explicaciones en las ciencias sociales y políticas son hechas alrededor de mecanismos, como los costos de transacción, más que de teorías generales.

La calidad de las instituciones está relacionada con los niveles de costos de transacción y los diferentes rangos de intercambios que son viables en un momento determinado. 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. 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.

Los costos de transacción en que se incurren para asegurar ciertas transacciones en una sociedad determinada son un buen indicador de la calidad de las instituciones, por lo que bajo diferentes conjuntos de instituciones se incurren en diferentes cantidades de costos de transacción.

Por lo tanto, la calidad de un conjunto de instituciones es una variable del crecimiento económico y desarrollo social. El marco conceptual del *governance* es la eficacia del conjunto de elementos institucionales que constituyen el capital institucional y que tienen como fin la reducción de los costos de transacción. La economía de los costos de transacción enfatiza los costos de gobierno sobre el fundamento de que aún las transacciones más simples requieren de una estructura de *governance* para proteger de ciertos peligros a las partes que intercambian.

Las integraciones verticales alientan la eficiencia mediante la reducción de los costos de *governance* pero también aumentan las utilidades mediante la formación de monopolios. Las estructuras de *governance* se describen en un continuo que va del mercado spot anónimo en un extremo a la jerarquía perfectamente integrada en el otro, en donde las partes que intercambian están unidas por los mismos arreglos de propiedad y control, pero que proveen incentivos débiles a los administradores para maximizar las utilidades.

Para Jones, et al (1997) las relaciones entre las teorías de los costos de transacción y de redes en las formas de *governance* cuasi jerarquías y de estructuras de redes surgen de las interacciones organizacionales. El *governance* y la gobernabilidad como un atributo de la sociedad son consustanciales al desarrollo socioeconómico, es decir, la gobernabilidad social fundamenta la institucionalización funcional del crecimiento económico y el desarrollo social. Si bien el desarrollo requiere de gobernabilidad, no toda forma de gobernabilidad produce desarrollo (Prats, 2001) El punto es que los gobiernos pueden tomar la determinación de establecer arreglos institucionales que sean propensos a inducir el crecimiento y el desarrollo.

### **Gobernabilidad en crisis**

La gobernabilidad de la sociedad está en riesgo por los procesos de *informalización* de la política democrática que ha modificado los vínculos de lealtad entre el estado y la ciudadanía. Este riesgo es agravado además por los partidos políticos que pierden el rumbo ideológico y programático, lo que les impide ejecutar sus funciones de representación y organización de la política democrática que los faculta para la acción política.

La crisis de gobernabilidad democrática se caracteriza por la disfuncionalidad de las instituciones para solucionar democráticamente los conflictos y que ponen en evidencia las tensiones existentes entre los requisitos de la democracia y los de la gobernabilidad. Las crisis de gobernabilidad pueden ser la oportunidad para que un sistema sociopolítico establezca un nuevo equilibrio institucional que aliente su desarrollo.

Los bajos costos de transacción son esenciales para el crecimiento económico, los cuales varían en los diferentes sistemas de instituciones que existen en las sociedades. Las instituciones son un conjunto de reglas formales e informales que afectan el desempeño económico debido a que su razón de ser es la creación de orden y reducción de incertidumbre de los intercambios, reducen los costos de transacción e inducen a comportamientos cooperativos.

Los valores compartidos que reflejan un sistema de creencias de los miembros de una sociedad son un factor importante que contribuye en la legitimación de las instituciones político económico y sociales. El sistema de creencias de los actores del cambio influyen en el tipo de acciones a realizar. La adaptación al cambio involucra costos de transacción más bajos y mejores resultados que la reforma. La reforma solamente será llevada si los costos políticos de mantener los arreglos institucionales actuales son más altos que los esperados costos de transacción del cambio (Kaiser, 1997).

