

1. PRELIMINARES

1.1. TÍTULO: ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO PARA COMPARAR TENDENCIAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA¹

1.2. RESUMEN:

La ponencia se ha estructurado en función del estudio de tres momentos específicos del Institucionalismo. En un primer momento se retoman las iniciales ideas de Veblen, Commons y Mitchell, buscando identificar en ellas el tópico que las conecta con el proceso de construcción de este marco analítico. En un segundo momento, se examina como las ideas de los protoinstitucionalistas mencionados, son retomadas por Coase, Williamson y North en tiempos y contextos relativamente lejanos a los que se plantearon los primeros enfoques, dándole forma a un enfoque analítico concebido para afianzar el rol de las organizaciones y promover la eficiencia en las transacciones sobre las que descansa el bienestar social, la transparencia política y el desarrollo económico. Finalmente se examina la validez y las limitaciones del Institucionalismo para abordar de manera comparativa tendencias estructurales de la Administración Pública en Colombia

1.3. PALABRAS CLAVES

- Institucionalismo – Evolución
- Institucionalismo – Conceptos fundamentales
- Institucionalismo y Administración Pública

1.4. AUTOR: Adolfo Enrique Mendoza (emendoza545@gmail.com). Candidato a Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Historia Política de la Universidad Industrial de Santander, Especialista en Educación de la Universidad Autónoma de Bucaramanga en convenio con la FIPCAM. Docente del Dpto. de Estudios Socio humanístico de la UNAB. Investigador con proyectos activos en los grupos de *Ciencia Política* adscrito al Instituto de Estudios Políticos y *Transdiscipliniedad, cultura y política*, de la Universidad Autónoma de Bucaramanga.

¹ Texto de la ponencia presentada el 24 de septiembre del 2014 en el III Congreso colombiano de Ciencia Política realizado por la Asociación Colombiana de Ciencia Política (ACCPOL), las Universidades ICESI y Javeriana en Cali (Valle del Cauca).

2. INTRODUCCIÓN

“Las instituciones no son una variable más y no se trata de decir simplemente las instituciones también importan. Para el institucionalismo histórico, las instituciones estructuran la política y dejan una honda huella en los resultados políticos, ya que no sólo moldean las estrategias, sino que definen también los objetivos y encarrilan las situaciones de cooperación y conflicto (...) Decir que el comportamiento está gobernado por reglas no quiere decir que éste sea trivial o no razonado. El comportamiento acotado por reglas es, o puede ser, profundamente reflexivo. Las reglas pueden reflejar lecciones complejas producto de la experiencia acumulada, y el proceso a través del cual se determinan y aplican las reglas apropiadas implica altos niveles de inteligencia, discurso y deliberación humanos. En ese terreno parecen tener respuestas más adecuadas los autores que entienden la elección racional como un proceso acotado por constreñimientos institucionales”(Powell, Walter y Dimaggio, Paul.2001)

2. LA CONFIGURACION DEL MODELO

Lo que ahora llamamos institucionalismo, es un marco analítico, no tanto una teoría, con una gran complejidad en su proceso de configuración, debido a que sus orígenes si bien se remontan a las disquisiciones de la economía norteamericana de principios de finales del siglo XIX y primeras décadas del XX, han logrado influenciar otras disciplinas sociales como la Sociología, la Historia y la Ciencia Política. La presente sección indaga el contexto y los aportes de una lista de intelectuales, intentando llegar al *quid* de sus reflexiones e identificar de esta manera la génesis de los conceptos y principios de este novedoso enfoque.

2.1. MIRADA A LA PRIMERA GENERACION: VEBLEN, COMMONS Y MITCHELL

En 1857, mientras en México se juraba la constitución federal, en Argentina se inauguraba la primera línea del ferrocarril oeste, Ottawa se convertía en la capital de Canadá, en Colombia se estrenaba la participación directa de los ciudadanos en los procesos electorales y en Estados Unidos la posesión del flemático James Buchanan en un convulsionado contexto hacía presagiar el advenimiento de la primera guerra civil de ese país; en Manitowoc, ciudad del condado del mismo nombre, ubicada en el costado oriental de actual Estado de Wisconsin, nació Thorstein Veblen. Hijo de inmigrantes noruegos, miembro de un austero hogar y autor en 1899 del libro *Teoría de la clase ociosa*, obra en la que nuestro personaje cuestionaba la ostentación y el exagerado consumo de los sectores más pudientes de los Estados Unidos, siendo ese uno de los aspectos que mejor ha reflejado su espíritu contradictor, el cual encontró nuevos aspectos en el transcurso de su vida que convirtió en objeto de crítica: Cuestionó la forma en que las grandes corporaciones imponían sus intereses, especialmente en la toma de decisiones de la esfera política. Sostuvo siempre una gran aversión hacia el hedonismo de sus compatriotas en tanto esto era un comportamiento basado en la satisfacción instintiva de las necesidades, sin que ese proceso estuviera mediado por la reflexión. Reaccionó ante la *microeconomía marshalliana*, mostrándose partidario de separar el mundo de los negocios de los abstractos y figurativos postulados económicos de los clásicos liberales.

Su contexto intelectual caracterizado precisamente, por el predominio de las grandes abstracciones no solo en Economía, también en Filosofía con Hegel y *Sociología con Comte*, lo llevo a encontrar en la intervención del Estado una forma eficiente de neutralizar los desmesurados apetitos corporativos de las grandes empresas y reducir de esa manera el alto poder regulador del mercado. En relación al hedonismo y a la satisfacción instintiva de necesidades consideradas por él, como superfluas, siempre insistió en que esto podía ser minimizado por la promoción de elecciones mediadas por la razón.

Atendiendo el propósito de articular los eventos que hicieron posible la configuración de este marco analítico, juega un papel importante su propuesta de lograr que la economía emulara a la biología evolutiva, al plantear como deseable, que la primera de las disciplinas mencionadas garantizara que los aprendizajes logrados por las personas y eventualmente las organizaciones, superaran su propia existencia a través de las instituciones, las cuales, siguiendo el ejemplo de la biología darwiniana, propiciarán la transmisión de los conocimientos adquiridos, impulsando de esta manera una comprensión histórica de la realidad, caracterizada por la aceptación del cambio y el aprendizaje acumulativo.

El caso de Jhon Commons, nacido en 1862 en Hollansburg (Ohio) y fallecido en 1945 Fort Lauderdale (Florida) tuvo el privilegio de aportar su multidisciplinaria visión de la realidad a través de la gestión de reformas legales para mejorar las condiciones de los trabajadores de los EEUU, especialmente a través del fortalecimiento de los sistemas de seguridad social.

Desde la perspectiva de la configuración del institucionalismo, sus aportes han estado relacionados con los derechos de propiedad y el análisis de las organizaciones y su impacto sobre el ámbito legal y económico. Es desde esa perspectiva que surge su original concepción sobre las instituciones, las cuales fueron definidas por el, como el *resultado de procesos formales e informales para la resolución de conflictos*. Tal como lo hiciera Veblen cuando cuestionó la adopción ciega de los parámetros abstractos de la economía, Commons, también vio en esta tendencia un riesgo para la producción, distribución y consumo de bienes y en general para la sociedad en su conjunto, ya que mientras, la construcción ideográfica sobre la realidad miraba procesos armónicos, las personas y los agentes económicos veían una gran cantidad de intereses opuestos entre si, generadores de conflictos, circunstancia que lo llevó a plantear la introducción de acciones colectivas, emprendidas por las empresas, los sindicatos o los gremios; validando de esta manera las reglas institucionalizadas ideadas para regular el comportamiento de los agentes económicos, especialmente en periodos de escasez de recursos.

