



**Maestría en Ciencias Sociales**

**Políticas Públicas**

**XI Generación, 2005-2007**

**LOS MECANISMOS DEL CONSENSO EN LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**Una exploración desde la economía institucional para un contexto  
democrático**

Tesis que para obtener el grado de  
Maestro en Ciencias Sociales

Presenta

**FRANCISCO JAVIER FERNÁNDEZ DE CASTRO SANTOS**

**Sinodales**

Dr. Oscar F. Contreras Montellano (Director de Tesis)

Dr. Nicolás Pineda Pablos

Dr. Mario Velázquez García

## TABLA DE CONTENIDO

<i>Agradecimientos</i> .....	2
<i>Introducción</i> .....	4
<b>CAPÍTULO I El consenso como tema de investigación</b> .....	<b>18</b>
El concepto general de consenso .....	20
El concepto de consenso en la ciencia política .....	20
La tradición del conflicto en la sociología .....	21
La cooperación.....	49
Conclusiones.....	54
<b>CAPÍTULO II Acción colectiva, instituciones y consenso</b> .....	<b>60</b>
Acción colectiva e instituciones: la convergencia disciplinaria entre economía y sociología ...	61
Acción colectiva y teoría de grupos a partir de la teoría de Mancur Olson .....	71
Conclusiones.....	81
<b>CAPÍTULO III La economía institucional</b> .....	<b>85</b>
Delimitación de la exploración teórica.....	86
El estudio de las instituciones.....	87
La economía institucional.....	91
El Neoinstitucionalismo Económico.....	94
Conclusiones.....	107
<b>CAPÍTULO IV Los mecanismos de la cooperación y el consenso</b> .....	<b>110</b>
¿Cómo los agentes entran en conflicto?.....	111
¿Qué es lo que hace posible el surgimiento de la cooperación y el consenso? .....	125
Conclusiones.....	141
<b>CAPÍTULO V Política pública y consenso</b> .....	<b>146</b>
Desarrollo económico, políticas públicas y democracia .....	149
Los mecanismos del consenso en la política pública .....	152
Necesidad de investigación empírica .....	170
Conclusiones.....	171
<b>CAPÍTULO VI Conclusiones</b> .....	<b>176</b>

## *Agradecimientos*

Este estudio es una introducción al análisis teórico de los mecanismos del consenso en las políticas públicas, a partir de la economía institucional. Su origen está en más de 15 años de experiencia en el sector público del gobierno federal, en donde tuve muchas satisfacciones por los éxitos logrados, pero también desánimos, por las complicadas redes y las rígidas instituciones que uno tiene que sortear para poder provocar cambios que valgan la pena en un gobierno. Por lo tanto, estoy en deuda con todas aquellas personas que me ayudaron a generar esos cambios, pero también estoy agradecido con aquéllas que se oponían, porque me obligaban a diseñar rutas cada vez más sofisticadas a fin de conseguir los propósitos institucionales que me motivaban.

Sin embargo, esta indagación teórica no hubiera sido posible sin la formación académica recibida en El Colegio de Sonora y por el apoyo que siempre me brindaron sus equipos administrativos y docentes, cuyos nombres prefiero no enlistar por el riesgo de incurrir en alguna omisión involuntaria. Estoy seguro que las personas que más cerca estuvieron del proyecto, comprenderán esta difícil decisión.

Fuera de El Colegio de Sonora, es necesario externar mi agradecimiento al Dr. Francisco Lara-Valencia, cuya intervención y orientación hicieron posible que buena parte de este trabajo fuera realizada con el apoyo de las instalaciones y los recursos académicos de la *Arizona State University*. La estancia académica que realicé en esa institución, me permitió acercarme a un enorme caudal de literatura, que si bien no logré aprovechar como me hubiera gustado en virtud de mi capacidad, sí me permitió ampliar los horizontes que inicialmente había previsto para esta investigación. Mi agradecimiento también es para el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por que sin su apoyo financiero, tanto esta investigación como la estancia

académica en el estado de Arizona y el programa de maestría que cursé en El Colegio de Sonora, no hubieran sido posibles.

Quiero agradecer también al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y particularmente a su director general, Dr. Enrique Cabrero Mendoza, por haberme permitido parte de su tiempo y brindarme sus opiniones sobre determinados temas que aparecen reflejados en este estudio.

No obstante el gran número de apoyos y orientaciones recibidos, las deficiencias de este trabajo son de estricta responsabilidad mía.

Finalmente, pero no por ello menos importante, doy gracias a Ana Luisa, mi linda esposa, quien con su paciencia y perseverancia logró formar parte de este proyecto. Desde luego que Raquel, Francisco Alyf y Ricardo, mis aguerridos hijos, merecen mención especial, ya que buena parte de mi tiempo que correspondía a ellos, la ~~donaron~~ para que esta tarea se hiciera realidad.



EL COLEGIO  
DE SONORA  
BIBLIOTECA  
GERARDO CORNEJO MURRIETA

Francisco Fernández de Castro  
Hermosillo, Sonora.  
Febrero de 2008

## Introducción

¿Cuáles son los mecanismos que hacen posible el consenso en la política pública? es la pregunta central que dirige la discusión en la presente investigación. Sin embargo, esta interrogante va asociada a otras preguntas pertinentes, tales como ¿cuándo entran en conflicto los actores de la política pública y cómo se comportan? ¿cómo procesan ese conflicto y construyen consensos? ¿qué relación hay entre la construcción del consenso y las instituciones de naturaleza democrática? ¿por qué es importante estudiar esa construcción de consenso? y finalmente ¿cómo repercute todo esto en el desarrollo económico de las naciones?

Esta investigación es una revisión teórica cuyo fin es identificar los mecanismos que hacen posible la construcción del consenso en el desempeño de la política pública. La identificación de estos mecanismos se pretende realizar a través de la perspectiva analítica que proporciona la economía institucional, con el auxilio de distintos enfoques complementarios, entre los que destacan:

- a) La teoría del conflicto y la teoría de la construcción social de la realidad (de Berger y Luckman), en el plano de la sociedad en general.
- b) La teoría de las organizaciones, en el plano de la vida organizada en particular.

Si la política pública es aquello que un gobierno hace o deja de hacer para atender determinada problemática de interés general e impulsar el desarrollo de un país, entonces, el término “consenso” significará para los efectos de la presente investigación, un sistema de acuerdos entre dos o más personas o grupos para definir la orientación de determina política pública y los medios para su implementación.

Además, no es lo mismo analizar el fenómeno del consenso en un régimen democrático que en uno que no lo es por dos sencillas razones. La primera es que esta condición (el contexto democrático) imprime ciertos rasgos que determinan en alguna medida, el comportamiento de los agentes al momento de construir zonas de consenso. La segunda, consiste en que el consenso constituye un requisito de la democracia, aún cuando sea enriquecida por el conflicto. Por lo tanto, el presente estudio está dirigido a identificar los mecanismos que hacen posible la construcción del consenso en el ámbito de la política pública, en un contexto democrático.

Una delimitación adicional consiste en los tipos de actores que intervienen según su participación en distintos procesos. A lo largo y ancho de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que participan en el quehacer de las políticas públicas, así como en las interacciones que surgen entre dichas organizaciones, se despliegan dos tipos de procesos que conducen a acuerdos de distinta naturaleza.

Por un lado, están los procesos operativos que tienen que ver con la ejecución de programas, y en los cuales se adoptan acuerdos de carácter administrativo y gerencial. Por otro lado, están los procesos políticos en los que se definen acuerdos que tienen que ver con las metas y estrategias de mediano y largo plazos para el desarrollo de un país. La presente investigación se enfoca en este segundo nivel de análisis, y es a partir del cual como puede apreciarse la relación entre desarrollo económico y consenso en los términos que se describen a continuación.

La historia económica nos muestra la evidencia de que el éxito en el desarrollo (económico) de distintas naciones ha sido caracterizado por cierta dosis de coerción por parte del Estado (North 2005), pero esto no invalida el rol crítico del consenso como requisito para el desempeño económico de una democracia. Lo que eso nos dice es que el consenso no garantiza por sí mismo el éxito económico de dicha democracia, sino que tiene que interactuar con experiencias de conflicto para derivar en un resultado concreto de desarrollo, visto como un

proceso total. Este aspecto es discutido en la presente investigación a partir de la concepción integradora del conflicto que Georg Simmel desarrolló en su momento (Simmel 1971).

Por lo tanto, la presencia de determinadas medidas coercitivas en los procesos de desarrollo económico, en realidad forma parte de una coexistencia de distintos grados de coerción y consenso (Rex [1961] 1968), cuya mezcla estará determinada por las condiciones históricas en las que se presenta el proceso de desarrollo.

Para los efectos prácticos de la política pública, esto significa que para lograr los acuerdos en torno a determinada orientación de política y los medios para su implementación, resulta necesario un adecuado diseño institucional que dé cause al procesamiento de intereses en conflicto. Sin embargo, esta base institucional también debe contener un mecanismo de vigilancia y control, ciertamente coercitivo, para que esos acuerdos se cumplan. La intensidad de esa coerción tendería a disminuir conforme se consoliden las instituciones informales, entendidas en este caso como hábitos rutinizados y/o “manera de hacer las cosas” (Escalante 1992), de los actores participantes en la construcción de acuerdos y su cumplimiento.

Por ejemplo, el problema de diseño institucional de la democracia mexicana, deriva en que ciertos asuntos fundamentales para el desarrollo tienen que pasar por “procesos de negociación que forman coaliciones legislativas de corto plazo”. Esta situación genera incertidumbre y le da un carácter de volatilidad a la transición porque no hay nada que pueda amarrar los acuerdos adoptados. La importancia de enfocar la construcción de acuerdos en el terreno de la política pública y el desarrollo económico está precisamente en que la transición mexicana se produjo exclusivamente por los acuerdos y reglas electorales entre los partidos políticos, pero la siguiente parte, la de las reformas sustantivas para el desarrollo, no está garantizada (Alonso y Aziz 2003, 37-38).

Con base en lo expuesto hasta aquí, la relevancia de este estudio y las delimitaciones anteriores radica en dos aspectos de la realidad mexicana: a) las dificultades crónicas que se han venido observando entre los agentes económicos y políticos en torno a los acuerdos necesarios para el desarrollo económico; y b) el hecho de que las políticas cada vez son menos gubernamentales y más públicas, y en tal sentido, se presenta una mayor participación de la sociedad,<sup>1</sup> no sólo en el diseño sino también en la evaluación de dichas políticas.<sup>2</sup>

Los siguientes ejemplos ilustran en forma apropiada, aunque no exhaustivamente, la significación académica y la relevancia política del tema que aquí se discutirá, en virtud de sus repercusiones para el desarrollo del país.

Un primer ejemplo, anticipado en párrafos anteriores para efectos ilustrativos, se refiere a que durante la pasada administración, 2000-2006, fue muy evidente la ausencia de acuerdos políticos mínimos entre el gobierno y la oposición, para destrabar en el Congreso de la Unión, ciertas medidas de política de largo alcance que se difundieron con el nombre de reformas estructurales.

Entre estas sobresale la reforma energética, con la cual sería posible aumentar la inversión en ese sector mediante la diversificación de fuentes de financiamiento. De mucha relevancia es también el tema de la reforma fiscal, que según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, permitiría aumentar gradualmente los ingresos de las entidades federativas y del gobierno federal para que en 2012 representen el 1 y el 2% del PIB, respectivamente. Con ello se incrementaría el

---

<sup>1</sup> Hoy en día la mayoría de las dependencias en el gobierno federal cuentan con unidades de participación social y transparencia, consejos de participación social, contralorías sociales y otros mecanismos institucionalizados con distinto nombre pero con la misma misión: organizar la participación de la sociedad en el ámbito de las políticas públicas.

<sup>2</sup> Una contextualización más amplia sobre la relevancia del tema, ha quedado expuesta en la conversación que sostuve con Enrique Cabrero Mendoza en junio de 2007 y que se reproduce como anexo en el presente estudio.



gasto social y se consolidarían las finanzas públicas al grado de poder enfrentar con éxito una eventual reducción de los ingresos petroleros.<sup>3</sup>

A finales de 2007, la reforma fiscal fue aprobada por el Congreso y ese hecho fue interpretado como un “avance” en nuestra madurez para la construcción de acuerdos. Sin embargo, el paquete aprobado no resuelve el problema fiscal de México porque sólo grava a los contribuyentes cautivos de la economía formal, pero no ataca de fondo a la economía informal. Por tal razón resulta limitado el alcance de los acuerdos ahí adoptados y queda expuesta la “relatividad social del consenso”, aspecto que será discutido en la presente investigación.

Otro ejemplo pertinente lo constituye el brote de inconformidades que al inicio de 2008 surgió con motivo del Tratado de Libre Comercio. Las protestas en contra de la apertura comercial con Estados Unidos, provienen en parte, de la falta de acuerdos entre las organizaciones campesinas y partidos políticos para exigir la renegociación o exclusión a través del Congreso de la Unión, según los pronunciamientos de dirigentes campesinos, quienes sostienen que hay elementos legales para dar marcha atrás a dicho Tratado.

Un tercer ejemplo pero no por ello menos importante, se refiere al ámbito local. Se trata del Fondo Metropolitano que integran el gobierno federal, el Estado de México y el Distrito Federal, en donde la ausencia de acuerdos entre estas tres instancias ha obstaculizado la concurrencia de recursos para importantes obras de vialidad, ambientales, hidráulicas y desarrollo urbano, que han venido adquiriendo un carácter urgente durante los últimos años en esa gran metrópoli.<sup>4</sup>

La lista de ejemplos podría continuar, pero es indispensable preguntarnos en este momento ¿por qué utilizar el enfoque de la economía institucional para el análisis de este tipo de problemas y en particular de la construcción de consensos asociada este tipo de casos?