Si nuevos problemas ocurren o nuevos actores políticos entran al juego, la adaptación es preferida sistemáticamente a la reforma, lo que significa que no nuevos puntos de veto son institucionalizados, lo cual cambiará considerablemente la posición del sistema político en el continuo mayoritario-negociación. Las instituciones tienen como funciones reducir la incertidumbre ambiental, resolver los conflictos, estabilizar y equilibrar los intereses de los agentes económicos y actores políticos, dar continuidad a los proyectos, inducir a las personas a organizar sus actividades, etc.

### ***La Nueva Economía Institucional***

Las imperfecciones del mercado derivan en altos costos de transacción que limitan los incentivos de las estructuras de las economías y causan un desempeño económico pobre. En los análisis de la Nueva Economía Institucional, término atribuido a Oliver Williamson, la calidad de las instituciones tiene un papel determinante en la pobreza, considerando que la ejecución de transacciones tiene un costo. No existe una relación directa entre igualdad y eficiencia porque los pobres carecen de las propiedades necesarias para disparar mecanismos de responsabilidad que controlen el poder del Estado. El monopolio del uso legítimo de la fuerza que tiene el Estado le da una ventaja comparativa en la producción de bienes.

La Nueva Economía Institucional deja en claro que las instituciones económicas, políticas y jurídicas son incompletas en cualquier sociedad y por lo tanto los costos de transacción no alcanzan los niveles deseados en el paradigma de la eficiencia. Bajos costos de transacción en la esfera económica y política que varían dependiendo de los sistemas institucionales que prevalecen en las sociedades, inciden en incrementos del crecimiento económico y por tanto en la reducción de los niveles de pobreza.

El análisis de los costos de transacción proporcionan el contexto de la seguridad jurídica en una economía de libre de mercado. Los mecanismos del mercado implican costos 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. Las diferencias en los precios por los mismos productos en diferentes mercados es una medida para medir la integración de los mercados. El concepto de mercado se significa en los planos espacial, ideológico, la acción social y el institucional.

Los costos de transacción se reducen cuando existen reglas de convivencia sociales que facilitan los intercambios y sancionan su incumplimiento. De acuerdo a la teoría de los costos de transacción, que se fundamenta en las conductas que buscan maximizar sus propios beneficios, los individuos cometerán actos de pillaje, robo, engaños con astucia y mentirán cuando los resultados de tales actividades exceden el valor de las oportunidades alternativas que tiene disponibles y por lo tanto cancela las posibilidades de actos de altruismo y de restricciones autoimpuestas.

El capital social es una forma de reducir los costos de transacción mediante el involucramiento de las relaciones económicas en las relaciones sociales. El vínculo social es un recurso del capital social para el desarrollo económico, el cual se presenta en forma neutral para ser aprovechado mediante diferentes estrategias. El capital social es un recurso acumulable que crece si se hace uso o se devalúa si no es renovado. La sociedad local y regional es uno de los actores sociales que promueven el desarrollo en forma equitativa y equilibrada. Por lo tanto, es claro que para que exista una democratización de la sociedad, es necesario que exista primeramente una transformación socialista.

Las nuevas formas de organización y relación entre el Estado y la sociedad civil se encuentran más bien sujetas a una multiplicidad de dinámicas complejas regidas por los intereses y fines del mercado. De acuerdo a Martínez Noguera (2001), la incorporación de la sociedad civil a las políticas públicas representa una forma para canalizar recursos sociales y capacidades porque se generan economías de escala, se reducen los costos de transacción y se establecen limitaciones a los comportamientos oportunistas.

En las diferentes formas de organización social, la mediación tecnológica juega un papel crucial en las funciones de los movimientos.

Para que el mercado ejerza su función reguladora no es suficiente asegurar la competencia mediante la exigencia de los derechos de propiedad industrial e intelectual. En un ambiente de alta rivalidad y competitividad empresarial, las normas se convierten en instrumentos de poder que aumentan la credibilidad y transparencia en los mercados mundiales, dan orientación y reducen los costos de transacción ahí donde hay limitaciones de información y en capacidad para procesarla y crean seguridad de expectativas a largo plazo marcadas por las complejas interacciones de los agentes involucrados.