Según Malcolm Rutherford², su clasificación como institucionalista, se debe a las ideas expresadas en su libro *The Legal Foundations of Capitalism*, publicado en 1924, en el que mostró dos aspectos estrechamente vinculados con el valor de las instituciones: El primero de ellos, fue su propuesta sobre la capacidad del poder legislativo y los tribunales cada vez que intentan resolver problemas surgidos en la interacción social, en la medida que actúan amparados por la ley como resultado de largos procesos de resolución de conflictos. El segundo aspecto lo mostró asociado al concepto de *transacción*, el cual ya tenía unos referentes importantes en Veblen y la *Escuela Histórica Alemana*.

George Mitchell, nacido en Rushville (Illinois) el 5 de agosto de 1874 y fallecido el 29 de octubre de 1948 en Nueva York. Aparece como defensor de la idea de que son las instituciones las que generan las regularidades en el comportamiento de las personas. Su

² Rutherford, Malcolm. La economía institucional: antes y ahora. En: Análisis Económico (Vol. VXIII, # 38. México D.F, 2003. Pág.17

interés con esta afirmación era defender la idea de que el institucionalismo era más riguroso que la ortodoxia económica, en la medida en que sus afirmaciones tenían un sólido respaldo de información estadística, tal como lo mostró con su sistemático estudio sobre los ciclos económicos como eventos estrechamente relacionados con los patrones de comportamiento impulsados por las instituciones de una economía basada en la moneda como patrón de cambio.

Para Geoffrey M. Hodgson³, las apreciaciones sobre el antiguo institucionalismo como una construcción pobre desde el punto de vista teórico y netamente descriptivo resultan inapropiadas, si se tienen en cuenta cada uno de los pioneros de esta vertiente, apporto elementos lógico - deductivos con un gran valor analítico. En este sentido vale la pena reconocerle a Veblen su producción literaria sobre las relaciones entre economía y biología, factor clave para sustentar la necesidad de contar con entes, capaces de asimilar y transmitir información de una generación a otra. Commons a su vez, si bien tuvo unas relaciones políticas realmente intensas, resulta absurdo negarle la pertinencia de sus reflexiones sobre el valor de las transacciones. Ya veremos como Oliver Williamson, las desarrolla y las incorpora como parte fundante de su esquema analítico, el cual giró también en torno a las transacciones. El estudio de Mitchell, sobre los ciclos económicos, si bien aparecen como una construcción cuantitativa, no deja de tener un carácter predictivo.

Lo anterior, permite insistir en que esta primera generación de institucionalistas no logro consolidar un núcleo temático común, en parte por que cada uno miró aspectos parciales del proceso económico.

Si quisiéramos formular un balance sobre la pertinencia de esta primera fase, de seguro podríamos reconocer como altamente significativo la permeabilidad que Veblen, Commons y Mitchell, sostuvieron en relación con los principios de la escuela histórica, en tanto esta corriente criticó la importancia que Smith, Ricardo y Mill, dieron a las generalizaciones. La actitud reacia del *historicismo* hacia la adopción ciega de postulados basados en abstracciones omite el hecho de que las personas a través del tiempo transforman y se dejan transformar por las instituciones, imprimiéndole de esta manera un gran dinamismo a la

³ El enfoque de la economía institucional, artículo publicado en la Revista Análisis Económico (Vol. VXI, # 33. publicación de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco. México D.F, 2001

evolución humana, el cual siempre resulta opuesto a los modelos cuando se conciben de manera estática o mecánica⁴.

2.2. LO NUEVO DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO: AVANCES DE COASE, WILLIAMSON Y NORTH

A pesar de la notable figuración que alcanzó la primera generación de institucionalistas, estos fueron desplazados de la agenda económica por los postulados de la escuela *neoclásica*. Fue necesario como lo plantea Gonzalo Caballero⁵, un nuevo contexto caracterizado por el posicionamiento del *individualismo metodológico*, el cual mostró la necesidad de colocar nuevamente sobre el tapete la noción de *racionalidad* y la pertinencia de anteponer a las pretensiones universalistas de los postulados fundantes de la economía liberal, la relativización de las propuestas teóricas inspiradas en este paradigma.

Iniciemos esta mirada sobre la segunda generación, reconociendo las reflexiones de Ronald Coase, nacido en Willensden (Reino Unido) en 1910, premio nobel de economía en 1991 y gestor durante toda su vida de la idea según la cual "solamente en un mundo hipotético en el cual los intercambios fuesen gratuitos, cabría esperar que se llevaran a cabo todas aquellas transacciones que permitieran mejoras paretianas de eficiencia"⁶, dando a entender con esto la complejidad que se pueden presentar entre las partes interesadas en llegar a acuerdos, cada vez que requieran realizar una transacción. Para Coase, ese *mundo hipotético* esta representado por la economía neoclásica de inspiración Keynesiana y su reconocido equilibrio entre el Estado y el mercado como grandes agentes reguladores, lo cual ha sido asociado por interacciones de los agentes económicos alejadas del conflicto en tanto el mercado si bien aparece como el gran agente regulador, es remplazado por el Estado en áreas y actividades en las que no se garantizaría el lucro; situación que asumida por el nuevo institucionalismo desde una postura que implica, según Xosé Carlos Arias y Gonzalo Caballero⁷

- Reconocer que los mercados económicos se caracterizan por la presencia de costes de transacción positivos y que las instituciones determinan el volumen de esos costes

⁴ Reis Mourao, Paulo. El institucionalismo norteamericano: Orígenes y presente. Vol. 9 N° 16. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2007. Págs. 316

⁵ Arias, Xosé Carlos y Caballero, Gonzalo. El retorno de las instituciones y la teoría de la política económica. Artículo ubicado en http://webs.uvigo.es/xcarrias/docs/research_archivos/libroBilbao.doc.pdf. Pág. 6

⁶ Ídem. Pág. 4

⁷ Ídem, Pág. 5.

- Aceptar que la procedencia de los costes de transacción proviene de múltiples circunstancias que conciernen a la formulación de los contratos, especialmente relacionados con su elaboración, información, medición, negociación y cumplimiento.

Siguiendo a los autores anteriormente mencionados, las dos circunstancias reseñadas, traen a colación el hecho de que el nuevo institucionalismo adopta como uno de sus principios fundantes los avances logrados por la *Nueva economía de la información*, concediendo especial importancia a la asimetría que caracterizan a este tipo de procesos y que pueden propiciar que una de las partes intente sacar provecho aun sabiendo que afectará de manera negativa a la otra. La pertinencia de Coase se puede encontrar en que desnudó las flaquezas de la idea generalmente aceptada de que el precio era el juez natural de la oferta y la demanda, omitiendo los procesos generados en la empresa, ámbito en que "los recursos humanos y materiales se integran mediante el proceso de gestión y no vía precios"⁸, configurando así un escenario caracterizado por la constante interacción entre la empresa y el mercado.

Cuando *North*, incorpora los planteamientos de *Coase*, sobre los costes de transacción, la asocia con su célebre definición, según la cual: *Las instituciones son las reglas de juego que rigen el comportamiento de los sujetos, a los que proporcionan la estructura de incentivos para incidir sobre el valor de los costes de transacción*. Aplicado a la esfera económica, pero también a la política, esta asociación entre instituciones y bajos costes de transacción, caracterizados por la confianza entre las partes, la reducción de las posibilidades de que alguno de las partes salga negativamente afectada y por estimular la ejecución de contratos a largo plazo, es lo que permitiría hablar de una estructura institucional eficiente⁹.