---

<sup>3</sup> Ver el comunicado de prensa de la SHCP del 20 de junio de 2007, disponible en el portal electrónico de esa dependencia.

<sup>4</sup> Diario El Universal del 11 de mayo de 2006.

La respuesta es esta. En las últimas décadas ha surgido una revaloración teórica del concepto de institución y del enfoque institucionalista no solo en la ciencia de la Economía (economía institucional), sino también en la Sociología y la Ciencia Política (Economía Política Positiva). Simultáneamente, la coordinación de actores, la creación de normas y convenciones, el proceso de aprendizaje colectivo, entre otros aspectos, son variables que a su vez reaparecen en el análisis de la economía y la política vinculados con el desarrollo económico. Por tal motivo, requieren ser observados desde un mirador teórico apropiado que considere las dimensiones económica, política y social del desarrollo en general y las políticas públicas en particular, no sólo desde sus componentes estructurales, sino también desde los microfundamentos subyacentes.

Se cuenta con una aproximación al análisis del consenso en el marco de la escuela de la elección pública (*public choice*) en la cual la construcción de acuerdos tiene un fuerte contenido racional. Para James Buchanan, fundador de esta escuela, el análisis del costo en la negociación colectiva y en la interdependencia social, constituye uno de los elementos explicativos de la elección racional sobre el cálculo del consenso (Buchanan y Tullock 1993).

Sin embargo, el enfoque de la racionalidad limitada reconoce que los agentes económicos y políticos no sólo se conducen por motivos racionales. Al respecto, Douglass North (1990) propone especificar las limitaciones en la racionalidad de las decisiones de los actores, al reconocer que la conducta humana es más compleja que la supuesta en los modelos de función utilitaria individual de los economistas. En ese sentido, North destaca el papel de las instituciones en el proceso de formación de preferencias, ya que éstas llegan a moldear incluso los objetivos de los actores.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> North sostiene en el transcurso de su obra, que el conjunto de constreñimientos formales e informales, afectan de manera decisiva el curso de acción de los actores. Asigna a las instituciones el rol de reglas del juego (constreñimientos externos) y a las organizaciones el de los jugadores. Ver North 1990, Capítulos 1, 5 y 6.

El mismo North define que la evolución humana es guiada por las percepciones de los actores. Así, las decisiones son tomadas a la luz de esas percepciones y con la intención de generar resultados que reduzcan la incertidumbre en las organizaciones sociales, políticas y económicas. Los actores construyen creencias acerca de la naturaleza del sistema político y económico que tienen. Este sistema de creencias, o bien puede ser admitido por todos, reflejando consenso en esas creencias, o puede generar francas disputas, y con ellas, originar divisiones fundamentales a cerca de la percepción de los problemas de un país (North 2005). Hasta aquí es nuestra respuesta a la interrogante planteada en párrafos anteriores.

Volviendo al punto de la relevancia del tema, cabe señalar que en México actualmente tenemos un Presidente constitucional que ganó las elecciones por un cerrado margen de medio punto porcentual (0.56 %) ante su más cercano competidor. El nuevo presidente propuso desde su campaña formar un gobierno integrado por miembros de los distintos partidos, en circunstancias donde las visiones acerca de los problemas de la nación por parte de las principales fuerzas políticas, eran (y siguen siendo) radicalmente distintas. Esa idea de incluir a los partidos de oposición en las posiciones de mando, en el gobierno federal parece que fue reconsiderada en virtud de los riesgos y costos que representa, pero en el fondo, permanece el criterio de gobernar con base en un intenso trabajo político que privilegie la construcción de acuerdos.

Por lo tanto, en un escenario como éste resulta pertinente un estudio sistemático sobre cómo los actores en una democracia entran en conflicto y construyen acuerdos, orientados por sus creencias e instituciones, normas formales e informales y por la comprensión que a partir de todo esto, tienen de la realidad.

Un acercamiento sociológico nos permitiría ponderar las contribuciones que por un lado ofrece la tradición del conflicto, y por otro, la tradición del consenso, mismas que serán exploradas en esta investigación. Además, podríamos enfocar la mirada en cómo están

visualizando o “reconstruyendo” socialmente el conflicto cada una de las partes y, con base en ello, qué metas persiguen. Así, el conflicto puede ser visto como una construcción social que inicia cuando externamos nuestra creencia de lo que está sucediendo, en los términos que Berger y Luckmann proponen en torno a la construcción social de la realidad, según se discutirá más adelante (Berger y Luckmann 1991). Por lo tanto, si el conflicto es una realidad construida por oponentes, también puede ser reconstruida por ellos mismos mediante formas menos costosas y más cooperativas para construir el consenso.

Además de identificar las metas que los actores buscan cumplir en el proceso del conflicto, tenemos que caracterizar a las partes involucradas. Estas partes pueden ser adversarios, aliados, intermediarios, tomadores de decisiones, medios de comunicación, entre otros. Esta aproximación podría complementarse por un examen de disputas pasadas y la forma en que fueron resueltas. Esto es muy útil ya que si se considera que el conflicto es un proceso de largo plazo, es previsible que los intereses de los actores vayan modificándose y con ello, la intensidad y forma del conflicto también variaría.

Si acudimos a la teoría económica de la política, veremos que los mercados políticos y económicos están compuestos por agentes egoístas y estratégicos que operan conforme a determinadas reglas del juego.<sup>6</sup> En la búsqueda por maximizar su utilidad, esos actores descuidan los supuestos igualitarios de la utilidad social y queda sin resolverse el conflicto distributivo (Colomer 2001). Se confirma entonces la hipótesis de que el mercado *per se* no está provisto de los mecanismos que promuevan el interés general y por lo tanto, se requiere de la intervención del Estado a través de las políticas públicas. José Ayala Espino, puso énfasis en las instituciones

---

<sup>6</sup> Esto no quiere decir que no existan desviaciones en las cuales determinados agentes violenten o ignoren esas reglas del juego, como lo puede ser la delincuencia organizada, determinado partido político o asociación civil, o algún individuo en particular. Estas desviaciones no invalidan el argumento sobre la existencia de reglas formales e informales que en general rigen la vida organizada de la personas.

definidas por Douglass North como las reglas del juego o la estructura de incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (Ayala 1999, North 1990).

Desde la ciencia política sobresale el argumento de Giovanni Sartori, politólogo italiano con profundo conocimiento del caso mexicano. Un gobierno fundado sobre la base del consenso es para Sartori, un gobierno por consentimiento. El consenso es considerado un requisito de la democracia, pero a la vez es maximizada y enriquecida por el conflicto que es muy distinto al disenso. El consenso, insiste Sartori, no es una aprobación explícita, sino un sentir común, compartido. Así, consenso no es aprobar, es simplemente aceptar, y en la democracia se aceptan o comparten tres cosas: a) los valores últimos, b) las reglas del juego y c) los gobiernos. La democracia se instala en una sociedad conflictiva, pero el consenso es una condición necesaria que se refiere a las reglas del juego, y de este modo, la regla primaria es la que *decide cómo decidir*, la que establece un método de solución de conflictos (Sartori 2000).

En esta solución de conflictos, los actores de una democracia habrán de sentarse a negociar y construir acuerdos, pero el punto a destacar aquí es que en esa negociación, además de contar con la intervención natural de agentes de las cúpulas, se agrega un factor novedoso que antes solía ignorarse: la sociedad civil.

Sartori ve que la intervención de este agente denominado sociedad civil, descansa en buena medida en lo que él define como democracia social, es decir, el conjunto de democracias primarias (pequeñas comunidades y asociaciones concretas) que vigorizan y alimentan a la democracia desde la base a partir de la sociedad civil. Por lo tanto, es previsible según esta precisión del politólogo italiano, que lo que antes era una negociación en el marco de los intereses de élites económicas y políticas, ahora, es una negociación en el que las democracias primarias desempeñan cada vez más un rol determinante no sólo en la construcción de la agenda de negociación, sino en la orientación de los acuerdos políticos.

El factor del consenso asociado al contexto de la democracia en México, ha empezado a explorarse en el ámbito académico con distintos énfasis pero con una marcada orientación hacia la función legislativa.<sup>7</sup>

Alberto Aziz y Jorge Alonso, ambos académicos del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), anotan que dada la alternancia en el gobierno y la configuración de un congreso sin mayoría, la presidencia de la república ya no controla algunas partes importantes del poder y surge una nueva relación entre los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). De esta manera, todos los actores se enfrentan con un nuevo dilema: o construyen consensos o corren el riesgo de quedar paralizados (Aziz 2003).

En el ámbito local, Juan Poom, investigador de El Colegio de Sonora, explica que desde la década de los 80' y en particular en los 90', las elecciones en México empezaron a ser cada vez más competidas y Sonora no es la excepción. Sonora forma parte de los quince Estados de la Federación mexicana que hasta el trienio 1997-2000 contaba con un gobierno dividido. En concreto, la verdadera competencia por el poder ha llegado a Sonora y con ello, el funcionamiento legislativo es más complejo. Lo relevante y deseable, dice Poom, es que la ciudadanía sonorenses vea el fenómeno del gobierno dividido como algo común y que el legislativo funcione con base en el consenso (Poom 2001).

Sin embargo, ante la pregunta de investigación central ¿cuáles son los mecanismos que hacen posible el consenso en la política pública?, se erige a partir de la teoría de la economía institucional, la hipótesis que sugiere la existencia de dos mecanismos generales que explican el surgimiento del consenso. El primero es un mecanismo formal referido a la base institucional y organizacional en la cual se toman las decisiones en la política pública. El segundo, es un

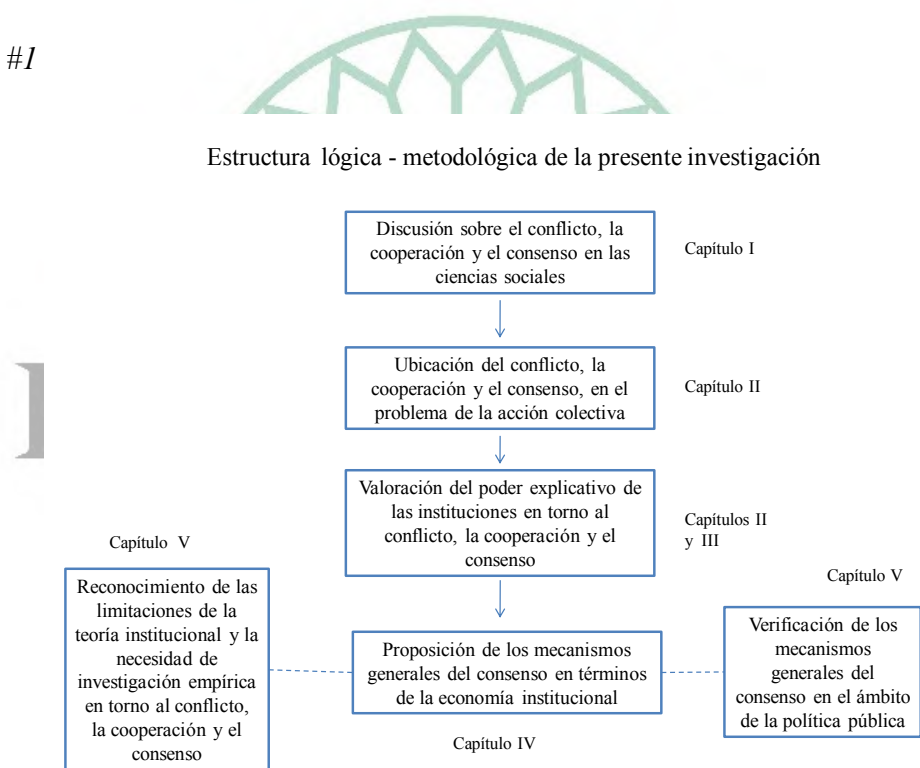
---

<sup>7</sup> Será necesario atender el resto de espacios y procesos críticos asociados a la política pública, como aquellos que surgen entre las distintas dependencias del gobierno federal o estatal, entre estas dependencias y la sociedad civil, entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales del país con aquellas que existen en otros países y cuya labor tienen incidencia directa en el quehacer de las políticas públicas; sólo por citar ejemplos.

mecanismo informal relacionado con la construcción social que los actores realizan sobre el conflicto, la cooperación y el consenso. Por lo tanto, el objetivo que se intenta cumplir en el presente estudio, es explorar la teoría de la economía institucional y complementariamente determinados enfoques sociológicos, con el fin de identificar esos mecanismos y poder verificar su operación en el ámbito de las políticas públicas.