### **Las formas de Gobernanza**

Los procesos económicos de globalización conllevan ciertos arreglos estructurales que incorporan a distintos agentes conjuntamente con los actores públicos para el establecimiento de normas y estándares técnicos, laborales, ambientales, sociales, de protección infantil, etc., como la norma SA 8000 *Ethical Trade Initiative* considerada de la quinta generación de estándares, que tienen impacto en los clusters y emplazamientos locales. Así, el establecimiento de normas es parte de la lógica funcional de los procesos de globalización de los mercados. Los diferentes tipos de estándares requieren diferentes formas de *gobernanza*, ya sea las organizaciones formales públicas y privadas y la descentralización más identificada con el mercado. Las formas de *gobernanza* públicas o privadas no ofrecen los elementos para la fijación de estándares. Sin embargo, el análisis institucional comparado facilita la elección de mecanismos de *gobernanza*.

Para los *clusters* y empresas locales con orientación al mercado globalizado, las normas globales señalan un marco de referencia de sus niveles de competitividad. En situaciones similares, las empresas se benefician bajo esquemas de interdependencia, complementación, cooperación y coordinación, ya sea bajo formas de *governance* y estructuras de integración vertical, basadas en redes o en *cuasi* jerarquías. En la era de la globalización, la interdependencia se manifiesta en la ocurrencia de eventos que tienen lugar en un lugar determinado tienen un impacto inmediato y directo en otras partes del mundo. De acuerdo a la teoría de la empresa como una función de producción, no se adapta a los propósitos principales de la organización económica. La teoría de la firma es confundida con la teoría de la función de producción útil por ejemplo, para tomar decisiones de precios en condiciones de competencia.

La teoría de la organización realiza importantes contribuciones a los planteamientos de la teoría de la empresa mediante el empleo de los principios de la economía de los costos de transacción, el reconocimiento de la acción de los agentes y actores, la decisión mediante la elección de formas alternativas de gobernabilidad, etc. La teoría de las organizaciones y el análisis de las políticas públicas caracterizadas por su nivel de incertidumbre, controversia y consenso fundamentan teóricamente el estudio de *governance* mediante la diferenciación de estructuras organizacionales que legitiman su diseño.

La legitimación de formas de *governance* se orienta a la absorción de los niveles de incertidumbre, facilitan la realización de consensos y reducen la controversia. La flexibilidad se incrementa cuando la cooperación se realiza mediante *outsourcing* y subcontratistas y facilitan el acceso a capacidades, experiencias y activos especializados. Los conflictos que resultan de la competencia entre las empresas transnacionales y multinacionales trascienden las instituciones de los Estados nacionales, porque estos no cuentan con las funciones reguladoras para solventar las diferentes situaciones que emergen de la protección de intereses de los grandes capitales transnacionales altamente especulativos

Los procesos de globalización tienen como elementos comunes una reducción sustancial en los costos de transacción en las operaciones y en la emergencia de intercambios de los agentes de las diferentes naciones. Las economías territoriales o economías geográficas integran conjuntos específicos de relaciones entre la localidad y la globalidad rompiendo con la concepción de espacio como apertura progresiva de conjuntos PRE- constituidos localmente. Su fuerza tanto en lo que necesita del exterior como lo que contiene al interior. La economía geográfica introduce la dimensión espacial al razonamiento económico y explica la organización económica del espacio.

Aporta respuestas relacionados con los costos bajos de transporte, la variedad y la heterogeneidad en los fenómenos de polarización que resulta de la concentración geográfica de los agentes heterogéneos y a la dinámica de la polarización desarrollada por los teóricos de la dependencia. Una reducción sustancial de los costos de transporte es un factor importante para que los procesos de globalización se profundicen. La reducción considerable en los costos de transporte permitió mayores flujos migratorios. Los costos de transacción de la liberalización comercial son generalmente altos y habitualmente recaen en las comunidades más pobres y vulnerables. El mismo FMI ha reconocido que "los beneficios de la *mundialización* no se distribuyen equitativamente: unos ganan y otros pierden. No es nada nuevo.

