



Perfiles Latinoamericanos

ISSN: 0188-7653

perfiles@flacso.edu.mx

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

México

Valdés Ugalde, Francisco

Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación

Perfiles Latinoamericanos, núm. 31, enero-junio, 2008, pp. 95-119

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11503105>

- 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

# Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación

FRANCISCO VALDÉS UGALDE\*

## Resumen

Este artículo aborda la diferencia entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza en ciencia política y economía. A partir de una crítica de principios básicos del enfoque neoclásico se plantean hipótesis alternativas para el estudio de la gobernanza, que incluyen, centralmente, la estructuración de las instituciones y la relación de los agentes con ellas. Con este propósito se evalúan explicaciones de las decisiones de los ciudadanos en la democracia y se valoran a la luz de su utilidad en sociedades con pronunciada desigualdad y alta heterogeneidad de preferencias.

## Abstract

This article addresses the difference between the concepts of governability and governance in economics and political science. The main focus is to address basic principles of neoclassical theory in order to explore alternative research approaches for the analysis of governance in institutional building and agent relationships to rules. With this purpose, the article assesses the adequacy of explanations of citizen's decision making in democracies with sharp inequalities and heterogeneous preferences.

*Palabras clave:* gobernanza, gobernabilidad, instituciones, agencia, elección social, democracia, ciudadanía, desigualdad social.

*Key words:* governance, governability, institutions, agency, social choice, democracy, citizenship, social inequality.

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de México. Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, y profesor de FLACSO México. Presidente del Consejo Superior de FLACSO.

In the Western world, and in particular in the United States, we tend to take order for granted.

We should not. Disorder —revolution, lack of personal security, chaos— has characterized a great deal of the human condition, as witness the turbulent history of Latin America.

DOUGLASS C. NORTH

## Dimensiones y límites del problema<sup>1</sup>

Cuando se examinan los problemas de la consolidación de la democracia, aparece un sinnúmero de dimensiones que piden atención simultánea y la generalización de dicha forma de gobierno es solamente una. Bajo y además de ésta subsisten otros problemas relacionados con los mecanismos de control y autocontrol sociales y políticos, así como con la organización económica y el entorno general, que no se pueden examinar desde formas más estrechas de considerar el fenómeno democrático. Para la ciencia política, la distinción entre autocontrol y control intencional es crucial, puesto que se asocia al mundo en que los sistemas políticos permiten una “mecánica” espontánea del orden o reclaman la creación deliberada de reglas de comportamiento.

En las páginas siguientes se ofrece un conjunto de consideraciones sobre las dimensiones involucradas en la investigación de la gobernanza, con el objeto de proponer líneas de trabajo que esclarezcan problemas que se le asocian en contextos de nuevas democracias con frecuente inestabilidad política y gran heterogeneidad social.

## ¿Gobernanza o gobernabilidad?

Hace décadas que la expresión “gobernabilidad” adquirió naturalidad en el lenguaje de la ciencia política. El término hacía referencia a la capacidad de los gobernantes para mantener la conducción de las sociedades desde la estructura política y administrativa del Estado, sin recurrir a excesos represivos ni caer en crisis cíclicas. En el caso de los

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar de este artículo se presentó como conferencia en el 30 aniversario de la Sede México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Agradezco los comentarios de Karina Ansolabehere y de los cuatro dictaminadores de *Perfiles Latinoamericanos*.

sistemas democráticos, el término también aludía a la estabilidad de las instituciones y los procesos políticos entrelazados con el efecto gubernativo de servicio y satisfacción de la sociedad, a partir de la expresión de los electores. El concepto contrario, ingobernabilidad, se empleó para indicar la crisis de las democracias, caracterizada por una doble vía: el crecimiento inmoderado de la administración gubernamental, y la dificultad que los Estados occidentales enfrentaban entonces para resolver los dilemas de la guerra fría.

Una de las principales referencias al inicio de la discusión contemporánea acerca de los problemas designados por estos conceptos es el ya clásico informe “The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission”, escrito por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki en 1975, mismo que representa un hito en el debate sobre los problemas de control gubernativo en las democracias industrializadas. Sus referentes fundamentales son los Estados del Atlántico Norte y Japón, que en ese entonces eran los únicos Estados democráticos que habían alcanzado el estatus de potencia económica. El interés de este informe radicaba en la evaluación de la capacidad de los gobiernos para controlar eficazmente las estructuras políticas y económicas que habían emergido de los llamados “Estados benefactores”. Su preocupación más significativa consistía en ofrecer un diagnóstico de la gobernabilidad de las sociedades en las que los bienes y servicios proporcionados por el Estado a diversos grupos sociales representaban una “sobrecarga” insostenible a mediano plazo, debido al creciente déficit fiscal que implicaban y a la consecuente disminución de su capacidad para mantener economías de alto desempeño. De ahí que la alternativa propuesta fuera el adelgazamiento del Estado y la “devolución” a la sociedad de iniciativas y tareas de las que el gobierno debía dejar de hacerse cargo.

El informe marcó una época y se convirtió en uno de los paradigmas para volver “governables” situaciones y procesos sociales que se salían de los cauces de control de los gobiernos. Esta contribución convergió con otras aportaciones de las ciencias sociales, especialmente con el desarrollo de la teoría económica neoclásica, que también había alcanzado el rango de referente ideológico predominante y era ya una herramienta de análisis y de política económica.

Hacia esos años, el orden mundial estaba dominado por la confrontación entre Este–Oeste y por las diferencias drásticas entre Norte y Sur. En el contexto de la guerra fría, los problemas de gobernabilidad se consideraban materia de seguridad interna. La gobernabilidad de la democracia era una clave para la supervivencia de los valores liberales, y su prevención o posible restauración se veían desde el ángulo de la seguridad interna y externa, una circunstancia necesaria para la preservación en un escenario de conflicto global.

Este enfoque cambiaría radicalmente con el paso del tiempo. Varios acontecimientos fueron determinantes para su transfiguración. El primero fue la ampliación del número de Estados con regímenes democráticos. De hecho, lo que Samuel Huntington —uno de los autores del informe a la Comisión Trilateral— denominaría años más tarde “la tercera ola”, comenzaba recién secada la tinta del reporte trilateral (es más, aún no había sido puesto a disposición del público). Como el mismo autor lo relata: la “tercera ola de democratización en el mundo moderno comenzó implausible e inadvertidamente a las 12:20 de la noche del jueves 25 de abril de 1974, en Lisboa, Portugal, cuando [en el programa ‘Límite’ de la estación de Radio Renascença] se emitió la canción «Grândola, Vila Morena»” (1991: 3),<sup>2</sup> que fue la segunda y última señal que movilizó el golpe de estado contra Marcello Caetano, último vástago de la dictadura impuesta 35 años antes por Antonio Salazar.

Denominar “tercera ola” a la democratización de previos regímenes dictatoriales, se justificaba por la transformación democrática de unos veinte Estados, lo que aumentaba la cuenta total de 24,6 a 45,4% del total de países existentes en 1990. Se trataba de casi una duplicación de las democracias. En este contexto, las transiciones a la democracia en América Latina y el derrumbe de la Unión Soviética y bloque comunista de Europa del Este, desempeñaron indudablemente un papel significativo como movimientos que ocurrían en la “periferia” de “Occidente”.

Cabe señalar que la explosión de la tercera ola democratizadora coincidía con el viraje del sistema económico internacional que, en concordancia con las recomendaciones de la Comisión Trilateral, redundó en el redimensionamiento de la intervención económica del Estado y nuevas formas de conducción de los procesos económicos.