Para tal propósito, las etapas lógicas consideradas en el desarrollo de la investigación fueron las que se ilustran a continuación:

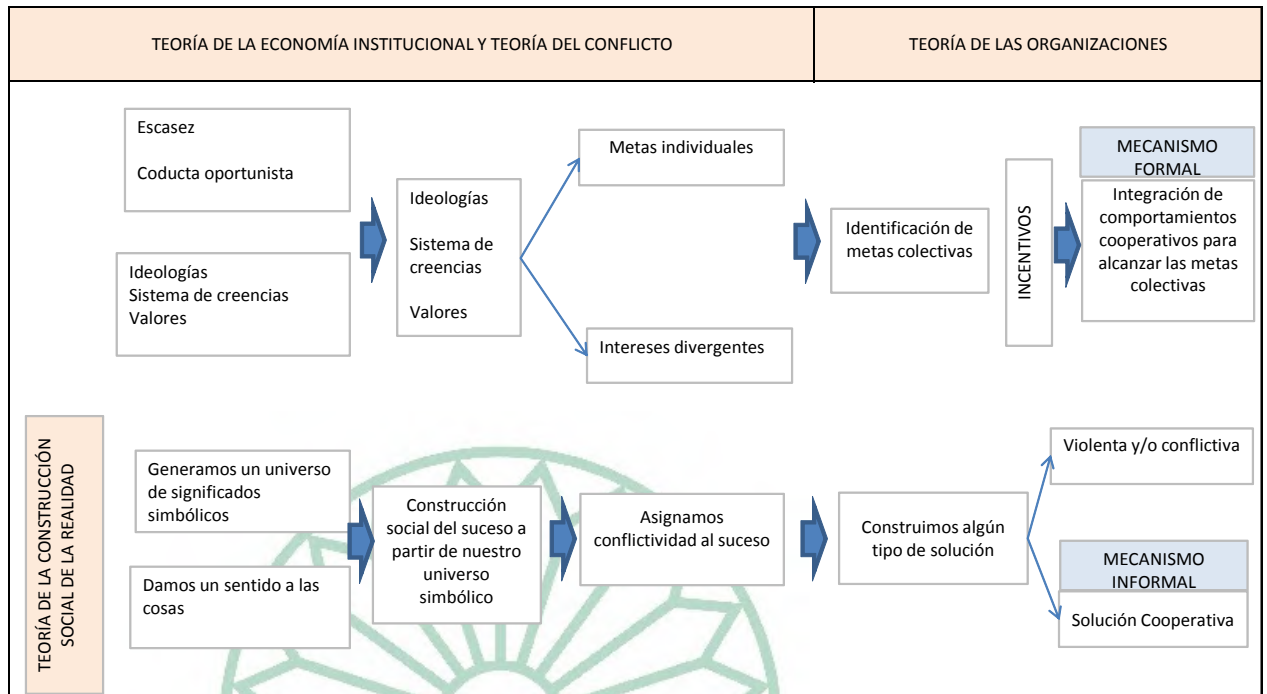
Diagrama #1



El diagrama anterior identifica a groso modo la lógica de cada capítulo y su contribución con la idea central de este estudio. En el siguiente cuadro se aprecian esas mismas contribuciones, pero desde el punto de vista de las teorías utilizadas y los elementos de análisis de ellas tomados.

## Cuadro #1

### CONTRIBUCIÓN DE LOS ENFOQUES TEÓRICOS EN EL DESARROLLO DE LA ARGUMENTACIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en (North 2005), (Rex [1961]1968), (Weber [1922] 1964), (Cabrero 2000) y (Olson 1922).

De acuerdo con lo anterior, el primer capítulo sitúa al conflicto, la cooperación y el consenso en la discusión teórica que se desarrolla en distintas disciplinas. Explica el rol que tienen las instituciones en la explicación de nuestro tema y sugiere algunas pautas para resolver la dispersión de conceptos que prevalece en torno al término de “consenso”.

El segundo capítulo ubica la discusión de nuestro tema en el marco de la acción colectiva en general y de la economía institucional en particular, al identificar los puntos de encuentro entre la sociología y la economía, y cómo esta combinación tiene implicaciones analíticas importantes para la ciencia política.

El tercer capítulo da cuenta de los supuestos básicos contenidos en la economía institucional en general y el neoinstitucionalismo económico en particular, que permiten un



análisis del consenso no sólo mediante un enfoque holístico si no también a través de una orientación que atienda a los microfundamentos de este fenómeno.

El cuarto capítulo utiliza los preceptos teóricos revisados en el capítulo anterior para explicar el surgimiento de la cooperación y el consenso en el campo de la acción colectiva, no sin antes considerar su aplicación en el tema del conflicto. En este apartado, el lector encontrará la descripción de los dos mecanismos generales citados anteriormente.

El quinto capítulo vierte toda la discusión anterior en el ámbito de la política pública. Se verifica la forma en la que operan los mecanismos generales citados en ese ámbito, se identifican sus implicaciones ante la naturaleza de las organizaciones ahí prevalecientes, y se discuten los constreñimientos que impone un régimen democrático sobre el procesamiento de los conflictos y la generación de acuerdos.

En virtud de las limitaciones que aún muestra la teoría de las instituciones y particularmente el institucionalismo económico, y dada la necesidad de verificación sobre la validez y consistencia de la argumentaciones vertidas en este estudio, se ha incorporado como Anexo #2 una propuesta metodológica de incursión empírica, que ayude a profundizar en el análisis presentado en esta entrega.

El sexto capítulo contiene un recuento de las principales conclusiones del estudio y anticipa nuevas preguntas de investigación, cuya atención ayudaría a mejorar nuestra comprensión sobre el tema que nos ocupa. Las conclusiones descritas en ese capítulo y los elementos subyacentes en el cuerpo de todo el documento, sólo constituyen una base preliminar y seguramente incompleta, que busca llamar la atención hacia uno de los temas de mayor trascendencia para la actual transición democrática en México, vinculada con las metas del desarrollo económico nacional.

## Bibliografía

- Alonso, Jorge, y Alberto Aziz. «El Congreso de la Unión.» En *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo.*, de Alberto Aziz (coordinador), 39-46. México: Editorial Porrúa-CIESAS, 2003.
- Ayala, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico.* México, DF: FCE, 1999.
- Aziz, Alberto. «Alternancia, transición y democracia.» En *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo.*, de Alberto (coordinador) Aziz, 5-23. México: Porrúa-CIESAS, 2003.
- Berger, Peter, y Thomas Luckmann. *La construcción social de la realidad.* Buenos Aires, Argentina: Amorrortu, 1991.
- Buchanan, J., y G. Tullock. *El cálculo del consenso.* Barcelona: Planeta, 1993.
- Colomer, Joseph. «Política y elección social.» En *Instituciones Políticas*, de Joseph Colomer. Barcelona, España: Ariel, 2001.
- Escalante, Fernando. *Ciudadanos Imaginarios.* México: El Colegio de México, 1992.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.
- . *Understanding the Process of Economic Change.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.
- Poom, Juan. «Gobiernos divididos en Sonora: una reflexión sobre la LV (1997-2000) y la LVI (2000-2003) legislaturas locales.» En *Sonora: Elecciones 2000 a debate. Balance y perspectivas.*, de Juan Poom y Olga Grijalva, 47-56. Hermosillo, Sonora: El Colegio de Sonora - CEE, 2001.
- Rex, John. *Problemas fundamentales de la teoría sociológica.* Buenos Aires, Argentina: Amorrortu, [1961] 1968.
- Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México: Patria, 2000.



# EL COLEGIO DE SONORA BIBLIOTECA GERARDO CORNEJO MURRIETA

## **CAPÍTULO I**

El consenso como tema de investigación



**EL COLEGIO  
DE SONORA  
BIBLIOTECA  
GERARDO CORNEJO MURRIETA**

Con frecuencia encontramos el término “consenso” asociado a la palabra “acuerdo” y ambas expresiones han sido relacionadas con los vocablos cooperación y coordinación, y todo esto ha sido identificado como lo opuesto al conflicto. Por lo tanto, en el presente capítulo trataré de situar y diferenciar el concepto de “consenso” no sólo en el conjunto de términos arriba indicados, sino en el marco disciplinario de las ciencias sociales.

Curiosamente, me apoyaré en la teoría del conflicto para explicar y sostener el enfoque que sobre el consenso prevalecerá a lo largo de la presente investigación. La tradición del consenso será brevemente expuesta sólo como referencia para fines analíticos, en la cual se evidenciará que hay una dispersión de conceptos en torno al término “consenso” que nos dará la pauta para sugerir una definición preliminar de acuerdo con las necesidades de la presente investigación. Podrá observarse por un lado, que la historia de ambas tradiciones ha consistido en marcos de referencia excluyentes entre sí, y por otro, que el conflicto y el consenso, no necesariamente deben verse como elementos contrarios, sino esencialmente complementarios entre sí.

En esa exploración, se identifican varios autores clave que influyen decisivamente en las conclusiones de este estudio. Destacan por su importancia las contribuciones de Max Weber a partir de su sociología comprensiva, de George Simmel dada su concepción integradora del conflicto, de John Rex en virtud de su visión actualizada sobre la teoría marxista del conflicto, así como la perspectiva de Berger y Luckmann a partir de su enfoque de la construcción social de la realidad.

Al final me adhiero a la idea de separarnos del dualismo analítico entre la tradición del conflicto y tradición del consenso, con el fin de avanzar en una dirección menos excluyente que nos permita estudiar tanto el problema asociado a “cómo surgen y se resuelven los conflictos” (seguidores de la teoría del conflicto), así como el problema relacionado con “cómo cooperan los

hombres entre sí” (seguidores de la teoría del consenso). Para este balance será esencial acudir a la teoría del conflicto propuesta por Simmel.

### **El concepto general de consenso**

Para el Diccionario de la Real Academia Española, consenso es un “...acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos” (Real Academia Española 2001, 639). En la lengua inglesa, los términos *consent* y *consensus* son utilizados para referirse al hecho de estar de acuerdo en un tema o curso de acción; al acuerdo voluntario sobre lo que otro propone o desea; a la unidad de opinión; a un acuerdo general de las partes ante un propósito dado; entre otras acepciones (*The Philological Society* 1933, 850).

Consenso proviene del latín *consentire* (o *consensus*) que significa consentir, estar de acuerdo.<sup>8</sup> En ese mismo sentido, el latín también provee los términos *consentienter* para aludir a una situación en la que se está mutuamente de acuerdo, *consentiuus* que significa positivo, *consessio* cuyo significado es el acto de establecer una asamblea o consejo, *consensus* como el derecho de instalarse en tal asamblea, y *consentiatiuus* que se utilizaba para señalar el hecho de votar junto con alguien a fin favorecer la misma opinión (Souter 1949, 73).

### **El concepto de consenso en la ciencia política**

Tal vez el exponente más claro de la ciencia política en torno al tema del consenso es Giovanni Sartori, quien sostiene, según quedó anotado en la introducción, que un gobierno fundado sobre

---

<sup>8</sup> Idem , p. 851

el consenso es un gobierno por consentimiento. El consenso es un requisito de la democracia, pero ésta se enriquece a partir del conflicto. El consenso, no es aprobar, sino sentir conjuntamente, un sentir común, compartido, coligante. De esta manera, en la democracia se comparten a) los valores últimos, b) las reglas del juego y c) los gobiernos. Si se acepta que la democracia se instala en una sociedad conflictiva, el consenso como condición necesaria es aquel que se refiere a las reglas del juego. De ahí que la regla primaria es la que *decide cómo decidir*, y por esa razón es la que establece un método de solución de conflictos (Sartori 2000, 57-59).

En relación con ese método de solución de conflictos, Fukuyama advierte que las acciones humanas están basadas en significados sociales, es decir, en intenciones, motivos, actitudes y creencias acumuladas en nuestro capital social, que tienen repercusiones significativas en la construcción de nuestra democracia y las formas como construimos los acuerdos (Fukuyama 2002, 153-157).

### **La tradición del conflicto en la sociología**

Decía al principio de este capítulo que la sociología ha desarrollado dos grandes soluciones o concepciones ante el problema del orden y la integración social: la tradición del consenso y la tradición del conflicto. No obstante, es en ésta última donde he encontrado mayores elementos para los propósitos del presente trabajo.

Sin embargo, antes de proceder con la exploración de la teoría del conflicto, permítaseme anotar para fines analíticos, algunos puntos importantes sobre la teoría o tradición del consenso.

## La tradición del consenso

Esta perspectiva teórica proviene Jean J. Rousseau (1712-1778) en virtud de su noción de “voluntad general” y la imagen armónica de la sociedad<sup>9</sup> (Rousseau 1969). Su expresión contemporánea se encuentra en el funcionalismo de Talcott Parson (1902-1979)<sup>10</sup>, apoyado en desarrollos de Emile Durkheim (1858-1917), cuyo concepto de solidaridad es compatible con la perspectiva consensual de la política (Giner 2006).

En esta perspectiva la integración de la sociedad es el resultado del consenso entre sus elementos, dada la funcionalidad de cada uno de ellos y el equilibrio entre los mismos. En tal sentido, la tradición del consenso es desarrollada al interior del enfoque funcionalista, al procurar la construcción del orden y la cohesión social, e interesarse en modelos de equilibrio y armonía social.

La influencia de Durkheim en el surgimiento del funcionalismo, tiene que ver con la tipología de las sociedades que desarrolló según el grado de cohesión social. Por un lado, la sociedad de solidaridad mecánica, cuya cohesión interna se basa en la fuerza de la conciencia colectiva; y por otro, la sociedad de solidaridad orgánica, en la que los individuos, dada la división del trabajo, se asumen como individualidades diferenciadas con tareas específicas, al grado de que la cohesión interna es producto de la complementación de funciones. La transición de la sociedad mecánica a la orgánica se explica por el aumento del volumen de la sociedad y con ello del intercambio y comunicación (Durkheim 1985).

---

<sup>9</sup> También hay indicios de estos orígenes en el principio del “imperativo moral” de Immanuel Kant (1724 – 1804), aunque también este filósofo alemán contribuye en alguna medida con la tradición del conflicto, al suponer que la fecundidad del antagonismo, el contraste y la lucha, representan la fuerza propulsora de la civilización y el progreso. Además, hay quien opina que el origen antiguo de la tradición del consenso puede encontrarse en Platón (427 adC – 347 adC), en virtud de su idea de que la sociedad humana posee un orden gracias al consenso.