Dejando atrás a Coase e ingresando a las reflexiones de Williamson, nacido en Wisconsin en 1932 y retomando como punto de referencia la propuesta de Alejandro García Garnica, Arturo Lara Rivero y Eunice Taboada Ibarra¹⁰, su propuesta puede entenderse desde la perspectiva planteada por Coase, según las cuales, *las transacciones son el mecanismo más apropiado para reducir la incertidumbre entre los agentes del mercado*. El paso que dio Williamson consistió en multiplicar los tipos de transacciones y proponer en consecuencia que los costos de cada una de ellas siempre serán inherentes a las formas

⁸ García Garnica, Alejandro, Lara Rivero, Arturo y Taboada Ibarra, Eunice. La coordinación "híbrida" desde las perspectivas de Williamson y de Nooteboom. En: *Análisis Económico*. Núm. 40, vol. XIX, Primer cuatrimestre de 2004, publicación de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco. Pág. 102

⁹ Ídem, Pág. 5

¹⁰ García Garnica, Alejandro, Lara Rivero, Arturo y Taboada Ibarra, Eunice. Op cit.

seleccionadas. Lo cual implica: "tener presente los atributos observables de la transacción, los factores de comportamiento causantes de la aparición de las fricciones transaccionales y de relacionar la incidencia de estas últimas en las estructuras institucionales. Entre éstas últimas, además de considerar la posibilidad de realizar las transacciones interna o externamente, incluyó la posibilidad de hacerlo de manera *híbrida*, esto es, en una gama de formas de organización intermedias entre el mercado y la jerarquía"¹¹

La complejidad del asunto tratado por Williamson, permite entrever, que su intención era cuestionar la idea de que las relaciones contractuales integran algo más que mercados por un lado y organizaciones jerárquicas por otro, mostrando como ante la pluralidad de opciones, la reducción en los costos de transacción, es un resultado al que se puede llegar, teniendo en cuenta la elección entre una forma u otra y ese proceso esta siempre expuesto a la posibilidad de que una de las partes afecte de manera negativa a la otra. Afirmando de esta forma, que la teoría de los costos de transacción explica la forma en que "los agentes económicos, a partir de un conjunto de opciones institucionales factibles, eligen la modalidad que les ofrece protección contra los riesgos asociados con intercambio al menor costo de transacción en relación con las inversiones específicas involucradas en sus operaciones de compra-venta. Para facilitar el intercambio, y de esta manera protegerse de los riesgos que este implica, las partes establecen algún tipo de contrato y consideran salvaguardas contractuales adicionales, a medida que se fortalece la condición de especificidad de los activos"¹²

Finalmente, y reconociendo que este ejercicio de aproximación no se agota en los autores incluidos, la figura de Douglas North, nacido en Cambridge, en 1920 y premio nobel de economía en 1993, es sin lugar a dudas la que articula los aportes de todos los personajes asociados al institucionalismo. Ello se puede evidenciar a través del reconocimiento de que, en el mundo real, es posible encontrar una gran cantidad de factores que condicionan la racionalidad de las personas, haciendo alusión a las limitaciones para que los (as) individuos (as) accedan en condiciones adecuadas a la información requerida para tomar una decisión acertada y puedan procesar dicha información de forma estructurada y además mostrar una gran inclinación para actuar de manera racional. A estos factores que podemos llamar como clásicos en la toma de decisiones, North, agrega a las instituciones, en tanto "constituyen

¹¹ Ídem, Pág. 102

¹² Ídem, Pág. 106

también uno de los elementos centrales que establecen las condiciones para el grado de racionalidad que predomine en una determinada sociedad"¹³

Reasumiendo la clásica noción Vebleniana, de lograr que la economía se asemejase a la biología evolutiva, North sostiene la idea que las instituciones son los entes encargados de lograr el mencionado objetivo explicando "cómo los procesos acumulativos en el tiempo producen por sí mismos resultados económicos"¹⁴ Para North es clara la idea de que el reconocimiento de la trayectoria, esta asociado a lo que podríamos llamar un *entramado institucional eficiente*¹⁵.

La perspectiva de North, caracterizada como *historicista*, amplía los espacios para los análisis comparativos, proceso al que se accede cuando se identifican de manera paralela variables asociadas con el entramado institucional y que de manera efectiva permiten encontrar semejanzas o diferencias, estableciendo de esta manera condiciones efectivas de desarrollo.

Como síntesis parcial de esta sucinta y esquemática mirada a la configuración el Institucionalismo Económico, es posible acogerse al análisis de Geoffrey M. Hodgson¹⁶ para quien el mayor distintivo del proyecto neoinstitucionalista consiste en:

- Explicar el surgimiento de las instituciones en relación con un determinado modelo de comportamiento individual racional, atendiendo siempre de manera preventiva los imprevistos que se puedan presentar en las dinámicas e inciertas interacciones humanas.
- Sostener la idea de que las instituciones son entes efectivos para reforzar una racionalidad basada en la cooperación, la confianza mutua entre los agentes sociales, económica y política, logrando con esto incrementar de manera significativa la eficiencia de las instituciones, factor clave para manejar la incertidumbre, manejar el conflicto y distribuir de manera adecuada los recursos disponibles.

¹³ Arias, Xosé Carlos y Caballero, Gonzalo. Op cit, Pág. 5

¹⁴ *Ibíd.*, Pág. 6

¹⁵ Sin que ello implique per se, que todas las sociedades que reconozcan dicha trayectoria posean entramados institucionales eficientes. De hecho, North, acepta la idea de que la existencia de un Estado social ineficiente puede perpetuarse en el tiempo gracias al alto nivel de tolerancia de las personas y a que la gran mayoría de los grupos sociales logran acomodarse a esta situación. Ocurre esto en sociedades en la que la gran mayoría de las personas logra asimétricamente y de manera irregular acceder a los recursos distribuidos.

¹⁶ Hodgson, Geoffrey M. El enfoque de la economía institucional, artículo publicado en la Revista Análisis. Económico (Vol. V XI, # 33. México D.F, 2001)

- Fundamentar un análisis político transaccional, entendido como la ampliación al ámbito político de los procesos organizacionales con el fin de lograr de superar la incompletud de los derechos.
- Mostrar que las instituciones hacen alusión a las reglas de juego y es en ellas y a través de ellas que se modelan y definen las políticas públicas.

En síntesis, la mirada sobre la configuración del institucionalismo no permite hablar de una tradición epistemológica, pero sí de unos elementos comunes centrados todos ellos en el carácter variable de la conducta humana y en el enorme poder que han mostrado en la adopción o modificación de principios abstractos. La conducta, entendida en este caso como la facultad de elegir entre varias opciones, no es fácilmente predecible. El énfasis en ella permite centrar el análisis en los elementos comunes en la cotidianidad de los seres humanos y en cómo estos dirimen su interacción, asunto que a partir de todos los autores mencionados permite ampliar la noción de institución en la medida en que supera la visión ortodoxa que la vincula de manera exclusiva con las estructuras formales. El gran aporte de North, desde esta perspectiva es haber ampliado el espectro del término y haberla relacionado con las pautas estables a través de las cuales los miembros de una sociedad definen la forma en que manejan sus relaciones sociales.