La expansión de la democracia en el mundo trajo, entre otras implicaciones, un debilitamiento de las formas autoritarias y totalitarias de gobierno y, a su vez, un cambio importante en la agenda de las ciencias sociales, de la filosofía política y del pensamiento social en general. La atención se trasladó de los problemas de interpretación y análisis de un mundo desencantado de las promesas de progreso o transformación social, al estudio y comprensión de la súbita e inesperada aparición de un horizonte liberal que exigía, y sigue demandando, nuevas preguntas y herramientas intelectuales.

No es éste el lugar para hacer un examen exhaustivo de esta problemática intelectual en su conjunto, puesto que se trata de una tarea de largo aliento, sino para retomar exclusivamente uno de sus aspectos centrales: ¿cuál es la relación entre el orden democrático de la política y la organización de actividades económicas y sociales

<sup>2</sup> Todas las referencias tomadas de versiones en otros idiomas son traducciones del autor de este artículo.

en un contexto de libertad? ¿Es posible alcanzar una visión integrada o, dicho de otra forma, una economía política de esta relación? De ser así, ¿qué aspectos de esta relación debemos incorporar a la agenda de las ciencias sociales, con el fin de alcanzar esa integración? ¿De qué modo este enfoque afectaría el estudio de América Latina?

Estas preguntas tienen tintes analíticos y normativos que deben diferenciarse, pero que, a final de cuentas, son inseparables. La naturaleza de la democracia política supone más coordinación que control, más consenso que coerción, más autocontrol que la sanción jurídica. Para que sea perdurable, el ejercicio de las libertades sociales, políticas y económicas reclama una mirada nueva a los conglomerados de normas y actitudes que posibilitan, dificultan o simplemente impiden la existencia de la coordinación horizontal sin intervención (innecesaria) de manos ajenas a los actores y motivos de tal coordinación, más allá de proveer, en grado sumo, los bienes públicos indispensables para conseguir las metas fundamentales de bienestar y desarrollo humano. Para decirlo en los términos explicados por Oliver Williamson, se trata de la diferencia, los límites y la legitimidad de la gobernanza espontánea o intencional (1996: 145–170).

El concepto de gobernabilidad emergió y se generalizó con una vocación orientada fundamentalmente al control de procesos localizados en el ocaso del orden surgido de la segunda posguerra, con un énfasis particular en las democracias avanzadas. Hacia mediados de los años setenta, éstas eran prácticamente las únicas a las que se concedía ese nombre (Lijphart, 1999: 50, cuadro 4.1), a pesar de que, hacia 1977, Lijphart contabilizaba 36, de las cuales 14 se situaban fuera de los países del Atlántico Norte o Japón.

El Sur era una región del mundo donde las poliarquías —como apropiadamente denominó Robert Dahl a las “democracias” contemporáneas— eran más bien una rareza exótica con graves problemas para sostenerse. Pero gracias a su aumento espectacular y a la instauración de un sistema económico internacional abierto (que hoy llamamos, no sin exceso e imprecisión, “globalización”), los problemas observables fueron superando con creces la capacidad de la noción de gobernabilidad para hacer frente a la compleja agenda de investigación y reflexión derivada de esta nueva realidad.

La formación de los nuevos Estados democráticos constituyó, en algunos casos, una tarea de reconstrucción, no sin transformaciones, de sistemas democráticos preexistentes. Así ocurrió, por ejemplo, en Chile, Uruguay y Argentina. En otros países fue menester crear nuevos sistemas políticos después de remover, mediante movimientos revolucionarios, dictaduras largamente asentadas como fue la circunstancia de países de Centroamérica (El Salvador y Nicaragua). Paraguay vivió una situación parecida, aunque su transformación ocurrió con menor grado de violencia. Casos singulares como Costa Rica habían establecido tempranamente regímenes democráticos, o bien de-

bieron abandonar una combinación de constituciones formalmente democráticas que albergaron, empero, fórmulas de gobierno autoritarias o de franco monopolio político, como sucedió en México.

Más allá de los ejemplos latinoamericanos, a medida que se profundiza en los problemas de institucionalización de sistemas políticos democráticos con economías abiertas, se observan en el horizonte dos grandes posibilidades: escenarios de inestabilidad crónica con posibles regresiones<sup>3</sup> o el encuentro de modalidades de consolidación democrática, aparejadas de la institucionalización de economías de mercado. Es imposible prever cuál prevalecerá.<sup>4</sup> Pero, en el caso de América Latina, la incertidumbre se acompaña de signos preocupantes. La consolidación de las democracias, conjuntamente con su calidad, dista de ser un proceso firme; lo mismo pasa con el desarrollo económico que incida en la disminución de la desigualdad y propicie el desarrollo humano. Se puede afirmar que, en todo el subcontinente, perduran dos problemas centrales que se retroalimentan entre sí: uno es de corto y otro de largo plazo; el primero es que la preferencia franca por la democracia sólo está presente en menos de la mitad de los ciudadanos y tiende a ser inestable (PNUD, 2004). El segundo consiste en la persistencia de estructuras institucionales, económicas y políticas, que impiden la formación de sistemas económicos modernos y, por consiguiente, el desarrollo material, además de que obstaculizan la consolidación de la democracia, frenando el cambio de viejas y atávicas estructuras políticas. Como ejemplo, se puede mencionar que la literatura reciente ha abundado sobre los costos que imponen los sistemas presidenciales en condiciones políticas y sociales adversas a ese sistema de gobierno, así como a las prácticas generalizadas de corrupción y la desigualdad de condición social de las personas. Ambos problemas conspiran contra la democracia en Latinoamérica (Linz y Valenzuela, 1994; Colomer, 2004: 176–184).

De ahí que la renovación de las perspectivas de análisis de los problemas de organización económica y política merezca un lugar destacado en la agenda de las ciencias sociales. Como lo han mostrado mediciones con indicadores de diverso tipo a lo largo de 25 años, los problemas involucrados en la integración de nuevos regímenes políticos y los sistemas económicos de las sociedades que rigen, demandan una atención que difícilmente se agotaría en una discusión terminológica. Empero, la idea que evoca el

<sup>3</sup> Huntington (1991: 14) documenta, por cada “ola” democratizadora, una “reversión” parcial de éstas.

<sup>4</sup> No existe ninguna herramienta conceptual para postular la ergodicidad de un mundo que es, precisamente, no-ergódico, como lo ha expuesto el historiador estadounidense Douglass North (North, 2005: 13–22). No ergodicidad indica que no existe ninguna distribución probabilística que permita afirmar la repetición futura de estados pasados o actuales. Un enfoque epistémicamente riguroso se limita sólo a postular que, bajo determinados supuestos (que pueden cambiar), es más probable que ocurran ciertos escenarios que otros. Señalar este problema de todas las disciplinas no es indiferente en este contexto.

término gobernabilidad y su definición semántica como “cualidad de gobernable” (Real Academia Española, 2001: 1141) atiende exclusivamente a los resultados inmediatos de estabilidad del sistema y apela a acciones de corto plazo y corto alcance respecto de los problemas de fondo que la sustentan u originan su contrario: la ingobernabilidad. Por ello es conveniente mirar en la dirección de una construcción conceptual que permita explorar problemas más amplios, subyacentes a la gobernabilidad o a su ausencia.

## ¿Qué quiere decir gobernanza?

El concepto de “gobernanza” es más abarcador que el de gobernabilidad, y no estamos frente a una simple sutileza semántica.<sup>5</sup> Empecemos por su definición elemental como “1. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. 2. Acción y efecto de gobernar o gobernarse” (Real Academia Española, 2001: 1141).