La historia está llena de ejemplos de avances tecnológicos y rápidos cambios económicos que benefician al conjunto de la sociedad, pero que perjudican a ciertos individuos o grupos... Los esfuerzos de los países pobres para integrarse más plenamente en la economía mundial mediante la liberalización comercial y otras reformas orientadas al mercado (algunos dirían presionados por los países industriales y las instituciones financieras internacionales) han ampliado la brecha en materia de ingreso que existe entre los países desarrollados y en desarrollo, y entre ricos y pobres dentro de los países (Larsen, 2002).

La base de los ciclos de expansión de la economía capitalista está en el aprovechamiento de los avances de las revoluciones científicas y tecnológicas impulsadas por la formación de capital intelectual, como patentes y marcas, por las grandes corporaciones transnacionales, las únicas capaces de invertir grandes presupuestos para desarrollar innovaciones y tecnología. El 90% de las patentes de tecnología son propiedad registrada de multinacionales (García Morales, 2001). La adaptación al cambio involucra costos de transacción más bajos y mejores resultados que la reforma.

La nueva estructura neocolonial del Estado se organiza para la transferencia de valores y recursos a las metrópolis donde se ubican las grandes corporaciones transnacionales, las cuales buscan lograr mayores eficiencias en sus economías de escala y de alcance mediante un nuevo sistema de organización laboral que ha entrado en una etapa de especialización colonial como base de la creación de ventajas competitivas. Los cambios organizacionales de las corporaciones globales más importantes se orientan al diseño de estructuras más flexibles, reducción de los costos de transacción, flexibilidad en los sistemas de producción, intensificación de las innovaciones tecnológicas mediante fuertes inversiones en investigación y desarrollo, formación de capital intelectual, humano, relacional, reputacional, etc., entre otros, los cuales son una base para alcanzar la competitividad en la globalización. Las inversiones son usadas como inversión social.

Si México permitió a las industrias maquiladoras de Estados Unidos en la región de la frontera, someterse a los contratos de los sindicatos de trabajadores mexicanos, estas industrias simplemente se moverían a cualquier otra parte y los procesos de industrialización se pararían.

El tamaño de las unidades políticas es influenciado por tres factores: la tecnología, la apertura económica y el grado de homogeneidad. La tecnología tiene un impacto directo en los costos de gobernabilidad en las distancias. La apertura y la integración económica reduce los costos de transacción en los mercados nacionales y los costos de integración política mediante la formulación e implantación de políticas que se orientan a homogeneizar las diferencias individuales, por lo que la democracia funciona mejor en los Estados pequeños. Entre más grande es un Estado tiende a ser más heterogéneo.

Sin embargo, el mercado no es un instrumento estratégico. La utilización de economías de escala y externas en los sistemas de producción generan rendimientos crecientes. Las dos teorías apuntalan las interacciones estratégicas como el fundamento para el equilibrio múltiple de las instituciones, cuyos resultados no siempre adscriben valores de óptimo. El crecimiento se presenta en una interrelación inestable entre las economías de escala y la especialización con los costos de transacción. 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.

Coase (1937) explicó que las fronteras organizacionales dependen más de los costos de transacción que de la tecnología productiva. Las decisiones para organizar los costos de transacción dentro de la empresa se oponen a las decisiones del mercado que dependen de los costos relativos del intercambio interno y externo. El estudio de la racionalidad facilita el análisis de la estabilidad de los arreglos organizacionales, su inercia, cambio y conflicto. En condiciones de incertidumbre, la racionalidad perfecta tiene poco sentido, por lo que Simon (1955) denominó como racionalidad limitada. La racionalidad limitada y los costos de transacción positivos están relacionados. En condiciones de incertidumbre, las probabilidades no se atan a un número finito de eventos como en el caso de situaciones de riesgo donde es posible calcular los valores esperados bajo el marco de referencia de la teoría de las decisiones.