Superando las primeras nociones que asocian lo institucional con las estructuras formales, la gran evolución en esta corriente es haber mostrado interés en las reglas de juego que inciden en la toma de decisiones, de tal manera que la cooperación sea un elemento siempre presente en situaciones de conflicto. En la economía, disciplina en la que surge el institucionalismo, este enfoque ha mostrado una gran relevancia en el reconocimiento de que la teoría y la realidad no siempre van por el mismo camino, también ha sido fundamental para establecer las ventajas de un mercado eficiente a la hora de realizar cualquier tipo de transacción y a promover la coordinación entre actores racionales, como fundamento de la cooperación. Haber acudido a la teoría de juegos para mostrar la pertinencia de lograr acuerdos colectivos que aumenten las posibilidades de que todos los actores logren sumar; se constituyen en factores que muestran la pertinencia de este enfoque teórico.

A partir del esquema desarrollado, aparece como algo claro que el institucionalismo se ha configurado por perspectivas diferentes, con un grado irregular de integración entre ellas.

A pesar de ello, tal como se muestra a continuación, estas se acercan a su núcleo común, cuando son observadas desde sus implicaciones metodológicas.

3. IMPLICACIONES METODOLOGICAS

Desde el punto de vista metodológico y tomando los planteamientos de Xosé Carlos Arias y Gonzalo Caballero¹⁷, según los cuales si bien no hay en el institucionalismo un núcleo fáctico o un punto de equilibrio epistémico, si es posible reconocer que cuentan con un núcleo metodológico, a partir de su articulación con el individualismo metodológico. Esta postura ampliamente influenciada por la sociología weberiana coloca el acento de sus indagaciones no en los metarelatos paradigmáticos, si no en la forma particular en que las personas o procesos considerados como individuos¹⁸, se manifiestan y construyen la realidad, lo cual implica un alto grado de comunicación y de articulación entre la economía y la totalidad de las Ciencias Sociales.

El aporte de la sociología al individualismo metodológico radica en que sus técnicas y procedimientos están encaminados a encontrar la lógica del ámbito social, independientemente de lo que aconsejen las construcciones conceptuales de los especialistas. El énfasis por lo tanto estará, en privilegiar las motivaciones de las personas, los factores que la llevan a actuar de una u otra manera. Factor que cuando se articula a la perspectiva del institucionalismo, ayuda de manera efectiva a entender las diversas maneras en que los seres humanos podemos reaccionar ante las circunstancias.

Desde la perspectiva de Jean-Paul Feldis Bannwart, el individualismo metodológico parte de reconocer que todos los fenómenos sociales son resultado de *acciones, creencias o comportamientos individuales*. A esto hay que agregarle que para exponer con claridad las dinámicas asociadas con los fenómenos sociales es indispensable reconstruir la motivación de los individuos involucrados en el. Por lo tanto, para aprehenderlo debe ser asumido como el resultado de la agregación de los comportamientos individuales dictados por las motivaciones de los agentes involucrados. Para el autor referenciado: “Esta proposición es válida cualquiera que fuese la forma del fenómeno a explicar: una singularidad, una regularidad estadística, traducida en datos cuantitativos o cualitativos.

¹⁷ Arias, Xosé Carlos y Caballero, Gonzalo. Op cit

¹⁸ En el proceso de individuación de fenómenos colectivos, la sociología histórica, se constituye en un ejemplo de cómo se puede proceder. Su interés en explicar de manera adecuada el cambio social y la transformación a través del tiempo de las comunidades humanas, llevó a los gestores de este enfoque, a buscar la singularidad a partir de la adopción y comparación de variables, con una gran capacidad para encontrar precisamente elementos comunes en procesos distantes en el tiempo y el espacio.

Tomado como metodología, el individualismo no tiene implicaciones morales, políticas, sociales, en tanto se funda sobre la idea de que, para explicar un fenómeno social, es preciso encontrar sus causas individuales, esto es, comprender las razones por las cuales los actores sociales hacen lo que hacen o creen lo que creen”¹⁹ , lo cual implica desde el punto de vista epistemológico, reconocer la validez de las siguientes proposiciones:

- **El conocimiento es un hecho social:** Ya sea porque reconoce como válidas las creencias, los saberes y las representaciones sociales, pero incorpora procedimientos científicos (también de carácter social, en tanto son producto de personas y comunidades científicas distantes en el tiempo y el espacio, pero vinculadas por el estudio riguroso de los fenómenos sociales) como una opción para aproximarse a la realidad social. El elemento novedoso en esta perspectiva tiene que ver con la valoración de que las representaciones elaboradas por las personas y el conocimiento científico van de la mano, en tanto ambos pueden ser considerados como aspectos culturales de la sociedad. La clásica divergencia entre el saber científico y los saberes tradicionales es superada por la noción de que ambos relatos poseen herramientas lingüísticas y técnicas construidas desde, por y para un contexto social determinado en el que tienen sentido y funcionalidad.
- **El pensamiento espontáneo o cotidiano se constituye en el principal insumo de los conceptos científicos:** En tanto los conceptos científicos están permeados por “valores y representaciones que nunca son completamente desplazados”²⁰ por los conocimientos científicos. Según este principio “lo que se presenta entonces en la formación de conceptos es un proceso de negociación de significados informales con conceptos formales, esto es que la ciencia no puede seguir ocultando sus raíces culturales (al estilo positivista) y sociales asumiéndose como un conocimiento aséptico e intocado, sino por el contrario, entender de una vez por todas que los recursos interpretativos de la ciencia se nutren básicamente del pensamiento informal y el sentido común”²¹
- **Existe un desfase entre la conciencia social y la práctica de sus reglas y convenciones:** Proposición que puede ser homologada, por aquella expresión que nos

¹⁹ Feldis Bannwart, Jean-Paul. La sociología y el individualismo metodológico. En: Investigación Jurídica. Universidad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Año 5, n° 5, mayo del 2005. Pág. 3

²⁰ Gómez Esteban, Jairo Hernando. La construcción del conocimiento social. 2002, p. 18

²¹ Ídem, Pág. 19

recuerda que en relación con el ser humano no hay “concordancia entre lo que se piensa y lo que efectivamente hace, o si se quiere, entre la forma como se representa a sí mismo y al mundo y las acciones e interacciones que efectúa con él”²² Este desfase, muestra la validez de los postulados del institucionalismo, relacionados con la desconexión entre los principios lógicos derivados del saber científico y las actitudes y comportamientos sociales catalogados desde las perspectivas científicas como ilógicos.