<sup>10</sup> Robert K. Merton (1910-2003) también aparece como protagonista de esta tradición. Es uno de los fundadores de la escuela estructural-funcionalista, y consideró a la sociedad como un sistema con elementos interdependientes y en equilibrio.

Sin embargo, la ruptura de la solidaridad social, traducida en conflicto, resulta de la anomia que Durkheim vio como la incapacidad social de integración de los individuos a causa de un debilitamiento de la conciencia colectiva y/o de la amenaza al sistema de valores erigido. Se trata del debilitamiento de la norma moral y jurídica que organiza la vida interna de la sociedad.

La perspectiva funcionalista parte del hecho de que la cultura es una totalidad orgánica en la que sus diversos elementos están interconectados, teniendo cada uno de ellos una función específica en el conjunto. Es decir, cada parte en el sistema social está unido a los demás y se da una interconexión funcional. De este modo, toda cultura tiende a formar una totalidad equilibrada frente a su tendencia hacia el desequilibrio y el cambio, de tal modo que la estructura social funciona por una orientación de necesidades básicas, como en la estructura orgánica, de tal modo que analizar una función básica nos puede llevar al conocimiento de la función general (Parsons 1949).

El término consenso está relacionado con cierta “cohesión”, misma que según *The Blackwell Dictionary of Sociology*, alude al grado en el que los participantes en un sistema social se identifican con éste y promueven su sostenimiento, especialmente cuando se trata de normas, valores, creencias y estructura (Johnson 1995, 42).

Simultáneamente, la noción de consenso acuñada a través de la teoría o la tradición del consenso, toma forma sistemática por su vinculación con el funcionalismo. No obstante esa conexión entre la teoría del consenso y la visión funcionalista de la acción colectiva, Horowitz y Uribe (1963) opinan que el progenitor histórico de la teoría del consenso es Alexis de Tocqueville (1805-1859) a quien se le atribuye la idea de que “...una sociedad puede existir solamente cuando un gran número de hombres considera un gran número de cosas desde el mismo ángulo; cuando esos hombres mantienen...las mismas opiniones acerca de muchos asuntos y cuando los mismos acontecimientos sugieren los mismos pensamientos...” (Horowitz



y Uribe 1963, 595). La realidad es que, según estos autores, no ha existido pleno acuerdo al interior de la sociología acerca de qué tanto es lo que constituye y qué tanto lo que no constituye consenso. Si bien el uso común de la palabra consenso puede asumirse como un “acuerdo entre personas o grupos”, es evidente que por encima de esta idea se han erigido diversos matices como los que Horowitz y Uribe han identificado en diversos autores según se muestra a continuación:

Cuadro #1

ALGUNOS SIGNIFICADOS DEL TÉRMINO CONSENSO IDENTIFICADOS POR HOROWITZ Y URIBE EN EL ÁMBITO DE LA SOCIOLOGÍA

CONCEPTO DE CONSENSO	REFERENCIA
En sociología se ha definido el consenso como un ajuste en la disensión social.	(Hertzler 1961)
De acuerdo con la teoría de los “papeles sociales” (roles), el consenso es un acuerdo entre la conducta del papel y las expectativas de ese papel. Es un sistema en el cual opera la cooperación.	(Gross 1961)
Cuando una opinión es sostenida ampliamente y se extiende a través de los grupos sociales, hay consenso.	(Broom y Selznick 1958)
Cuando dos o más personas desean mantener una relación que cada una de ellas consideran como favorable para sus propios intereses, entonces hay consenso.	(Green 1960)
El consenso es identificado con la dominación del impulso hedonístico, y con la noción Durkheimiana de solidaridad y cohesión social.	(Chinoy 1961)

Fuente: Tomado de Horowitz y Uribe 1963, 592-593.



Una forma de contrastar sociológicamente estos conceptos es ubicándolos en algún punto de una matriz que considere el problema del orden (énfasis en lo individual o en lo colectivo) y el problema de la acción (énfasis en lo racional o no racional). En la información disponible se percibe que sólo en el caso de Green hay una inclinación a considerar que las decisiones individuales en torno al consenso determinan en cierto modo los patrones sociales. Los demás autores quedan agrupados en una perspectiva que privilegia el enfoque colectivista, al asumir que determinados patrones sociales como “los roles sociales” y “la cohesión social” es lo que hace posible la existencia de consenso en las decisiones individuales.

No se encontraron suficientes elementos para diferenciar cada uno de los conceptos en términos del problema de la acción, es decir, sobre la racionalidad o irracionalidad de los agentes, pero podemos inferir que de nuevo Green, se separa del grupo al estar más cerca del supuesto de la racionalidad instrumental, ya que coloca al consenso como un medio (instrumental) para la satisfacción de determinados intereses, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro # 2

**DEFINICIONES SOBRE CONSENSO EXPLORADAS POR HOROWITZ Y URIBE,  
SEGÚN EL PROBLEMA DEL ORDEN Y LA ACCIÓN**

DEFINICIÓN	PROBLEMA DEL ORDEN		PROBLEMA DE LA ACCIÓN	
	individual	colectivo	racional	no racional
En sociología se ha definido el consenso como un ajuste en la disensión social. (Hertzler, 1961)			no se encontró evidencia	
De acuerdo con la teoría de los "papeles sociales" (roles) del individuo, el consenso es un acuerdo entre la conducta del papel y las expectativas de ese papel. Es un sistema en el cual opera la cooperación (Gross, 1961).			no se encontró evidencia	
Cuando una opinión es sostenida ampliamente y se extiende a través de los grupos sociales, hay consenso (Broom y Selznick, 1958).			no se encontró evidencia	
Cuando dos o más personas desean mantener una relación que cada una de ellas consideran como favorable para sus propios intereses, entonces hay consenso (Green, 1960).				
El consenso es identificado con la dominación del impulso hedonístico, y con la noción Durkheimiana de solidaridad y cohesión social (Chinoy, 1961).			no se encontró evidencia	

**Fuente:** *Elaboración propia con base en información proporcionada en Horowitz y Uribe, 1963.*

De cualquier manera, esta comparación parece confirmar una tendencia predominante de estas definiciones que favorece a la perspectiva funcionalista, ya que se inclinan en general hacia la idea de sentimientos comunes que hacen que los hombres vivan en sociedad (Durkheim 1985).

En el mismo sentido, tales conceptos apuntan hacia lo que Parsons sugería en cuanto a que un

sistema social considerado como un sistema de roles, existía solamente en la medida en que se presentaba un acuerdo sobre las formas de comportamiento que se esperaba de cada rol, otorgándose mucha importancia a la conformidad con las reglas y los valores (Parsons 1949).

La teoría sociológica nos muestra que bajo ese enfoque, el conflicto es una fuerza negativa. Si bien no niega su existencia, sí lo considera una alteración del sistema social. Lo considera anormal y transitorio, ya que en el sistema social existen fuerzas que tienden a restaurar el equilibrio y la estabilidad.

En el siguiente apartado se abordará la tradición del conflicto con el fin de estar en condiciones de realizar una comparación sistemática entre ambos enfoques, que nos permita una conclusión útil para el propósito de la presente investigación.

#### La tradición del conflicto

La tradición del conflicto está basada en la imagen de la discordia social y reflejada en la obra de Thomas Hobbes (1588-1679), considera que la integración social sólo es posible por la vía de la coerción de unos elementos sobre otros, dada la existencia de relaciones contradictorias y conflictivas que conducen al cambio (Hobbes 1940).<sup>11</sup>

Esta perspectiva sostiene que la organización social no fluye a partir del consenso de la *vox populi*, sino a partir de las necesidades contradictorias de los hombres. Conocida en las ciencias sociales como la tradición del conflicto social, esta perspectiva se concentra en tipos conflictivos de interacción, y su expresión evolucionada está en la obra de Carlos Marx (1818-1883) que es reformada por Max Weber (1864-1920), para quien el conflicto aparece como el núcleo creador y factor estructural de la sociedad (Cisneros 2000, Coser 1970).

---

<sup>11</sup> La expresión medieval de esta teoría se asocia a Marsilio de Padua, en tanto que en la antigua sociedad griega los orígenes de la teoría del conflicto se encuentran en Trasímaco y Sócrates (Horowitz y Uribe 1963, 594-595).

Desde el siglo XV hasta el XVIII, la visión conflictiva del análisis económico, político y social ha presentado diversos matices. Por ejemplo, Nicolás Maquiavelo (1469-1527) vio al conflicto como una posibilidad real de eliminar al adversario (Maquiavelo 1984); Cisneros encuentra en la obra de Emmanuel Kant (1724-1804) un rol determinante y fecundo del antagonismo, el contraste y la lucha para el avance de la civilización (Cisneros 2000).

Sin embargo, es Carlos Marx quien bajo la perspectiva del materialismo histórico, acuña una teoría del conflicto que ha tenido repercusiones analíticas hasta nuestros días por conducto de sus seguidores. La historia de la humanidad, es para Marx, la historia de la lucha clases que enfrenta a los propietarios de los medios de producción con los trabajadores, y esto constituye el motor que explica el paso de un modo de producción a otro. Esta fue la forma, dicen Marx y Engels, como se han producido las transformaciones revolucionarias en la historia de la humanidad, y será por ese mismo mecanismo como se llevará a cabo la última revolución que dará lugar a una sociedad sin clases (Marx y Engels 1984). De esta manera, la concepción marxista del conflicto pone el énfasis en los elementos antagónicos que conviven al interior de un sistema y que lo llevan a un nuevo estadio de desarrollo.

No obstante, dado el surgimiento de distintas situaciones sociales no manifiestas en la época de Marx, como nuevas formas de ocupación y la tecnocracia, así como movimientos estudiantiles, feministas, homosexuales, ecologistas, etc., es necesario acudir a otras formulaciones teóricas que si bien reconocen las contribuciones seminales de Marx, también consideran estos nuevos elementos sociales.

Por lo tanto, tomaremos de Marx la proposición de que la sociedad tiene fuerzas endógenas que la transforman<sup>12</sup>, pero esas contradicciones internas no las reduciremos al

---

<sup>12</sup> En ese sentido, un aspecto relevante de la arquitectura analítica marxista es el referido por John Rex, quien sugiere tomar en cuenta el pensamiento hegeliano sobre su concepción del cambio dialéctico. Es decir, el mundo no debe ser concebido como un conjunto de cosas acabadas, sino de procesos en los que las cosas aparentemente estables están sujetas al devenir y la extinción. Por lo tanto, dice Rex, no es exagerado identificar la propuesta de organización

conflicto de clase, si no que relajaremos el supuesto marxista para poder abarcar las nuevas realidades de la sociedad actual. Además, descartaremos la idea marxista de que todo conflicto social termina en una revolución, sino que daremos espacio a los mecanismos de ajuste entre los grupos sociales que han hecho posible la aparición de nuevas formas de integración social sin necesidad de medios bélicos.

Una mirada actualizada de la concepción marxista del conflicto puede encontrarse en la sociología comprensiva de Max Weber, en quien me detendré un momento para describir su enfoque sobre el conflicto.

### *El conflicto a partir de la sociología comprensiva de Max Weber*

En la obra de Weber (1864-1920), el conflicto está asociado a un conjunto de intereses subjetivamente apreciados, que tratan de imponerse ante la resistencia de otros. Estos intereses luchan por las probabilidades de vida y supervivencia en un proceso que Weber denomina "selección social". Sin embargo, una adecuada explicación de este enfoque tiene que hacerse a partir de los conceptos que Weber propone en torno al significado de "acción" y "relación" social, en el marco de su sociología comprensiva.

Con tal propósito, en los siguientes párrafos se presenta una breve revisión de tales elementos con base en los "Conceptos Sociológicos Fundamentales" contenidos en *Economía y Sociedad* (Weber [1922] 1964, 5-45).

Para Weber, Sociología es una ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y efectos. Por "acción" se entiende la conducta humana (puede ser un hacer interno o externo, omitir o permitir algo)

---

social del grupo A con la "tesis", la propuesta de organización social de grupo B con la "antítesis" y el resultado real del conflicto con la "síntesis". Ver Rex [1961] 1968, 162.

siempre que el sujeto o los sujetos de la acción *enlacen* a ella un *sentido* subjetivo. La “acción social” entonces será una acción en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por ésta en su desarrollo.

## 1. Acción social

Por lo anterior, la acción social se orienta por las acciones de “otros”, ya sea pasadas, presentes o futuras (esperadas). Los “otros” pueden ser individualizados o una pluralidad de individuos, y pueden ser conocidos o completamente desconocidos. Sin embargo, no toda clase de contacto entre los hombres tiene carácter social, sino sólo una acción con sentido propio dirigida a la acción de “otros”.

La acción social puede ser:

- a) Racional con arreglo a fines, es decir, determinada por expectativas en el comportamiento tanto de objetos del mundo exterior como de otros hombres.
- b) Racional con arreglo a valores, o sea, determinada por la creencia consciente en el valor ético, estético, religioso, etc, de una determinada conducta.
- c) Afectiva, especialmente emotiva, determinada por afectos y estados sentimentales actuales.
- d) Tradicional, determinada por una costumbre arraigada.

Sin embargo, anota Weber, la absoluta racionalidad en la acción con arreglo a fines es un caso límite de carácter esencialmente constructivo. Además, muy raras veces la acción social está exclusivamente orientada por uno u otro de estos tipos, y tampoco esta clasificación puede

considerarse exhaustiva, sino como puros tipos conceptuales contruidos para fines de investigación sociológica, respecto a los cuales la acción real se aproxima (Weber [1922] 1964, 20-21).

