



Cuadernos de Administración

ISSN: 0120-4645

cuadernosadm@correounalvalle.edu.co

Universidad del Valle

Colombia

Vargas Hernández, José Guadalupe

Los desafíos del diseño organizacional e institucional en un medio ambiente globalizador

Cuadernos de Administración, núm. 35, enero-junio, 2006, pp. 81-106

Universidad del Valle

Cali, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225020344004>

- ▶ 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

Los desafíos del diseño organizacional e institucional en un medio ambiente globalizador

José Guadalupe Vargas Hernández¹

¹ Doctor en Administración Pública (*Columbia States University*), Doctor en Economía (*Keele University*, England). Otros estudios de Doctorado en Comportamiento Organizacional (*Lancaster University*). Maestro en Administración de Empresas con especialidad en Dirección Industrial (*Pacific States University*). Marketing Certificate (*The British Institute of Marketing*). Diplomado en Filosofía (*Universidad Panamericana*). Licenciado en Relaciones Comerciales, Instituto Politécnico Nacional. Docente del Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán (México) en el área de Ciencias económico-administrativas.

Recibido: Enero 2006

Aceptado: Marzo 2006

Globalización

La concepción de la globalización como una tendencia de cambio del mundo es cuestionable y debatible. Lo que constituye la globalización es la interacción que cambia los escenarios para los individuos, las organizaciones y la sociedad, que se encuentran constantemente acosados por fuerzas contradictorias e incertidumbres. Es por lo tanto, uno de los principales retos que enfrenta el orden político internacional. A pesar de la emergencia de una pluralidad de pensamiento crítico de los procesos de globalización que hablan de modelos alternativos, no se ha concretado organización social diferente a la basada en el mercado que promueve el capitalismo.

La crisis del capitalismo fordista que encontró sus propias limitaciones y contradicciones como sistema de producción con los procesos de acumulación capitalista, fue la causa que disparó la revolución científico tecnológica que reorganiza el sistema productivo en agencias multinacionales que promueven los procesos de globalización.

Niveles complejos de desarrollo tecnológico y surgimiento de nuevas formas más dinámicas de organización conllevan una creciente concentración del poder y control supranacional económico, ideológico y militar que sustentan la creación de un nuevo orden mundial centrado en la globalización del sistema capitalista, pero que además se acompaña de procesos de expansión de la economía informal que deja en los

márgenes el incremento de los niveles de marginación, exclusión social, pobreza y el surgimiento de organizaciones no gubernamentales que resisten el modelo de desarrollo. La crisis del capitalismo fordista que encontró sus propias limitaciones y contradicciones como sistema de producción con los procesos de acumulación capitalista, fue la causa que disparó la revolución científico tecnológico que reorganiza el sistema productivo en agencias multinacionales que promueven los procesos de globalización.

De acuerdo con Robinson (2000), un rasgo clave de la globalización es la subrogación del Estado nacional como el principio organizador del capitalismo que perpetuamente rehace el mundo en nuevas configuraciones en donde los espacios transnacionales suplantan a los nacionales. Los organismos internacionales promueven la construcción de instituciones bajo este enfoque cuyos procesos de intervención refuerzan los mecanismos del mercado y la democracia. Las instituciones financieras internacionales imponen los procesos de globalización mediante procedimientos antidemocráticos y carentes de transparencia.

La reglamentación de los procesos de globalización económica por organismos supranacionales surge a partir de la capacidad de cooperación entre los diferentes régímenes políticos y la solidaridad civil de los pueblos. Los países más desarrollados promovieron estas organizaciones internacionales para garantizar sus intereses económicos hegemónicos basados en el li-

bre comercio de un devorador mercantilismo que promueven bajo los procesos de globalización con vocación imperialista capaz de concederse subsidios y tarifas que benefician solo a los más poderosos contra los desposeídos y que dan lugar a un nacionalismo del mundo desarrollado.

Las organizaciones no gubernamentales activas y estructuradas en la sociedad civil se enlazan formando una red con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para promover acciones de resistencia frente a las instituciones que imponen los procesos de globalización del sistema económico capitalista.

La regulación intergubernamental adquiere la forma de una globalización macropolítica cuando los Estados nacionales delegan competencias y soberanía a los organismos multilaterales en los que operan una estructura de gobernabilidad quasi jerárquica y una forma basada en la negociación intergubernamental.

Los procesos de globalización económica afectan la democratización de las estructuras del Estado. El Estado se transforma mediante procesos de democratización y por la forma en que la sociedad civil se organiza para garantizar la fundamentación política.

La aplicación estratégica en al ámbito de la administración pública de técnicas de gestión de calidad para mejorar su propia actuación y para lograr un uso más eficiente de los recursos requiere del diseño de estructuras institucionales que acomoden las demandas de una ciudadanía más parti-

cipativa y una sociedad más democrática en ambientes más inestables y turbulentos de los fenómenos de globalización económica.

Los procesos de globalización ayudan al crecimiento incontrolable de megalópolis en algunos países menos desarrollados crean nuevas formas de organización y desorganización que someten a la población a una brutal competencia de tal forma que establecen similitudes y diferencias en donde se mezclan rasgos de la modernidad y la posmodernidad marcadas con la realidad de las sociedades desarrolladas.

Los niveles de disparidad en las tasas de crecimiento, ingreso y distribución se acrecientan. Hay una preocupación seria por humanizar y civilizar la economía global que incluye hasta los mismos organismos multacionales quienes falsamente proponen la necesidad de profundizar los procesos de liberalización mediante la consolidación de las reformas denominadas de primera generación y la promoción de reformas de segunda generación orientadas al fortalecimiento de las instituciones, formulación e implementación de políticas sociales activas y la creación de redes de seguridad social.

Los fenómenos de resistencia a los procesos de globalización como expresiones de movilización política y organización social se manifiestan en formas de identidad sociointercultural para la protección y seguridad de las comunidades, mientras que las identidades centradas en la geografía están siendo menos naturales debido a los

procesos de desterritorialización como efecto de los procesos de globalización. Por lo tanto, la globalización ha estimulado la movilización política de los grupos y comunidades oprimidas que han estado previamente subordinadas y marginalizadas.

Todo esto sucede en los tiempos en que las alianzas estratégicas, las inversiones conjuntas, las fusiones y las adquisiciones adquieren relevancia como el rostro más visible de la globalización económica y como formas de organización y producción que ofrecen una urgente respuesta a la necesidad que tienen las empresas para crecer y ganar poder en los mercados globales. “El desafío de la globalización no es detener la expansión de los mercados globales sino encontrar las reglas y las instituciones de una governance mejor –local, regional, nacional y global– para preservar las ventajas de los mercados y la competencia global pero también para proveer los recursos comunitarios y medioambientales suficientes para asegurar que la globalización trabaja para la gente y no solo reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (Martínez, 1999)

Las nuevas asimetrías del poder

Las nuevas asimetrías del poder son un reto clave para las nuevas formas organizacionales. Las nuevas for-

mas organizacionales tratan de responder a la interdependencia, la velocidad, el poder y el desmembramiento. La transferencia del poder del capital del Estado-nación al espacio global requiere el diseño de instituciones supranacional para escapar del control de las instituciones locales y nacionales. El mercado libre se soporta sobre una estructura institucional y jurídica, es decir sobre un orden público económico concebido como el “conjunto de medidas adoptadas por los poderes públicos con el objeto de organizar las relaciones económicas y cuya función es la dirección y protección de la economía” (Streeter Prieto, 1985).

