



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Rosique, José Antonio

Neoinstitucionalismo y Buen Gobierno: Revalorando las instituciones del espacio público

Buen Gobierno, núm. 4, enero-junio, 2008, pp. 8-29

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660526004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Neoinstitucionalismo y Buen Gobierno:

Revalorando las instituciones del espacio público

Por José Antonio Rosique

RESUMEN

Entre los 80's y los 90's el neoliberalismo y el socialismo real entraron en una fase de desgaste tal, que la humanidad presiente haber llegado al "fin de la historia". Las teorías de la "complejidad", del "caos", de las "sociedades de riesgo", del "choque de las culturas", se apoderan del escenario mundial. Apoyado en una tradición de análisis holístico que abarca a casi todas las ciencias sociales, el neoinstitucionalismo ofrece una alternativa para comprender a la sociedad posmoderna. Esta corriente parte de una crítica epistemológica y teórica al institucionalismo tradicional: la economía clásica y los contractualistas, pasando por los positivistas, conductistas, estructural-funcionalistas y la teoría neoclásica. Su propuesta pone a las instituciones y a la conducta colectiva en el centro del análisis y ve al individuo como forjador de normas, reglas y pactos, capaces de propiciar y orientar el cambio institucional e histórico. En esta teoría la gobernabilidad democrática es un asunto de individuos y grupos solidarios y organizados, que además de ver por sus intereses egoístas maximizadores en sus relaciones cotidianas con el mercado (opción racional) como ciudadanos, también participan en el diseño y transformación de instituciones orientadas al bien común (opción pública). Desde esta perspectiva teórico-práctica, el "buen gobierno" deja de ser una entelequia alejada de la comprensión de las colectividades, para convertirse en un propósito institucional y organizacional, que permite acceder a formas superiores de vida comunitaria.

El conjunto de las creencias y de los sentimientos comunes al término medio de los miembros de una misma sociedad, constituye un sistema determinado que tiene su vida propia y se le puede llamar conciencia colectiva o común. Es indudable que una vez que un poder de gobierno se establece, tiene, por sí mismo, bastante fuerza para unir espontáneamente, a ciertas reglas de conducta, una sanción penal (. . . .). Un acto es socialmente malo porque lo rechaza la sociedad. (. . . .) un acto es criminal cuando ofende los estados fuertes y definidos de la conciencia colectiva. (. . . .)

Emilio Durkheim, 1893,

LA GOBERNACIÓN DEL TERRITORIO: DEL ESTADO-NACIÓN AL GOVERNANCE GLOBAL

La época contemporánea está marcada por la desterritorialización de la política, las instituciones y el gobierno, así como del crecimiento de los procesos y los problemas políticos transfronterizos, transnacionales e intergubernamentales que afectan los mecanismos, las reglas y los usos para la toma de decisiones en el espacio local-global; todo ello debido a los cambios sobre la soberanía estatal, las autonomías locales y la nueva división de responsabilidades entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, pues en nuestros días: “La globalización desafía los marcos de referencia de la política, en tanto práctica y teoría” (Ianni, 2005: 139).

Las grandes regiones metropolitanas son los lugares más importantes de esta nueva complejidad cuya problemática política y de desarrollo, hasta hace algunos años, se ha resuelto dentro del ámbito de la soberanía y poderes omnímodos del Estado-nación. Cada gobierno ejercía la gobernación y la gestión del desarrollo nacional, provincial y local desde sus niveles u órdenes de gobierno, para lo cual accionaban sendos aparatos administrativos centralizados y sectorizados que se encargaban de poblados rurales, distritos agropecuarios, *clusters* industriales, ciudades y metrópolis, así como de los asuntos políticos y electorales según el caso.

Los asuntos externos e internos eran política y jurídicamente distinguibles, pero con la globalización esa simplicidad quedó en el pasado; hoy casi todos los municipios, los gobiernos estatales, los organismos descentralizados y las empresas paraestatales tienen algo que ver con política exterior; los gobiernos metropolitanos y municipales forman redes globales que participan en congresos mundiales propiciados por la Organización de Naciones Unidas ONU o tienen oficinas de fomento y representación en los principales centros de gestión mundial, siguiendo las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE.

El clima, el ambiente, la ecología, los derechos humanos, la educación, la alimentación, la salud, el uso de energía, la vivienda, los asentamientos humanos, la economía, las finanzas, etc., son todos asuntos local-globales, que se gestionan en red bajo criterios y acuerdos mundiales y con la participación de organizaciones civiles que ensanchan el espacio público más allá del gobierno.

La importancia de lo público en estos tiempos de cambio, implica revisar la tarea y la calidad de las instituciones de la sociedad y del Estado, pues se trata de un espacio de interacción intensa, de cooperación e interdependencias en la cual los gobiernos desempeñan un papel crucial...

La importancia de lo público en estos tiempos de cambio, implica revisar la tarea y la calidad de las instituciones de la sociedad y del Estado, pues se trata de un espacio de interacción intensa, de cooperación e interdependencias en la cual los gobiernos desempeñan un papel crucial; por eso el Estado no puede, ni debe aislarse de ese espacio, dado que lo nutre para que no sea una organización carente de legalidad y legitimidad. Como principio de buen gobierno:

“el Estado moderno se rige por valores democráticos e instituciones que lo reconocen por su utilidad e importancia, pero que también definen las restricciones que tiene para no constituirse en un poder arbitrario, sordo, ciego y obcecado” (Uvalle, 1999: 53).

complejos que se dan en las sociedades postindustriales, con procesos de descentralización, achicamiento y desregulación del Estado, partidos de clase con ideologías desgastadas, con la caída del Estado de “bienestar”, la desarticulación del mundo socialista y el crecimiento de los conflictos mundiales entre civilizaciones que asoman nuevas y viejas caras de las identidades culturales, además de la emergencia de teorías y nuevas interpretaciones del mundo postmoderno.

Ante este nuevo panorama, el marxismo, el funcionalismo y la teoría weberiana *tradicionales* han quedado desfasados de los nuevos procesos tan dinámicos y

De momento pareció imposible desmontar al moderno Leviatán de las sociedades industriales, que aceptaran sus muestras de agotamiento y de descomposición a partir de los 70's, frente al acecho de críticas y tácticas neoliberales promovidas desde los países metropolitanos y recomendadas para el resto del mundo por los organismos internacionales del emergente *governance* global.

Para los convencidos del viejo paradigma de Estado keynesiano-weberiano no había lugar para una forma de "buen gobierno" eficiente y justo, sin un gran aparato burocrático, preferentemente centralizado y con órganos de control y regulación económica muy eficaces, pero además, con capacidades y fuerzas legítimas para sostener el Estado de derecho e imponer un criterio de planificación de las políticas públicas con una determinada orientación social.