La información estratégica que tienen los diferentes actores explica su comportamiento estratégico en la racionalidad del diseño de los 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.

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. Los campos se definen como aquellas organizaciones que en lo agregado, constituyen un área reconocida de la vida institucional. Por ejemplo, la integración vertical está cambiando rápidamente en los ambientes tecnológicos y ofrece ventajas de desempeño sobre las estructuras horizontales. El nuevo institucionalismo atiende a los campos organizacionales como unidades de análisis.

Las reformas pretenden el funcionamiento eficiente del mercado mediante la reducción de los costos de transacción, procesos de descentralización y modernización de la administración pública. La reforma institucional incorpora los costos de negociación estratégica de los actores políticos delimitados por la asimetría de la información y costos de transacción de los intercambios.

Faguet (1999) sugiere que la descentralización es un nexo entre las decisiones de inversión pública con las necesidades locales, de tal forma que los procesos de descentralización fiscal se identifican como procesos de descentralización administrativa que permite a los gobiernos locales definir sus propias políticas de ingreso y gasto mediante la innovación. Las inversiones son usadas como inversión social. La lógica de la descentralización es la territorialización de la política pública. La delimitación de los espacios territoriales que son considerados como regiones en las cuales se formulan e implementan las políticas públicas o *policies*.

Es en estas condiciones, señala Prats (2002) que "no puede darse en nuestros países la "eficiencia adaptativa" que es la que permite la reforma institucional incremental en las democracias representativas avanzadas. La generación de mecanismos de negociación y acuerdos entre actores para reducir los costos de transacción, fortalecen la sociedad. Los costos de transacción aumentan con la desigualdad en los acuerdos de cooperación.



Los factores estratégicos para promover el desarrollo de los pueblos latinoamericanos tienen que ver con la reforma institucional y con la promoción del papel activo que tiene que desempeñar las organizaciones sociales y la misma sociedad civil en las negociaciones de los acuerdos.

## TEORÍA DE LA AGENCIA

La teoría de la agencia es la más dominante desde los trabajos de Berle y Means (1932) sobre la separación entre la propiedad de los accionistas y el control de los administradores. Los costos de agencia resultan cuando los administradores persiguen sus propios intereses en detrimento de los intereses de los accionistas.

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.

La función de control para monitorear los consejos corporativos de las organizaciones se deriva directamente de la teoría de la agencia que describe el potencial para los conflictos de interés que surgen de la separación de la propiedad y el control organizacional.

En la teoría del principal-agencia se trata de resolver el dilema que existe cuando no coinciden los intereses entre el principal y el agente y tienen además acceso diferenciado a la información en mercados imperfectos y, por lo tanto, se trata de asegurar la lealtad al principal por parte del agente a cambio de un sistema de compensaciones justo. Las soluciones que tiene la teoría de la agencia a este problema son la igualación de oportunidades de acceso a la información mediante el uso de sistemas de evaluación del desempeño, del rendimiento financiero y determinación clara de objetivos, así como el empleo de contratos en el mercado. Por lo tanto, la aplicación al sector público de esta teoría consiste en la creación de un quasi-mercado que transforma el aparato burocrático gubernamental en un conjunto de relaciones contractuales entre agencias públicas y privadas que buscan maximizar sus beneficios a pesar de que el interés de los agentes no siempre es coincidente con el interés de la ciudadanía.

El dilema de la acción colectiva característicamente emerge en un nivel transaccional cuando los agentes son independientes, están conscientes de su interdependencia y no existen agencias que puedan coordinar las acciones de los agentes involucrados. Al aumentar el tamaño de la agencia en las estructuras burocráticas, con controles jerárquicos, la autoridad se distorsiona. Las formas burocráticas familiares incluyen el control jerárquico y las relaciones de autoridad, fronteras relativamente fijas y autoridad de arriba hacia abajo.