Este liberalismo económico se apuntala en el mercado como un mecanismo efectivo de regulación que fomenta una cultura global de consumo y en la democracia liberal como la única forma de organización política capaz de equilibrar las aspiraciones individuales y colectivas de libertad con el poder del Estado. El Estado como articulador de la gobernabilidad en las esferas económicas, sociales y políticas está en constantes transformaciones discontinuas conforme a un nuevo diseño neoliberal. La crítica del libertarismo al Estado de Bienestar se endereza contra las estructuras burocráticas centralizadas que aniquilan la participación ciudadana en el diseño de los beneficios como reconocimiento a la satisfacción de las necesidades individuales.

Los procesos de desarrollo tecnológico se relacionan con los procesos socioculturales organizados en estruc-

turas sociales y políticas cada vez más complejas, reguladas y especializadas, con una mayor concentración del poder económico y político que excluyen importantes estratos sociales. La estructura social de las sociedades contemporáneas experimentó cambios profundos, entre los cuales el más importante es la disminución, en la industria, de los obreros frente a los “operadores”, quienes, más ricos en capital cultural, podrán concebir nuevas formas de organización, nuevas armas de lucha y nuevas solidaridades. (Veliyath y Zahara, 2000),

Las fuentes alternativas de información disponibles son una característica de la democracia política en donde el poder político proviene de los ciudadanos quienes ejercen un control imperfecto sobre el comportamiento que busca el beneficio propio de los actores políticos.

Las capacidades para manejar información y generar conocimientos orientados a aumentar la competitividad y productividad del sistema económico tiene impactos que generan dinámicas sociales, políticas y culturales bajo una nueva concepción del poder basado en el paradigma sociotécnico que Castells conceptualiza como el *informacionalismo* y que define como “el sistema en que la productividad, la competitividad, la riqueza, la comunicación y el poder se basan, fundamentalmente, en la capacidad tecnológica y organizativa de procesar información y generar conocimientos específicos para la realización de los objetivos e intereses de los distintos actores económicos y sociales...el in-

formacionalismo recibe su nombre de lo nuevo, de las tecnologías de la información y la comunicación que permiten un desarrollo de producción y conocimiento en tiempo real, con capacidad de retroacción, que aumentan exponencialmente la capacidad de procesar información y generar conocimiento”.

Mediante un nuevo diseño institucional sustentado en cambios constitucionales, se amplia la distribución del poder a las organizaciones sociales y privadas.

El cambio institucional radical que entra en conflicto con las instituciones existentes se promueve cuando los campos organizacionales son permeables a ideas y modelos de otros campos, cuando estos campos están acoplados con laxitud y caracterizados por disenso ideológico y cuando el cambio es congruente con los valores e intereses de los actores más poderosos. Las organizaciones políticas estatales actúan dentro de la frontera del Estado, tales como los tres niveles de gobierno y los poderes judicial y legislativo, mientras que las organizaciones políticas no estatales son las organizaciones voluntarias que surgen en la misma sociedad. La reforma del Estado debe vincularse con las formas de gobierno y organizaciones de poderes públicos democráticos.

Las presiones políticas resultan de cambios en los intereses y en la distribución del poder que apoya y legitima los arreglos institucionales existentes, como resultado de crisis de desempeño, cambios del medio ambiente y otros factores organizacionales que cuestionan

nan la legitimidad de las instituciones. Los procesos de legitimación del poder público requiere la aprobación bajo la premisa igualitaria de la totalidad o la mayoría de los miembros de la sociedad como mínimo democrático considerado por los contractualistas como el “momento democrático”.

La esfera pública no-estatal es el espacio en que comparten el poder el Estado y la sociedad, más centrada en las organizaciones sociales que promueven el talento innovador, emprendedor y gerencial bajo formas organizativas de cogestión social. La característica de emprendedor hace posible capitalizar y explotar el capital intelectual de las organizaciones requerido para la innovación, desarrollo y acumulación tecnológica que crean la ventaja competitiva. Por lo tanto es el capital intelectual que las organizaciones adquieren, promueven, desarrollan, cultivan y aprovechan del poder cerebral de sus miembros y trabajadores, lo que constituye la base de su competitividad.

La dinámica de cambio que incorpora las organizaciones establecidas y emergentes y los procesos de poder que involucran una contención transgresora y una autoridad intitucionalizada dentro de la política prescrita. Los administradores asalariados que administran las organizaciones pueden tener objetivos diferentes a los propietarios, por lo que pueden usar su poder de discreción para eludir sus responsabilidades a expensas de los dueños. La política es actividad de los actores colectivos organizados por la

lógica que no busca el poder como objetivo, sino que lo dejan confinado al Estado.

Además, es preciso establecer límites formales e informales a los compromisos económicos de quienes ejercen el poder, tales como mecanismos de descentralización económica y política, establecimiento de organismos independientes de regulación y la creación de los arreglos institucionales para la *accountability* vertical y horizontal de los poderes públicos. Poder y rendición de cuentas para su uso fueron puestos por los propietarios para su control por los altos directivos de las organizaciones burocráticas tradicionales, se ha convertido en un asunto más complejo en aquellas organizaciones donde existe una multiplicidad de accionistas y cuya forma de organización es más horizontal.

Las condiciones para el control y la uniformidad sirven también para constituir nuevas prácticas de libertad, organización y alternativa. Estas redefiniciones nutren la capilaridad y las transformaciones que experimentan el control y el poder dominante, pero nutren también las formas y posibilidades de la acción colectiva destinada a transformar la vida social.

Las instituciones consideradas como organizaciones que hacen infusión de valores, desplazan sus metas y se transforman a sí mismas a partir de sus misiones para adaptarse al medio ambiente, resolver problemas de lucha de poder e incrementar la eficiencia. Las instituciones son el conjunto de reglas del juego político que se re-

lacionan con las formas de interacción de los actores y de las organizaciones que integran un sistema político, por lo que el cambio organizacional está relacionado con el cambio de dichas reglas de juego que condicionan las formas de acceso al poder y las relaciones de los ciudadanos con los gobernantes. Prats (2002) puntualiza que las instituciones se corresponden con determinadas correlaciones o equilibrios de poder y viven y se apoyan en nuestros modelos mentales, valorativos y actitudinales.

La crisis del Estado es resultado de la crisis económica, es decir de una crisis fiscal esencialmente. La crisis del Estado de Bienestar es empujada por nuevas correlaciones del poder de los actores involucrados que se multiplican y que se interrelacionan con las organizaciones políticas. De acuerdo con Selznick (1949, 1957), los valores institucionales y sus prácticas son precarios y sujetos a desplazamiento cuando son mal definidos, confusos o en conflicto, lo requerimientos técnicos están en conflicto con su mantenimiento, las organizaciones tienen crisis financieras o demandas por eficiencia, en dependencia de constituyentes que no los apoyan, las organizaciones carecen de legitimidad y reconocimiento, disentimientos en la política interna, las élites que los protegen carecen de autonomía, poder o compromiso.

La sociedad civil está formada por un conjunto de organizaciones y asociaciones que se desarrollan y actúan en la esfera pública pero independien-

te y autónoma del Estado conforme a determinados principios sociales y regulaciones que lo separan del poder político y del Estado.

La revalorización del espacio local como la instancia donde se interrelacionan los actores del gobierno y la sociedad deja de manifiesto la necesidad de generar capacidades políticas y de poder de los gobiernos locales para facilitar la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas mediante la apertura de canales de comunicación.

Actor estratégico es “todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos” (Prats, 2001). La composición de los nuevos movimientos sociales se presenta en un proceso de amalgamamiento de elementos cognitivos y relaciones de poder entre los individuos, grupos y organizaciones que se interrelacionan en estructuras segmentadas y multifacéticas para constituir un colectivo. La protesta en los tiempos actuales se caracteriza por una madeja de organizaciones coordinadas en nuevas formas de organización en red que enfatizan los códigos culturales y los roles de identidad de las comunidades.