Los servicios del Estado benefactor en cada país son mucho más numerosos y demandan mucho más dinero que los derechos civiles y políticos, por eso se manejan discrecionalmente, más allá de que sean valores constitucionales consagrados. Los ciudadanos tienen derechos a los beneficios del Estado de bienestar por una ley ordinaria que trata de cumplir con un principio, pero no se disfrutan como un derecho constitucional arraigado; cuando la economía nacional y los ingresos del Estado apuntaron hacia el crecimiento, entonces los sistemas de bienestar crecieron y bajo el paradigma de funcionamiento keynesiano-weberiano, el gobierno creció en sus estructuras para dar satisfacción a esas demandas, hasta que las condiciones políticas e ideológicas lo permitieron (Rose, 1998: 335).

2. DE LOS IMPERIOS ANTIGUOS A LA FORMACIÓN DEL ESTADO MODERNO

En los tiempos más remotos de la antigüedad los imperios eran más *dirigidos* que *gobernados*, pues carecían de los medios administrativos, o sea de las instituciones, leyes, organismos, información, personal, etc., para llevar a cabo la gestión del desarrollo sobre los territorios que reclamaban como suyos. La integración de pueblos y territorios dependía más de la fuerza militar, que siempre fue mayor, que su poder político y administrativo; se trataba de imperios de vencedores y vencidos, de conquistadores militares que imponían rentas y exigían tributos y en su cúspide había un emperador, pero no un jefe de Estado; era un estratega militar y un líder tradicional que dominaba a sus vasallos sobre los territorios y los pueblos demarcados; después de la victoria, el dominio sobre el territorio se lograba a través de un pacto con los

La integración de pueblos y territorios dependía más de la fuerza militar, que siempre fue mayor, que su poder político y administrativo; se trataba de imperios de vencedores y vencidos, de conquistadores militares que imponían rentas y exigían tributos y en su cúspide había un emperador, pero no un jefe de Estado...

vencidos a los que se les podía respetar la vida, sus propiedades, su organización política interna y hasta su religión, a cambio de vasallaje y cooperación en caso de guerra con otros pueblos (Rosique, 2007: 13).

Bajo esta lógica de estructuración del poder político-militar, lo que se formaba en esos territorios eran reinos, principados y ducados para dominar, pero no para ejercer de buen gobierno; los otros centros de poder como las ciudades eran más complicados para el control convencional de los vencedores, en la medida que estos centros estaban organizados en federaciones urbanas que vivían del comercio ultramarino y la fabricación de productos, pues disfrutaban de una base de recursos propios y de sistemas de gobierno autónomos reconocidos a través de *cartas imperiales* concedidas por los mismos emperadores.

La llegada del feudalismo medieval que se impuso en Europa por un milenio después de la caída del imperio romano, dejó latente aquél mundo de ciudades comerciales que despertaría con nuevos bríos hasta el Renacimiento, mismo que dio paso a la entrada a la modernidad de una buena parte de Europa. En aquel contexto los monarcas autárquicos que se fueron consolidando a partir del siglo XV (España, Holanda, Inglaterra, Francia) representaron el inicio para la formación del Estado moderno. Se trataba de territorios regionales con ciudades y puertos que más adelante fueron identificados como los burgos donde tuvo su origen el mercantilismo.

Uno de los primeros institucionalistas del mundo moderno fue Maquiavelo, quien no tuvo contemplación para los príncipes débiles; su preocupación intelectual fue fortalecer al Estado incipiente de su época, a través de las mejores instituciones que proveyeron a los guerreros y conquistadores de los saberes para alcanzar el poder político y conservarlo. Thomas Hobbes, también impulsor de las ideas para fortalecer al Estado, defendió “la necesidad de construir instituciones fuertes para salvar a la humanidad de sus peores instintos” pues pensaba que “el hombre era el lobo del hombre”, por eso el se decantaba por los pactos como medio de sobrevivencia y gobernación de los territorios conquistados.

Aquel absolutismo autárquico desempeñó un papel decisivo para la formación del sistema interestatal moderno con países, ejércitos, alianzas militares, territorios con regiones y fronteras protegidas con fuertes y aduanas, y todos previendo invasiones o planeándolas, tal y como sucedió desde el siglo XVI entre los Estados emergentes; de hecho, las guerras fueron uno de los principales móviles para el desarrollo de los grandes aparatos administrativos, tal como fue el caso de Prusia, Holanda, Inglaterra y la Francia napoleónica.

El absolutismo, entonces, implicó el desarrollo de una nueva forma de Estado con una organización burocrática y capacidad administrativa; eso es lo que lo hizo diferente de las ciudades-Estado y los imperios antiguos, medievales y los principados renacentistas, pues esta nueva organización se basó en la absorción de reinos más pequeños y débiles, a base de habilidades reforzadas administrativamente para gobernar un área territorial más amplia y unificada; un sistema más rígido de leyes y un orden homogéneo impuesto en todo el territorio.

Se trataba de un gobierno más unitario, centralizado y estable, pero además con capacidades para concentrar la administración fiscal y la monopolización del poder militar en favor de un Estado reconocido por otros Estados y bajo regímenes de profesionalización del ejercicio público que encontraban formación técnica y teórica a través de sus escuelas dedicadas a la enseñanza de la administración pública. Todo ello estaba a cargo de un solo jefe de Estado soberano, que coexistía con otros Estados, también soberanos, con los que constantemente se estaba en “lucha por el poder abierta, competitiva y abrumadora” (Held, *et. al.*, 2001: 6-7).

3. INSTITUCIONES Y MODALIDADES DEL ESTADO MODERNO

Más adelante, cuando los poderes absolutos del Estado estaban en plenitud en Prusia y Francia, Hegel y Montesquieu al voltear hacia Inglaterra, vieron “la necesidad de equilibrio en las estructuras políticas, pues de otra manera se genera el debilitamiento de los gobiernos autocráticos”, de ahí que la monarquía constitucional les parecía la forma más conveniente para la estabilidad del nuevo Estado, pues con ella se garantizaba el control del poder por el poder mismo.

El tramo recorrido por ese Estado moderno controlado por una constitución y con división de poderes que imponían para todos unos límites de mando y control, entre fines del siglo XVIII y fines del siglo XIX fue rico en experiencias y modalidades políticas, organización administrativa y desde luego, en consecuencias para el desarrollo de la teoría política y social. De la monarquía absoluta, se pasó a la monarquía constitucionalista en Inglaterra, al sistema republicano basado en la soberanía popular en Francia y al federalismo presidencialista en norteamericana.

Cada sistema evolucionó institucionalmente durante el siglo XX, permeados por la democracia liberal que sirvió de pegamento ideológico para darle legitimidad a sus políticas internas, representatividad a los distintos órganos de gobierno, pero también para usarlo en contra de los Estados industriales enemigos, tanto comunistas como fascistas.