La teoría de la agencia y la teoría de la dependencia de recursos son las perspectivas con más aplicaciones en la *governance* corporativa, y por lo tanto, su integración es importante. Las grandes corporaciones requieren de estructuras institucionales de *governance* que acoten la aplicación de la teoría del principal – agente y limite los problemas derivados, como en el caso del denominado oportunismo *ex post*. La *governance* es un producto conformado por redes intra e interorganizacionales que implica los fenómenos de la co-dirección y la co-gestión bajo mecanismos de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas instrumentadas mediante el diseño de estructuras de *governance* inclusivas y supervisadas por el gobierno.

La transformación de capital social en político explica la formación de las políticas públicas con el apoyo instrumental teórico metodológico de la nueva economía institucional, la teoría principal-agente, etc. y, por lo tanto, determinan la acumulación del capital social de los diversos actores y su inversión en áreas diferentes, dependiendo de su capacidad para identificar formas más eficientes de transformación de capital.

En la dimensión política, el gobierno no puede delegar la rendición de cuentas como lo hace con la previsión de los servicios porque debe responder directa o indirectamente como autoridad a la población. Entre los proponente de los enfoques al control y los acercamientos colaborativos a la gobernabilidad hay tensiones que van en aumento, principalmente debido a la coexistencia entre democracia y autoridad. Giddens (1984) y Clegg (1990) sostienen que las reformas del Estado son modificadas por los actores y la dinámica del "agency".

### PELIGRO MORAL

La separación de la propiedad y el control en las grandes empresas identifica el acercamiento al peligro moral y al acercamiento de teoría de la agencia. La teoría de la agencia estudia los mecanismos de incentivos para reducir los costos de la agencia frente al posible peligro moral, definidos como la suma de "los gastos de monitoreo del principal, los gastos relacionados con el agente y las pérdidas residuales que representan las ganancias potenciales de las negociaciones no realizadas debido a que los principales no pueden proveer incentivos perfectos para los agentes, cuando sus acciones no son observadas.

Los sistemas de seguridad social del Estado de bienestar se exponen a los riesgos morales del *free rider* (gorrón) debido a las dificultades para establecer criterios objetivos que discriminen entre los individuos que por a su mala suerte lo necesitan y aquellos que se aprovechan de las circunstancias como beneficiarios que no lo merecen. Una solución al problema del gorrón puede ser mitigada con niveles de beneficios más bajos o bien mediante las normas sociales. En el primer caso se debilita el propósito de los sistemas de seguridad social puede ser más adecuado debido a que quienes imponen las normas sociales y laborales no necesariamente constreñidas a reglas y procedimientos formales, están más cerca del gorrón y están mejor informados con respecto a las circunstancias de los derechos a los beneficios. Las redes cooperativas se sostienen mediante normas sociales que cambian las preferencias de los individuos a través de procesos de socialización evolutiva, dando por resultado que prefieran cooperar más que timar a los demás.

El capital social resuelve este problema del gorrón, mediante la implantación de estrategias de sociabilidad que fortalecen los lazos de confianza, cooperación y generosidad entre las partes. El capital social es una forma de reducir los costos de transacción mediante el involucramiento de las relaciones económicas en las relaciones sociales. El análisis de los costos de transacción proporcionan el contexto de la seguridad jurídica en una economía de libre de mercado. El vínculo social es un recurso del capital social para el desarrollo económico, el cual se presenta en forma neutral para ser aprovechado mediante diferentes estrategias. El capital social es un recurso acumulable que crece si se hace uso o se devalúa si no es renovado.

Los beneficios sociales son expuestos a peligros morales y por lo tanto a *free riding* (problema del gorrón), debido a que los proveedores tienen dificultades para formular criterios objetivos que discriminen entre los individuos con mala suerte pero los que tienen derechos y los gorriones que no tienen derechos. El problema del gorrón puede ser mitigado con más bajos beneficios pero esto debilita el propósito de los beneficios sociales y mediante normas sociales impuestas por los más cercanos informados acerca de las circunstancias de dependencia de los beneficios que aquellos administradores que tienen que identificar a los beneficiarios.