Desde luego, es una definición de diccionario, pero dista de ser banal. Como se advierte, este registro del *Diccionario de la Lengua Española* alude a una combinación simultánea, en el acto de gobernar, de preceptos o reglas para ordenar factores económicos, sociales y políticos. Una mínima exploración enciclopédica revela que el término se ha usado al menos durante seis siglos, lo mismo en el lenguaje político que en la filosofía y las ciencias. No obstante, hasta hace poco tiempo, las ciencias sociales lo han reincorporado a su bagaje conceptual.

Quizá pueda decirse que una definición más sólo aumentará la confusión sobre un término profusamente usado en la actualidad, lo mismo para referirse a las relaciones internacionales que a la estructura de las empresas o a las formas de gobierno local. Sin embargo, algunos desarrollos recientes de las ciencias sociales en torno a este concepto permiten pensar que es posible avanzar en la investigación disciplinaria e interdisciplinaria, a partir de la identificación de mecanismos de diverso tipo implicados en el resultado de esa especie de utopía realista que propone la definición de gobernanza del diccionario. La justificación práctica de acometer un enfoque integrado reside en la necesidad de disponer de herramientas para entender realidades singulares como las de América Latina que, sin resistirse a la mirada de la indagación científica, sí se han mostrado reacias a ser explicadas a través de la aplicación mecánica de fórmulas conceptuales que describen mejor realidades distintas.

<sup>5</sup> Colomer y Negretto (2003: 13) llamaron la atención sobre esta distinción.



La investigación más reciente en economía institucional y algunas vertientes de la ciencia política (como la economía política constitucional), efectúa una interconexión cada vez mayor y más clara entre la acepción que el término gobernanza tiene en cada una de estas disciplinas. Indudablemente, aún está distante una aproximación integradora que permita hablar de algo equivalente a una “economía política”, en el sentido de un conocimiento interrelacionado de ambas esferas. Sin embargo, a pesar de la polisemia del término, la contribución a la construcción de un concepto unificado de gobernanza propiciaría un mejor acercamiento a la complejidad de fenómenos económicos y políticos que hoy están dispersos en las divisiones y enfoques disciplinarios. En esta dirección aquí se propone una definición más elaborada de gobernanza, que se identifica en las esferas y procesos de concurrencia de mecanismos y reglas de control y autocontrol de la conducta de los individuos, las organizaciones sociales y gubernamentales, que hacen el tipo de desempeño de la economía y la política (*polity*) y que tienen una instancia privilegiada de formación en las instituciones formadas por los sistemas consuetudinarios y formales del derecho.

Más adelante se presentan esbozos de algunas de las líneas de análisis y de observación que permiten justificar un enfoque integral de las estructuras y procesos de gobernanza concebidos de este modo.

### Reglas e incertidumbre

En el origen de las estructuras y reglas que norman la conducta y los procesos sociales, está la incertidumbre. Las instituciones son incomprensibles sin ésta, es por la incertidumbre que se vuelven una creación “espontánea” o deliberada de la acción humana. La creación de reglas regulares y sistemáticas produce “comportamiento predecible”. La incertidumbre es, pues, “el origen del comportamiento predecible” (Heiner, 1983).

En ciencia política y en economía, se toma como punto de partida la presunción de que el riesgo y la incertidumbre en el intercambio, en los contratos y en los arreglos políticos provienen del interés propio y del oportunismo de los agentes. Ambos factores adquieren el estatus de axiomas y sobre éstos se construyen los modelos explicativos de la conducta de los actores en sus papeles económicos y políticos. La literatura predominante en ambas disciplinas es ampliamente concluyente al respecto. Las variaciones sobre la validez de estos supuestos cambian según el autor y la tradición en la que se inscriben. Sin embargo, este enfoque, a pesar de su potencial explicativo en muchos aspectos y de su elegancia lógica y matemática, no carece de problemas.

Si se acepta que las concepciones más razonables de la teoría no adoptan una perspectiva “panracionalista”<sup>6</sup> que reduce la acción humana a pura acción racional, en esta visión, se adopta simplemente el supuesto, que procede analíticamente como axioma, según el cual “los individuos son racionales en el sentido de que de modo consistente prefieren los resultados (de la acción) que ofrecen mayores ganancias respecto de aquellos que prometen resultados inferiores [...]. El supuesto básico de esta forma de análisis [...] es que (los individuos) actúan de una manera que es significativa para ellos, dados sus propios gustos y predilecciones” (Gertner y Picker, 1994: 11).

De esto deriva una consecuencia importante: en un contexto social en el que participan muchos individuos organizados en diversas modalidades, el alcance de sus objetivos se relaciona con lo que esperan que otros hagan. En un contexto social dado, *tratarán de actuar de la mejor manera, dadas las expectativas que tienen acerca de lo que hagan los otros*. En ausencia de las reglas, implícitas y explícitas, formales o informales, que se requieren para moldear esas expectativas, los comportamientos individuales tenderán a realizar las acciones “permitidas”, así sean éstas —para un observador externo— jugadas indeseables, subóptimas o impropias respecto de un determinado registro de valores que porta el observador y que le sirven de elemento de contraste para juzgar las reglas y comportamientos bajo estudio.

Ahora bien, no todas las reglas ni todos los comportamientos persisten como regularidades manifiestas de la organización social. Tanto desde una perspectiva de largo plazo, como en periodos cortos de la acción social, se analiza la creación y supervivencia de reglas de conducta como una función de adaptación, cuyo análisis procede a partir del “como si”. Es decir, la aparición de sistemas de reglas de conducta que perduran se entienden “como si” respondieran de mejor forma a las necesidades de maximización en un entorno determinado. En la base de este criterio de maximización, se halla la reducción de incertidumbre respecto del entorno. Como señala Heiner, “es en los límites de la maximización que encontramos el origen del comportamiento predecible” (1983: 561). Dicho en otros términos, el acto de maximizar tiene fronteras, más allá de las cuales la incertidumbre aumenta exponencialmente. Esta incertidumbre se reduce mediante la introducción de reglas que hacen predecible el comportamiento mutuamente ajustado de los individuos. Como consecuencia, la maximización de las decisiones queda limitada por esas reglas.

La hipótesis de la maximización no se demuestra por la fijación de supuestos que adjudican capacidades computacionales ilimitadas a los agentes, ni por la disponibilidad de información completa del ambiente, sino precisamente por lo contrario. Los agentes

<sup>6</sup> A diferencia del “modelo estándar” en economía y de las posturas más formalistas de la política analítica.

son limitados en su capacidad de descifrar el entorno y la información, y los medios de los que disponen distan de ser perfectos; por eso la incertidumbre. De ahí que sea, precisamente, la debilidad de la “competencia” (capacidades) de los agentes y la presencia o ausencia de información y opciones las que refuerza la hipótesis de la maximización. En otras palabras, la presencia de una brecha entre competencia y desempeño,<sup>7</sup> o dicho en términos de Heiner (1983: 562), entre competencia y dificultad (“C–D gap”), brecha definida por la presencia de incertidumbre, es la causa que conduce a formar regularidades de comportamiento que la reducen y hacen posible controlarla.<sup>8</sup>

El comportamiento predecible y la evolución de los procesos a través de los cuales éste se desenvuelve tienen su fuente en la incertidumbre. Para nuestro propósito, el resultado de esta oposición entre predictibilidad e incertidumbre son las instituciones, entendidas como reglas de comportamiento. En consecuencia, solamente hay maximización dentro de ciertos espacios en los que operan reglas de comportamiento que, a su vez, derivan de la necesidad de “asegurar” ciertas opciones y de reducir la información para facilitar las decisiones, transformándolas en conjuntos manejables y generando, así, “comportamiento constreñido en su flexibilidad” (Heiner, 1983: 564; 1990: 35–37).