La fragmentación y dispersión ideológica, política y organizativa de los movimientos sociales de resistencia ha provocado una implosión del pragmatismo al interior de los partidos políticos cuyos efectos supeditan la

democracia electoral a los intereses y prerrogativas de los grupos de la élite político burocrática que tratan de mantener el poder estatal. La estrategia orientada a limitar o reducir las funciones del Estado está enfocada a desviar la acción de los movimientos sociales hacia su integración a las organizaciones no gubernamentales, a efecto de poder controlarlas desde la misma estructura del poder del Estado. Las actividades de estas organizaciones no representan peligro ni riesgo alguno para las estructuras del poder de las élites económico-políticas, ni para el Estado nación, para las instituciones financieras internacionales, para los Estados imperialistas y para las corporaciones transnacionales.

Los esfuerzos para organizar y unir los sectores marginados con el propósito de representar sus intereses en los centro de poder del Estado han resultado en ser políticamente difícil y muy peligroso.

Las interrelaciones mutuas entre la sociedad civil y el Estado se delimitan en las fronteras de los espacios de lo público y lo estatal en forma no siempre precisa entre lo privado de los individuos, la acción colectiva de las organizaciones sociales y comunidades y el ejercicio de la política.

Procesos de cambio

La fortaleza de los actores sociales que dirijan y propicien procesos de cambio, facilita el involucramiento de las comunidades en el diseño e implantación de proyectos, en el seguimien-

to y cumplimiento de resultados mediante acciones de accountability.

La administración del cambio organizacional implica una mayor descentralización de las decisiones, el uso de sistemas de administración flexible, mayor autonomía de los subsistemas organizacionales, estructuras planas con una mayor circulación de la información, etc. El cambio organizacional es más lento para implementarse que el cambio institucional y político. La adopción de una nueva forma organizacional induce cambios en las normas, creencias y prácticas hasta que la forma emergente es aceptada por todos.

Los institucionalistas argumentan que las organizaciones se adaptan a ciertas estructuras para promover su legitimidad convergiendo en un campo organizacional o mercado..La adaptación involucra costos de transacción más bajos y más alto los resultados del cambio que la reforma. Por lo tanto, los cambios en las reglas de juegos que implican cambios institucionales, no siempre son causados por los procesos, técnicas y herramientas administrativas. La eficiencia adaptativa es la capacidad de una sociedad para aprender a innovar mediante la resolución de problemas que se presentan en el continuo y necesario proceso de adaptación a los cambios ambientales y se determina por las reglas que diseña la sociedad para regular el juego social que incentivan los comportamientos innovadores.

Más que los puntos de vista de las organizaciones como estructuras estables diseñadas para absorber la in-

certidumbre, las nuevas organizaciones se construyen en la flexibilidad y la capacidad para manejar cambio constante, por lo que es importante lograr la alineación de los componentes organizacionales para preservar la flexibilidad y construir sistemas que se enfrenten con esta paradoja. Se necesitan incorporar constructos a nivel de comunidad para entender los efectos de los cambios en las formas organizacionales.

La Nueva Gerencia Pública es un modelo que tiene su sustento en el empleo de técnicas, métodos y sistemas de la administración privada y pública orientados a mejorar los procesos, a innovar y al cambio organizacional mediante las denominadas 5 Rs: Reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización con sus respectivas herramientas que se emplean para la gestión gubernamental de cometidos de la función pública orientados a lograr la calidad y efectividad.

Cambio institucional

Las transformaciones organizacionales y los procesos institucionales son precursores críticos del cambio institucional. El cambio institucional modifica el carácter y la integridad de las organizaciones. El cambio institucional radical que entra en conflicto con las instituciones existentes se promueve cuando los campos organizacionales son permeables a ideas y modelos de otros campos, cuando estos campos están acoplados con laxitud y caracterizados

por disenso ideológico y cuando el cambio es congruente con los valores e intereses de los actores más poderosos. Las reglas institucionales inventan la racionalidad.

El impacto de los cambios de la racionalidad en las identidades individual y organizacional es una importante dimensión de la teoría institucional (Townley, 2002). Los niveles del cambio institucional van desde lo micro interpersonal y suborganizacional al nivel macro societal y global.

Los factores que generan heterogeneidad en las organizaciones que responden al cambio institucional, es la lógica usada para influenciar las organizaciones, la competitividad de los mercados en los que las organizaciones operan y la aplicación generalizada a las organizaciones públicas y privadas que desempeñan la misma tarea para atender a la misma población.

El aprendizaje es el recurso de cambio institucional más fundamental que es limitado por la falta de sistemas confiables de comunicación entre las organizaciones, su indisposición para compartir información y la falta de datos en los requerimientos de la implementación y una práctica eficaz. La micropolítica del cambio institucional es el resultado de las interacciones entre diversos actores, actividades y significados.

La reingeniería de procesos es un cambio radical en las estrategias organizacionales mediante modificaciones profundas a las reglas del juego institucional promovidas por líderes más que por administradores. Los cambios institucionales impulsados por la nue-

va gestión pública crearon nuevas formas y arreglos institucionales tales como las agencias ejecutivas, las agencias reguladoras y las organizaciones sociales.

Sin embargo, las diferencias de la densidad de las organizaciones sociales también varían regionalmente ofreciendo diferentes niveles de oportunidades y posibilidades de organización, expresión y manifestación de los intereses de los individuos, por lo que se puede decir que tanto social como territorialmente, la sociedad civil es desigual. Por lo mismo, el cambio institucional que implica conflictos de intereses entre los agentes económicos y actores políticos, es más complicado que el cambio organizacional.

Los procesos de desarrollo institucional implican cambios en las reglas del juego las cuales deben estar orientados por estrategias de eficiencia y eficacia para que las organizaciones logren resultados. Los fundamentos para el desarrollo estratégico de la gobernabilidad institucional se encuentran en los trabajos sobre ingeniería social de Popper, las diferenciaciones entre sociedad y organizaciones de Hayek y el enfoque de cambio basado en las instituciones de North.

Los ecologistas de la población sugieren que el medio ambiente selecciona a las organizaciones cuyos elementos estructurales proveen los más altos valores de ajuste, enfatizan el proceso competitivo como impulsor del cambio institucional y sugieren además que las organizaciones fundadas con una forma específica combinadas

con diferencias en las tasas de sobrevivencia entre organizaciones con diferentes formas producen cambio institucional.

Cambio estructural

El proceso institucional se distingue del proceso competitivo porque trata de explicar los cambios estructurales y la innovación. (DiMaggio & Powell, 1983). Los procesos de cambio estructural de la economía local requieren de cambios profundos en los niveles de confianza y las interrelaciones de cooperación fomentadas por las organizaciones e instituciones. La gestión pública busca la eficacia a nivel macro a través de los cambios estructurales en las relaciones multorganizacionales.

La gestión pública se refiere al cambio estructural orientado hacia la transición a un nuevo marco institucional. La gestión pública se orienta al cambio de las estructuras institucionales en transición de normas y valores que difiere del cambio de estrategias de los actores individuales. La calidad y eficacia de la gestión, depende de la acción del gobierno y de las redes de actores.

Los retos del diseño

El cambio global no es uniforme sino híbrido que combina nuevos y viejos elementos en sus formas de opresión y progreso. Las Naciones-Estados, organizaciones y administradores son actores que responden a los

retos de las instituciones existentes.