En cada país las ciencias sociales se desarrollaron de acuerdo con condiciones históricas y contextos intelectuales nacionales; Marx y Engels, pusieron especial atención sobre el desarrollo del capitalismo en Inglaterra, Alemania y Francia, viendo en la revolución

El tramo recorrido por ese Estado moderno controlado por una constitución y con división de poderes que imponían para todos unos límites de mando y control, entre fines del siglo XVIII y fines del siglo XIX fue rico en experiencias y modalidades políticas, organización administrativa y desde luego, en consecuencias para el desarrollo de la teoría política y social.

industrial el desarrollo de fuerzas productivas enajenadas, sometidas a relaciones de explotación, sostenidas por leyes impuestas desde el poder de un Estado burgués imperante.

Bajo el paradigma positivista heredado de Saint Simón; Comte funda la sociología a imagen y semejanza de las ciencias físicas; si tanto progreso se habían logrado con la aplicación de las matemáticas y los principios de la física a la astronomía, la química y la biología, entonces por qué no intentarlo ahora con la sociedad. La *estática* social se encargaría ahora de estudiar a las instituciones que dan orden y garantizan el control y aplicación de la ley desde el Estado, mientras que la *dinámica* social estaría pendiente de descubrir las leyes universales que determinan el progreso constante de la humanidad. Se trata de producir un conocimiento "positivo" de la sociedad y sus instituciones, método que aleja a la humanidad de las formas teológicas y metafísicas precedentes, y la aproxima al "régimen definitivo de la razón humana" (Comte, 1975: 41).

Durkheim, Spencer, Weber, Parsons, Merton y Mills, fueron todos fuertemente influidos por el positivismo comtiano hasta mediados del siglo XX; el racionalismo, de modo que la observación empírica, los métodos cuantitativos y la visión funcional de las instituciones, se imponía como paradigma científico-social; así, las instituciones quedaban en el centro del análisis formando estructuras o sistemas sociales con autonomía, determinando la conducta social del individuo, quien no tenía más que constreñirse a sus reglas coercitivas y jugar los roles de acuerdo a los mandatos prescritos por la ley o los usos y costumbres vigentes en su sociedad.

Bajo ese paradigma teórico-político dominante durante la primera mitad del siglo XX se desarrolló el Estado-nación, en tanto maquinaria burocrática con estructura monopólica y racional de poder público que siempre trató de imponer con vigor el Estado de derecho, ponderando la política fiscal y la recaudación de impuestos, al lado de acciones que buscaron el apoyo popular, alejándose de los regímenes oligárquicos o dictatoriales, sustituyéndolos por instituciones representativas de gobierno. En ese contexto el "gran gobierno" renueva sus cometidos y se encamina a la dimensión bienestarista planificada, por lo que en su momento se calificó como un "Estado socialmente necesario" (Moreno en Rose, 1998: 11).

4. CRÍTICAS AL INSTITUCIONALISMO TRADICIONAL

En los 80's se inicia la crítica al *institucionalismo tradicional* por su enfoque formal y legalista basado en el derecho público y la filosofía política del *bien común* que se agotaba en el estudio de los regímenes políticos y de las constituciones, teniendo como límites de su reflexión el "deber ser", con lo cual se desfasaban de la realidad con principios teológicos o metafísicos que aplicados a los casos concretos, terminan por reprobarlos y proponer modelos prescriptivos que nunca se alcanzan.

El *neoinstitucionalismo* político mantiene el enfoque funcional-descriptivo de los padres de la sociología, pero supone que las instituciones son variables independientes creadas por

seres humanos en interacción y son las que aportan los elementos para la creación de las leyes y las constituciones y no al contrario; por eso su metodología se basa en la comparación constante, teniendo como objeto privilegiado de estudio a los gobiernos, partidos, sistemas de partidos, parlamentos e incluso de los aparatos burocrático-administrativos que le dan concreción a la gran diversidad de los Estados y las organizaciones humanas modernas; bajo este enfoque es más importante observar cómo funcionan las estructuras y describir esos hechos y no analizar cómo fueron diseñadas desde la formalidad de las leyes para ver si corresponden con el espíritu del deber ser.

Más allá de darle concesiones al conductismo⁸, ve en los roles de los individuos, de las organizaciones del Estado, de los procesos de socialización y participación colectiva, los ingredientes para explicar el cambio institucional, la forma en que evoluciona la sociedad en su conjunto y por lo tanto del cambio histórico. Con las críticas a las teorías de Marx, Durkheim y Weber, más que sacarlos de circulación, los reeditan y los actualizan, pues en el análisis de la globalización se encuentra sus bases metodológicas y epistemológicas. Como afirma Octavio Ianni:

“en muchos estudios, es innegable que esas tres teorías sociológicas fertilizan la mayor parte de lo que se produce o discute acerca de las configuraciones y los movimientos de la sociedad global” (Ianni, 2005: 182).

Algo parecido sucede en el análisis neoinstitucional, pues se vuelve a poner en el centro de la discusión al individuo que ejerce roles bajo circunstancias acotadas por instituciones; en cada situación concreta, este individuo orientado por su “yo”, (en algunos casos por el “super yo”), las interpreta y manipula, transformándolas y cambiándolas, más allá de que el rol según Mead se base en:

“el sentido de una norma que simultáneamente autoriza a los miembros del grupo a esperar los unos de los otros en determinadas situaciones determinadas acciones, y los obliga a realizar, a su vez, las expectativas de comportamiento justificadas que vienen de los otros” (Haber, 1999: 65).

El neoinstitucionalismo político mantiene el enfoque funcional-descriptivo de los padres de la sociología, pero supone que las instituciones son variables independientes creadas por seres humanos en interacción y son las que aportan los elementos para la creación de las leyes y las constituciones y no al contrario...

Aceptada la tesis de que el individuo en su situación concreta tiene capacidades políticas e intelectuales para modificar o cambiar las instituciones, ya visto desde la perspectiva particular de Paul DiMaggio ese cambio institucional, en el que se incluyen las nuevas reglas local-globales, "pasa por cuatro etapas o momentos: a) la formación institucional; b) el desarrollo institucional; c) la desinstitucionalización; y d) la reinstitucionalización"; en ello se incluye desde luego, al Estado y la organización gubernamental y administrativa (DiMaggio y Powell, 2001: 33-75).

Aunque la propuesta parece evolutiva y lineal, al romper con los principios de la "revolución conductista" sobre la manera de entender al individuo como un actor determinado por las estructuras sociales, supera o al menos completa el individualismo metodológico, al sustentar como hipótesis central, que "no existe un actor individual aislado sino sujetos que actúan insertos dentro de complejas tramas institucionales", las cuales heredan, crean y moldean de acuerdo a sus intereses y circunstancias (Morán, 1998: 22-23).