La capacidad de un grupo, sea éste una organización social o política, una empresa (“firma”), o un Estado (*polity*), para alcanzar fines (individuales) de acción colectiva que sobrepasan la capacidad de acción individual es una variable dependiente de las normas interconstruidas en la operación de esa entidad colectiva, así como de las que definen su interacción con el entorno. Estas normas o “estructuras de gobernanza” (Williamson, 1996: 12)<sup>9</sup> son las que ordenan, limitan, canalizan y dan forma al oportunismo y a la racionalidad.

En el estado actual de la investigación sobre el origen y función de las normas (morales o jurídicas, contractuales o de coordinación) se ha desatado un debate que ha retomado algunos de los postulados liberales de la existencia de un “orden espontáneo”, que obedece a reglas de funcionamiento diferentes a las del “orden organizativo” (Locke, Hume, Smith, Hayek). Aunque la conjugación de ambos órdenes explicaría la gobernanza entendida como la hemos definido, según estos postulados, el primero de estos órdenes funcionaría con arreglo a fórmulas cuyo discernimiento preciso escapa a las posibilida-

<sup>7</sup> La distinción se debe a Noam Chomsky (1971 [1968]: 45–109) y está referida a la estructura lingüística.

<sup>8</sup> Heiner lo formula a la inversa: “cuando existe auténtica incertidumbre, permitir mayor flexibilidad para reaccionar a más información o administrar un repertorio más complejo de acciones no necesariamente fortalece el desempeño del agente” (1983: 563).

<sup>9</sup> Williamson adopta de las contribuciones de Simon la definición de “racionalidad limitada”, entendida como “comportamiento que es *intencionadamente* racional pero sólo *limitadamente*». De ahí la aparición del costo de transacción, al que nos referiremos más adelante.

des del conocimiento social, por lo que intervenir en éste resulta un despropósito. En el orden organizativo, empero, la misma intervención sería legítima y necesaria.<sup>10</sup>

El desarrollo de varias disciplinas en el último medio siglo —entre éstas la teoría de los juegos (estática y evolucionista) aplicada a los problemas sociales, las neurociencias, la psicología y economía cognitivas, y la teoría dinámica de los sistemas complejos— ha contribuido a esclarecer las formas en que los individuos eligen y deciden, tanto en forma aislada como colectiva, aunque aún estamos lejos de las explicaciones que den cuenta de la complejidad de estos fenómenos.

Varias contribuciones relevantes para la revisión de esta contraposición entre orden espontáneo y organizativo han desembocado en el reconocimiento de que la distinción entre ambos reclama, por una parte, una “teoría de la organización” y, por otra, una explicación del cambio institucional (y constitucional). Voigt (1999: 102), entre otros, advierte este problema, y llama la atención sobre la importancia de elaborar teorías que contribuyan a comprender los sistemas de reglas —entre éstos las constituciones— como basados en instituciones que emergen espontáneamente: “Si no existe un mínimo de creencias comunes —que Voigt denomina ‘instituciones internas’— es imposible establecer instituciones externas viables en el largo plazo”.

### “La eternidad en menos de un segundo”

Una aproximación epistemológica facilita llegar a las consecuencias sustantivas que algunas de estas contribuciones tienen para el estudio de la gobernanza económico-política y para una agenda plausible de investigación del tema en la especificidad de América Latina.

Ronald H. Coase (1988), en el prólogo a la compilación de sus principales artículos, señalaba que cuando los economistas asumen axiomáticamente un costo de transacción igual a cero en la formulación de sus modelos explicativos, obvian la comprensión de las consecuencias más importantes que esta suposición acarrea, a saber, que “cuando no existen costos al hacer transacciones, tampoco tiene ningún costo aumentar la aceleración de estas mismas transacciones, de manera tal que la eternidad podría ser experimentada en menos de una fracción de segundo” (1988: 15).

<sup>10</sup> Aludo a esta diferencia de enfoque respecto de la emergencia de las instituciones, porque constituye uno de los enfrentamientos que han predominado en la política económica y, en general, en el papel que debe o no desempeñar el Estado en la vida social, con importantes consecuencias filosóficas para la concepción del orden democrático-liberal.

Coase apuntaba sus baterías a esclarecer que una cosa son los modelos económicos “de pizarrón” (*blackboard economics*) y otra muy distinta la capacidad de relacionar en una explicación coherente las piezas fundamentales del verdadero rompecabezas que implica entender la economía de carne y hueso. Entre sus preocupaciones principales estaba la de entender el papel que cumplen las normas —en especial, las jurídicas (aunque también las sociales)— en la explicación de estos costos en las economías del mundo real, que siempre son positivas en cualquier intercambio.<sup>11</sup> De ahí que su propuesta fuese crítica del reduccionismo que, en el modelo estándar, se muestra como pureza matemática.

Los esfuerzos de Coase fueron colmados con el otorgamiento del Nóbel de Economía en 1991. Otras figuras han seguido su trabajo, abriendo paulatinamente el camino para una visión del estudio de la economía y el diseño de las políticas económicas que se desvían del “modelo estándar”.<sup>12</sup> Aunque resulte paradójico, algunos de los más agudos defensores de la integridad del mercado como institución de larga creación y fundamental en la sociedad contemporánea, han sido, al mismo tiempo, críticos o por lo menos escépticos respecto de la validez *ontológica* de los axiomas de racionalidad individual asumidos por el modelo estándar, así como de sus dos postulados metodológicos fundamentales: 1) reducir el número de variables y mantener en un mínimo el conjunto de relaciones económicas relevantes; y 2) buscar siempre la posibilidad de redefinirlas como un problema discreto de optimización.<sup>13</sup> Entre esos críticos se cuenta Friedrich Hayek. A diferencia de muchos de sus colegas economistas, él veía en el mundo “mucho mayor coordinación de la que admitían sus oponentes”. Para Hayek era crucial entender “¿cómo es que en un mundo de muchos seres humanos interactuando, cada uno de ellos en posesión de *conocimiento limitado*, es posible que podamos obtener resultados que, en nuestros modelos (de los economistas *fi*), requieren agentes con conocimiento completo y racionalidad perfecta?” (Caldwell: 336).

Resulta paradójico que una de las figuras más identificadas con el “neoliberalismo”, F.A. Hayek, haya sido un escéptico de los supuestos axiomáticos del modelo estándar de la economía del bienestar y un decidido partidario de que los principios de una economía de mercado descansan en una construcción institucional, así sea espontánea, que de ningún modo admite o justifica la presencia de actores en condición de exclusión sistemática del “juego” del mercado.

<sup>11</sup> Aunque Coase tomó el intercambio *de bienes* como referente principal de su análisis.

<sup>12</sup> Por modelo estándar se entiende la formulación que quedó clásicamente descrita en las formulaciones de Samuelson (1983 [1947]).

<sup>13</sup> En descargo de su principal representante, debe reconocerse su señalamiento de que estos axiomas analíticos —valga la redundancia— no necesariamente derivan en “significación teleológica o normativa para el bienestar” (Samuelson, 1983 [1947]: 52–53).