Cuando el medio ambiente institucional no proporciona el marco de referencia para que las transacciones se realicen adecuadamente, con costos bajos o para proteger y garantizar los derechos de propiedad de los diferentes peligros, entonces se requiere del diseño de estructuras y mecanismos de gobernabilidad.

La acción colectiva reduce la racionalidad económica debido a malos diseños de organizaciones, inadecuados sistemas de incentivos económicos y elevación de los costos de transacción.

Diseño organizacional

El diseño organizacional de las estructuras formales e informales de decisiones mediante procesos de diferenciación, tanto al interior y entre las organizaciones mismas, se orienta a lograr un desempeño en función de una racionalidad en la coordinación y ejecución de las actividades y absorción de incertidumbre. Cambios en las metas de las organizaciones para responder a la incertidumbre, el enfoque estratégico en el diseño de procesos y estructuras, un énfasis en lo social e interpersonal y una reemergencia de la legitimidad.

Las formas de organización alternativas difieren en sus procesos de transformación intrínsecos y e intertemporales y requieren de un cuerpo metodológico conceptual de economía organizacional para su buen diseño. Todas las formas de organización des-

pliegan un conjunto de elementos característicos. Todas las posibles formas de organización constituyen modos alternativos de gobernabilidad con diferentes fortalezas y debilidades.

La reestructuración de las formas de organización social que permitan crear nuevos mecanismos de colaboración y solidaridad, facilitan la formación del tejido social que fortalecen y dotan las normas y las instituciones que facilitan el funcionamiento del mercado.

El diseño óptimo de las organizaciones toma en consideración los costos / beneficios de las diferentes estructuras organizacionales basadas en una coordinación óptima de interacciones entre las diferentes actividades.

Diseño del Estado y políticas públicas

Los principios en que se sustenta el diseño del Estado definen la caracterización de sus estructuras burocráticas formalistas, procesos de toma de decisiones públicas altamente jerarquizados y centralizados, obsesión por la búsqueda de una racionalidad operativa que homologa los trámites administrativos y despersonaliza o trata por igual a los ciudadanos, la búsqueda afanosa de la calidad de los procesos que encarecen la entrega de servicios y bienes públicos sin que concurren los correspondientes beneficios, etc. Existen muchas confusiones todavía en el terreno de las relaciones entre servicio público y ciudadano, para definir al usuario o consumidor de los

servicios, cliente, público, etc. así como hasta que niveles de participación ciudadana en los procesos de planeación, diseño y entrega de los servicios públicos por los niveles de juzgamiento que implican.

La eficiencia gubernamental medida a través de la habilidad de los gobiernos queda potencialmente condicionada por el diseño institucional que el país escoja “ (Lasagna, 2001). La eficiencia resulta de alinear los costos de transacción con las estructuras de gobernabilidad. En el diseño de las estructuras de los costos de transacción deben considerarse aquellas transacciones que proporcionen beneficios mutuos a las partes involucradas.

El enfoque neoinstitucionalista de la economía provee un marco de referencia teórico que enriquece a los derechos de propiedad, que apoyan el diseño de estructuras de gobernabilidad de acuerdo a la combinación de distintos costos de transacción y competencias, problemas de agencia y contratos internos y que además toman en cuenta el medio ambiente institucional. En los contratos que dan forma a las decisiones basadas en la elección racional, la aplicación de los términos no da a lugar a contratos que sean óptimos socialmente, mientras que el diseño de términos del contrato por el gobierno da lugar a opciones imperfectas.

Cuando los actores políticos tienen mayor acceso a información pueden desarrollar mayor capacidad para argumentar y justificar sobre la base de las instituciones, los procesos de

toma de decisiones públicas para el diseño y aplicación de las políticas públicas, logrando con ello un nivel más elevado de legitimidad. Por eso resulta cada vez más difícil actualmente encontrar diferencias reales entre los partidos oficialistas y de la oposición en aquellos países que han adoptado el Golden Straitjacket, sus opciones políticas se ven reducidas a Pepsi o Coca – hacia leves matices en el gusto, leves matices en las políticas, leves alteraciones en el diseño para incorporar las tradiciones locales, algunas concesiones aquí o allí, pero nunca ninguna desviación importante del núcleo duro de las normas de oro.

La nueva gestión pública es un proceso de reingeniería y rediseño de las relaciones entre los actores involucrados en la esfera estatal para la creación de valor público mediante el fortalecimiento de las instituciones a partir del aumento del capital social y el aprendizaje organizacional que promueven espacios de confianza entre el sector público, la ciudadanía y la sociedad civil. Los procesos de la gestión pública requieren de un rediseño para la creación de nuevas capacidades de las instituciones políticas orientadas a promover la participación y acción de la sociedad civil en los asuntos públicos locales mediante la formación de un capital social.

El debate gira en torno a si existe una relación de causalidad entre el régimen y la democracia y si las características y factores del diseño institucional del régimen parlamentario funcionan mejor que las democracias pre-

sidencialistas, las cuales se concentran en su mayor parte en Latinoamérica donde las diferencias socioeconómicas y políticas son muy marcadas.

La acción pública que corresponde a las políticas públicas se organiza bajo la lógica territorial referida a un centro y su relación horizontal y multi-sectorial en varios espacios geográficos delimitados por un conjunto de normas que intentan la cohesión social y que sustentan la gobernabilidad local mediante formas de gobierno horizontales y no jerárquicas.

Diseño institucional

Las capacidades se enfocan la atención en la importancia de reconciliar las tareas institucionales a nivel nacional y el diseño de instituciones de gobernabilidad internacional en forma que produzcan efectos de suma positiva. El diseño y operación de las instituciones se fundamenta en el hecho de que proporcionen los incentivos económicos que los individuos requieren para guiar su comportamiento, de tal forma que les permita maximizar sus beneficios mediante la mayor reducción de los costos de transacción. Por lo tanto en el diseño institucional deben considerarse aquellas transacciones en donde los involucrados reciban beneficios mutuos.

El diseño institucional de un país es determinante para su desarrollo económico, social y político y condicionan las consecuencias del sistema político. El nuevo diseño institucional se caracteriza por nuevos valores y

estructuras mentales, nuevas reglas y tipos de relaciones entre los diferentes actores. El problema del diseño institucional es claramente muy distinto, así que adoptar una perspectiva de diseñador no necesariamente debe conducir al gran constructivismo que Popper, Hayek y muchos otros han acertadamente criticado, y cuyos peligros son obvios". El diseño institucional eficaz incentiva las conductas que maximizan los resultados y que repercuten en el desempeño económico.

El argumento convencional contra el acercamiento es que los diseños institucionales no están realmente diseñados en el sentido que hay una relación directa entre las intenciones de los actores políticos y los resultados institucionales, pero son más o menos el resultado de la evolución histórica (Kaiser, 1997).

Diseño intergubernamental

El capital transnacional requiere de un nuevo diseño institucional supranacional en un sistema económico y político global que facilite sus procesos de operación y acumulación flexible. La gobernabilidad de la economía global tiene una doble dimensión. Por un lado, las interrelaciones entre las grandes corporaciones transnacionales con la normatividad de las organizaciones multilaterales en los mercados globales y las estructuras intergubernamentales interaccionan con cadenas globales de valor agregado formada por los clusters en localiza-

ciones regionales y locales. Son los gobiernos nacionales quienes bajo un esquema de cobertura intergubernamental y multilateral, los responsables de resolver los problemas de gobernabilidad mediante la delegación de competencias a las instituciones y organismos internacionales.