En ese sentido hay cierta concordancia con el marxismo, pues se reconocen en el individuo capacidades históricas para crear las instituciones, hacerlas evolucionar, alterarlas mediante acciones que finalmente propician cambios y transformaciones en el seno de la sociedad y en el funcionamiento del Estado. Marx decía: "El hombre es objeto y sujeto de su propia historia".

Cuando los gobiernos son representativos de los actores políticos que los eligen mediante procedimientos anclados en los valores de la democracia, entonces la acción legislativa llevada a cabo a través de los legisladores ungidos por el sistema electoral en reconocimiento a un sistema de partidos legítimo, convierte al derecho moderno en algo funcional al Estado; forma que se explica "más bien a partir de las estructuras de conciencia postradicionales que encarna" (Habermas en Haber, 1999: 59).

Pero el lenguaje y la manera en como se comunica forma parte central de las instituciones sociales del hombre; en ello el marxismo y el estructuralismo vuelven a convergir; Engels decía que:

"Primero el trabajo, luego y con él la palabra articulada, fueron los primeros dos estímulos principales bajo cuya influencia el cerebro del mono se fue transformando gradualmente en cerebro humano (...). El desarrollo del cerebro y de los sentidos a su servicio, la creciente claridad de conciencia, la capacidad de abstracción y de discernimiento cada vez mayores, reaccionaron a su vez sobre el trabajo y la palabra, estimulando más y más su desarrollo (...) a la vez, surge con la aparición del hombre acabado: la sociedad" (Engels, 1971: 74-78).

Por su parte Lévi Strauss ve en el intercambio y la comunicación¹⁰ los hechos sociales fundamentales que refuerzan instituciones de la vida cotidiana, ya que en ellos analiza las condiciones de posibilidades objetivas que sitúa en los sistemas simbólicos inconscientes, mientras

que Habermans privilegia la fenomenología¹¹, centrada en la actividad y la racionalidad empleadas por los agentes institucionales en la interacción del lenguaje (Haber, 1999: 63).

Una vez aceptadas por la mayoría, éstas, las instituciones, “articulan y desarticulan, estructuran y desestructuran, integran y desintegran, promueven y restringen las conductas de los miembros de la sociedad, sus reglas, códigos, tradiciones, etc.” Con ello que se concreta en su nivel más elevado del análisis el cambio histórico de la humanidad (Rivas, 2003: 40).

5. LA EMERGENCIA DEL NEOINSTITUCIONALISMO POLÍTICO

En los procesos económicos y sociales mundiales del siglo XX, destacaron dos posiciones irreconciliables desde el punto de vista teórico y práctico, una, la de la *economía neoclásica*, que siempre ha visto en el mercado el mecanismo idóneo para lograr el desarrollo a través de la oferta y la demanda que optimiza la distribución de los recursos y el equilibrio, dejando libres a los agentes económicos para que maximicen sus ganancias a través de su conducta racional y egoísta, razón por la cual el Estado no debe participar en la economía; éste sólo debe dedicarse a las labores de seguridad, defensa y recaudación de impuestos.

Aunque se trata de una etapa que fortaleció mucho a los Estados liberales de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, su declinación inició con la crisis de 1929-33. El marxismo siempre vio en esta forma caótica de funcionamiento económico y político a un Estado de propietarios capitalistas que engendraban las contradicciones para iniciar un *cambio institucional* que superara las irracionalidades e injusticias de esa sociedad. En ese contexto se desarrolló la propuesta keynesiana, que planteó la intervención del Estado en la economía, a fin de lograr el pleno empleo, regulando la actividad de los diferentes actores del mercado.

Esta propuesta derivó en la posguerra en políticas sociales muy activas que dieron lugar al Estado de “bienestar”, que con el tiempo se convirtió en un “gran gobierno” burocrático, planificador, centralizado y deficitario; esas características lo empujaron a una crisis profunda a partir de los 70's, por sus ineficiencias y tendencias monopólicas y falta de calidad en los servicios públicos en la producción de mercancías que se movían en mercados cautivos con aduanas en su favor.

En esa coyuntura, retornan la ideología y políticas de corte neoclásico, pero ahora en su versión neoliberal que reivindican al mercado como mejor mecanismo de asignación de los recursos, la competencia como medio idóneo para alcanzar la eficacia e incrementar la productividad perdida por el burocratismo estatal, la libertad para participar en el mercado y competir sin la participación del Estado, demandando un Estado mínimo, adelgazado y desregulado.

Después de dos décadas de reformas al Estado y ajustes económicos impulsados por Ronald Reagan y Margaret Thatcher y de los acuerdos del Consenso de Washington a finales de los

80s, estas políticas fueron mostrando sus limitaciones para resolver la cuestión social y los problemas heredados de mala distribución de la riqueza, propiciando nuevas formas de pobreza social y más extendidas por todos los rumbos planetarios, incluyendo a las grandes ciudades del mundo desarrollado.

Sin bien la globalización ha venido a trastocar todos los rincones del mundo con beneficios en términos de abrir y ensanchar mercados y de llevar tecnología e información estratégica para el desarrollo, las crisis sociales y de valores que caracterizan a todas las sociedades de hoy, han dado paso a nuevos planteamientos, que pueden considerarse alternativos para mejorar la gobernabilidad¹², abriendo así paso al fortalecimiento del desarrollo local en los diferentes países de todo el mundo.

La nueva teoría de las instituciones surge y toma fuerza a principio de los 80's. James March y Johan Olsen reconsiderando el papel que otorgan las teorías políticas al individuo y su papel maximizador como elemento fundamental y rector de la conducta humana, colocan a la acción colectiva en el centro del análisis de la ciencia política, manteniendo la inquietud de saber porqué a pesar del individualismo tan evidente en las sociedades capitalistas desarrolladas, las instituciones colectivas que le apuestan al bien común, persisten e impulsan organizaciones local-globales, capaces de contrarrestar a los poderes fácticos con soporte en los intereses de las empresas multinacionales.

La teoría neoinstitucionalista critica los sesgos de los enfoques conductistas y de elección racional dominantes en la teoría de la economía neoclásica por su contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo y en cambio resalta el papel importante que desempeñan las relaciones entre los seres humanos, las instituciones creadas a partir de ellas y sus efectos recíprocos, las reglas, los valores, las normas, las limitaciones y las sanciones correspondientes de no cumplirlas, para alcanzar un mejor desempeño económico, social y político por parte de los individuos frente a su sociedad (Chapiro, 2006: 16).

Pero la mera existencia de instituciones estatales no garantiza que promuevan el desarrollo y propicien bienestar social consensuado; se requiere de instituciones eficientes y orientadas al bien común avaladas por la mayoría.