Pero retomemos los problemas de la teoría de la organización y el cambio institucional en las que se dan algunas de las respuestas más refinadas a la aporía que representa para la acción humana de la dicotomía entre un orden espontáneo y otro intencional.<sup>14</sup>

## Organización

Oliver Williamson (1996: 147–148) propone que, paralelamente a las teorías del orden basadas en la hipótesis de espontaneidad, las jerarquías (y, por consiguiente, toda forma de organización económica) no son una simple extensión del mercado; “no son meramente un acto contractual, sino un instrumento contractual, una continuación de las relaciones de mercado *por otros medios*”, de la misma forma que, de acuerdo con von Clausewitz (*On War*) “la guerra no es meramente una acción política, sino también un instrumento político, una continuación de las relaciones políticas [...] *por otros medios*”. De ahí que lo importante es comprender qué son esos “otros medios”.

En resumen, estos medios van desde mecanismos de adaptación (autónomos o cooperativos, *adaptive efficiency*) hasta formas de contrato e intervención deliberada en la conducta de los actores y en los mercados. El problema de la teoría (o economía) de la organización es por qué y de qué manera estos mecanismos emergen y se convierten en *formas de gobernanza* que, sea como modalidades “espontáneas” o creaciones deliberadas, representan regulaciones necesarias de las relaciones de intercambio; formas de “mitigar el riesgo” de las transacciones cuyo costo debe pagarse.

Al enfocarse en estos problemas, el estudio de la organización “revela una gran cantidad de estructuras institucionales (que serían) anómalas” al ser vistas solamente con la lente de modelos formales. Las jerarquías y los patrones culturales estarían entre éstos. De ahí que la investigación deba aceptar el desafío de pasar por una fase preformal en la que la descripción de fenómenos particulares es una condición para explicar su complejidad y, acaso después, alcanzar generalizaciones.

Así pues, explicar las formas contractuales y organizacionales que median en el intercambio, que es imposible sin éstas, resulta en una relativización de los modelos explicativos que trasladan al objeto el supuesto no friccional del intercambio (*frictionless*), útiles para explicar lo que Coase denomina “economías de supermercado”, en las que la ficción de la “eternidad en menos de un segundo” puede incorporarse váli-

<sup>14</sup> Distintos, entre otras cosas, porque en el primero no es dable la intervención y el diseño deliberado, mientras que en el segundo sí es posible o, a la inversa, ineluctable (Williamson, 1996: 145–170).

damente como axioma metodológico, gracias a la cercanía entre éste y la realidad. La diferencia, sostenemos, está en la diferencia de estructuras de gobernanza.

En los enfoques analíticos de ciencia política que, al modo de la economía proceden de un conjunto de premisas conductuales para arribar a conclusiones generales, también se presenta una dificultad semejante. Mientras que estos enfoques posibilitan, con gran elegancia, proyectar conductas de los agentes si se mantienen determinadas condiciones iniciales, su poder explicativo se encuentra, de cualquier forma, con problemas relevantes a la hora de incorporar los costos de las negociaciones políticas y los modelos subjetivos de los agentes, que intervienen como “distorsiones” de los supuestos axiomáticos de las premisas. “La contribución de la teoría analítica es precisar las consecuencias de las diferentes formas de elección (*choice*) y los diferentes conjuntos de deseos de los ciudadanos” (Hinich y Munger, 1997: 1). No obstante, hay una dificultad con todas las respuestas basadas en la consideración de las instituciones a la famosa pregunta de Tullock: “¿por qué tanta estabilidad?’ Aun si las instituciones desempeñan los roles señalados, ¿de donde vienen? ¿Por qué algunas instituciones desaparecen y otras sobreviven? [...] Aún no tenemos muy buenas respuestas a ellas, pero cuando lleguen nos dirán mucho acerca de por qué unas sociedades cambian y crecen y otras se diluyen y mueren” (Hinich y Munger, 1997: 71).

Esto significa que una explicación del intercambio que no toma en cuenta las negociaciones habidas para asegurar la confiabilidad de aquél y los costos que implica es una explicación incompleta del intercambio como realmente se efectúa. Si el análisis, como sugieren Hinich y Munger (1997: 3), debe tomarse en su acepción original, de raíz griega, que consiste en dividir el todo en sus partes componentes, un análisis que no da cuenta de las partes o que, al revés, es incapaz de explicar anomalías, requiere la revisión de sus fundamentos y herramientas. En consecuencia, conviene conocer cómo intervienen las instituciones, qué papel cumplen y qué consecuencias tienen para los rasgos económicos y políticos de una sociedad.

## Instituciones y cambio institucional

Las diferentes corrientes del neoinstitucionalismo han desarrollado sus investigaciones sobre la base de explorar la premisa “las instituciones importan”. Este programa de investigación ha llegado a su límite, constatando dicha importancia. Las contribuciones ofrecidas en la última década han dejado fuera de duda la verdad de este aserto. Es necesario formular otras, sucesoras de aquélla. ¿Cómo inciden las instituciones en la actividad económica y política? ¿Por qué y cómo es que los agentes modelan o moldean su actuación a partir de sistemas de reglas?

Las teorías estándar son insuficientes para basar una agenda de investigación atendiendo a preguntas de esta naturaleza. La razón principal es que, a diferencia de las ciencias naturales (incluso en éstas sigue siendo controversial), las ciencias sociales no formulan reducciones que las hagan “ergódicas”. Retomando este concepto mencionado en un principio, la economía neoclásica (Samuelson–Solow) parte de una hipótesis ergódica en el sentido de que “un proceso ergódico [estocástico] significa simplemente que los promedios calculados a partir de observaciones pasadas no pueden ser persistentemente diferentes del tiempo promedio de resultados futuros” (Davidson, 1991: 132, citado por North, 2005: 19). Para decirlo de otro modo, en palabras de Herbert Simon:

Si aceptamos los valores como dados y consistentes, si postulamos una descripción objetiva del mundo como realmente es y si admitimos que las capacidades de procesamiento del decisor son ilimitadas, entonces se siguen dos consecuencias importantes. La primera es que no necesitamos distinguir el mundo real de la percepción que el decisor tiene de él, dado que percibe el mundo como realmente es. La segunda es que podemos predecir las decisiones racionales en forma completa a partir de nuestro conocimiento del mundo real y sin conocimiento de las percepciones o el modo de calcular del actor que toma la decisión (Simon, 1986: 210–211).

Esta observación es particularmente importante si asumimos lo contrario (al menos intuitivamente): que las percepciones de los decisores no son iguales al mundo que perciben y que el investigador no puede predecir las decisiones de los agentes sin las percepciones y el cálculo del agente.

Es posible que predicciones y generalizaciones tengan validez empírica para un periodo relativamente corto, pero esto ocurre normalmente sólo bajo circunstancias en que las variables analizadas permanecen estables. Sin embargo, cuando se estudia el cambio institucional, asumimos que estas variables se alteran. Más aún, cuando adoptamos una perspectiva normativa, asumimos que han de alterarse si se buscan cambios socialmente deseables. Esto es especialmente pertinente para la economía y la ciencia política, en cuanto que son disciplinas cuyos análisis tienden a convertirse rápidamente en modelos normativos para la elección social o pública.

Si bien “el paradigma económico —la teoría neoclásica— no fue creado para explicar el proceso del cambio [económico]” (North, 2005: VII), “el supuesto de racionalidad no es equivocado, pero su aceptación cancela la comprensión más profunda del proceso de toma de decisiones para hacer frente a las incertidumbres del complejo mundo que hemos creado” (North, 2005: 5).



En esta perspectiva, las condiciones epistémicas del modelo estándar conducen a generalizaciones que únicamente se validarían donde estas condiciones se han cumplido, es decir, en las “economías de supermercado” (que es posible describir en la ciencia económica como “de pizarrón”), y en las democracias consolidadas (que también pueden ser descritas por una ciencia política “de pizarrón”).