Por lo tanto, bajo un enfoque intergubernamental, los gobiernos nacionales deben organizarse mediante la creación de estructuras institucionales de organismos multilaterales, internacionales o supranacionales para coordinar y cooperar en actividades económicas a escala global.

Para los proponentes del intergubernamentalismo, el diseño institucional de las nuevas formas y estructuras de gobernabilidad del orden económico global se concentra en la fundación, consolidación y participación de organismos multilaterales creados y controlados por los Estados nación como los actores principales, sin considerar la participación de los actores privados.

Los intergubernamentalistas enfatizan los aspectos normativos y facticos de las estructuras y políticas de gobernabilidad económica global emitidas por las instituciones y organizaciones multilaterales que configuran el marco macroeconómico para la acción de los agentes económicos en sus diferentes localizaciones, considerando las posibilidades de ejercicio de soberanía interna en el diseño de políticas de integración regional. Quizás por esto, en el nuevo contexto, los gobier-

nos democráticos no conceden demasiada autonomía a los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas.

Campos organizacionales

El concepto de campo organizacional representa un nivel intermedio entre la organización y la sociedad y es instrumental a los procesos por los cuales las expectativas y prácticas socialmente construidas se diseminan y reproducen. Un campo es un conjunto o comunidad de organizaciones que en forma agregada constituyen un área de la vida institucional mediante patrones de interacción e influencia en sistemas compartidos de significados.

El prestigio de la organización es importante para impulsar los cambios en cualquier campo organizacional. El campo organizacional incide en la construcción social de la realidad constituida por la objetivación de intercambios tipificados o categorizados de las organizaciones, los cuales reducen la ambigüedad e incertidumbre. Los significados compartidos y las creencias colectivas de los campos organizacionales son reforzados por los procesos regulatorios de la agencias gubernamentales las cuales presionan normativamente por conformidad en las comunidades. Sistemas transsociales dan forma y penetran en los diferentes niveles en forma cambiante y compleja, afectando la estructuración del campo para influenciar y controlar la conducta de las organizaciones.

Comunidades organizacionales

La estructuración es un proceso de madurez gradual y especificación de papeles, conductas e interacciones de las comunidades organizacionales, cuyas fronteras y patrones de conducta no son siempre del todo fijas, sino que están bajo definición y sujetas a revisión y defensa. Es en las mismas comunidades donde se encuentran grandes reservas de organización político social para la promoción del desarrollo local.

La organización del conocimiento de la comunidad es por sí misma una palanca para el desarrollo. La organización del esfuerzo y el conocimiento de la comunidad representa un potencial significativo para la promoción de su propio desarrollo. En la década de los setenta del siglo pasado, los procesos de planeación normativa y centralizada implementados en el paradigma organizacional se orientaron hacia el modelo de desarrollo centralizado basado en un modelo de planificación regional descentralizada pero dirigida y coordinada desde una institución nacional.

El desarrollo social depende en gran parte de la forma de capital social inherente a esa sociedad. Una comunidad cuenta con capital social cuando sus organizaciones se caracterizan por las relaciones de confianza que desarrollan y que hace predecible su comportamiento. La evolución de la organización política de la sociedad en comunidades organizadas para lograr

sus fines mediante la práctica de una democracia participativa que apoya al Estado para administrar el interés público. Entre otras ventajas, las organizaciones gubernamentales están en contacto estrecho con la ciudadanía de una comunidad para ejercitarse en su acción social y atender sus propias necesidades mediante estrategias la planeación, financiamiento, producción, distribución y consumo de bienes y servicios públicos.

La aceptación de la pluralidad política y cultural en procesos de auto-gestión y solidaridad facilita las bases morales, políticas y organizativas del desarrollo de las comunidades. Como una estrategia de diferenciación de las funciones del Estado, las organizaciones no gubernamentales son agencias de asociación voluntaria cuyas funciones se orientan a la gestión y prestación de servicios de lo público a las comunidades que atienden.

Existe una relación significativa entre las democracias consolidadas, la confianza en las instituciones y el desarrollo económico y social. El impacto político de la comunidad como una forma en que la sociedad se organiza para lograr sus fines señala el cambio de una sociedad gobernada por un sistema de democracia representativa a una democracia participativa donde la participación directa de los ciudadanos tiene más relevancia. Dowbor (1994) propone que el Estado requiere de organizaciones políticas de soporte de partidos políticos y de organizaciones sindicales organizadas para la defensa de sus intereses y comunidades organizadas para

manejar nuestra vida diaria en un trípode de apoyo para la administración de los intereses públicos bajo una democracia participativa.

Governance

El estudio de los atributos organizacionales con los elementos relacionales y las características de las poblaciones es importante para comprender los cambios en las relaciones y fronteras de las organizaciones con otras unidades sociales, en estructuras de governance y en la emergencia de nuevas formas asociadas con poblaciones. Las organizaciones y sus participantes ejercen influencia en las estructuras de governance.

Del análisis de Mayntz (2000), que Prats (2001) hace, el término governance designa “toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social”. Para Martínez governance significa el marco de comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas. Governance es la determinación de los usos amplios en los cuales los recursos organizacionales son expuestos y la resolución de conflictos entre todos los participantes en las organizaciones.

La governance, no se refiere solo a las organizaciones gubernamentales porque enmarcan y entrelazan una serie interdependiente de actores que comprende los gobiernos, los actores de la sociedad civil y el sector privado, tanto en el ámbito local, nacional e

internacional (PNUD, 1997, citado por Pratz, 2001).

El diagnóstico de los problemas organizacionales en los procesos de toma de decisiones también identifica las estructuras formales e informales de governance, en donde tanto los fines y medios se caracterizan por los niveles de incertidumbre, consenso o certidumbre y controversia. La diferenciación de estructuras de governance contribuye a la funcionalidad de las instituciones. Las organizaciones públicas están formadas por varios tipos de estructuras de governance, que de acuerdo a Hult y Walcott (2001), pueden ser jerárquicas, adjudicativas, adversariales, colegial competitiva, colegial consensual, colegial de mediación, y el mercado.

La teoría de las organizaciones y el análisis de las políticas públicas caracterizadas por su nivel de incertidumbre, controversia y consenso fundamentan teóricamente el estudio de governance mediante la diferenciación de estructuras organizacionales que legitiman su diseño.

Redes y governance

La governance es un producto conformado por redes intra e interorganizacionales que implican los fenómenos de la co-dirección y la co-gestión bajo mecanismos de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas instrumentadas mediante el diseño de estructuras de governance inclusivas y supervisadas por el gobierno. La governance se entiende

como la capacidad del gobierno para guiar, dirigir e influir en las acciones económicas y sociales. Para Jones et al (1997) las relaciones entre las teorías de los costos de transacción y de redes en las formas de governance quasi jerarquías y de estructuras de redes surgen de las interacciones organizacionales.

En el modelo de governance, las estructuras organizacionales son consideradas como “clusters de estructuras de governance” que facilitan el análisis de redes, como si fueran “un conjunto de estructuras recurrentes en las cuales se ejerce la acción política y la toma de decisiones, y donde las estructuras incluyen no solo mecanismos y procedimientos formalmente establecidos, sino también prácticas más informales” (Cruz, 2001).

Esta “gobernanza” hace referencia al pluralismo de actores, a la multiplicidad de ámbitos institucionales, a los medios formales e informales de interacción entre los sectores público y privado, a las complejas relaciones de interdependencia entre niveles de gobierno y a la movilización de redes organizacionales que se dan en torno a las políticas públicas (Rhodes, 1997). La interdependencia cuestiona los supuestos de las ventajas que representan el control de recursos dentro de las fronteras de una organización específica.