Pero la mera existencia de instituciones estatales no garantiza que promuevan el desarrollo y propicien bienestar social consensuado; se requiere de instituciones eficientes y orientadas al bien común avaladas por la mayoría. La presencia de instituciones ineficientes e injustas, a pesar de los esfuerzos y el voluntarismo individuales, la dota-

ción original de recursos, la ubicación geográfica estratégica, el capital humano y social, no permiten alcanzar por si solos los buenos resultados que se proponen, hace además falta para ello, buenas organizaciones con capacidades suficientes para impulsar una misión con visión de futuro.

Muchos países se mantienen pobres o con sistemas políticos autoritarios, porque carecen de buenas instituciones que permitan a los agentes aprovechar las oportunidades potenciales que se les presentan para el desarrollo. Las diferencias de desarrollo entre países se deben en mucho, a la calidad de las políticas públicas que impulsan, pero éstas a su vez, dependen, sobre todo, de la calidad de las instituciones y las capacidades de las organizaciones que las operan; como decía José Ayala Espino:

“aún dentro de un mismo país, hay regiones que avanzan y regiones que se rezagan y la explicación de ello se puede resolver, si se observa minuciosamente que los portadores de los genes institucionales, que son los individuos pertenecientes a la cultura local, no contienen los elementos valorativos y la actitud social para gestionar el modelo desarrollo universalmente aceptado” (Ayala, 2003).

6. INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES DEL BUEN GOBIERNO

Para el análisis institucional es conveniente distinguir entre institución y organización, ya que en el lenguaje común suele utilizarse estos conceptos como sinónimos y sin embargo debemos entender que se trata de dos objetos de estudio íntimamente relacionados, pero muy diferentes al momento de diseñar y hacer operativa una investigación sobre el tema.

Las *instituciones* son las reglas del juego, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (leyes, normas, valores, reglas, lenguajes, usos, costumbres, etc.); son límites para la acción humana (recursos, capacidades técnicas, políticas, acuerdos, etc.), pero también enfatizan el papel para resolver problemas (producción, organización, distribución, apoyos mutuos, etc.), para potenciar a los agentes para trabajar colectivamente y producir beneficios sociales (empleo, equidad, seguridad, justicia, calidad de vida, etc.), por eso estructuran los incentivos en el intercambio humano.

En sentido amplio las instituciones son las reglas que organizan las interacciones humanas; son estructuraciones históricas en las que se sincretizan valores, tradiciones culturales y religiosas y todas las convenciones existentes de una sociedad; por eso pueden ser formales (leyes y reglamentos) o informales (reglas culturales y códigos de conducta cotidiana).

Las *instituciones* son las reglas que organizan las interacciones humanas; son estructuraciones históricas en las que se sincretizan valores, tradiciones culturales y religiosas y todas las convenciones existentes de una sociedad; por eso pueden ser formales (leyes y reglamentos) o informales (reglas culturales y códigos de conducta cotidiana).

De ellas se derivan las formas de gobierno de un país y el derecho consuetudinario que se traduce en estabilidad y legitimidad para que los agentes económicos, sociales y políticos puedan actuar dentro de los diferentes *campos de poder* apoyados por los valores compartidos entre los actores (partidos políticos, gobernantes, representantes populares, empresarios, sindicatos, agrupaciones civiles, activistas, etc.).

Las organizaciones por su parte, son por ejemplo, dependencias de gobierno, escuelas, empresas, iglesias, asociaciones civiles, clubes, etc., que se apoyan y optimizan el desempeño de las instituciones...

Las *organizaciones* por su parte, son por ejemplo, dependencias de gobierno, escuelas, empresas, iglesias, asociaciones civiles, clubes, etc., que se apoyan y optimizan el desempeño de las instituciones; son instancias que estructuran la interacción humana y aseguran en su *campo de poder*,¹³ el logro de objetivos y metas a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación de recursos e interacción entre los diferentes agentes; son sujetos colectivos que actúan en red y ponen en contacto a individuos y grupos que juegan roles y tienen intereses afines a sus organizaciones de pertenencia.

Las instituciones estructuran y establecen marcos de oportunidades para que las organizaciones operen a fin de alcanzar sus objetivos. En su accionar las organizaciones modifican las instituciones a fin de optimizar su desempeño o adaptarlas a los intereses de quienes participan y toman decisiones dentro de ellas.

Las organizaciones cobran vida y evolucionan de acuerdo al marco institucional. A su vez ellas influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional. Las organizaciones se crean con un propósito deliberado y en el curso de sus empeños por lograr sus objetivos constituyen una fuente principal del cambio institucional (North, 2001: 37).

En los *campos de poder* político y de los espacios públicos las organizaciones no operan de manera unívoca, hay muchas organizaciones que tienen contrapropuestas que se deslizan entre la red organizacional y en ocasiones sus reivindicaciones se convierten en políticas públicas aceptadas por los agentes al servicio del Estado, quienes se ven obligados a utilizar recursos públicos para gestionarlas y darle satisfacción a los diversos públicos-cliente.¹⁴

6. LA DIVERSIDAD DE ENFOQUES DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO

La teoría neoinstitucionalista se fundamenta en las elecciones individuales, pero las considera como una forma de reconciliar las diferencias entre la teoría económica neoclásica y las ciencias sociales y de la gestión pública, pues en la democracia las instituciones que moldean esas elecciones individuales, reducen la incertidumbre fortaleciendo una estructura estable

para la interacción humana; por su parte, la estabilidad por sí sola, no garantiza la eficiencia de las instituciones orientadas al desarrollo ni su inmutabilidad, pero una organización basada en acuerdos estratégicos y consensos entre los agentes interesados, entonces sí pueden alcanzar las metas propuestas.

Rara vez en la historia se observa que las instituciones cambien de modo discontinuo (de manera compulsiva y repentina), sino más bien de un modo incremental (por agregación paulatina y gradual)¹⁵; aún las etapas de revolución en las que se registran rupturas institucionales, no son totalmente discontinuas; el cambio institucional más bien se explica mejor desde un análisis de tipo evolucionista que dialéctico. Bajo esta perspectiva, las instituciones inferiores tienden a extinguirse en el tiempo, mientras que las que resuelven mejor los problemas humanos son las que emergen y se afianzan en la sociedad.

Así las instituciones formales e informales dan como resultado organizaciones concretas enfocadas al cambio con estabilidad (mantenimiento de las formas de gobierno y aceptando la incursión gradual de los nuevos agentes y modalidades de gestión), pero todas ellas (las organizaciones gubernamentales, sociales o privadas) nacen debido a los incentivos contenidos en el marco institucional y que por consiguiente, dependen de él en cuanto a la rentabilidad de las actividades que emprenden.