## 2. Relación social

Una "relación social" en la obra de Weber es una conducta plural de varios individuos, que por el sentido que encierra, se presenta recíprocamente referida, y es esa reciprocidad la que la orienta. Por lo tanto, un mínimo de reciprocidad es una característica conceptual, mientras que el contenido puede ser el más diverso: conflicto, amistad, piedad, intercambio en el mercado, etc. Por lo tanto, en este concepto de relación social, aclara Weber, nada se dice sobre si debe o no haber solidaridad.

Además, el sentido de una relación social puede ser pactado por declaración recíproca. Esto significa que los participantes hacen una promesa respecto a su conducta futura. Cada parte, en la medida en la que procede racionalmente, cuenta con que el otro orientará su acción por el sentido de la promesa tal como él lo entiende. De esta manera, orientará su acción en parte con racionalidad con arreglo a fines en esa expectativa, y en parte con racionalidad con arreglo a valores, dado el deber de atenerse a la promesa según el sentido que puso en ella (Weber [1922] 1964, 23).

Así, el modo de actuar de los participantes corresponde por naturaleza a sus intereses normales subjetivamente apreciados, orientando su acción precisamente por esos conocimientos subjetivos. Pero no sólo ese conjunto de intereses interviene en esa relación social, sino que cobra relevancia el orden legítimo que prevalece. Hay una validez de un orden, que al transgredirse acarrearía perjuicios para los actores. Tal es el caso de un funcionario, ejemplifica Weber, que

acude todos los días a su oficina a la misma hora, lo cual puede deberse en alguna medida a una costumbre arraigada y/o una situación de intereses, pero sobre todo a la existencia de determinado reglamento de servicio (Weber [1922] 1964, 25).

En adición a los intereses involucrados y al orden (jurídico) prevaleciente, Weber destaca la relevancia de la tradición al mezclarse con ambos elementos. La validez de un orden, dice el autor, en mérito del carácter sagrado de la tradición, es la forma más universal y primitiva. En ese sentido, los distintos intereses que suelen estar vinculados al mantenimiento de la sumisión al orden vigente, cooperan en la dirección de su conservación (Weber [1922] 1964, 30).

### 3. El conflicto y la “selección” en una relación social

Una relación social es de lucha cuando la acción se orienta por el propósito de imponer la propia voluntad contra la resistencia de la otra. En esta lucha pueden existir medios pacíficos que no requieran violencia física efectiva. Esta lucha pacífica se conoce como “competencia” cuando se busca la adquisición pacífica de un poder de disposición sobre probabilidades deseadas también por la contraparte. Esta competencia es regulada en la medida en la que se orienta en sus fines y medios, por un orden determinado. La lucha latente (sin intenciones dirigidas contra otros) que tiene lugar entre individuos por las probabilidades existentes de vida y supervivencia, se denomina en la obra de Weber, “selección”. Será “selección social” en tanto que se trata de probabilidades de vida de los vivientes (Weber [1922] 1964, 31).

Entre las formas de lucha y competencia, Weber distingue:

- La sangrienta, dirigida a la aniquilación de la vida del contrario y desligada de toda regla.
- El combate entre caballeros convencionalmente regulado.



- La pugna deportiva con sus reglas.
- La competencia económica regulada por el mercado.
- La competencia estrictamente ordenada como la artística o la lucha electoral.

Toda lucha y competencia llevan a la larga a una “selección” de los que poseen en mayor medida las condiciones requeridas para triunfar en la lucha. Cuáles sean esas cualidades, es cosas que sólo pueden decidir las condiciones de la competencia y de lucha, entre las que sobresalen aquellos órdenes por los que es orientada la conducta. Cada uno de ellos influye en las probabilidades de la selección social.<sup>13</sup>

De cualquier modo, es necesario separar la lucha de los individuos por las probabilidades de vida y supervivencia, de la lucha y selección de las relaciones sociales. Las “relaciones” sólo existen, sostiene Weber, como acciones humanas de determinado sentido. Por lo tanto, una lucha o selección entre ellas significa que una determinada clase de acción ha sido desplazada en el curso del tiempo por otra acción, y esto puede ocurrir de distintas maneras (Weber [1922] 1964, 32).

Primero:

- La acción humana puede dirigirse a estorbar una relación social determinada, es decir, a estorbar el desarrollo de la acción correspondiente a su contenido de sentido.
- La acción humana puede dirigirse a impedir el nacimiento o subsistencia de cierta relación social, mediante una guerra o revolución, conjura, represión, etc.

<sup>13</sup> No toda relación social es una “lucha” en los términos hasta aquí expuestos. Selección social significa tan sólo que determinados tipos de conducta y cualidades personales tienen más probabilidades de entrar en una determinada relación social, como amante, marido, diputado, funcionario, etc. Ver Weber [1922] 1964, 31.

- La acción humana puede dirigirse a favorece conscientemente la subsistencia de una categoría de relaciones a costa de otras.

Segundo:

El desarrollo de la acción social y sus condiciones determinantes pueden tener como consecuencia no deseada, el hecho de que determinadas relaciones (la acción supuesta en ellas) disminuyan progresivamente sus probabilidades de persistencia.

Todas las condiciones naturales y culturales dan lugar, de algún modo a ese desplazamiento de las probabilidades de existencia de las más diversas relaciones sociales.

Por otra parte, Weber llama *comunidad* a una relación social cuando la actitud de la acción social se inspira en una compensación de intereses por motivos racionales (de fines o valores) o en una unión de intereses con igual motivación. Por lo tanto, la sociedad típicamente (pero no siempre) puede descansar en un acuerdo o pacto racional por declaración recíproca (Weber [1922] 1964, 33).

Con frecuencia ubicamos a la *comunidad* en contraposición a la lucha, pero aquélla no evita que aún en comunidades más íntimas existan presiones violentas de diversos tipos. Por su lado, las –sociedades” pueden verse también como meros compromisos entre intereses en pugna, los cuales sólo descartan una parte de los objetivos o medios de la lucha, pero dejan en pie la contraposición de intereses y la competencia por las probabilidades de subsistencia.

Entonces, *lucha* y *comunidad* son conceptos relativos en la teoría weberiana. La lucha se conforma de diversas maneras según los medios (violentos o pacíficos) y su aplicación. Además, el orden de la acción social (normas) cualquiera que sea su clase, deja en pie la selección en la competencia por las probabilidades de vida. Por su parte, no toda participación común en las

cualidades de la situación, implica *comunidad*. Ésta sólo existe propiamente cuando sobre la base de ese sentimiento, la acción es recíprocamente referida en la medida en que tal referencia implica el sentimiento de formar un todo, y los miembros se constituyen en soportes de intereses de toda especie (Weber [1922] 1964, 34).

Llevando estos elementos a la comprensión de un mercado económico (y político en nuestro entender), es útil considerar la manera en la que opera un mercado según el análisis weberiano: se crean formas de sociedad entre los contratantes y una relación social de competencia entre todos los concurrentes, ya que sus conductas son orientadas por referencia recíproca a la de los demás. Fuera de esto, aclara Weber, sólo surgen formas de sociedad cuando algunos se ponen de acuerdo para aumentar sus probabilidades de éxito en la lucha de precios, o cuando todos acuerdan regular y asegurar el intercambio de determinada manera. El mercado y la economía de intercambio fundada en él, es el tipo más importante de influencias recíproca de la acción en virtud de la pura situación de intereses (Weber [1922] 1964, 35).

Como puede observarse, en las ideas Weber prevalece la noción de lucha de contrarios prevista por Marx pero en un contexto no tan determinista, racional, ni materialista. Más bien, Weber pone al conflicto en una dimensión en la que la lucha se da a partir de intereses subjetivamente percibidos, y la relación social de conflicto dependía no sólo de la reciprocidad de la acción de las partes en conflicto, sino del orden prevaleciente.

En la época que Weber desarrolló su noción de conflicto a partir de su sociología comprensiva, Gerorg Simmel desarrollaba un propuesta distinta, en la que valoraba también la necesidad del conflicto para el desarrollo de la humanidad, pero agregaba la noción de los “elementos integradores” del conflicto, al replantear el significado de “unidad” y “discordia” en un relación social. Permítaseme exponer con mayor detalle esta perspectiva.

## *El conflicto en términos de Georg Simmel*

El conflicto en la perspectiva de Georg Simmel (1858-1918) es sociológicamente positivo, en virtud de una nueva concepción que debe hacerse sobre “unidad” y “discordia”. La primera, no necesariamente se refiere a la armonización de normas y convicciones, sino que su surgimiento y permanencia se explican por la contradicción y el conflicto. La segunda debe entenderse desde el punto de vista de que el carácter destructivo y negativo que emerge de la oposición, puede hacer daño a un individuo en particular pero eventualmente resultar benéfico para un grupo.

En ese contexto, el conflicto opera como fuerza integradora de la relación social, ya que es un tipo de asociación diseñada para resolver dualismos divergentes, pero que al final permite lograr algún tipo de unidad. La explicación breve de esta perspectiva analítica que se presenta a continuación, se elaboró con base en la compilación que Donald Levine hizo de los escritos de Simmel bajo el título *On Individuality and Social Forms* (Simmel 1971, 79-95) .

Para el sociólogo alemán, Georg Simmel, contemporáneo a Weber y Durkheim, el mundo consiste en innumerables contenidos que reciben determinada identidad, estructura y significado a través de imposiciones o formas que el hombre ha creado en el curso de su experiencia. Este principio genera la herramienta básica de análisis con la que Simmel construye su teoría sobre la estructura social.

Los contenidos son aquellos aspectos de la existencia que están determinados en sí mismos, pero como tales, no contienen estructura ni la posibilidad de ser aprehendidos por nosotros en su inmediatez. Las formas son los principios sintetizadores que seleccionan elementos de la crudeza de esos contenidos (experiencias) y les dan forma en determinadas unidades.

Entre las formas de interacción social que Simmel analiza, destaca el conflicto, el cual es diseñado para resolver intereses contrapuestos a través de determinado tipo de asociación. Si toda

interacción humana es algún tipo de asociación (*sociation*), dice Simmel, el conflicto como una de las formas sociales de interacción más vívidas, debe ser considerado entonces como un tipo de asociación. Factores disasociantes como la envidia, el odio, la necesidad o el deseo, son causa de conflicto y éste estalla en virtud de ellos; entonces, el conflicto es diseñado para resolver dualismos divergentes. Esta es la manera de alcanzar algún tipo de unidad aún a costa de aniquilar a una de las partes en conflicto (Simmel 1971, 70).

El fenómeno social aparece entonces en una nueva perspectiva si es visto desde el ángulo en cual el conflicto es sociológicamente positivo. Más allá de las categorías tradicionales de análisis como el individuo y la unidad de los individuos (la sociedad), hay una tercera categoría que regularmente parece ser excluida, el conflicto; y al excluirse, no son analizadas las contribuciones de éste a la unidad social, sino que es considerado como la negación de dicha unidad social.

Debe entenderse que el individuo no logra la unidad de su personalidad exclusivamente por la armonización de sus normas éticas, religiosas, objetivas o lógicas. Por el contrario, la contradicción y el conflicto no sólo preceden a esa unidad sino que operan en cada momento de su existencia. La discordia no es necesariamente negativa y la sociedad actual no proviene solamente de fuerzas positivas. La sociedad proviene de la interacción de ambas a fuerzas, positivas y negativas, pero esa interacción se manifiesta como algo positivo en su conjunto (Simmel 1971, 72).

Al analizar la unidad y la discordia, se ha generado un malentendido según el cual uno de estos dos tipos de interacción destruye lo que el otro construye, y lo que resulta es una substracción entre eso dos tipos (cuando en realidad lo que se obtiene es un resultado de su adición). Este malentendido probablemente deriva del doble significado de unidad. Por un lado, entendemos “unidad” como el consenso y la concordia entre individuos que interactúan, en

contraste con sus discordias y desarmonías. Por otro lado llamamos “unidad” al total grupos-síntesis de personas, energías y formas, es decir, la integridad última de un grupo, una integridad que estrictamente hablando, incluye tanto a las relaciones unitarias como a las relaciones dualísticas (Simmel 1971, 73-74).

Entonces, hablamos de un fenómeno de grupo como aquél en el cual sentimos ser “unitarios” en términos de componentes funcionales considerados específicamente unitarios y no consideramos el otro significado del término. Esta imprecisión aumenta con el doble significado de “discordia” y “oposición”. Desde que “discordia” desdobra su negativo y destructivo carácter entre individuos particulares, tendemos a concluir que debe tener el mismo efecto en el total del grupo. En realidad, algo que es negativo y dañino entre individuos si se considera en forma aislada y en una dirección particular, no necesariamente tiene el mismo efecto en la relación total de esos individuos (Simmel 1971, 74).

Por lo tanto, si vemos el conflicto en conjunción con otras interacciones no afectadas por éste, según lo propone Simmel, se obtiene una imagen distinta. Los elementos negativos y dualísticos juegan un papel enteramente positivo en esta imagen más comprensiva, a pesar de la destrucción que pueden implicar en determinadas relaciones.

Esta percepción de Simmel puede apreciarse en la competencia de los individuos en un mercado económico o político, en las cuales dos partes antagónicas se disputan recursos o algún espacio en dicho mercado. Según nuestra interpretación, el daño evidente que estas partes pudieran causarse a partir del enfrentamiento, tiene una resonancia indirecta en el resto de elementos ajenos al conflicto, pero que forman parte del contexto social en el que se desarrolla. Esa resonancia consistiría en un posible reacomodo de los tejidos que componen el conjunto social a fin de asegurar su permanencia y evolución.