La condición fundamental para validar la epistemología del modelo estándar en ciencia económica y política se encuentra en la verificación empírica de situaciones sociales que contienen un consumidor mediano y un votante mediano correspondiente realmente a los términos de la definición del concepto los que, a su vez, están vinculados recíprocamente en su condición de posibilidad con instituciones representativas de esta medianía.

Los conceptos de votante mediano y de consumidor mediano suponen la existencia de preferencias de un solo pico (*single peaked preference*), y de información adecuada para la toma de la decisión de votar o consumir. Pero estas condiciones no se cumplen en un gran número de casos. Cuando hay grandes disparidades en la distribución del ingreso, es muy probable que haya fuertes desacuerdos sobre la estructura básica de la sociedad y que, consiguientemente, la polarización y la inestabilidad sean la pauta. Igualmente, cuando las preferencias del electorado no son de un solo pico, sino que tienen varios, es necesario identificar votantes medianos más complejos y diversos, cuya ubicación en el espectro de la decisión colectiva o pública no se empalma necesariamente con otras fracciones de decisores, como ocurre típicamente con el votante mediano “de pizarrón” (Ordeshook, 1992: 104–138; Hinich y Munger, 1997: 180–211).

Típicamente, en América Latina las elecciones tienden a no ser de un solo pico y, asimismo, con más frecuencia de la que se desearía, tienden a ser plebiscitarias, acerca del orden fundamental que debe darse la sociedad. Si la consolidación de la democracia como sistema de gobierno es un objetivo importante, la apertura de los sistemas políticos para que los ciudadanos decidan el ordenamiento razonable de la sociedad es esencial desde la perspectiva de la buena gobernanza, no solamente desde el punto de vista de la gobernabilidad y del control.

### Cambio menú-dependiente y menú-independiente

Para que los actores económicos desplieguen estrategias con resultados de suma positiva (en la búsqueda de bienes privados) en condiciones de equilibrio, entendido éste no solamente en su significado interno de la relación entre reglas institucionales y actores, sino en el sentido que reclama un “buen o mejor estado social”, es necesario disponer de un menú para seleccionar entre *estados alternativos* de instituciones y no únicamente de un menú para escoger las estrategias determinadas por un solo

escenario (*setting*) institucional preestablecido, que contiene un sistema de *statu quo* igualmente preestablecido.

Otro tanto ocurre con los actores políticos. Para que pongan en marcha estrategias con resultados de suma positiva (en este caso, desde el punto de vista de la generación de bienes públicos) en condiciones de equilibrio, es necesario no solamente que estas estrategias se correspondan con las reglas institucionales presentes, sino que sea posible la selección de equilibrios alternativos que den pauta a estrategias superiores desde el punto de vista de la coordinación para la producción de bienes públicos.

Normalmente, las funciones de decisión social que se toman en cuenta para caracterizar al consumidor mediano y al votante mediano corresponden a órdenes de preferencia menú–dependientes y no menú–independientes (Sen, 1997). Es decir, son alternativas de decisión prefijadas por el orden normativo *dentro* de un *statu quo* y no opciones de decisión ofrecidas por metaordenamientos normativos que permiten elegir *entre statu quo* alternativos.

Por lo general, los segundos no son instituciones disponibles, razón por la cual no hay una medición regular de las expectativas de cambio institucional, es decir, no hay una evaluación sistemática de los “consumos” irregulares ni las votaciones complejas que contienen más de un pico o, incluso, no lo hay para las expectativas de cambio de los sistemas de reglas políticas.

De ahí que una agenda de investigación integral sobre las estructuras de gobernanza (económica y política) sea indispensable si de lo que se trata no es solamente desarrollar estrategias maximizadoras en los contextos existentes, sino de establecer posibles estrategias de maximización entre contextos institucionales alternativos.

Al respecto, existe un dato aleccionador, proporcionado por el PNUD (2004: 31) según el cual, 54% de los ciudadanos entrevistados en 18 países de América Latina preferirían un sistema político menos democrático si ello condujera a mejorar su situación económica.

Como hipótesis intuitivas, pero fundadas en evidencia dispersa, es posible señalar las siguientes: América Latina a) presenta hoy sistemas de gobernanza económica que no resuelven problemas económicos mayoritarios; b) cuenta, además, con instituciones políticas que no permiten seleccionar instituciones o formas de gobernanza económica alternativas; y c) dispone de metainstituciones (económicas y políticas) que regulan las funciones de decisión fundantes de las instituciones (ordinarias), lo que evita desplegar e, incluso, desarrollar estrategias para el cambio de instituciones.

La literatura sobre el desarrollo del constitucionalismo apoya esta idea cuando señala que en el desarrollo de la democracia se produce una oscilación que aleja y acerca intermitentemente a la tríada liberalismo–democracia–constitucionalismo (Hardin 1999: 276–310). Este indicador es relevante porque da cuenta del ajuste o desajuste

entre las estructuras básicas de funcionamiento de la economía, del grado de ajuste o distanciamiento que los grupos con mayor poder relativo sostienen respecto del Estado de derecho y de los grados de libertad con que la ciudadanía optaría entre alternativas en el sistema democrático. Esta trilogía dista de ser una ecuación estable en el desenvolvimiento de todas las democracias modernas, por lo que la indagación sobre las estructuras de gobernanza es aún más relevante.

Para concluir este aspecto, se puede decir con Jean Hampton (1994: 33–34), que:

si pudiera haber un “sistema de revolución” vinculado al sistema legal, tanto las reglas como los gobernantes podrían ser cambiados rápidamente con mínimo costo y disrupción para la gente. Y la posibilidad de reemplazarlos pacíficamente y sin dolor incrementaría el control de la gente sobre la forma del juego político y así permitirles una mejor supervisión sobre sus líderes (los cuales sabrían que despedirlos no sería una acción particularmente costosa y que, si quieren mantener sus trabajos, estarían bajo presión para desempeñarlos como se les requiere. [Esta] “actividad de disolución constitucional controlada” incluye lo que es comúnmente referido como “votar”.

Se trata, en síntesis, de acercar al soberano, es decir, al ciudadano, a métodos y reglas de control que reduzcan la distancia que lo separa de los gobernantes la que, cuanto más grande, más facilita la arbitrariedad de la que un régimen democrático no está exento por el solo hecho de serlo, sino por la estructura y el diseño de sus mecanismos reales de funcionamiento.

### Gobernanza (integral) como búsqueda de reglas de decisión

Aquí no podemos detallar estas hipótesis de trabajo. Por ahora, el fin es incorporar nuevos objetivos a la agenda de investigación sobre sistema políticos, sus efectos sobre el comportamiento económico y la evaluación de políticas públicas en contextos como los latinoamericanos. Razones adicionales a las previamente expuestas lo justifican.

La investigación económica sobre la relación entre normas (jurídicas y no jurídicas) y el intercambio de mercado es concluyente respecto a que la regulación de la racionalidad y el oportunismo que emana de los contratos formales es una variable dependiente de la política (o de procesos de decisión que actúan a la manera de la política). En última instancia, los aspectos decisivos de las formas y especificaciones de estos contratos y arreglos institucionales, derivan de decisiones tomadas en las instituciones políticas y de gobierno.

La investigación más influyente en la “ciencia política positiva” se ha centrado en el estudio de estrategias menú–dependientes, según se definieron arriba de acuerdo con Sen (1997). El estudio del equilibrio de los regímenes políticos se enfoca principalmente a la relación entre reglas y estrategias en contextos institucionales previamente establecidos, y al grado de satisfacción resultante de las políticas públicas en el votante mediano. Este tipo de análisis supone un énfasis en las formas de distribución de las estrategias de los actores, en relación con las normas *dentro* de un régimen dado y no *entre* regímenes alternativos.