La creciente complejidad en los medios ambientes que enfrentan las organizaciones provocan estructuras internas crecientemente diferenciadas y complejas, tales como las estructu-

ras de redes para compartir diferentes tipos de información, datos, conocimientos y activos, en donde el funcionamiento de cualquier parte de la estructura se entiende en función de las demás.

Redes y conocimiento

El conocimiento como materia prima tiene un efecto multiplicador en la competitividad como resultado de la organización del trabajo en red y se genera la economía informacional centrada en el conocimiento como una nueva forma de producción que atraviesa todos los sectores económicos. Las organizaciones acumulan y almacenan conocimientos que afectan su tecnología de producción, lo que es considerado como un capital no medible distinto de los conceptos de capital humano o físico del modelo de crecimiento estándar y denominado como capital del conocimiento de la organización.

Debido a que el capital humano es una buena inversión, es importante tomar en cuenta la dinámica del ciclo de vida de la adquisición del aprendizaje y habilidades en el diseño de políticas efectivas, por lo que un análisis comprensivo de las políticas de capital humano debe tomar en cuenta todo el conjunto de instituciones que contribuyen tales como la familia, las escuelas y las organizaciones. Cualquier diseño de las políticas de capital humano debe enfatizar la heterogeneidad en habilidades, la incertidumbre de los retornos y la necesidad de tomar en

cuenta tanto la heterogeneidad como la incertidumbre en los análisis de costo beneficio para el desarrollo de las habilidades.

La red dinámica es capaz de reciclar el conocimiento crítico y los activos humanos para enfrentar las condiciones prevalecientes de turbulencia e hipercompetitividad. Las redes involucran una inversión en las relaciones, un sentido de beneficio mutuo, un nivel de confianza y un nivel de coordinación.

Las capacidades centrales de las organizaciones dependen del conocimiento tácito que contienen en forma inseparable de la tecnología de las organizaciones que constituyen la ventaja competitiva desde la perspectiva basada en los recursos que no son imitables o transferibles y que por lo tanto no pueden adquirirse en los mercados. Este acercamiento se asocia con la teoría evolucionista de la firma. En una economía basada en objetos físicos la organización logra retornos del despliegue de su conocimiento para ofrecer mejores productos. En una burocracia, el objetivo es codificar el conocimiento valioso tan rápido como sea posible. Las burocracias convencionales se organizan para reflejar el principio de especialización.

Dada la rapidez del ritmo del cambio técnico anterior a la tecnología de la información, parece posible que las organizaciones no tenían tanto conocimiento construido acerca de las tecnologías implícitamente representadas al inicio de esta revolución como lo tuvieron al inicio de la Segunda Revolución

Industrial (Atkeson y Kehoe, 2001). Con el tiempo, la construcción del conocimiento en organizaciones específicas, conocido como capital de la organización es particularmente importante en el sector manufacturero. Este capital de la organización es un capital específico de la empresa producido, implícito e intrínseco a la misma organización, adquirido mediante un aprendizaje de “hacer” endógeno.

Powell (1990) distinguió la red organizacional de los mercados y las jerarquías. Como alternativa a la controversia entre los neoliberales que procuran más mercado y los intergubernamentales que buscan una mayor participación de Estado, surgen las estructuras de redes de las sociedades que involucran en su diseño las estructuras de los mercados, los actores privados (organizaciones no gubernamentales, empresas, clusters, redes de gestión política, etc.) y los Estados en nuevas formas de gobernabilidad, tales como las interacciones entre los emplazamientos locales, nacionales y globales, las alianzas translocales.

Las redes de políticas globales (*global policy networks*) son redes transnacionales que generan normas y estándares en una economía en proceso de globalización independientes de los procesos de negociación intergubernamentales y de organismos multilaterales. Hasta ahora se establecen estos estándares y normas en forma muy desordenada en función de sistemas de incentivos que provienen de los intereses de una constelación

multiforme de actores privados, grandes corporaciones transnacionales empresas y clusters locales, consumidores, científicos, sindicatos y organizaciones no gubernamentales dentro de las redes de políticas globales .en procesos de cooperación y conflicto entre los actores involucrados en situaciones donde las empresas se ven obligadas a adoptar normas por la presión de los otros actores.

Estas relaciones de cooperación y conflictos se manifiestan en tal forma que las identidades socioculturales individuales y comunitarias destruyen la legitimidad del Estado transformando sus funciones mediante una nueva forma de organización en redes para desarrollar las capacidades de negociación con las redes globalizadoras de la información, la telecomunicación y la economía. Para Putnam (1993) el capital social es un bien público basado en los aspectos de la organización social tales como la confianza, las redes y reglas que superan los dilemas de la acción colectiva para alcanzar la eficiencia social.

Desde una visión Estado-céntrica en donde los gobiernos tienen un papel predominante, la gobernabilidad es provista por una sociedad influída por redes organizacionales de grupos de interés como los *iron triangles* o triángulos de hierro y los *issue networks* o redes temáticas debilitan el papel de la gobernabilidad Estado céntrica y contribuyen a centrar la gobernabilidad en la sociedad civil misma, lo cual puede predeterminar la agenda política de los gobiernos.

Las redes con orientación hacia la toma de decisiones fortalecen la democracia en tanto que permite al mecanismo de toma de decisiones en los niveles más bajos de la organización social sin que sean confinados por la burocracia a instituciones formales. La autonomía local es un mecanismo de rediseño de una esfera pública donde se incluye a los actores que debido a estructuras asimétricas de las redes del poder político han sido marginados de las decisiones que les incumben. En la autonomía local tiene cabida la elección de sus gobiernos propios con autoridades elegidas libremente que determinan su propia estructura administrativa, con un control sobre los recursos en un territorio delimitado y con procesos de decisiones participativos.

Las redes sociales facilitan las interacciones directas para formar aglomeramientos de individuos o clanes que delimitan cambios en los sistemas de controles. En la forma de organización en clanes los procesos de socialización contribuyen a lograr la congruencia de los objetivos y logra ventajas sobre las organizaciones burocráticas o las relaciones de mercado en casos en que se eleva la evaluación del desempeño y baja la incongruencia de los objetivos (Ouchi, 1980). Las estructuras laborales en obsolescencia de una sociedad industrial en la que se produce fundamentalmente mediante la organización en cadena del trabajo, generó procesos de solidaridad debido a la experiencia compartida, la cual es sustituida por la conecti-

vidad de las redes difíciles de controlar y que requiere de profundas modificaciones a las instituciones jurídicas y políticas.

Estos nuevos arreglos de producción económica orientados por empresas con alcances globales alteran las estructuras institucionales nacionales de gobernabilidad económica, política y social para ceder facultades a las instituciones de gobernabilidad global, tales como las instituciones financieras internacionales y a redes de organizaciones no gubernamentales que maniobran negociaciones de normatividad ambiental y social.

El conocimiento basado en redes fortalece la conexión inherente entre acceso de información, democracia, derechos humanos, protección del medio ambiente y desarrollo sustentable mediante la provisión útil de información para la solución de problemas, alienta la participación comunitaria para una mejor organización de intervenciones del desarrollo y para mejorar las relaciones entre varios grupos de interés para el desarrollo (Nath, 2000). Las tecnologías de la información y la comunicación ofrecen los medios para la difusión y asimilación de la información mediante estructuras interactivas que facilitan el diálogo, nuevas alianza, redes interpersonales e interorganizacionales.