Simmel destaca la fuerza integradora que el conflicto tiene en un grupo, y ve dos tipos de oposiciones, entre los casos más complejos. Primero, tenemos los grupos pequeños como las relaciones maritales, en la cuales se presenta un número ilimitado de relaciones vitales. Cierta cantidad de divergencias internas y controversias externas son orgánicamente atadas con elementos que mantienen al grupo unido, al grado de que no pueden separarse de la unidad de la estructura sociológica. Esto aplica no sólo en casos en donde es evidente la falla en la relación marital sino en matrimonios caracterizados por un *modus vivendi* que es tolerable. Estos matrimonios no son “menos matrimonios” por la cantidad de conflictos que contienen, sino por la inseparable cantidad de conflictos que han desarrollado en las definitivas y características unidades que constituyen (Simmel 1971, 75).

Segundo, el positivo e integrador rol del antagonismo es expuesto en estructuras que destacan por la pureza de sus divisiones y gradaciones sociales. De ahí que el sistema social Hindú, dice Simmel, descansa no sólo en la jerarquía sino directamente en la mutua repulsión de las castas. Las hostilidades no sólo evitan la desaparición gradual de las divisiones al interior de ese grupo social, sino que son conscientemente cultivadas para garantizar las condiciones existentes. Tales hostilidades son de directa fertilidad sociológica, ya que con frecuencia otorgan a las clases e individuos, posiciones recíprocas que no encontrarían de la misma forma, si las causas de la hostilidad no fueran acompañadas por el sentimiento y la expresión de esa hostilidad (Simmel 1971, 75).

Por ejemplo, la oposición de un miembro a otro no es puramente un factor social negativo. Si no tuviéramos el poder y el derecho de rebelarnos contra la tiranía, la arbitrariedad o la falta de tacto, dice Simmel, entonces no pudiéramos tener relación alguna con las personas de quienes provienen esos actos tiranos o arbitrarios. Nos sentiríamos forzados a tomar medidas desesperadas, con lo cual terminaríamos la relación, pero eso quizá no constituye un “conflicto”.

No sólo por el hecho de que la opresión usualmente aumenta si se padece calmadamente y sin protesta, sino porque la oposición nos proporciona una satisfacción y alivio interno, tal como lo hace la humildad y la paciencia bajo diferentes condiciones psicológicas. Nuestra oposición nos hace sentir que no somos completamente víctimas de las circunstancias (Simmel 1971, 75-76).

La oposición tiene ese efecto aun cuando no tenga un éxito notable. Si bien esta oposición puede no tener efectos prácticos, sí puede generar un balance interno (algunas veces en ambas partes de la relación) que puede tener una fuerte influencia y hacer sentir un poder virtual, y de esta manera, salvar la relación cuya continuación frecuentemente deja perplejo al observador (Simmel 1971, 76).

En tales casos, sostiene Simmel, la oposición es un elemento de la relación en sí misma, y está intrínsecamente entrelazada por las otras razones que hacen posible la relación. No es sólo un medio para preservar la relación sino una de las funciones concretas que la constituyen. Donde las relaciones son puramente externas y al mismo tiempo de poca significación práctica, esta función puede satisfacerse por el conflicto en su forma latente, es decir, por la aversión y el sentimiento de mutua repulsión, la cual en el íntimo contacto, inmediatamente se transforma en una pelea positiva.

Sin esta aversión, continúa Simmel, no pudiéramos imaginar lo que le da la forma a la vida urbana moderna que mantiene en contacto a las personas todos los días. La completa organización interna de la interacción urbana está basada en una compleja jerarquía de simpatías, indiferencias y aversiones de corta o larga duración. Estamos protegidos de los peligros de la ciudad por la antipatía, la cual constituye la fase preparatoria de antagonismo concreto y engendra las distancias y las aversiones sin las cuales no podríamos sobrellevar la vida urbana.

La expansión y la combinación de la antipatía, el ritmo de su aparición y desaparición, la forma en la que es satisfecha, junto con todos los elementos unificadores, produce la forma



metropolitana de vida en su totalidad. De tal manera que lo que a primera vista aparece como disociación en esa vida urbana, en realidad es uno de las formas elementales de asociación (Simmel 1971, 76).

Por lo anterior, las relaciones de conflicto no producen por sí mismas una estructura social, sino sólo en cooperación con fuerzas unificadoras. Simmel advierte que sólo así se constituye un grupo como unidad viva concreta, ya que la naturaleza humana no le permite al individuo atarse a otro mediante un solo hilo. Tal vez esos hilos entre los individuos son en realidad homogéneos pero nuestra mente no puede comprender esa homogeneidad. Las relaciones que son ricas y vivas en diferentes contenidos son aptas para hacernos comprender esa misteriosa homogeneidad. Lo que tenemos que hacer es representar esa homogeneidad como varias fuerzas cohesivas que restringen y modifican a otras (Simmel 1971, 77).

Todo esto no debe conducirnos a pasar por alto los numerosos casos en los que tendencias contradictorias realmente existen en separación y pueden de esta manera ser reconocidas en cualquier momento de la situación. Como forma especial del desarrollo histórico, algunas veces las relaciones muestran en temprana edad una unidad indiferenciada de fuerzas convergentes y divergentes que después se separan claramente.

Simmel proporciona un ejemplo referido a las cortes de la Europa Central del siglo XIII, en las que se encuentran cuerpos permanentes de nobles que constituyen un tipo de consejo al servicio del príncipe. Al mismo tiempo, casi como un Estado, esos individuos representan a la nobleza y deben proteger sus intereses aún en contra del príncipe. Los intereses comunes entre el servicio de estos nobles que sirven al príncipe y la vigilancia opositora de sus propios derechos, existen no sólo separadamente sino en íntima fusión. Esto resulta consistente, no importa qué tan incompatibles nos parezcan sus elementos.

En la Inglaterra de ese tiempo, agrega Simmel, el parlamento no se diferencia del consejo real. Lealtad y crítica (u oposición partidista) están contenidas en una especie de semilla que les da unidad.

Con estos ejemplos, lo que Simmel demuestra es que en general, en la medida en que el problema es la cristalización de las instituciones cuya tarea es resolver el creciente problema del equilibrio al interior del grupo, con frecuencia no está claro si la cooperación de fuerzas para el beneficio de todos tomará la forma de oposición, competencia y crítica, o de una unidad y armonía explícitas. De esta manera existe una fase inicial de no diferenciación, que al verse después como una fase diferenciada, aparece lógicamente contradictoria, pero que está alineada con la etapa de subdesarrollo de la organización.

Por lo dicho hasta aquí, puede verse que el antagonismo para Simmel es un elemento de asociación que nunca está ausente y su rol puede crecer hasta el punto en el que se suprimen todos los elementos convergentes.

En tal sentido, es casi inevitable que un elemento de comunidad contenga en sí mismo enemistad, una vez que la fase de violencia abierta da lugar a cualquier otra relación, aun cuando esta nueva relación puede contener rencor entre las dos partes. Simmel ejemplifica esto con el tema de la esclavitud en tanto tipo de relación que evita la exterminación del prisionero enemigo. Si bien la esclavitud representa un extremo de hostilidad, su existencia produce una condición sociológica y por lo tanto su propia atenuación. Lo agudo del contraste puede ser provocado en nombre de su propia disminución y no sólo por ser una medida violenta, bajo la expectativa de que el antagonismo, una vez que alcanza cierto límite, tiende a terminar en virtud de su inutilidad. Esto también puede suceder, añade Simmel, por la razón con la que determinadas monarquías generan sus propios príncipes de oposición como el caso de Gustavus Vasa<sup>14</sup> en Suecia. La

---

<sup>14</sup>Rey de Suecia (1523) electo después de dirigir la revuelta sueca contra las leyes Danesas. Gustavus Vasa unió y pacificó el país, y estableció el Luteranismo como religión de Estado.

oposición es fortalecida por esa política, en donde elementos que de otra manera estarían lejos de esta oposición, ahora son utilizados para propiciar un nuevo equilibrio, pero al mismo tiempo se mantiene cierta oposición en determinados límites.

Hay ciertos conflictos que Simmel destaca por el hecho de que descansan en una amplia base de unidad y comunidad de las partes. Se trata de un tipo de unificación para hacer posible el desarrollo de esos conflictos a través del diseño de reglas mutuamente reconocidas por los contrincantes. De esta manera, uno unifica con el fin de pelear y pelea bajo el control de reglas que las partes en conflicto reconocen. Esas reglas son las técnicas sin las cuales el conflicto no puede materializarse (Simmel 1971, 84).

Tal es el caso del conflicto legal, entendido como un pleito que descansa fuera del contraste subjetivo entre caridad y crueldad, y en el que prevalece una objetividad pura que hace que el conflicto descansa en una premisa de unidad y comunidad de las partes, ya que la disputa legal se desarrolla a partir de una amplia base de unidad y acuerdos entre los enemigos. Es decir, ambas partes son igualmente subordinadas a la ley y reconocen mutuamente que la decisión se tomará de acuerdo con el balance objetivo que se haga de sus demandas; observan las formas que son inquebrantables para ambos y son conscientes de que están rodeados por un poder social que le da significado y certidumbre a sus propósitos (Simmel 1971, 84-85).

En el contexto de los mercados económicos, las partes en una negociación o en un asunto comercial forman una unidad de la misma manera. Reconocen normas vinculantes y obligatorias para ambos, independientemente de la oposición de sus intereses. Este es uno de los casos que mejor ejemplifican la unidad y comunidad de las partes en conflicto.

*La discusión contemporánea sobre el conflicto a partir de John Rex, Ralf Dahrendorf y Lewis Coser.*

Ya en nuestra época, Dahrendorf (1929 - ), quien en 2007 recibió el Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales, distingue dos dimensiones del conflicto social: la intensidad y la violencia. La intensidad se refiere al grado de inclusión de las partes en conflicto y a los grupos de participación, en tanto que la violencia del conflicto se refiere a las formas de expresión (huelga, negociación, amenazas, discusión, guerra, etc.). Sin embargo, una de sus conclusiones que resultan relevantes para nuestro tema de estudio, es aquella en el sentido de que el fundamento de todo orden social reside en el conflicto y la coerción antes que en el consenso (Dahrendorf 1967), punto que desde luego ha sido polémico entre los teóricos del conflicto, y ante el cual Lewis Coser sugiere una solución que es expuesta a continuación (Coser 1970, 12).

Contemporáneo a Dahrendorf, Lewis Coser (1913-2003) retoma la teoría general de las funciones integradoras del conflicto social de Simmel, para sostener que determinadas formas de conflicto son necesarias para el mantenimiento de la identidad, cohesión y delimitación de un grupo social; además de que el conflicto mantiene, ajusta y adapta las relaciones y estructuras sociales (Coser 1956, 151).

Dahrendorf ha cuestionado que Coser, al concentrarse en las funciones integradoras del conflicto, —...desatiende aquellos tipos de conflicto que producen rupturas en los sistemas sociales y llevan a un cambio social fundamental...—. Sin embargo, el sociólogo británico John Rex critica a ambos por descuidar los conflictos disruptivos en gran escala (Coser 1970).

En el prólogo a *Problemas Fundamentales de la Teoría Sociológica* de John Rex, Luis Rigal observa que el autor considera esencial para analizar en perspectiva los fenómenos sociales, la construcción de un modelo teórico general de los sistemas de interacción que tome en cuenta tanto la cooperación y la integración, como el conflicto y la anomia en los sistemas sociales.

(Rigal [1961] 1968, 2). Rex se apoya en Weber en el sentido de reconocer que —.la necesidad de cualquier elemento de un...sistemas social sólo es una necesidad relativa que depende de la medida en la cual los fines y valores establecidos son realmente deseados por individuos y grupos...”, lo cual no evita que se presenten conflictos y contradicciones entre esos valores (Rex [1961] 1968).

Rex define una situación de conflicto total como aquella en la que A espera y desea cierto curso de acción de B, —.pero B no lo sabe, o si lo sabe, está dispuesto a sacrificar la aprobación de A y arriesgarse a las consecuencias de violar las normas que gobiernan la situación...” ya que hacer lo que A desea es incompatible con el logro de los fines de B. En este sentido, una relación perfectamente cooperativa —.sólo es un caso teórico polar...(ya que)...(t)odos los casos reales están en algún punto del continuo entre la cooperación perfecta y el conflicto perfecto, y del continuo entre la cooperación perfecta y la anomia<sup>15</sup> perfecta.” (Rex [1961] 1968, 74-75)

Lejos de alimentar esta discusión, Coser aludió a la necesidad que existía (a mediados del siglo XX) de reconstruir la teoría sociológica para reemplazar en ella la teoría del consenso prevaleciente en esos años, por una teoría del conflicto o la coerción. Pero no se refería a una teoría del conflicto excluyente del consenso. Más bien, en lugar de colocarse en el extremo de que la coerción, el conflicto y el cambio son elementos más importantes que el consenso y el equilibrio, Coser sugirió, apoyado en Robin William, que las sociedades reales se mantienen unidas por el consenso, la interdependencia, la sociabilidad y la coerción asociada al conflicto. Así, la verdadera tarea, según Coser, consiste en explicar las estructuras sociales teniendo en cuenta que operan de esa manera (Coser 1970, 15). Es esta la solución a la que nos referíamos en párrafos atrás.