- **Los métodos de investigación de los procesos sociales deben superar la clásica contradicción entre estructura y conciencia:** Tradicionalmente se le ha dado un gran importancia a la investigación del tema a partir de la dicotomía generada por los planteamiento de Marx, según los cuales la conciencia de los seres humanos es el resultado del nivel de desarrollo de las fuerzas productivas de un sistema económico determinado, sin embargo en la actualidad se cuentan con enfoques teóricos que “reconocen [...] la coexistencia de otros agentes o instancias de la realidad que resultan decisivas en los procesos de configuración y apropiación de la dinámica social por parte de los individuos”²³ todos estos enfoque están inspirados en la antropología cultural por ello estudian las representaciones en su “doble carácter de constituyentes del proceso social y constituidas por él”²⁴ .
- **Los procesos sociales se deben estudiar en contexto:** La mejor manera de entender lo relacionado con las representaciones elaboradas por las personas es identificando las condiciones en que se dan, las interacciones que las generan y las funciones que cumplen dentro del colectivo social que las usa. Para Gómez Esteban, por ejemplo, es claro que las representaciones sociales están profundamente conectadas “a los sistemas de valores, ideas y prácticas que les permiten a los sujetos en primer lugar: establecer un orden que les permitirá orientarse y dominar su medio social; y, en segundo lugar, facilitar la comunicación entre los miembros de la comunidad al proporcionarles un código para nombrar y clasificar los diversos aspectos de su mundo y su historia individual y grupal”²⁵

²² Ídem, Pág. 30

²³ Ídem, Pág. 36

²⁴ Ídem, Pág. 36

²⁵ Ídem, Pág. 37

Desde el nuevo institucionalismo, Douglas North, reconoce precisamente la dicotomía “*entre las teorías que construimos y la evidencia que compilamos sobre la interacción humana en el mundo que nos rodea*”²⁶, lo cual de alguna manera valida la aspiración a centrarse en el estudio de como proceden las personas en su interacción cotidiana y las circunstancias particulares bajo las cuales toman sus decisiones, generando de esta manera una postura epistemológica, que aplicada al mundo político, niega la existencia de la sociedad en aras de entronizar el amplio espectro de libertad del individuo. En este sentido vale la pena, reconocer el riesgo de asumir el individualismo como una herramienta para ahondar los procesos de individuación, sin ningún tipo de retorno o conexión con las categorías de análisis de las disciplinas científicas.

El hecho de que el individualismo metodológico haya surgido en el debate entre comprensión y explicación y que durante gran parte de su proceso de configuración haya sido considerado como una herramienta heurística válida para abordar el plural universo social, no debe propiciar que se use para negar el entramado social y magnificar el papel del individuo, circunstancia que al revisar algunos textos fundamentales del nuevo institucionalismo no hace parte de la aplicación del modelo, construido sobre la idea de que la cooperación basada en la maximización de las oportunidades, el fortalecimiento organizacional y la configuración de reglas de juego, son el motor del bienestar social y el desarrollo económico.

3. EL NUEVO INSTITUCIONALISMO EN BLANCO Y NEGRO

Acudiendo nuevamente a los planteamientos de Geoffrey M. Hodgson²⁷, es claro que una de las limitaciones del institucionalismo, considerado como marco analítico, es que sus ideas fundamentales “se ocupan de las instituciones, los hábitos, las reglas y su evolución. Sin embargo, los institucionalistas no intentan construir, con base en esas ideas, un modelo único y general”²⁸ Algo que si bien importa a la hora de aplicar sus principios fundantes puede ocasionar posturas dogmáticas y limitar la capacidad reflexiva de los investigadores. Metodológicamente, si tenemos en cuenta la opción por el individualismo metodológico y el hecho de que este enfoque se encuentre más interesado en dejar que la realidad se manifieste para captarla desde su propia dinámica; el punto de vista de Hodgson puede ser tomado con mayor relatividad. Algo que el mismo reconoce cuando expresa las diferencias entre la biología y la física: “El análisis de la evolución de un organismo [...] exige datos específicos

²⁶ North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, 2006. Pág. 23

²⁷ Hodgson, Geoffrey M. *Op cit.*

²⁸ Ídem, Pág. 5

sobre el organismo y su medio ambiente, y también explicaciones específicas pertinentes a las especies examinadas. La biología evolucionista exige tanto teorías específicas como generales. En contraste, la física ha intentado formular una teoría general de todos los fenómenos materiales: la llamada teoría de todas las cosas. La economía institucional se parece más a la biología, por su atención relativamente mayor a las especificidades, que a la física²⁹ ya que según este autor la propuesta institucionalista transita desde las ideas más generales (...) a ideas y teorías específicas, relativas a instituciones económicas o tipos de economía³⁰

Otro aspecto que puede ser considerado como una fortaleza del Nuevo Institucionalismo, es su gran apertura e interdependencia a los aportes provenientes de la Ciencia Política, la sociología, la psicología, la historia y otras Ciencias Sociales; asunto que se da de esa manera por el carácter multifacético de la realidad. En este sentido se percibe una apuesta por la superación del clásico e inocuo paradigma epistemológico que divide a la realidad en social y natural. El papel en este caso del Nuevo Institucionalismo es buscar una lectura amplia de los procesos y ello implica atender todas las dimensiones del proceso estudiado.

El proceso de maduración de este enfoque lo ha llevado a salir de los esquemas cuantitativos que le han infundado la mayoría de sus gestores. El Nuevo Institucionalismo, efectivamente sigue usando técnicas y procedimientos de hondo origen matemático, sin embargo la sistematización numérica de la realidad alimenta “las conjeturas teóricas respecto a mecanismos causales”³¹ Este factor está a su vez ampliamente vinculado con el valor de los datos empíricos, los cuales si retomamos los principios del individualismo metodológico, los podremos asociar al interés del investigador por configurar, tomando prestadas las palabras de Hodgson, un conjunto de conceptos y una teoría implícita o explícita.

Podríamos continuar, con otra serie de valoraciones, relacionados con la escasa convergencia de algunos gestores del Nuevo Institucionalismo acerca de algunos conceptos fundamentales o la carencia de procesos en los que este enfoque haya podido mostrar su validez. Ante esos dos aspectos bien vale la pena tener en cuenta que su largo proceso de configuración, el Institucionalismo, ha debido salir de su inicial ámbito económico, para lograr con la obra de North, su mayoría de edad. Entendida en este caso como el nivel que permite apreciar la trascendencia de este enfoque. Es poco probable que alguien pueda objetar como inconveniente aplicar al Estado, nociones del mundo organizacional, en la medida en que el

²⁹ Ídem, Pág. 6

³⁰ Ídem, Pág. 6

³¹ Ídem, Pág. 13

carácter y los instrumentos de este giro, pueden hacer posible que los entramados políticos sean entes funcionales, tal como lo demandan los fundamentos de la democracia liberal, desde sus propios orígenes.

En relación a la segunda crítica, relacionada, con el reducido margen de aplicabilidad, vale la pena tener en cuenta, que si bien no ha sido un propósito explícito de los impulsores de este enfoque, si es fácil percibir que esta recoge asuntos que son una realidad profunda en una gran cantidad de naciones, que hoy podríamos llamar como políticamente maduras. La lectura sobre los gestores de este enfoque basado en la cooperación, la eficiencia y la confianza, nos aleja de esos ambientes en que el oportunismo se ha instaurado, deteriorando con ello las condiciones de vida de las personas y empujando al fracaso el entramado institucional. Aunque pueda ser aventurado, ciertos rasgos del sistema político noruego, tan cercano a la transparencia institucional y tan lejos a los personalismos, se pueden encontrar en el institucionalismo, pero bajo un ropaje argumentativo y literario técnico y altamente especializado. En el caso de América Latina, no podemos negar que, si bien el institucionalismo aparece con un alto nivel de interés en México, Brasil, Uruguay y Colombia, no es posible negar el alto nivel de pertinencia que tiene esta teoría para potenciar el entramado institucional, tal falta de confianza y tan subyugado por la ineficiencia, circunstancias que maltratan a las personas y al medio ambiente, en esta zona geoestratégica por sus recursos humanos, naturales y culturales.

5. ARTICULACIONES DEL INSTITUCIONALISMO CON LA CIENCIA POLÍTICA

Pensar la articulación entre el institucionalismo y la Ciencia Política, implica reconocer que esta disciplina, no ha sido ajena al estudio de las instituciones. Sin embargo, al revisar la forma en que este concepto se ha asumido, se pueden notar las enormes diferencias que lo separan de la forma en que esta noción ha sido desarrollada en el nuevo institucionalismo.