De esta diferencia entre organizaciones e instituciones y de su existencia simbiótica, es de la que depende la dirección de los cambios institucionales. Su estructura incentivadora retroalimenta a los individuos que juegan las reglas desde sus organizaciones, orientados por el conjunto de oportunidades para su desarrollo.

Los organismos particulares de cambio están ahí por los incentivos contenidos en el marco institucional; sus actores obran conforme a información incompleta y asimétrica que reciben mediante elementos supuestamente racionales de los que por eso pueden resultar vías persistentemente ineficientes. Los costos de transacción entre agentes en situaciones desiguales acrecientan derechos ineficientes por lo injustos, conflictivos y monopólicos que son.

Por eso esta teoría parte del ser humano, su conducta, motivaciones e intereses, ya que para mejorar y optimizar el desempeño en todos los órdenes, hay que lograr la coordinación y cooperación entre los agentes, en campos que son por naturaleza de escasez y por ende, de competencia por los derechos escasos.

El intercambio sin fricciones se convierte así en una utopía, pero en la que todos los actores desde sus propias perspectivas observan simpatía, pues aminora los costos de transacción y permite identificar condiciones bajo las cuales las personas están dispuestas a cooperar, incluso sin la intervención coercitiva del Estado (gobernanza), yendo más allá del supuesto maximizador y egoísta, para acercarse más al bien común (North, 2001: 38).

¿Mercado o Estado? Los agentes con mayor poder relativo, mayores capacidades organizativas decisivas y que dispongan de más información, tendrán un mayor margen para manipular las instituciones a su favor.

¿Mercado o Estado? Los agentes con mayor poder relativo, mayores capacidades organizativas decisivas y que dispongan de más información, tendrán un mayor margen para manipular las instituciones a su favor. La teoría neoclásica sigue viendo en el mercado la mejor explicación del surgimiento, mantenimiento y cambio de las instituciones, pues la competencia es el mecanismo más poderoso en la selección de las instituciones que deben prevalecer; "la mano invisible" selecciona las formas de organización más eficientes. En esta concepción los agentes no tienen necesariamente intención o participación alguna en el diseño de las instituciones, pero tienen un número ilimitado de instituciones por elegir.

El neoinstitucionalismo contempla tres vertientes:

1. la contractualista en la que las instituciones son resultado de deliberaciones entre los agentes con énfasis en la legislación y participación del Estado.
2. La economía evolucionista afirma que entre conflictos sociales y beneficios colectivos y distributivos, se acepta que las instituciones no benefician a todos por igual ya que existe una notable desigualdad en el poder y capacidad que tienen los individuos para influir en el diseño, instrumentación, legalización, administración, vigilancia y cumplimientos de las instituciones; los cambios institucionales se dan de manera incremental porque además de maximizar las instituciones, los agentes tratan de cambiarlas.
3. La vertiente histórica parte de que las instituciones están modeladas por factores históricos que limitan las acciones de los agentes. Los cambios en la dotación de recursos, tecnología, capital, fuerza de trabajo son importantes pero lo crucial son las reglas y las convenciones diseñadas por los individuos para convivir en sociedad (Ayala, 2000, 61).

Por otra parte, como hemos podido ver, el neoinstitucionalismo pone atención a cuatro aspectos:

1. Las normas como medio para comprender cómo funcionan las instituciones y cómo determinan y moldean el comportamiento individual.
2. La elección racional como principio para explicar el comportamiento individual a través de reglas e incentivos, producto de los cuales se trata de maximizar el beneficio.
3. El punto de partida es importante para las decisiones que se toman tempranamente en la historia de toda política pública, así como la estructura organizativa del gobierno que

la gestiona e implementa, pues ello permite comprender la evolución y desarrollo de las instituciones.

4. La forma de gobierno marca una diferencia en la manera en que se gestionan las políticas públicas y se toman las decisiones; ello es importante porque ahí se ponen las reglas del juego y constricciones para los agentes que participan en el campo público y privado.

7. CONTRADICCIONES INTERINSTITUCIONALES

Existe una contradicción insalvable entre las elecciones individuales, que reflejan los intereses egoístas y maximizadores de los beneficios de los individuos, y de la otra parte las elecciones públicas, maximizadoras del bien común que reflejan las necesidades colectivas.

Esta contradicción entre interés individual e interés colectivo genera un ambiente de conflicto e incertidumbre en todas las sociedades, que sólo se puede superar a través de la coordinación y la cooperación para evitar eventualmente la colisión. Los individuos requieren de un orden institucional que proporcione reglas aceptadas por todos para lograr acuerdos y negociaciones que distribuyan los costos y beneficios de la transacción de tal manera que se desvíe la trayectoria de la misma. Entre los gobiernos locales que conforman la autoridad pública en las comunidades urbanas y rurales, es común impulsar sistemas de relaciones intergubernamentales que le den estabilidad a las políticas regionales.

Entre mejor estén representados los grupos sociales en las organizaciones, más eficiente es la distribución de los costos y beneficios y limitan la conducta maximizadora individual para mejorar la equidad social. Se parte de la idea de que los individuos egoístas prefieren las instituciones socialmente ineficientes, pues éstas les proporcionan una utilidad individual más grande, por eso su persistencia. En ese campo de poder político, los procesos de dominación de uno grupos sobre otros se consolidan a través de mecanismos violentos, sean éstos físicos o simbólicos: ahí los medios de comunicación y los diferentes tipos de lenguaje cumplen una función determinante.

La realidad no es consistente con el modelo racional individual maximizador egoísta, pues los individuos también crean y mantienen instituciones de beneficio colectivo todo el tiempo, a pesar de estar dominados por el instinto de la maximización de beneficios egoístas. Hay instituciones que favorecen la difusión y el abaratamiento de la información, promueven la vigilancia y el cumplimiento, facilitan soluciones a controversias y aportan seguridad a largo plazo. El Estado, por ejemplo, fija y obliga la observancia de las instituciones, regula y vigila las áreas de intercambios. La eficiencia de las instituciones le viene de sus objetivos, aceptación social, capacidad para estimular un comportamiento más cooperativo y coordinado colectivamente.

La contraparte de la eficacia de un régimen institucional está en que restringe las posibilidades de cambios rápidos que luego se requieren para ajustarse a nuevos entornos, por eso a la

Hay instituciones que favorecen la difusión y el abaratamiento de la información, promueven la vigilancia y el cumplimiento, facilitan soluciones a controversias y aportan seguridad a largo plazo. El Estado, por ejemplo, fija y obliga la observancia de las instituciones, regula y vigila las áreas de intercambios. La eficiencia de las instituciones le viene de sus objetivos, aceptación social, capacidad para estimular un comportamiento más cooperativo y coordinado colectivamente.

vez son también restricciones que moldean las interacciones, estructuran incentivos, reducen incertidumbre y promueven señales para organizar la vida diaria. Entre sus ventajas está la reducción de los costos de transacción, de imposición y vigilancia y de medición. Favorecen solución a disputas, mejoran las ganancias para todos, facilitan el intercambio y aclaran las oportunidades para obtener beneficios.