A la vez, los estudios de las tres olas de democratización descritas por Huntington han mostrado una diferenciación entre regímenes democráticos desde el punto de vista de las correlaciones que presentan respecto a variables económicas y sociales. Como algunos autores han mostrado (Lijphart, 1996: 162–174), en los regímenes parlamentarios con representación proporcional, destaca una mayor participación política y menor conflicto en comparación con los sistemas parlamentarios mayoritarios, los presidenciales y los semipresidenciales, en ese orden; los dos últimos quedan al final de la lista. Lo mismo ocurre en relación con las correlaciones observables entre tipo de sistema político y distribución del ingreso, los conflictos distributivos y el desempleo (Colomer, 2001: 229 y ss.). Pese a ello, las correlaciones entre democracia y desigualdad social han sido todavía insuficientemente exploradas y el impulso de su investigación es crucial en países como los latinoamericanos, donde la desigualdad se mantiene como rasgo persistente.<sup>15</sup>

Esta discriminación de regímenes democráticos, en función de correlaciones distributivas, puede estar asociada a las diferencias entre ellos, incluida, entre otras, una disposición jerárquica diferencial de los actores (y sus votantes) en las decisiones de política pública. Quién decide y cómo decide son preguntas centrales para la evaluación de la gobernanza institucional (económica y política), sus causas y efectos sobre el bienestar.

Asumiendo que no sólo basta contar con un régimen democrático para enfrentar los problemas económicos y sociales que afectan a los sectores más amplios de la población, sino que, con tal fin, es preferible un cierto tipo de régimen democrático (parlamentario y de representación proporcional), salta a la vista la cuestión más importante: ¿cómo tomar decisiones para realizar cambios internos en los regímenes menos adaptables (presidenciales y semipresidenciales), predominantes en América Latina, con el propósito de volverlos más parecidos a los que más favorecen la solución de problemas económicos y sociales? O, de otro modo, ¿cómo crear un “sistema de revolución” (Hampton) en el marco del Estado de derecho para disponer del

<sup>15</sup> Una excelente revisión de la relación entre desigualdad y democracia se halla en Mildarsky (1997).

poder que pueda sustituir esos regímenes por otros que se acomoden mejor al procesamiento positivo de los problemas de la mayoría sin renunciar a la democracia? ¿Cómo construir sistemas de gobernanza capaces de seleccionar con mayor libertad las instituciones apropiadas?

Sobre este asunto no hay respuestas concluyentes. El institucionalismo histórico ofrece una solución más bien desalentadora. El cambio en la historia es incremental y dependiente de trayectorias previas (*path dependence*). Cuando emergen intereses por el cambio, quienes ocupan las posiciones decisivas en las instituciones les oponen resistencia. Por su parte, la ciencia política confirma la correspondencia autorreforzante entre reglas institucionales y estrategias dominantes en el espacio de decisión que las primeras demarcan. El institucionalismo histórico también lo corrobora y agrega que los modelos subjetivos y cognitivos de los actores, cuyo papel es determinante en las decisiones que toman, a menudo actúan en sentido contrario a los cambios institucionales que serían favorables a sus intereses (lo que contradice el modelo puro de elección racional en economía y ciencia política).

Aristóteles introdujo la idea de que las instituciones políticas más duraderas (y deseables) son las de mayor naturaleza mixta, es decir, las que posibilitan una comunidad política basada en “los del medio”. Pero la idea de que los órdenes de preferencia se construyen a partir de la regla de mayoría y que ésta representa y satisface al “votante mediano”, y al “consumidor mediano”, es una hipótesis que dudosamente se cumple en los hechos. Por razones metodológicas, la mediana suele construirse sobre la asignación a los votantes de preferencias de un solo pico, lo cual sería válido en determinadas circunstancias. Pero una mirada más atenta a la formación y comportamiento de las preferencias remite a las restricciones de “ingreso” (entendido como canasta de opciones disponibles) y a la información con la que cuenta quien toma decisiones, en este caso, el consumidor o el votante, algo más complejo de lo que suele suponerse.

En condiciones de extrema heterogeneidad social, estas restricciones son la clave para entender por qué se construyen instituciones formales e informales para permitir conductas predecibles que respondan a la incertidumbre derivada de las limitaciones de procesamiento e información reales de los actores, y que se reflejan en actos económicos y políticos que no son ni consumo ni voto en el sentido normativo de la teoría, y cuya complejidad no es comprendida por modelos basados en axiomas que dan por supuesto un *statu quo* y no toman en cuenta las preferencias entre distintos *statu quo*.

De los dos poderes fundamentales del ciudadano —el de remover a los gobernantes y el de establecer las reglas constitucionales del juego político— el segundo no se representa ordinariamente en las opciones al alcance de la decisión social o pública.

Entonces, ¿no estamos eligiendo a los políticos equivocados a causa de nuestros sistemas institucionales? ¿No hay una subrepresentación de nuestras preferencias des-

de el punto de vista de su traducción en políticas públicas orientadas con precisión hacia el blanco correcto (la estructura de las instituciones)? ¿No designan los políticos a los técnicos equivocados que adoptan las políticas erróneas desde el punto de vista de las preferencias sociales (heterogéneas)? ¿Cómo mediremos el desarrollo de las instituciones si los resultados efectivos de la dinámica económica y política no conducen a la resolución de los problemas observados?

Para que la noción de consumidor o votante mediano de la teoría positiva adquiriese significación en el proceso de selección de instituciones, sería necesario que ambos tomaran decisiones (consumir y votar) no sólo dentro de alternativas predefinidas, sino en la selección de sistemas alternativos de organización institucional. Este proceso de decisión no está aclarado en la teoría democrática (ni en la del cambio económico), aunque ha sido ya esbozado en la filosofía política del derecho y en la economía política constitucional (entre otros, Hampton, 1994; y Voigt, 1999). Sin embargo, su práctica sólo sería mensurable (es decir, establecida la mediana) si el consumidor y el elector realizaran un acto de elección (democrático, no revolucionario) frente a una oferta menú-independiente. Mientras tanto, este hipotético menú se reserva la forma de pura expectativa, que es una modalidad de preferencia en estado latente, o adopta un curso de acción antidemocrático cuando pasa de la latencia a la estrategia política real.

Es factible que una oferta de esta naturaleza únicamente puedan realizarla quienes actúan de manera decisiva en la esfera de las instituciones políticas (es decir, los agentes de los principales; los representantes de los ciudadanos, los dirigentes políticos). No debe olvidarse que el cambio de las instituciones es un cambio en los titulares de la toma de decisiones y los procedimientos para llegar a éstas.

Pero volviendo al círculo vicioso que critican la ciencia política y la economía institucional, es dudoso que estos agentes tengan incentivos suficientes para generar dicha oferta, pues sus estimulantes más bien estarían agotados dentro de una oferta menú-dependiente, en la cual la resistencia al cambio es una característica fundamental y dominante. Además, la evidencia disponible indica que, ante las normas o instituciones informales, esta resistencia es aún mayor.

Sólo queda añadir, en este sentido, que las corrientes de neoinstitucionalismo sí identifican momentos de “equilibrio puntuado” en que los cambios de las preferencias o el agotamiento de las instituciones para satisfacer las preferencias de los actores decisivos inducen el cambio institucional. En América Latina se observan cambios significativos de sistemas políticos, el caso de Venezuela es el más visible. ¿Estamos, entonces, ante el agotamiento de la forma democrática que los países de América Latina seleccionaron para gobernar sus Estados? Una pregunta más para esta agenda de investigación.