Siguiendo a Marsh y Stoker³², es posible afirmar que las instituciones han estado presentes en la Ciencia Política, pero de manera restringida, ya que solo han sido tenidos en cuenta los entes organizacionales de carácter político, dejando por fuera los valores que estas promueven y las instituciones de carácter social, económico o cultural; situación asociada al predominio del positivismo jurídico - político como el gran paradigma, el cual constituyó una era en que su objeto de estudio estaba íntimamente relacionada con el derecho público y el Estado como principal núcleo temático.

La anterior circunstancia, estuvo siempre asociada a unas ideas relacionadas con lo que

³²Marsh, D. y Stoker, G. Teoría y Métodos en Ciencia Política, Madrid, Alianza Universidad Textos.1995

podríamos nominar aquí como el sentido teleológico del poder derivado de las instituciones políticas, el cual para varios autores tal como se podrá apreciar a continuación se concibió en función de condicionar el comportamiento de las personas. Esta noción, por ejemplo, se puede encontrar en Moodie, para quien gobernar “*es regular o controlar el comportamiento*”³³, también en Peter Nicholson, quien la entiende como el conjunto de *procesos encaminados a forzar el cumplimiento de sus medidas a través de la amenaza*, ya que en sus palabras la marca distintiva de una acción política es que su cumplimiento debe ser forzado³⁴. Una manera de diferente de entender el asunto esta en Adrian Leftwich, quien rompe con el esquema planteado por Moodie y Nicholson, al presentar la política como la facultad de “*organizar el uso de la producción o la distribución de los recursos*”³⁵.

Cambiando de escenario y examinando las palabras de Bobbio³⁶ en relación con la autonomía de la ciencia, llama la atención su definición, según la cual la política es “la esfera de las acciones que tienen alguna relación directa o indirecta con la conquista y el ejercicio del poder último (supremo o soberano) sobre una comunidad de individuos en un territorio”³⁷. Definición que es mucho más amplia que la descrita por Moodie y Nicholson, pero que se muestra estrechamente relacionada con la noción de *poder*, sosteniendo el carácter de los autores mencionados, debido a que esta noción esta construida sobre el uso de la fuerza, categoría tan estimada por la tradición anglosajona³⁸, por otra que hace énfasis en “la capacidad de un sujeto de influir, condicionar y determinar el comportamiento de otro individuo”³⁹, la cual si bien se da en el ámbito estrictamente personal, pasa luego a una esfera mucho más amplia en que las relaciones se dan entre gobernantes y gobernados, ámbito en el que se define la política y se resuelven los asuntos planteados por esta disciplina.

La sucinta mirada sobre las formas en que se ha entendido la Política, muestra como esta en general ha estado gravitando en función de las instituciones políticas, hecho asociado al notable énfasis en el poder político, asumido como una facultad para usar la fuerza, en

³³Moodie, Graeme C. La política trata del gobierno. En: ¿Qué es la Política? Breviarios del FCE. México, 1987. Pág. 50.

³⁴Idem, Pág. 78

³⁵Idem, Pág. 135.

³⁶Norberto Bobbio: El filósofo y la política (Antología) Estudio preliminar y compilación de José Fernández Santillán

³⁷Idem, Pág. 135.

³⁸La definición de Bobbio también reconoce la fuerza como un atributo exclusivo de la política, pero en oposición a la tradición anglosajona, profundiza mucho más la pertinencia de la relación entre gobernantes y gobernados.

³⁹Idem, Pág. 135.

oposición a otros tipos de poderes. Parafraseando a Fernández Santillán⁴⁰, el poder político se caracteriza por la posesión de los bienes necesarios, en contextos caracterizados por la escasez, lo cual le permite presionar a los que lo requieran a tomar un determinado comportamiento. Desde esta perspectiva, también cuenta el poder ideológico, el cual, está fundado en el uso de determinados conocimientos ajenos para la mayoría de las personas, para ejercer una influencia en el comportamiento de los demás, propiciando determinados conocimientos considerados como deseables.

Desde el horizonte planteado, vale la pena resaltar el énfasis Moodie, Nicholson y Bobbio en evidenciar con sus palabras el peso del pragmatismo y del conductismo⁴¹ en sus apreciaciones. El carácter reduccionista de estas concepciones, desde el punto de vista del institucionalismo, radica en el hecho histórico de que el Estado, si bien desde el punto de vista discursivo podría ser asociado con el acto de lograr que las personas obedezcan sus iniciativas, deja por fuera todo tipo de proceso en que su papel más inmediato no es ese, si no incidir en estimular mayores niveles de cooperación social. El Estado, como institución nodal para definir la política, no es un ente que se pueda catalogar siempre actuando siempre a favor de procesos de estandarización del pensamiento y la voluntad de los seres humanos, ya que como no es un ente autónomo, en tanto depende de la orientación que le da la persona que lo controla. Lo cual lo coloca a él y por ende a la Política, como el escenario en el que las personas naturales o jurídicas resolvemos nuestras diferencias y gestionamos la solución de nuestros conflictos.

Desde el horizonte esbozado, se puede percibir de manera efectiva que la política se concibe en función del poder y de las diversas maneras de administrarlo, lo cual por supuesto implica reconocer a las instituciones, entendidas como estructuras, las cuales son las que permiten regular o controlar el comportamiento, forzar el cumplimiento de sus medidas a través de la amenaza e inclusive intervenir en la producción y distribución de los recursos; pero estas tareas asignadas al Estado y sus instituciones, carecen de las nociones que aporta el nuevo institucionalismo, especialmente las relacionadas con una comprensión explícita sobre las

⁴⁰Norberto Bobbio: El filósofo y la política (Antología) Estudio preliminar y compilación de José Fernández Santillán, con prefacio de Norberto Bobbio - México FCE - 1.996.

⁴¹ El conductismo, para Marsh y Stoker, si bien, supuso en la historia de la Ciencia Política, el declive de la teoría normativa y del institucionalismo; propició la aplicación del método científico a la Ciencia Política, favoreciendo con ello la aparición de nuevos tópicos de estudio en la disciplina y una teorización mucho más elaborada. El sentido de las apreciaciones realizadas puede ser asumido como una crítica enfocada al conductismo como paradigma hegemónico.

instituciones desde la perspectiva de la delimitación de la acción humana, entes claves para entender el cambio histórico, sistema eficiente en la reducción de la incertidumbre o entes relacionados de manera directa con la estructuración de la vida diaria de las personas.