Estas cadenas globales de valor agregado permiten la coordinación de relaciones comerciales intra-firmas y entre empresas jurídicamente separadas. Las organizaciones sin fronteras contribuyen con funciones comple-

mentarias a la cadena de valor con el apoyo de sistemas de comunicación e intercambio de datos electrónicos. Este arreglo cuestiona a los convencionales si la organización es la unidad de estudio. Por otro lado, estos emplazamientos tienen que sujetarse a las reglas y estándares impuestos por los actores que integran las denominadas redes de gestión pública y redes de intereses privados, tales como las organizaciones no gubernamentales.

Las cadenas globales de valor agregado tienen como soporte una compleja diversidad de estructuras de gobernabilidad que van más allá de las simples transacciones comerciales, tal como Humprey y Schmitz (2001:7) argumentan: “Las estructuras de gobernabilidad encadenadas constituyen las relaciones y los mecanismos por medio de los cuales se consigue la coordinación de la cadena más allá del mercado”.

La asociación voluntaria de los individuos en la denominada sociedad civil contribuye a la formación de redes de solidaridad, al forjamiento de identidades colectivas de los pueblos y a la organización para lograr fines colectivos y superar cualquier contingencia. Los grupos que resisten al proyecto neoliberal se encuentran fragmentados y dispersos tanto en ideología, en política como en organización en redes horizontales, de tal forma que su desunión para formular sus denuncias no representan un reto significativo al poder hegemónico. Las redes de resistencia global responden, en su matriz más profunda, al designio de

erradicar muchos de los vicios anclados en la izquierda tradicional, al amparo de partidos burocratizados, sindicatos desprovistos de una vocación contestataria y organizaciones no gubernamentales a menudo volcadas en una defensa de bien pagados puestos de trabajo.

Los nuevos movimientos sociales se desarrollan como redes más que como organizaciones estables en períodos activos y en períodos latentes de actividad modificando sus características y presencia mediante la construcción de identidades colectivas. Diani (1990) analiza estos efectos en las organizaciones que movilizan recursos de participación, organizaciones que se centran en recursos profesionales y redes transnacionales para concluir que los movimientos sociales deben ser interpretados en sus estructuras de redes y en sus procesos de construcción de identidades sociales, políticas y culturales. Así, los nuevos movimientos sociales forman redes informales de relaciones de individuos y organizaciones aglutinados en una identidad colectiva que movilizan recursos para resolución de conflictos.

La organización como una red de mentes distribuidas, en donde la autoridad, el poder, la responsabilidad y los recursos son descentralizados en equipos de unidades semiautónomas que consisten de staff semiautónomo, profesional y conocedor. La organización en red resuelve en parte los problemas que plantea el aumento del conocimiento acerca del desarrollo y crea poder en las comunidades locales me-

diante el involucramiento de las personas y una mayor penetración geográfica para resolver sus problemas de desarrollo sustentable. El éxito de la organización en red descansa en las relaciones que establecen los participantes para satisfacer sus necesidades, compartir la información y trabajar juntos en proyectos de desarrollo comunes.

El empoderamiento (Empowerment)

Ante el paulatino retroceso que en las sociedades contemporáneas está teniendo el Estado de Bienestar, uno de los principales retos es el empoderamiento de las organizaciones sociales y comunitarias para que desempeñen activamente su rol en los procesos de desarrollo. En las nuevas formas, la organización jerárquica da forma a la operación horizontal, procesos interfuncionales y empoderamiento de pequeñas unidades que tienden a autoorganizarse más rápido que las grandes unidades, dando forma a la organización caótica que se refiere a su habilidad para generar orden del caos y para arribar a soluciones constructivas en ambientes de alta incertidumbre.

La teoría neoinstitucionalista argumenta que la importancia de los marcos de referencia normativos y las reglas de comportamiento para guiar, constreñir, y crear poder en las organizaciones las que se consideran consisten de estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que dan significado al comportamien-

to social. El conocimiento moviliza, fortalece y emancipa a la sociedad civil otorgándole autonomía para el ejercicio de sus funciones orientadas a urgir al Estado para que cumpla con sus responsabilidades y posibilita el empoderamiento de las comunidades para encontrar soluciones a sus propios problemas.

La delegación o devolución (descentralización política) como formas de descentralización son impulsados por los procesos de democratización y empoderamiento con el fin de transferir funciones, recursos y poder a los niveles inferiores, como en el caso específico de los servicios públicos, aunque los problemas de la macroeconomía difícilmente pueden ser resueltos en el ámbito local. Además, el diseño e implantación de programas de desarrollo local integral deben considerar la pluralidad e inclusión de los intereses de diferentes agentes económicos y actores políticos, a efectos de establecer los acuerdos y compromisos necesarios, así como para coordinar eficazmente los esfuerzos de todos.

Arreglos institucionales

El aprovechamiento de las economías de escala a partir de innovaciones tecnológicas y especialización requiere del diseño de complejas estructuras de arreglos institucionales que faciliten las interrelaciones y negociaciones de los diferentes actores y absorban los niveles de incertidumbre. Los mecanismos del mercado implican costos como descubrir la relevancia de

los precios, la negociación, exigir su cumplimiento, etc., y en general todos los posibles modos de organización económica implican costos relativos de organizar transacciones bajo arreglos institucionales.

Las crisis financieras revelan la importancia de crear los arreglos institucionales, en términos de organizaciones, reglas y códigos de comportamiento para garantizar las transiciones. Los nuevos arreglos institucionales que dan origen a nuevas formas de gobernabilidad proporcionan beneficios que compensan ampliamente las inversiones que resuelven las relaciones contractuales, de acuerdo a la teoría de la agencia, entre el principal y el agente, mediante un conjunto de normas organizacionales e institucionales de tal forma que determinan derechos y obligaciones de los empleados y reducen los comportamientos oportunistas a su mínima expresión.

La participación en los procesos políticos de las organizaciones sociales mediante arreglos institucionales que promuevan su democratización y garanticen al Estado su capacidad de regulación, permitirá a dichas organizaciones su participación en la formulación e implantación de políticas públicas.

Nuevas formas de organización

Los nuevos sistemas de *governance* introducen la desregulación en áreas donde existe una fuerte regulación, bajo diferentes estructuras,

creando y legitimando las formas organizacionales. Así también, el creciente significado de activos creados, como por ejemplo, las habilidades humanas y las capacidades tecnológicas en los procesos de valor agregado, el desarrollo de nuevas instituciones y formas organizacionales, y una reevaluación de culturas y normas conductuales, han impactado los costos y beneficios de los sistemas alternativos de colocación de recursos.

La economía de los costos de transacción proporciona las bases para la economía mediante el diseño de estructuras de las nuevas formas de organización y por lo tanto, las consecuentes formas de gobernabilidad. La prevalencia de las diferentes formas organizacionales depende entre los países más desarrollados y los menos desarrollados de los costos diferenciales de materias primas y mano de obra, entre otros factores. La reducción en los costos relativos de la subcontratación extranjera eleva la prevalencia de formas organizacionales con base en importación de bienes lo cual afecta su atractividad con respecto a la integración.

Las formas organizacionales se caracterizan por la identificación y disseminación de las metas colectivas, la regulación de los flujos de recursos organizacionales y la identificación y gobierno de derechos y obligaciones, funciones y papeles de los miembros de la organización. La lógica institucional determina la importancia de los problemas. Cuando la lógica institucional cambia, presiona a las formas organizacionales existentes a modificarse en sus

estructuras, las que a su vez afectan la *governance*.

Existe un hueco entre el desarrollo rápido de nuevas formas organizacionales en práctica y la capacidad de las perspectivas existentes en la teoría. La propuesta está dada con la creación de un movimiento internacional que diseñe nuevas formas de organización social para la producción y consumo, así como para la formulación de políticas alternativas a las neoliberales hegemonicadas. Las estructuras y formas organizacionales son irracionales o no racionales en su carácter.