## Conclusiones

Tomando en cuenta la solución a la distinción entre orden espontáneo y organizativo, sugerida por la literatura, e incorporando una visión diacrónica y no sólo sincrónica del problema del cambio institucional, se nos presenta la exigencia lógica de explicar la modulación intencional del orden institucional y, en consecuencia, las variadas “estructuras de gobernanza” que inciden sobre ésta o que, esporádica o posiblemente, es necesario sustituir de manera alternativa.

La modulación intencional del orden institucional deriva de las limitaciones de la racionalidad individual y de la incertidumbre para la toma de decisiones. Si Ronald Coase (1988) está en lo correcto —y su análisis ha sido subinterpretado por la corriente económica predominante—; si Williamson (1996) atina al reclamar una explicación al surgimiento de las jerarquías en la organización económica y otras “anomalías”; si North tiene razón y sus contribuciones al entendimiento de las instituciones políticas y económicas permiten acercarse a un mundo de costos de transacción positivos, en el que el intercambio y la negociación son costosos, y si es verdad que ese costo sólo se absorbe socialmente mediante la construcción de instituciones, entonces ni el mercado ni la democracia “sin adjetivos” representan funciones de decisión óptimas. De ahí que en sociedades altamente heterogéneas sucumban a otras que sí lo serían, de acuerdo con las restricciones institucionales y las percepciones que inducen en los actores, como es el caso de ese 54% de latinoamericanos democráticos, con grandes reservas respecto del potencial de la democracia y la economía de mercado para satisfacer sus preferencias.

Al intentar evaluar la influencia de la intencionalidad en la orientación de la conducta y en las instituciones que la regulan, se revela que está muy lejos una explicación del papel que en ello desempeña la cultura (los modelos subjetivos y las reglas “informales”). Y con el papel de la política, sucede otro tanto. Si el supuesto de racionalidad plena e información completa cumplen solamente un rol “típico ideal” para entender un mundo en el que ninguna de ambas condiciones se cumplen, salvo excepcionalmente (en el “supermercado” y en Westminster, el Capitolio o el Bundestag), la comprensión de la política, asociada a los valores e intenciones de los actores, está vinculada al mundo institucional subyacente, del que, al menos intuitivamente, inferimos que se deriva buena parte del desempeño del Estado y su incidencia en la definición de las reglas de intercambio en el mercado.

La poliarquía y el mercado no son un matrimonio en América Latina; son apenas una promesa atada a las reminiscencias de una historia institucional oligárquica, tanto en la economía como en la política. En los modelos subjetivos de los ciudadanos, como lo muestran diversos estudios, entre éstos el del PNUD (2004), no ha arraigado la

correspondencia entre los valores y actitudes de la ciudadanía moderna y una conciencia de exigibilidad de los derechos que es consustancial a esas dos instituciones primarias del orbe liberal. La “consolidación democrática” es imposible en el estrecho marco de lo que entendemos regularmente como “sistema político”, sin dar cuenta de sus ramificaciones hacia el sistema institucional sobre el que se asienta la economía política.

Los mercados competitivos, como los de algunas economías desarrolladas, y Estados democráticos de derecho eficientes en la agregación de preferencias son el resultado de un complejo proceso de construcción de instituciones que no es posible conocer a fondo con los modelos que asumen axiomáticamente los principios de racionalidad e información plenos (transitivos y completos), pues éstos son resultado de ese proceso de creación de instituciones.

En sociedades en las que no ha culminado exitosamente esa construcción institucional, la aplicación de modelos explicativos admite, al menos, calificaciones específicas. Por ello una agenda de investigación enmarcada en el prospecto de una teoría positiva de las instituciones requiere replantear las modalidades explicativas que utiliza. Quizás en esas sociedades no se llegue a la culminación de una construcción institucional óptima o, en todo caso, su obtención revista variantes significativas en comparación con las “economías de supermercado” y las democracias de pizarrón.

Conviene recordar la observación de que, a pesar de un sentido común demasiado extendido en sentido contrario, en un mundo social no ergódico, el éxito económico y político ha sido una excepción histórica en los últimos doscientos años, y ha sido precedido por diez mil años de historia de fracasos continuos (North, 2005). Nada garantiza que el fracaso no se repita.

Por ello, la idea de un enfoque integrado de investigación sobre los mecanismos de gobernanza no sólo tiene sentido utópico, sino que ha de considerarse una utopía (científica) realista.

## Bibliografía

Caldwell, Bruce, 2004, *Hayek's Challenge*, Chicago, University of Chicago Press.

Chomsky, Noam, 1971[1968], *El lenguaje y el entendimiento*, Barcelona, Seix Barral.

Coase, R.H., 1988, *The Firm, the Market, and the Law*, Chicago, University of Chicago Press.

Colomer, Josep M., 2004, *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona, Gedisa.



- , 2001, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel (Ciencia Política).
- y G. Negretto, 2003, “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, en *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, México, CIDE, pp. 13–61.
- Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki, 1975, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, State University of New York Press.
- Davidson, Paul, 1991, “Is Probability Theory Relevant for Uncertainty? A Post–Keynesian Perspective”, en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, núm. 1 (invierno), pp. 129–143.
- Gertner, Robert H. y Randall C. Picker, 1994, *Game Theory and the Law*, Cambridge, Mass. y Londres, Harvard University Press.
- Hampton, Jean, 1994, “Democracy and the Rule of Law”, en Ian Shapiro (ed.), *The Rule of Law*, colección Nomos XXXVI, Nueva York, New York University Press.
- Hardin, Russel, 1999, *Liberalism, Constitutionalism and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Heiner, Ronald A., 1990, “Rule–Governed Behavior in Evolution and Human Society”, en *Constitutional Political Economy*, vol. 1, núm. 1, pp. 19–46.
- , 1983, “The Origin of Predictable Behavior”, en *American Economic Review*, vol. 73, núm. 4, pp. 560–595.
- Hinich, Melvin J. y Michael C. Munger, 1997, *Analytical Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel, 1991, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman y Londres, University of Oklahoma Press.
- Lijphart, Arend 1999, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty–Six Countries*, New Haven y Londres, Yale University Press.

- , 1996, “Constitutional Choices for New Democracies”, en Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.), 1994, *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin América*, Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press.
- Mildarsky, Manus I. (ed.), 1997, *Inequality, Democracy and Economic Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- North, Douglass, C., 2005, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton y Oxford, Princeton University Press.
- Ordeshook, Peter C., 1992, *A Political Theory Primer*, Nueva York, Routledge.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, vol. 1, Buenos Aires, Taurus.
- Real Academia Española, 2001, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición, tomo I, Madrid, Espasa Calpe.
- Samuelson, Paul A., 1947, [edición ampliada en 1983], *Foundations of Economic Analysis*, Cambridge Mass. y Londres, Harvard University Press.
- Sen, Amartya K., 1997, “Maximization and the Act of Choice”, en *Econométrica*, vol. 65, núm. 4, julio, pp. 745–779.
- Simon, Herbert, 1986, “Rationality in Psychology and Economics”, en *The Journal of Business*, vol. 59, núm. 4, Parte 2, pp. S209–S224.
- Voigt, Stefan, 1999, *Explaining Constitutional Change*, Londres, Edward Elgar.
- Williamson, Oliver E., 1996, *The Mechanisms of Governance*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press.

Recibido el 06 de marzo de 2007.

Aceptado el 25 de julio de 2007.