Un pronunciado individualismo conduce a una ruptura de solidaridades entre los sectores sociales que incrementa los niveles de exclusión social. Las relaciones de competencia como base del desarrollo destruyen la armonía y solidaridad en el género humano, mientras que las relaciones de cooperación motivada por un servicio, constituye un acto de moralidad elevada. Los manipuladores pueden tener la expectativa de que otros cooperan, dándose el problema del "gorrón", pero las ilusiones acerca de los bajos costos de cooperación pueden prevalecer.

El sentido de acción colectiva que construyen por los actores sociales en función de atributos sociointerculturales delimitan las identidades individuales y comunitarias. En el libro *La lógica de la acción colectiva* de Olson (1965) se da la noción de la acción colectiva como problema de los grupos para la provisión de bienes públicos como referencia al "free rider" o gorrón en la organización de intereses.

Involucrarse en la acción colectiva, los actores buscan traer el ansiado bien colectivo y dar forma a la colectividad con respecto al bien colectivo. Lo colectivo tiene como complemento necesario la autonomía personal y lo individual, de tal forma que al mismo tiempo que se reconocen derechos y obligaciones, también se parte de la comunidad. El vínculo social de lo colectivo persiste en proyectos comunes a pesar de que la visión de la colectividad sea débil.

Las estrategias de competitividad sistémica que requieren los procesos de la globalización entre las personas involucradas, están determinadas por los beneficios que reciben de la acción colectiva los participantes, quienes en ocasiones en un comportamiento del clásico "gorrón" causan más problemas cuando se aprovechan para sacar ventajas de su poca o nula contribución al esfuerzo sin los pagos correspondientes de la cooperación.

La acción colectiva tiene que ser estimulada por las instituciones que facilitan las actividades y relaciones de las personas. La acción colectiva y la cohesión comunitaria dependen más de lazos interpersonales débiles que de lazos interpersonales fuertes, las cuales incrementan la cohesión de quien es parte del grupo y la exclusión de quien no lo es. De hecho, los procesos de globalización y modernización no eliminan la capacidad de acción colectiva para oponerse al poder, reivindicar derechos humanos, políticos, cívicos, sociales, etc., por lo que las condiciones de inestabilidad e incertidumbre se incrementan. En los países en vías de desarrollo, la acción colectiva plantea toda una problemática para lograr avances institucionales y organizacionales. El pobre confrontó al rico con un problema de acción colectiva: cómo crear arreglos colectivos para controlar los efectos externos de la pobreza, al mismo tiempo que prevenir que otros ricos obtengan ganancias de sus acciones sin contribuir (De Swaan Abram, 1997).

El apoyo para manejar las crisis de la deuda de los países menos desarrollados fue aprovechado por el capitalismo transnacional para imponer el funcionamiento de sus estructuras y exigir el cumplimiento de condiciones. Los programas de ajuste estructural obligan a las naciones deudoras a gastar más de lo que ingresan para pagar los intereses de la deuda en vez de proporcionar servicios sociales a sus empobrecidos ciudadanos. Los fundamentalistas del mercado argumentan que los programas de rescate de las instituciones financieras internacionales crean un peligro moral porque estimulan el mercado financiero para otorgar más crédito que el que realmente necesitan los países.

Para corregir esta falla han incrementado el costo de capital y han involucrando así a los inversionistas locales en sus programas de rescate quienes buscan la rápida recuperación mediante intereses más elevados. Con esto, las economías deudoras están ahora incrementando su deuda más aceleradamente que antes y que las arrastra a la insolvencia. Y para obtener el dinero con frecuencia no les queda más remedio que vender sus activos y agotar sus recursos naturales.

### BIBLIOGRAFÍA

BERLE, A. y MEANS, G, *The modern corporation and private property*, NewYork, Macmillan. 1932.

BIRCHFIELD, Vicki, "Contesting the hegemony of market ideology: Gramsci's 'good sense' and Polanyi's 'double movement'", *Review of International Political Economy* 6:1 Spring 1999: 27-54.