---

<sup>15</sup> En este caso se entenderá por anomia al estado en el que el conocimiento que tiene A sobre la conducta probable de B es completamente erróneo. Ver Rex [1961] 1968, 74.

De hecho, dice Coser, la sofisticada teoría política hace tiempo que abandonó la “estéril discusión respecto de cuál es la ‘base real’ de gobierno, si el consenso o la coerción”. En este sentido, así como la ciencia política ya reconoció que tanto el consenso como la coerción están en la base del orden político, también la sociología debe abandonar esa improductiva dicotomización y comprender que siempre que analicemos los equilibrios temporales, debemos considerar la fuerzas conflictivas que llevaron a su establecimiento, y a la inversa, tenemos que tomar en cuenta el hecho de que donde hay conflicto, también habrá fuerzas sociales que presionan hacia la implantación de algún nuevo equilibrio (Coser 1970, 17). Ese nuevo equilibrio surge por el hecho de que los mecanismos de la acción social están basados en una tendencia hacia la integración, la cual no está exenta de conflictos, ya que son la base para alcanzar un nuevo modelo de integración social (Giner 2006).

Por su parte, Rex advierte que podemos encontrarnos ante un conflicto total o ante zonas de consenso, incluyendo el acuerdo relativo a la forma de ver el conflicto; sin embargo, ante la presencia de conflicto entre los objetivos de grupos, cabe esperar que cada grupo trate de forzar al otro en dirección de sus propios fines acudiendo a diversas formas de poder hasta que cada parte reconozca que es mejor ceder hasta cierto grado que continuar con la situación de conflicto. Si el equilibrio de poderes se mantiene después de lograr el acuerdo, dice Rex, éste puede verse reflejado en el desarrollo de normas para la conducta de los miembros de cada grupo; por el contrario, si el acuerdo es inestable, ambas partes permanecerán preparadas para reiniciar el conflicto.

En cuanto al método para estudiar este fenómeno, Rex considera que es posible elaborar un modelo alternativo para el análisis de los sistemas sociales que incluya tanto la acción científica racional como la acción orientada por normas y convenciones (Rex [1961] 1968, 142-

143). De esta forma la naturaleza del conflicto podrá abordarse en términos de Rex a partir de los siguientes elementos:

- a. Los sistemas sociales no se organizan alrededor de un consenso sobre valores, sino que suponen situaciones conflictivas en puntos fundamentales desde la negociación pacífica hasta la guerra declarada.
- b. Lo anterior da lugar a una sociedad pluralista en la que las actividades de los grupos o clases adquieren significado sociológico y deben ser explicadas en términos de los intereses de dichos grupos en la situación de conflicto.
- c. En la mayoría de los casos la relación conflictiva se caracteriza por un desequilibrio de poderes de modo que uno de los grupos surgirá como dominante.
- d. La relación de poder entre el grupo dominante y el sometido puede variar en función de factores variables como liderazgo, las aspiraciones de los miembros de cada grupo, la capacidad de organización, la posesión de medios para la violencia y el uso que hagan de ellos, entre otros.
- e. Un cambio en el equilibrio de poder puede conducir no necesariamente a una revolución completa, sino al compromiso y a la reforma.
- f. Sea cual fuere el contexto institucional, siempre habrá conflictos declarados o potenciales entre los que ejercen la autoridad y aquellos que se son sometidos a ella.

Estos elementos hacen que la teoría del conflicto en la perspectiva de Rex pueda entenderse como una teoría del cambio, a diferencia de la teoría funcionalista que se dedica a mostrar por qué las cosas son como son, dadas las necesidades de la estructura social relativamente estable y sin problemas; y sólo permite posibilidades de cambio a través de mutaciones por azar y selección

natural, por adaptaciones a las variaciones en el medio ambiente del sistema (cambio tecnológico, contacto cultural, etc), y por el crecimiento del sistema social (Rex [1961] 1968, 163) .

Volviendo a Coser, éste define el conflicto social, a partir de Weber, como —.una lucha por los valores, el status, el poder y los recursos escasos... —De esta forma, los tipos de conflicto son múltiples, pero los más frecuentes son de origen familiar, lucha de clases, guerra entre Estados, competencia por el poder político, ideologías, intereses profesionales y marginación lingüística, racial, religiosa o sexual (Giner 2006). En tal sentido, el conflicto ayuda a revitalizar las normas existentes o promueve el surgimiento de otras nuevas; por lo tanto, el conflicto social es un mecanismo para el ajuste de normas a nuevas condiciones (Coser 1956, 153).

Rex ataja este argumento de Coser porque considera que éste ve las relaciones de poder como el factor básico de las relaciones sociales, en tanto que las normas son sólo variables dependientes (Rex [1961] 1968, 146), situación que examinaré en el capítulo tres al abordar el papel de las instituciones en los procesos de cooperación y conflicto. Sólo adelantaré que para fines de investigación científica, John Rex delimita el ámbito de la investigación de la teoría del conflicto en: a) comprender la naturaleza de los intereses conflictivos anidados en el centro del sistema social y b) estudiar, en efecto, el equilibrio de poder entre los grupos de intereses, pero en el marco de las ideologías en términos de las cuales justifican sus acciones (Rex [1961] 1968, 166).

Como vimos en páginas atrás, este asunto de las ideologías tiene connotaciones importantes en la obra de Weber, sobre todo cuando se vincula con la existencia de intereses que son subjetivamente interpretados. En tal sentido, Giner (2006) extrae de Weber la idea de que el conflicto gira normalmente en torno al poder y que la ley de formación del conflicto es la existencia de grupos de interés. Dicho poder se ejerce para tomar el control sobre los recursos escasos, como también lo sugirió Coser, y puede tomar formas muy sutiles que escapan a



procedimientos coercitivos y se traducen en mecanismos de manipulación ideológica o discriminación, ya sea lingüística, étnica, sexual o religiosa.

También inspirado en Weber, Dahrendorf ve que la clave estructural del conflicto social está en la desigual distribución de autoridad, que crea a su vez desigualdad económica. Entonces, si la autoridad existe en toda la colectividad, siempre existirán relaciones de dominación, desde las más violentas en el modelo totalitario hasta las más refinadas de la democracia (Dahrendorf 1967).

Después de todo lo discutido hasta aquí y una vez comprendida la lógica del conflicto y su naturaleza, es necesario comenzar a delimitar el espacio en el cual, el fenómeno del conflicto se materializa y encarna en los actores. Investigaciones de las últimas décadas provenientes de la sociología, sugieren que ese espacio es la organización; y en efecto, Dahrendorf se apoya en Weber para sostener que las relaciones de poder y dominación ante la existencia de intereses contrarios, está directamente vinculada con la teoría de las organizaciones, ya que es ahí donde se moviliza dicho poder (Dahrendorf 1967). Por lo tanto, en el transcurso de la presente investigación habremos de trasladar la discusión sobre el conflicto hacia el contexto de las organizaciones.

Por ahora sólo anticiparé que en las últimas décadas, Crozier y Friedberg, a través de su investigación expuesta en *El Actor y el Sistema*, abren una nueva ruta de investigación, en torno al surgimiento y procesamiento de conflictos en la vida organizada de las personas. Para ello, proponen un modo diferente de razonar ante los problemas de la acción colectiva que toma en cuenta la capacidad de agencia del individuo y las restricciones que impone la organización, ya que ésta constituye la forma más evidente entre la amplia gama de estructuraciones, para hacer posible la cooperación humana (Crozier y Friedberg 1990, 18).

¿Pero en qué consiste exactamente la cooperación?, ¿cuáles son los problemas teóricos que implica?, ¿es sinónimo de consenso? y fundamentalmente ¿es pieza explicativa del desarrollo o estancamiento de las naciones? Veamos cómo atender estas interrogantes en la siguiente sección.

## La cooperación<sup>16</sup>

### La cooperación en el ámbito de la sociología

La lectura que hacen Horowitz y Uribe del *La República*, en torno a la naturaleza de la justicia, concluye en la idea de que en ningún momento se asume que la sociedad sea una consecuencia de la voluntad popular o del acuerdo común. Pero tampoco se puede afirmar, dicen los autores, que la historia social y política haya sido una aceptación unilateral de la teoría del conflicto y de su tesis sobre el poder como factor explicativo de la estructura social y de la acción. De esta manera, dicen los autores —.la historia del conflicto y el consenso ha sido un diálogo entre marcos de referencia exclusivos que tratan de explicar el mismo fenómeno: la cooperación humana.” (Horowitz y Uribe 1963, 595)

De acuerdo con el *Balckwell Dictionary of Sociology*, el concepto de cooperación es visto como un esfuerzo coordinado para alcanzar metas comunes en el marco de una competencia donde los agentes tratan de maximizar su propio beneficio a expensas de otros agentes. La

---

<sup>16</sup> En las próximas páginas el lector encontrará una discusión en torno a la cooperación, derivada de la sociología y la economía institucional, sólo por cuestiones de enfoque. En la literatura revisada no se encontraron suficientes elementos sobre el mecanismo de la cooperación asociados a la ciencia política, lo cual no significa que no existan. Por lo pronto nos limitaremos a decir que en ese terreno disciplinario, la cooperación es vista como una de las posibles formas de interacción entre los individuos, grupos y organizaciones. La otra forma de interacción es el conflicto, el cual tiene como variable explicativa la contradicción, oposición o lucha de principios, proposiciones o actitudes que naturalmente existen en las colectividades humanas. Ver Elster 1993, 115.

competencia es interpretada en este sentido como una forma pacífica del conflicto (Johnson 1995, 50).

El problema de la cooperación humana, si bien está relacionada con el consenso en su acepción general de construcción de acuerdos, en el ámbito de la sociología ha tenido un tratamiento particular. Si consideramos la discusión que Horowitz y Uribe plantean en su artículo “*Consenso, conflicto y cooperación. Un inventario sociológico*” la diferencia entre consenso y cooperación proviene a su vez de la distinción que los autores realizan entre la tradición del conflicto y la tradición del consenso. De esta forma se distinguen tres diferencias:

- a. El consenso apunta hacia un acuerdo interno en términos de roles, normas y valores; por su parte, la cooperación no pide esa uniformidad, ya que sólo busca uniformidad en torno al procedimiento, y privilegia la existencia de los desacuerdos fundamentales.
- b. El consenso busca el acuerdo sobre el contenido del comportamiento, mientras que la cooperación pretende el acuerdo sobre la forma del comportamiento.
- c. El consenso busca la abolición de las diferencias y la cooperación implica tolerancia ante la diferencias.

En tal sentido, decidir a favor de la teoría del consenso, no implica necesariamente inclinarse hacia la cooperación, sino que en rigor, equivale a excluir la dinámica conflictiva de la estructura social (Horowitz y Uribe 1963, 612).

Para fines expositivos, la siguiente tabla es un intento de esquematizar y ejemplificar las diferencias anteriores:

**Cuadro # 3**

**DIFERENCIAS ENTRE CONSENSO Y COOPERACIÓN**

CONSENSO	COOPERACIÓN
Apunta hacia un acuerdo interno. Se define en términos de perspectivas que se comparten, acuerdos respecto a las reglas de asociación y acción, así como de comunidad en normas y valores.	No pide uniformidad de roles, normas ni valores, sino que busca esas uniformidad exclusivamente sobre las reglas de procedimiento.  Se ocupa de la resolución de los problemas en términos de que hagan posible la continuación de las diferencias y los desacuerdos fundamentales.  De esta manera se puede hablar de cooperación entre el trabajador y el gerente, en tanto grado de acuerdo que cada uno puede llevar a la mesa de las deliberaciones, en el marco de las reglas de procedimiento establecidas.
Es un acuerdo sobre el contenido del comportamiento. Así, hablamos de consenso si todos los miembros de Alcohólicos Anónimos de la ciudad de Hermosillo, Sonora, acuerdan abstenerse de beber bebidas alcohólicas.	Sólo se requiere acuerdo sobre la forma del comportamiento. Entonces, hablamos de cooperación si los miembros de Alcohólicos Anónimos de la ciudad de Hermosillo, Sonora, llegan a un acuerdo acerca de las formas permitidas de beber y acerca de las formas de impedir el consumo de alcohol.
El consenso asume la abolición de las diferencias. En el lenguaje de la teoría de juegos, el consenso programa la terminación del juego al insistir en el principio de la unidad y la victoria unilateral (guerra bélica).	La cooperación es tolerancia de las diferencias. En el lenguaje de la teoría de juegos, la cooperación programa la continuación del juego mediante el mantenimiento de las diferencias (debate parlamentario).