Las nuevas formas de organización del trabajo basado en sistemas flexibles postfordistas modifican las relaciones entre los factores del capital y el trabajo para establecer nuevos equilibrios en las fuerzas sociales con base en el predominio de la acumulación capitalista apoyada en la innovación tecnológica. Las nuevas formas de organización postfordista neoliberales se fundamentan en los avances de la revolución técnico científica que transforman las barreras espaciales y temporales para acelerar los patrones de generación, reproducción y acumulación del capital.

Los conceptos de organización postburocrática, postmoderna, la organización postemprendedora y la firma flexible se refieren a nuevos principios organizacionales y expresan los nuevos paradigmas en las formas organizacionales. En las últimas décadas, las organizaciones sociales han adoptado diversas formas, sin fines de lucro, arreglos que separan las jerarquías admi-

nistrativas de las técnicas bajo un conjunto de procesos postindustriales, con mayor flexibilización de fronteras que permiten formaciones corporativas.

Otros aspectos específicos de estos paradigmas incluyen el federalismo, la corporación virtual, la corporación reingenierada, la compañía creadora de conocimiento, la organización “ambidexterus”, de alto desempeño o sistemas de trabajo de alto compromiso, la organización híbrida y la “solución transnacional”, etc. Oates (1991, p. 22) sostiene que “...para el economista el término federalismo no debe ser entendido en un estrecho sentido constitucional. El “hipertexto” es una forma de organización específica que facilitan los procesos de creación de conocimientos (Nonaka and Takeuchi, 1995), es una forma organizacional híbrida para asegurar la “ambidexterity” que combina la capacidad de innovación con la habilidad para operar eficientemente, para explorar nuevas posibilidades y explotar el conocimiento ya existente.

El uso de formas de organización modulares se fundamenta en esta interdependencia de organizaciones mediante el uso de alianzas, arreglos de trabajo alternativo, tales como las organizaciones contingentes y contratos de manufacturas. La imagen e identidad de los grupos son parte de los recursos críticos de las organizaciones modulares. Las organizaciones tienden a usar las formas modulares cuando se incrementa la heterogeneidad del

medio ambiente.

Las comunidades que comparten valores éticos son las formas organizacionales más efectivas, por lo que las personas que las forman pueden ser las más eficaces sin que renuncie a su comunidad. Las comunidades epistémicas se forman con miembros que comparten las mismas posiciones ideológicas, uniforma los contenidos mediante la exclusión de las confrontaciones que limitan la calidad de las decisiones y motiva la formación de las *advocacy coalitions* o coaliciones de promoción.

Las nuevas formas de organización y relación entre el Estado y la sociedad civil se encuentran más bien sujetas a una multiplicidad de dinámicas complejas regidas por los intereses y fines del mercado. Las nuevas formas de gobierno institucionales privilegian la colaboración entre los líderes que representan a diferentes grupos de intereses integrados por ciudadanos con diferentes expectativas. Las teorías de movimientos sociales, de procesos de genética organizacional y las actividades emprendedoras que dan origen a nuevas empresas, así como el trabajo empírico de los ecologistas sobre las comunidades organizacionales y estudios de la sociedad y la ley, involucran la introducción de nuevos tipos de actores e intereses, nuevos repertorios de acciones y nuevos arreglos estructurales, interacciones críticas entre las instituciones y los individuos.

Referencias

- ATKESON, ANDREW and KEHOE, PATRICK J. (2001). "The transition to a New Economy after the Second Industrial Revolution", Staff Report 296, Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- CRUZ, CÉSAR NICANDRO (2001). "Gobernando las organizaciones públicas: políticas, estructuras y diseño institucional" Biblioteca de ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/resenas/tema1/resena0118.htm>.
- DIANI, M. (1990). "The network structure of the Italian ecology movement". Social Science Information. Vol. 29, núm. 1, marzo, pág. 5-31.
- DIMAGGIO, P.J., & POWELL, W.W. (1983) The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American Sociological Review, 48: 147 - 160.
- DOWBOR, LADISLAU (2001). "Des-centralization and governance" <http://www.ppbbr.com/ld/govern.shtml>
- KAISER, ANDRÉ (1997). "Types of democracy. From classical to new institutionalism", Journal of Theoretical Politics 9(4): 419-444.
- HULT, KAREN; WALCOTT, CHARLES (1989). Governing public organizations: Politics, structures and institutional design. Cole Publishing Company, California, USA.
- HUMPHREY, J. y SCHMITZ, H.,(2001) 'Developing Country Firms in the World Economy. Governance and Upgrading in Global Value Chains', INEF-Report. Duisburg, (2002) No 61.
- JONES, L. STEVEN ETAL. (1999). "Share issue privatizations as financial means to political and economic ends", Journal of Financial Economics 53 (1999) 217-253.
- LASAGNA, ALBERTO (2001). Comentario. Reseña a "Do Institutions matter?, Government capabilities in the United States and abroad". Biblioteca de Ideas. Instituto Internacional de Gobernabilidad <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/resenas/resena0004.htm>
- MARTÍNEZ, ELENA (1999). Directora del Buró de América Latina y el Caribe del PNUD, México, octubre de 1999.
- MAYNTZ, R. (2000). "Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'". Instituciones y Desarrollo, 7, pp. 35-52. <http://www.iig/pnud/bibliote/revista/revista7/docs/mayntz.htm>.
- NATH, VICAS (2000). "Knowledge networking for sustainable development", KnowNet Initiative, London School of Economics, April 2000.
- NONAKA, I. and TAKEUCHI, H. (1995) The knowledge creating company. New York: Oxford University Press.
- OATES W. 1991. "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism", Studies in Fiscal Federalism, Edward Elgar.
- OUCHI, W. (1980). "Markets, bureaucracies and clans," Administrative Science Quarterly, 25, March. PNUD (1997b). "Governance for sustainable human development". Nueva York: PNUD, MDGD-BPP, UNDP Policy Document, 1997.
- POWELL, W.W. (1990) Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. In B. M. Staw & L.L. Cummings (Eds.). Research in organizational behavior, Vol. 12: 295-236. Greenwich. CT: JAI Press.
- PRATS, JOAN (2002). Instituciones y desarrollo en América Latina. ¿Un rol para la ética? Instituto Internacional de Gobernabilidad. 17 de septiembre de 2002.
- PRATS, JOAN (2001). "Gobernabilidad

- democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, Instituciones y Desarrollo, No. 10, Octubre 2001. Barcelona, España. http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.htm.
- PUTNAM, R. (1993a) Making democracy work: Civic traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.
- ROBINSON, WILLIAM I. (2000). “La globalización capitalista y la transnacionalización del Estado”, Revista Globalización. 2000. <http://www.rcci.net/globalizacion/2000/fg138.htm>
- RHODES, R.A.W. (1997). Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability, Buckingham, Open University Press, 1997.
- SELZNICK, P. (1957). Leadership in administration: A sociological interpretation, New York: Harper and Row.
- SELZNICK, P. (1949). TVA and the grass roots. Berkeley: University of California Press.
- STREETER, PRIETO, J. (1985). Materiales de trabajo sobre el orden público económico”. Mimeo, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- TOWNLEY, BARBARA (2002). The role of competing rationalities in institutional change. Academy of Management Journal, Vol. 45, No. 1, 163-169.
- VELIYATH, RAJARAM and ZAHARA SHAKER A. (2000). “Competitiveness in the 21st century: Reflections on the growing debate about globalization”, Advances in Competitiveness Research, Vo. 8, No. 1, 2000, páginas 14-33.