El neoinstitucionalismo enfatiza el papel del Estado para la afirmación y evolución de las instituciones. Queda claro que los grupos de poder en una sociedad no están muy dispuestos a espontáneamente ceder en sus intereses a favor de otros, por lo que no es tan evidente que la deliberación sea la condición única para construir consensos como sucede frecuentemente en las máximas tribunas de las sociedades democráticas; en esos casos las instituciones del Estado tienen la legitimidad y legalidad suficiente como para orientar la decisión pública que más convenga para alcanzar bien común, pero esa última decisión sólo se puede dar si se trata de gobiernos altamente ciudadanizados y orientados hacia el bien común (Ayala, 1996: 24).

Por último, la conducta humana queda en el centro del análisis y su conocimiento podrá edificar instituciones que permitan ir mejorando el desempeño de las organizaciones que operan en el espacio público. En esta teoría se plantea que para poder impulsar las instituciones del buen gobierno, se requiere de organizaciones eficientes y para ello hay que generar las condiciones para incorporar a la ciudadanía en las tareas de definir e implementar políticas públicas. No pretender desde el gobierno decidir qué le conviene o qué quiere la gente, esto le corresponde a ella misma bajo condiciones de una organización óptima.

Desde mi punto de vista, el neoinstitucionalismo no es una moda, es la consecuencia lógica del devenir de las ciencias sociales a lo largo de por lo menos los últimos dos siglos; por eso la veo como una alternativa teórica-metodológica eficaz para investigar y comprender mejor los procesos político-administrativos que determinan el buen o mal funcionamiento de los gobiernos, pues permite observar con objetividad, las subjetividades, motivaciones e intere-

ses que intervienen en las acciones, opciones y decisiones de los actores políticos, cuando juegan las reglas del campo de lo público. Asimismo alienta a prescribir el tipo de cambio institucional emergente hacia el cual se debe orientar la gente convencida de los beneficios de actuar bajo principios y valores de la democracia.

A propósito de espacio público y buen gobierno:

“emergencia es lo que ocurre cuando un sistema de elementos relativamente simples y libres se organiza espontáneamente y sin leyes explícitas hasta dar lugar a un comportamiento inteligente (Jonson, 2003: Contraportada).

“El comportamiento emergente no es una fascinante extravagancia científica; es el futuro”
(The New York Times, 2001).

REFERENCIAS

- ¹ Emilio Durkheim a finales del siglo XIX consideraba que los seres humanos se dividen el trabajo por solidaridad y a partir de ésta y en su nombre, las comunidades crean instituciones que hacen posible que la sociedad evolucione pasando de formas *mecánicas* de solidaridad a formas *orgánicas* de solidaridad. En ese sentido es un institucionalista tradicional; para él los gobiernos tienen como principal misión mantener el *statu quo*, en tanto que es mandato colectivo (Durkheim, 1994: 104-108). Augusto Comte, considerado el fundador de la sociología, afirmaba que el orden institucional era la base del progreso, hecho que se reforzaba a través de la educación que difundía los valores de solidaridad y respeto al Estado y los símbolos patrios, que conformaban los elementos de la nueva “religión de la humanidad”.
- ² En mayo de 1996 se convocó en Estambul a la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Asentamientos Humanos en la que se estableció la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales. En 2002 se reiteró el interés por la buena gestión de las ciudades durante el periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU al examinar el Programa de Hábitat II. La noción de “ciudad mundial” se viene utilizando desde 1961, pero Saskia Sassen y John Friedman lo han desarrollado teóricamente desde inicios de los 80’s (Rosique, 2004: 163-184).
- ³ De acuerdo con Appadurai en la globalización todas las regiones planetarias producen y

son impactadas por flujos mundiales que identifica como: *Ethnoscapes, technoscapes, financescapes, mediascapes, ideoscapes, y commodityscapes* (Appadurai, en Beck, 1988: 85).

- ⁴ Lo público se convierte así, en valor, referencia y espacio para organizar las capacidades que existen en la vida comunitaria; es el sitio donde los derechos ciudadanos se ejercen atendiendo a las libertades subjetivas públicas, mismas que consagran el derecho a la participación, la representación, el voto universal y secreto; el derecho a elegir autoridades de manera periódica; la expresión libre de las ideas, las formas de asociación para defender intereses legales y legítimos (León y Ramírez, 2004: 29).
- ⁵ Michael Dibdin decía en boca de uno de los personajes de su novela que "No puede haber verdaderos amigos sin verdaderos enemigos. A menos que odiamos lo que no somos, no podemos amar lo que somos". Para los pueblos que buscan su identidad y reinventan la etnicidad, los enemigos son esenciales, y las enemistades potencialmente más peligrosas se darán a lo largo de las líneas de fractura existentes entre las principales civilizaciones del mundo. Recordemos el S 11 y el M 11 (Huntington, 2004: 20).
- ⁶ El *governance* representa ese conjunto de mecanismos que operan sin coerción en el que se establecen vínculos voluntarios; se refiere a metas compartidas, que pueden o no derivar de responsabilidades legales y formalmente prescritas, pero no tienen fuerza de policía ni someten a la obediencia, lo que no quiere decir que los gobiernos no pueden participar en este tipo de experiencias políticas de coacción, por el contrario, de hecho es algo que está sucediendo a nivel local, nacional y mundial; la ONU es una de esas evidencias (Rosique, 2006: 60).
- ⁷ El Estado prusiano propició las primeras formas académicas y prácticas administrativas encaminadas a la formación de funcionarios educados para servir al Estado moderno; esto con la finalidad de romper con el servilismo tradicional hacia los príncipes efímeros. "Hablar de cameralismo significa abordar en términos directos una parte conspicua de la realidad política alemana del siglo XVIII. Con este término se pretende referir a un complejo conjunto de interacciones entre ciertas actitudes político-institucionales precisas, correspondiente a la fase central de la formación del Estado moderno alemán" (Bobbio y Matteucci, 1981).
- ⁸ El conductismo depende de una filosofía general de la ciencia en psicología. Ontológicamente lo definitorio es el materialismo monista y el determinismo. Epistemológicamente para los conductistas post-skinnerianos la filosofía es el "contextualismo", que considera la conducta como "acto en contexto". O sea que ocurre en el marco de una determinada circunstancia cuyo análisis no se puede obviar. Desde este punto de vista el contextualismo es una forma de pragmatismo seleccionista (Wikipedia, 2007: 1). El conductismo es una corriente de análisis de la conducta del individuo sincrónica que no considera lo histórico de las instituciones, ni las capacidades individuales al momento elegir sus decisiones ni de transformar o alterarlas; se trata de un ser que simplemente elige sobre las opciones que se le presentan en un momento dado.
- ⁹ Mead afirma que "el yo es esencialmente una estructura social y nace en la experiencia social". En comparación con Freud, adjudica un alcance más general al mecanismo de interiorización; toda la construcción de la persona se comprende como una adquisición gradual de capacidades para anticipar las reacciones de los otros (Haber, 1999: 65).
- ¹⁰ La actividad de comunicación corresponde a un orden de hechos sociales importante, independiente de cualquier otro puesto que posee sus estructuras propias. Para Habermas la hipótesis es que las ciencias humanas del siglo XX ya han elaborado los elementos de una antropología original, basada en el paradigma de la comunicación, antropología que es posible recuperar en sus resultados esenciales (Haber, 1999: 62).
- ¹¹ Se define como la observación pura del fenómeno, excluyendo cualquier juicio de valor. Es una postura idealista, una filosofía de la vida y de la existencia humana que intenta explicar cómo el hombre percibe y construye su ser y su existencia en el mundo; lo sitúa como centro de atención, aunque no niega la existencia de una realidad objetiva; lo anterior al individuo es la experiencia y la razón vital a la cual supedita dicha realidad en la que