BOURDEAU, Pierre, "The essence of neoliberalism", *Le Monde*, December, 1998.

BURGOS SILVA, Germán,. "Estado de Derecho y desarrollo económico: aportes y limitaciones de los análisis neoinstitucionales", *Revista Instituciones y Desarrollo Institut.*, Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, No. 12-13, 2002, 193-221 pp.

CLEGG, S., *Modern organizations*, Londres, Sage, 1990.

COASE, R., "The nature of the firm", *Económica*, 4, 1937, 386-401.

COLEMAN, James, "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, Chicago, The University of Chicago, Supplement, Vol. 95, 1988, 95-120 pp.

DAHLMAN, C., "The problem of externality", *Journal of Law and Economics*, 22, 1979, 141-62.

DE SWAAN ABRAM, "The receding prospects for transactional policy", *Theory and Society*, Vol. 26/4 August 1997, 561-575 pp.

EASTON, D. "Categorías para el análisis sistémico de la política", En: W.A.A. *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, Ciencia Política, 1992.

FAGUET, J., Does decentralization increase responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia Working Paper SN. World Bank Policy Research, 1999.

GIDDENS, A., *The constitution of society*, Los Angeles, University of California Press, 1984.

HABERMAS, J., *Between facts and norms* (Primera Edición en alemán, 1992), Cambridge, MA: The MIT Press, 1992.

JONES, L. Steven, et al, "Share issue privatizations as financial means to political and economic ends", *Journal of Financial Economics* 53, 1999, 217-253 pp.

KAISER, André, "Types of democracy. From classical to new institutionalism", *Journal of Theoretical Politics* 9(4), 1997, 419-444 pp.

LARSEN, Flemming, "El FMI y las organizaciones no gubernamentales", *Magazine Catalunya Global*, No. 15, 2002.

LINKLATER, A., *The transformation of political community*, South Carolina University Press, 1998.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, "Estado, sociedad civil y gestión pública. Parte I y II", *Magazine* No. 25, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 18 de diciembre del 2001.

MATTHEWS, R.C.O., "The Economics of Institutions and the Sources of Growth", *EJ*, 96, Dec., 1986, 903-18 pp.

MAYNTZ, R., "Nuevos desafíos de la teoría de governance" [En línea] *Instituciones y Desarrollo* 7, 2000, pp. 35-52. Disponible en internet: <http://www.iig/pnud/bibliote/revista/revista7/docs/mayntz.htm>

MELUCCI, A., *Challenging codes. Collective action in the information age*, Cambridge, Cambridge University, 1996.

NORTH, D.D., *Institutions. Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

NORTH, Douglas, "A transaction cost theory of politics," *Journal of Theoretical Politics*, Cambridge University Press, 2 (No. 4), 1990, 355-367 pp.

OLSON, Mancur, *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

PRATS, Joan, "Instituciones y desarrollo en América Latina ¿Un rol para la ética?", *Instituto Internacional de Gobernabilidad*, 17 de septiembre de 2002.

PRATS, Joan, "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", [En línea] *Instituciones y Desarrollo*, No. 10, Octubre 2001, Barcelona, España, Disponible en internet: [http://www.iigov.org/revista/re10/re10\\_04.htm](http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.htm).

SAKO, M. , "Does trust improve business performance?" En: *Lane, C*, 1998.

BACHMANN, R., *Trust within and between organizations*, Oxford University Press.

SAKO, M., *Prices, Quality and trust: Inter-firm relations in Britain and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

SALDOMANDO, Algel, "La cooperación en gobernabilidad", [En línea] *Instituto Internacional de Gobernabilidad*, 2002, Disponible en internet: <http://www.iigov.org/documentoa/tema1/docu0098.htm>

SCHUTTER, A., *The economic theory of institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

SIMON, Herbert A., "A behavioral model of rational choice", 69, *Q. J. Econ*, 99, 1995.

VOIGT STEFA y ENGERER, Hella, "Institutions and transition- Possible policy Implications of the new institutional economics", *German Institute for Economic Research*, 2002.