Lo anterior, permite insistir en que las instituciones no son ajenas a la Ciencia Política, ya que los orígenes de esta disciplina están enraizados precisamente en el estudio de este tipo de entes. Sin embargo y a pesar de su nodal vinculación con ellas, es que vale la pena al menos plantear los escenarios en que el Nuevo Institucionalismo, propone no la renovación de los viejos votos de unidad indisoluble, si no la construcción de una nueva relación marcada como mínimo por las siguientes pretensiones:

Primera: Las instituciones, tal como lo ha expresado Douglass North, “son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”⁴² Lo cual invita a la Ciencia Política a pasar de la esfera del oportunismo, la astucia y la ambición por el poder a centrarse en el ámbito institucional como su más genuina esfera de intervención, ya que es ahí donde se puede apreciar la pertinencia de sus principios. Reconociendo el carácter especulativo de la anterior apreciación, se acepta en este escrito como punto de partida que los llamados países emergentes muestran unas reglas de juego maleables a los caprichos o intereses de los gobernantes de turno, lo cual refleja de manera categórica una gran debilidad institucional. La opción que ofrece el Nuevo Institucionalismo es poder idear el acatamiento de las reglas de juego planteadas por la existencia de las instituciones. De alguna manera, este es un indicador que muestra el nivel real de maduración de los proyectos políticos enarbolados en cada comunidad política. En estrecha conexión con los postulados de North, se torna pertinente la eficiencia institucional, especialmente cuando es manifestación de la cooperación y la confianza de las partes actuantes en una transacción política. Finalmente, atender los momentos que validan las transacciones entre los gobernantes, el Estado y la sociedad, implica asumir como reto, que ese proceso, este dominado por sujetos que hacen uso de su racionalidad para actuar en la arena política, pero que no pierden la capacidad de sancionar a la contraparte cuando esta no responda por lo que ha planteado a quienes de manera colectiva han formalizado un contrato con el. De manera resumida, el asunto nodal que le presenta el Nuevo Institucionalismo a la Ciencia Política está centrado en la pregunta de ¿Cómo aportar a la interacción entre los seres humanos y entre estos y sus instituciones políticas, unas reglas de juego basadas en la cooperación, unos bajos costos

⁴² North, Douglass. Op cit. Pág. 13.

de las transacciones e intercambios políticos y una transmisión fluida y estable de los aprendizajes logrados?

Segunda: Tal como lo expresan Powell y Dimaggio, para la Ciencia Política, “las instituciones no son una variable más [en tanto] estructuran la política y dejan una honda huella en los resultados políticos, ya que no sólo moldean las estrategias sino que definen también los objetivos y encarrilan las situaciones de cooperación y conflicto”⁴³ Lo cual puede ser asumido como una postura que valora el carácter práctico del institucionalismo, elemento que de alguna manera remite a un segundo plano la aparente dispersión de este enfoque. Pensar que las instituciones son los entes encargados de encarrilar las situaciones de cooperación y conflicto, se torna deseable en tanto plantean escenarios caracterizados por la aceptación del reconocimiento de las instituciones para dirimir divergencias entre actores diversos, sobre todo cuando las transacciones que han generado el malestar hayan sido originadas por distorsiones en el proceso, afectando de manera afirmativa los escenarios en que los grupos y las personas hace uso de sus facultades para elegir racionalmente.

La última y tercera pretensión, a su vez tiene que ver con que el institucionalismo le coloca a la Ciencia Política, una agenda marcada por la aplicación de un saber especializado. Por un lado, le amplía la vetusta y ortodoxa concepción de institución, la cual siempre estuvo referida a los entes jurídico – políticos. El giro propiciado, entre otros por North y Williamson, es asociar la noción de institución, con “el conjunto de reglas y rutinas interconectadas, que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones”⁴⁴ valoración que va más allá de las estructuras políticas, económicas o culturales de una sociedad. El valor de la definición presentada es que precisa el carácter lógico de las instituciones el cual, según March y Olsen, citados por Peters tienen “Una lógica de lo adecuado que influye sobre el comportamiento y no una lógica del consecuencialismo que podría además moldear la acción individual. Es decir, que, si una institución logra influir sobre la conducta de sus miembros, estos reflexionarán más sobre si un acto se ciñe a las normas de la organización, que sobre cuáles serán las consecuencias para ellos”⁴⁵ Asociando de esta manera determinados comportamientos y actitudes con entes, llamados instituciones, lo cual sugiere modelos

⁴³Powell, Walter y Dimaggio, Paul J (Compiladores) El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. Fondo de Cultura Económica. México, 1999. Pág. 16

⁴⁴ Guy, Peters. El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en Ciencia Política. Editorial Gedisa. Barcelona, 2003. Pág. 50.

⁴⁵ Ídem, Pág. 51

sociales funcionales, en la medida en que esta pauta garantiza estabilidad en las reglas de juego y una considerable disminución de la incertidumbre.

Finalmente, y continuando con Guy Peters, las instituciones desde la pluralidad de autores que integran el ramificado abanico de este nuevo enfoque deben ser entendido como una acción humana de carácter deliberativo, esto es producto del debate y con pleno conocimiento de lo que su adopción implica. Esta consideración plantean unos mínimos requerimientos, estrechamente asociados a la noción de que las instituciones desde su génesis, están acompañadas por las personas, las cuales no solo participan de su creación, si no que lo hacen como un ejercicio derivado del uso de su razón, lo cual nos lleva a introducirnos en los terrenos de la legitimidad, concepto entendido en este contexto como el conjunto de condiciones que llevan a las personas a intervenir y a reconocer las reglas de juego en las que tendrán sentido las instituciones, perspectiva que nos lleva desde las concepciones verticales de la política, a su sentido horizontal. Proceso que puede ser asumido como la comprensión de este ámbito, como un ámbito en el que las instituciones interactúan con las personas y las primeras tiene sentido en la medida en que resuelvan y atiendan necesidades de las segundas. Planteamiento fundamental para que cualquier modelo político mantenga los principios que lo originaron, lo cual se puede lograr a partir de la noción de legitimidad, concepto que permite proponer la inclusión de las personas dentro de la esfera de la política, la cual al estar centrada en las instituciones o en el poder, omite que su existencia tiene que ver con la agenda que los seres humanos desarrollan día a día en sus actividades cotidianas.

El reconocimiento de las instituciones como reglas de juego y la aceptación de que estas reglas se construyen a partir de la deliberación, nos remite a la noción de legitimidad⁴⁶, entendida en

⁴⁶ El concepto de legitimidad al ser rastreado hunde sus orígenes en la palabra de origen latín clásico *legitimus*, lo cual quiere decir que su uso se remonta a la época de oro de la literatura romana, para designar a toda acción catalogada como legal, en tanto ajustada al derecho. Cicerón, por ejemplo, la usó para referirse a la validez de las normas imperiales, al derecho de los padres de ejercer autoridad sobre los hijos y a las circunstancias que pueden darse en la sucesión de los gobernantes. Posteriormente, en el mundo medieval, aparecerá la palabra *legimitas*, con una connotación muy cercana a lo que hoy llamamos consuetudinario o estrechamente vinculada con el reconocimiento de tradiciones o costumbres ancestrales, pero manteniendo en algunos casos el sentido dado en el mundo romano. Se usó en esta época buscando reconocer los meritos de quienes habían sido nombrados para circunstancias o misiones especiales, dando a entender que poseen las cualidades requeridas para desempeñar la tarea encomendada. De igual manera el vocablo se usó para reconocer que una decisión ha sido tomada de manera adecuada por las personas o corporaciones encargadas de hacerlo. Todo parece indicar que fue en 1388, cuando el concepto fue usado tal como lo entendemos hoy día, ya que se le agregó la noción de consentimiento en virtud de su correspondencia con el proceder ajustado a los procesos previamente establecidos. De tal manera que se paso de usarlo para catalogar algo realizado de acuerdo con los procedimientos socialmente aceptados o jurídicamente institucionalizados, para introducir la noción de

este caso como la aceptación por parte de las personas adscritas a una comunidad política, de las instituciones formalizadas. Mostrar esta característica implica no centrar el asunto de las instituciones exclusivamente en el ejercicio del poder y tener en cuenta a los individuos, los cuales son actores fundamentales en la construcción e implementación de las reglas de juego las cuales se consideran legítimas cuando son conocidas, entendidas, aceptadas y aplicadas de manera unánime por los integrantes de la comunidad política.