el hombre es el organizador intelectual y práctico; en síntesis, 'yo soy yo en el mundo y debo organizarlo para poder atribuirle sentido' (Machado, 2007: 2).

- ¹² La gobernabilidad democrática se presenta bajo dos aspectos: 1. Político, que le viene de la legalidad y legitimidad con la que se constituyen los gobiernos y ejercen el poder sobre los gobernados y, 2. Administrativo, por lo que toca a la calidad con que se diseñan y gestionan las políticas públicas y por la aceptación de los resultados por la mayoría. En la actualidad se le asocia con capacidad, habilidad, orden, estabilidad, eficacia y legitimidad basada en la práctica de la democracia (Rosique, 2006: 58-59).
- ¹³ (...) en cualquier campo encontramos una lucha, cuyas formas específicas habrá que buscar cada vez, entre el recién llegado que trata de romper los cerrojos de derecho de entrada, y el dominante que trata de defender su monopolio y de excluir a la competencia (...). Un campo se define por aquello que está en juego y los intereses específicos, que son irreductibles a lo que se encuentra en juego en otros campos o a sus intereses propios y que no percibirá alguien que no haya sido construido para entrar en ese campo (...). Para que funcione un campo, es necesario que haya algo en juego y gente dispuesta a jugar (...) (Bourdieu, 1990: 136).
- ¹⁴ A ese tipo de acciones se le reconoce como el momento en que un problema entra en la agenda pública. El problema es saber distinguir el proceso que siguen ciertos asuntos para entrar en la agenda pública y pasar de la agenda sistémica a la agenda institucional (Tamayo en Bañón y Carrillo, 1997: 286).
- ¹⁵ El Estado de bienestar fue producto de instituciones y organismos que se fueron incubando en los gobiernos a lo largo de muchas décadas que iniciaron en los inicios de los 20's (Richard Rose, 1980: 85).

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Espino, José (2002) *Fundamentos institucionales del mercado*, UNAM, México.
- Ayala Espino, José (2003) *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Ayala Espino, José (1996) *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Beck, Ulrich (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Editorial Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. (1981) *Diccionario de política*, Siglo XXI, tomo I, México.
- Bourdieu, Pierre (1990) *Sociología y cultura*, Consejo Nacional para la Cultura-Grijalbo, México.
- Chapiro, Aarón Rudy (2007) "Importancia de las instituciones en el mundo" en *Esferas del quehacer institucional*, Revista IAPEM, enero-abril, Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C Toluca, Estado de México.
- Comte, Augusto (1975) *Discurso sobre el espíritu positivo*, Editorial Aguilar, Buenos Aires, Argentina.
- Durkheim, Emilio (1994) *La división del trabajo social*, Editoriales Planeta-Agostini, Buenos Aires, Barcelona, México.
- Engels, Federico (1971) "El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre", pp. 74-87 en *Marx, Engels, Obras Escogidas Tomo II*, Editorial Progreso, Moscú, URSS.
- Haber, Stéphane (1999) *Habermas y la sociología*, Ediciones Nueva Visión, Claves, Perfil, Buenos Aires, Argentina.
- Held, David et al (2001) *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*, Editorial Oxford, México.
- Huntington, Samuel P. (2004) *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, Estado y sociedad, México, Buenos Aires, Barcelona.
- Ianni, Octavio (2005) *La sociología y el mundo moderno*, Ed. Siglo XXI, México.
- Jonsson, Steven (2003) *Sistemas emergentes. O qué tienen en común hormigas, neuronas, ciudades y software*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- León y Ramírez, Juan Carlos (2004) *La construcción de espacios públicos en la democracia*, Ed. UAEM-IEEM, México.
- Machado Ramírez, Evelio F. (2007) *La fenomenología, el institucionalismo, el pragmatismo y el existencialismo como referentes de la tendencia cualitativa de la investigación en las ciencias sociales y educativas*, google.com/ www.monografias.com
- Morán, M (1998) "Prólogo" en *Gianfranco Pasquino. La oposición*. Madrid, Alianza Editorial, Madrid, España.
- North, Douglas C. (2001) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Powell W., Walter y Paul J. Dimaggio, Compiladores (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.-UAEM-Fondo de Cultura Económica, México.
- Rivas Leone, José Antonio (2003) "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones" pp. 3646, en *Panorama, Reflexión política*, Año 5, No. 9 junio, IEP-UNAB, Colombia.

- Rose, Richard (1998) El gran gobierno. *Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.- Fondo de Cultura Económica, México.
- Rosique Cañas, José Antonio (2006) *Ciudad de México: la megalópolis ingobernable*, UNAM-UAM-Épica, México.
- Rosique Cañas, José Antonio (2007) "Evolución de las teorías políticas sobre el buen gobierno", pp. 6-26, en Revista *Buen Gobierno* número 2, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A. C. México.
- Rosique Cañas, José Antonio (2004) "Organismos internacionales y globalización de la gestión metropolitana", pp. 163-184 en Veredas. Revista de pensamiento sociológico, número 9, UAM-Xochimilco, México.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997) "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo, *La nueva administración pública*, Alianza Universidad Textos, Madrid, España.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1999) "La importancia de lo público en la vida del Estado", en *Revista Iztapalapa, Políticas públicas para el siglo XXI*, número 46, UAM-I México.