Con esta sucinta exposición se buscó, mostrar que de manera efectiva no es posible seguir sosteniendo una concepción vertical de la política. Es poco probable que en el contexto europeo muestre casos en que una política centrada en el engaño, la fuerza o los deseos desmedidos por acceder al poder; este relacionada con sus niveles de desarrollo. El contexto latinoamericano no puede darse el lujo de seguir sosteniendo concepciones sobre política ajenas a reglas de juego que sean producto del consenso, gracias en parte a la existencia de comunidades políticas en las que se dan las condiciones para deliberar.

6. INSTITUCIONALISMO Y ADMINISTRACION PÚBLICA

Intentando sintetizar los vínculos entre el Institucionalismo y la Administración Pública, vale la pena enfatizar los siguientes. Para ello retomaremos los momentos de este enfoque analítico desarrollados en este escrito.

Un primer asunto relevante es que a diferencia de las formulaciones ideales de como se deben manejar los recursos gubernamentales, la administración pública es un escenario que permite valorar la correlación entre lo planteado y lo logrado. De esta manera se supera una de las limitaciones más protuberantes de nuestros enfoques para analizar los procesos de nuestra historia política, consistente en valorar la trayectoria de los gobernantes a partir de su filiación partidista o sus abstracciones programáticas. De esta manera catalogamos como progresistas o tradicionales periodos específicos de nuestra historia, sin detenernos a examinar la coherencia entre las abstracciones programáticas de los sucesivos gobiernos y la forma en que se

reconocimiento de quienes no participaron de dicho proceso. Esta situación explica su inclusión tácita o expresa en los más importantes textos que han configurado la tradición política occidental: Tomás de Aquino, John Locke, Rousseau, Max Weber y Guillermo Ferrero, contribuyen en contextos diferentes a tejer el concepto. A continuación, miraremos con detalle los planteamientos de Ferrero, especialmente porque sus razonamientos están enfocados a la legitimidad en contextos democráticos. El punto de partida sobre el que Ferrero construyó su teoría de la legitimidad democrática, parte de una crítica que este autor le formuló a Rousseau. En oposición a la voluntad general, que, en términos amplios, se convirtió con el tiempo en un instrumento con el que las mayorías imponían sus aspiraciones a las minorías. En este caso los gobernantes pierden la legitimidad de su mandato, ya que la situación descrita deja abierta la posibilidad de quitarle vigencia a la noción de gobernar desde y para la comunidad política, en oposición a la manida tendencia de hacerlo para el grupo social que electoralmente respaldó la plataforma ganadora.

manejaron los recursos, que sin lugar a dudas se constituye en un indicador mucho más cercano al mundo real.

Un segundo asunto que vale la pena tener en cuenta tiene que ver con las opciones que ofrece el institucionalismo al permitir realizar valoración de procesos de largo aliento espacial y temporal, aportando de esta manera juicios de valor altamente pertinentes, si se tiene en cuenta que estos son producto de la sistematización de acciones administrativas en un periodo largo de tiempo. La experiencia de los trabajos investigativos realizados bajo este parámetro, han permitido por ejemplo establecer la relación entre administración pública, desarrollo económico e integración social.

Finalmente, y reconociendo que el asunto no se agota en los aspectos mencionados, el uso del enfoque institucionalista permite aproximaciones válidas a los patrones estructurales con los que una comunidad determinada construye sus reglas de juego. En los trabajos realizados bajo esta premisa, se puede notar en la capacidad de los entes administrativos para planear pensando en atender necesidades inmediatas o generar procesos estables y duraderos en el tiempo; para actuar guiados bajo parámetros técnicos o abrirles la puerta a los intereses electorales o para darle continuidad o no a las obras o programas más allá de las propias administraciones.

En esta perspectiva, el Institucionalismo, se constituye en un enfoque altamente pertinente para valorar los procesos relacionados con la administración pública, en la medida en que este modelo si bien se ha configurado desde una amplia gama de perspectivas, ofrece a la vez unas altas posibilidades de examinar de manera integrada las diversas variables que constituyen a la administración pública.

7. BIBLIOGRAFIA

- Arias, Xosé Carlos y Caballero, Gonzalo. El retorno de las instituciones y la teoría de la política económica. Artículo ubicado en http://webs.uvigo.es/xcarias/docs/research_archivos/libroBilbao.doc.pdf.
- Arthur F. Burns. Wesley Mitchell And The National Bureau. <http://www.nber.org/books/burn49-1> (1949)
- Burns, Arthur F. Ed. Wesley Clair Mitchell: The Economic Scientist. <http://www.nber.org/chapters/c3102> (1952)

- Coase, R.H. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*. Vol 3. Oct., 1960
- Coase, Ronald H. *Accounting and the theory of the firm*. University of Chicago. Law School, Chicago (USA), 1990
- Fernández Santillán, José (Compilador) Norberto Bobbio: El filósofo y la política (Antología) - México FCE – 1.996
- Ferrero, Guglielmo. *Poder: Los genios invisibles de la ciudad*, 1998.
- García Garnica, Alejandro, Lara Rivero, Arturo y Taboada Ibarra, Eunice. La coordinación “híbrida” desde las perspectivas de Williamson y de Nooteboom. En: *Análisis Económico*. Núm. 40, vol. XIX, Primer cuatrimestre de 2004, publicación de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco
- González, Luis Armando. El individualismo metodológico y las modernas teorías de la elección racional. En: *Revista Realidad*. N° 34, Julio – Agosto de 1993. Publicado por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador (Salvador)
- Gordon, R.A. Wesley Mitchell, and the Study of Business Cycles. *Journal of Business of the University of Chicago*. Volume 25, Issue 2. Apr., 1952
- Guy, Peters. *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en Ciencia Política*. Editorial Gedisa. Barcelona, 2003
- Hart, Oliver. *Economica Coase Lecture Reference Points and the Theory of the Firm*. Paper based on the inaugural Coase Lecture, presented at the London School of Economics. Harvard University. February 2007.
- Hodgson, Geoffrey M. El enfoque de la economía institucional. *Revista Análisis Económico* (Vol. VXI, # 33. publicación de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco. México D.F, 2001
- Leftwich, Adrián. *¿Qué es la Política? Breviarios del FCE*. México, 1987.
- Marsh, D. y Stoker, G. *Teoría y Métodos en Ciencia Política*, Madrid, Alianza Universidad Textos.1995
- North, Douglass. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México D.F. Fondo de Cultura Económica, 2006

- Pérez Pérez, Gabriel y Valencia E. Laura. El Neo institucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario. Actualidad Contable FACES Año 7 N° 8. Mérida. Venezuela Enero-Junio 2004
- Powell, Walter y Dimaggio, Paul J (Compiladores) El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. Fondo de Cultura Económica. México, 1999
- Reis Mourao, Paulo. El institucionalismo norteamericano: Orígenes y presente. Vol. 9 N° 16. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2007
- Rutherford, Malcolm. La economía institucional: antes y ahora. En: Análisis Económico (Vol. VXIII, # 38. México D.F, 2003
- Shill, David. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, 1979.
- Theriault, Veronique and Sterns, James A. John R. Commons and the Evolution of Institutions: The Case of the Malian Cotton Sector. Paper prepared for presentation at the Agricultural & Applied Economics Association's 2012 AAEA Annual Meeting, Seattle, Washington, August 2012
- Veblen, Thorstein. The Theory of Business Enterprise. Blackmask Online, 1999
- Williamson, Oliver E. The Economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting. Collier Macmillan Publishers. London
- Williamson, Oliver E. The Economics of Governance. University of California, Berkeley, January 2005