*Fuente: Adaptado a partir de Horowitz y Uribe 1963, 612-613.*

En términos de lo anterior, el consenso no es requisito de la cooperación humana, ya que al buscar eliminar las diferencias, la visión del consenso se aleja de ser factor complementario en la búsqueda de soluciones. Más bien, dicen los autores, se requiere una teoría sociológica más adecuada de la cooperación. Esa teoría de la cooperación insistiría en —.mantener la vida aún...(con)...la interrogante sobre qué es lo que habrá de...(hacerse)...con ella...” (Horowitz y Uribe 1963, 613)

Por lo tanto, el concepto de cooperación es —.esencialmente la programación de normas comunes en un mundo en el que prevalecen intereses conflictivos e, incluso, nociones diferentes acerca de qué es lo que constituyen esos intereses.” (Horowitz y Uribe 1963, 614)

## La cooperación desde la economía institucional

El procesamiento de los intereses en conflicto arriba citados y el problema de la cooperación son abordados en forma diferente en el ámbito de la economía institucional. Ante la pregunta sobre ¿en qué condiciones puede existir la cooperación voluntaria (sin la imposición de un Estado Hobbesiano coercitivo) para crear soluciones cooperativas?, North advierte que históricamente el crecimiento de las economías se ha dado en el marco institucional de políticas coercitivas bien desarrolladas, aunque reconoce que esa facultad coercitiva del Estado también se ha empleado en formas que derivan en la falta de crecimiento económico. En verdad, continúa North, es difícil sostener el intercambio complejo si no existe un tercer elemento que no obligue al cumplimiento de los acuerdos.<sup>17</sup>

El mismo North destaca, refiriéndose a Norman Schofield, que el problema teórico fundamental de la cooperación es la manera mediante la cual los individuos conocen sus preferencias recíprocamente. De este modo, cada individuo debe no sólo tener información acerca de las preferencias de los demás, sino saber en qué medida los otros tienen información sobre sus propias preferencias. Entonces, los problemas teóricos en la cooperación se pueden expresar así: “¿cuál es la cantidad mínima que un agente debe conocer en un medio determinado sobre las creencias y necesidades de otro agente para poder formarse ideas coherentes sobre su conducta y para que este conocimiento sea comunicable a los demás?” (North 1990, 15) .

Ante este problema de información e incertidumbre, en diversos estudios sobre la cooperación se ha acudido a la teoría de juegos para lograr una explicación. Sin embargo, North advierte que si bien la teoría de juegos explora estrategias específicas que alteran los resultados de los jugadores, no alcanza a explicar la complejidad de la interacción humana, en virtud de que

---

<sup>17</sup> Idem

sólo da por sentado que los individuos maximizan la riqueza; y a demás, no es una teoría que explique los costos de negociar y la forma en que estos costos son alterados por estructuras institucionales.<sup>18</sup>

Siguiendo a North, esta cuestión puede resolverse atendiendo a la obra del Premio Nobel de Economía 1991, Ronald Coase (1910 - ), quien afirma que cuando negociar no cuesta, entonces prevalece la solución eficiente de la economía neoclásica, en cuyo modelo, las partes maximizan su ingreso sin costo alguno y al margen de los acuerdos institucionales, y donde la competencia elimina los problemas de información incompleta y asimétrica.

Sin embargo, dice North, los individuos en el mundo real siguen actuando ante información incompleta y con modelos derivados subjetivamente que pueden llegar a ser erróneos. La retroalimentación de información no basta para corregir esos modelos subjetivos y las instituciones no son creadas para ser eficientes socialmente, sino que estas instituciones y particularmente las reglas formales son creadas para servir a los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas reglas (North 1990, 16).

Pero en la economía institucional el análisis de la cooperación no sólo tiene que ver con las instituciones y las negociaciones a través de las cuales son creadas, sino con el espacio en el cual se llevan a cabo tales negociaciones. De nuevo, al igual como se dijo en la discusión sobre el conflicto, ese espacio es la organización, en calidad de constructo social para procesar los conflictos y generar mecanismos concretos de cooperación.

La cooperación como uno de los modos de organización, es un tipo de solución construida para los problemas de la acción colectiva, y requiere un mínimo de integración de los comportamientos de los actores con objetivos divergentes. De esta manera, el proceso de cooperación implica el reconocimiento de relaciones de poder y dependencia con las

---

<sup>18</sup> Idem

consecuentes restricciones, y su propia dinámica puede perjudicar a otras partes involucradas en la acción organizada (Crozier y Friedberg 1990, 21).

En este contexto organizado, la incertidumbre es un recurso fundamental en toda negociación, el cual es utilizado por los actores capaces de controlarlo en el marco de sus transacciones. Así, lo que es incertidumbre desde el punto de vista de los problemas, es poder desde el punto de vista de los actores (Crozier y Friedberg 1990, 23).

En concreto, dominarán los actores capaces de afirmar e imponer su dominio de las incertidumbres más cruciales. Bajo este criterio, el cambio debe ser comprendido como un proceso de creación colectiva a través del cual los miembros de una determinada colectividad aprenden juntos, inventan y determinan nuevas formas de jugar el juego social de la cooperación y el conflicto (Crozier y Friedberg 1990, 22-24)

En ese esfuerzo creativo, al aumentar la autonomía y libertad de los agentes, se multiplican las dificultades y contradicciones, mismas que sólo se pueden resolver acondicionando conscientemente el conjunto de constructos colectivos a través de los cuales se canaliza, regula y hace posible la acción social en todos sus aspectos. Sin embargo, todas las medidas que se tomen con ese propósito, sólo adquieren su lugar y significado dentro de una estrategia de cambio, a través de la cual se desarrollará la innovación social, invención de constructos, institución de nuevos juegos y mecanismos de gobierno, nuevas racionalidades y objetivos de acción (Crozier y Friedberg 1990, 27-28).

## **Conclusiones**

En la ciencia política el consenso tiene una connotación instrumental, ya que constituye una condición necesaria para la democracia, la cual al instalarse en un sociedad conflictiva, asocia al

consenso con las reglas del juego, entre las cuales, la regla principal es la que *decide cómo decidir* y por tanto, la cual se convierte en un método para la solución de conflictos.

Mientras tanto, al interior de la sociología no existe un concepto unificado sobre lo que significa consenso. Si bien este término se encuentra asociado al interior de la perspectiva funcionalista, aún ahí, no parece existir una definición única. Sin embargo, las acepciones revisadas suelen confirmar la inclinación, aunque con distintos matices, hacia el sentido de cohesión y comunidad social asumido por esa perspectiva teórica.

En la sociología prevalece una dualidad entre la teoría del consenso y la teoría del conflicto, al ser enfoques excluyentes entre sí, ya que mientras los seguidores de la teoría del conflicto se han dedicado a estudiar la forma en que surgen y se resuelven los conflictos, en la tradición del consenso se han ocupado de estudiar cómo cooperan los hombres entre sí, excluyendo cualquier valor atribuible al conflicto.

La conclusión fundamental es que esa dicotomía no nos sirve para actualizar nuestros conocimientos sobre el tema del consenso, en los términos planteados en la introducción de este estudio, y de tal manera que podamos hacerlos operables en el terreno de la política pública.

Apartarnos de dicha dicotomía es un imperativo que nos obliga a diseñar nuevas rutas de investigación, pero sin dejar de reconocerlo como un importante punto de referencia, ya que es producto de cientos de años de investigación social. Una nueva exploración sistemática considero que debe preocuparse tanto del problema asociado a “cómo surgen y se resuelven los conflictos”, así como al problema relacionado con “cómo cooperan los hombres entre sí”.

En esa línea, conviene adoptar el argumento de Lewis Coser cuando sugiere que en lugar de colocarnos en el extremo de que el conflicto y la coerción son elementos más importantes que el consenso, lo que tenemos que reconocer es que las sociedades reales se mantienen unidas por el consenso, la interdependencia, la sociabilidad y la coerción asociada al conflicto. Esto no sólo



es compatible con la idea de John Rex, en el sentido de que podemos encontrarnos ante un conflicto total o ante zonas de consenso, a lo largo de un continuo, sino con la visión integradora del conflicto en la teoría de Simmel, en la cual, el conflicto y el consenso, al interactuar, arrojan un resultado positivo para el conjunto social.

Del mismo modo en el que la ciencia política, ya reconoció que tanto el consenso como el conflicto están en la base del orden político, también la sociología debe abandonar esa improductiva dicotomización y comprender que siempre que analicemos los equilibrios temporales, debemos considerar las fuerzas conflictivas que llevaron a su establecimiento, y a la inversa, tenemos que tomar en cuenta el hecho de que donde hay conflicto, también habrá fuerzas sociales que presionan hacia la implantación de algún nuevo equilibrio. Ese nuevo equilibrio surge por el hecho de que los mecanismos de la acción social están basados en una tendencia hacia la integración, la cual no está exenta de conflictos, ya que son la base para alcanzar un nuevo modelo de integración social.

Nótese que no me refiero al tipo de equilibrio que nos ha legado el enfoque biológico de la sociedad, en el cual todas las sociedades son estables, ya que todo desvío del equilibrio pone en movimiento fuerzas que los restablecen. Se trata más bien de un equilibrio (solución de un problema) que puede establecerse por acciones no forzadas de coordinación y cooperación, o bien puede ser impuesto centralmente por instituciones sociales mediante el uso de la fuerza (Elster 1993).

En un sentido más general, resultará esencial, según vimos con Rex, que para analizar en perspectiva los fenómenos sociales, la construcción de un modelo teórico de los sistemas de interacción debe considerar tanto la cooperación y la integración, como el conflicto y la anomia.

Entonces, con el fin de imprimirle viabilidad a este enfoque integrador, tenemos que poner un poco de orden en el manejo disperso de los conceptos clave y provocar una visión de

conjunto a partir de las perspectivas abordadas. Para tal efecto, propongo al lector las siguientes consideraciones:

### Primera

Ante el frecuente uso de la palabra –coerción” en la literatura revisada para referirse al conflicto, tenemos que ser más claros en diferenciar su connotación y decir que los seres humanos tenemos varias formas de reaccionar ante el conflicto, que pueden localizarse en un continuo compuesto por dos extremos: en uno de ellos se encuentran las medidas puras de cooperación y el consenso, y en el otro los mecanismos coerción o coacción. Entre estos dos extremos es posible encontrar una amplia gama de combinaciones de ambos mecanismos con distintos grados de intensidad.

### Segunda

Suele encontrarse también un uso indiscriminado de los términos –coordinación”, –cooperación” y –consenso”. Ya se han señalado en este capítulo las connotaciones sobre cooperación y consenso desde el punto de vista sociológico, y también se identificó una idea del término –consenso” en el ámbito de la ciencia política.

Por lo tanto ante la dispersión de conceptos al interior de la sociología y su diferencia con respecto a lo que se plantea en la ciencia política, considero que podemos, sin presunción alguna, derivar una tercera opción con el fin de que sea más operacional en el contexto de las políticas públicas, que es a final de cuentas el ámbito hacia el cual necesitamos conducir toda esta discusión teórica.

Esta tercera opción consiste en definir al consenso como un sistema de acuerdos entre dos o más personas o grupos, que surgen de procesos deliberados de coordinación y cooperación, al interior de la organizaciones, constreñidos por normas y valores cultural e históricamente establecidos, así como por las reglas del juego que los actores establecen. Bajo estos términos, los agentes se “coordinan” para “cooperar” en la búsqueda de soluciones ante la presencia de intereses en conflicto, y en esa cooperación, aportan un conjunto de activos tales como habilidades, estrategias, capital, poder, etc. En consecuencia, el procesamiento del conflicto a través de la coordinación y la cooperación, induce al sistema de acuerdos que en la presente investigación denominaré consenso.

Por lo anterior, de aquí en adelante, cuando utilice el término “consenso” me estaré refiriendo al sistema de acuerdos antes señalado, en lugar de la cohesión de normas y valores que prescribe la tradición del consenso, a menos que se indique lo contrario o se pretenda precisar la postura de algún autor con enfoque distinto. Consistentemente, cuando me refiera al término “cooperación” significará un medio para lograr dicho consenso, como también lo es la “coordinación” según quedo establecido.

Finalmente, como se pudo observar, la discusión vertida en este capítulo consistió en un ir y venir entre la sociología, la ciencia política y la economía en virtud de la naturaleza de nuestro objeto de estudio. Sin embargo, poco se dijo sobre la vinculación e interdependencia entre esos campos del conocimiento, sino que simplemente se asumió que existía. Por lo tanto, lo que ahora debe hacerse es identificar los puntos de contacto entre la ciencia de la economía y la sociología, y cómo esta relación ejerce influencia en la ciencia política, y particularmente en la política pública. Todo ello situado en el contexto teórico de la acción colectiva.

Invito entonces al lector a que me acompañe en la revisión de esas reflexiones en el siguiente capítulo, ya que resulta esencial para contextualizar la discusión teórica que nos hemos propuesto desarrollar.

## **Bibliografía**

- Broom, Leonard, y Philip Selznick. *Sociology: A Text with Adapted Readings*. Evanston, Ill: Row, Peterson & Co., 1958.
- Chinoy, Ely. *Society: An Introduction to Sociology*. New York: Random House, 1961.
- Cisneros, Isidro. «"Conflicto".» En *Léxico de la Política*, de German (et al) Perez Fernández, editado por German (et al) Perez Fernández, 82-85. México: FLACSO-FCE, 2000.
- Coser, Lewis. *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Bueno Aire, Argentina: Amorrortu, 1970.
- . *The Functions of Social Conflict*. Glencoe, IL: Free Press, 1956.
- Crozier, Michael, y Erhard Friedberg. *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México, D.F.: Patria, 1990.
- Dahrendorf, R. *Conflictos entre clases*. Essex: Universidad de Essex, 1967.
- Durkheim, Emile. «The Division of Labour in Society.» En *Readings from Emile Durkheim*, de Kennet Thompson, 33-57. Nueva York: Tavistock Publication and Ellis Horwood Limited, 1985.
- Elster, Jon. *Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa, 1993.
- Fukuyama, Francis. «Capital Social.» En *La cultura es lo que importa*, de Lawrence Harrison y Samuel Huntington. Buenos Aires, Argentina: Planeta, 2002.
- Giner, Jesús. «Teorías del Conflicto Social.» Documento de trabajo, Valencia, España, 2006.
- Green, Arnold. *Sociology: An Analysis of Life in Modern Society*. New York: McGraw Hill Book Co., 1960.
- Gross, Neal. «The Sociology of Education.» En *Sociology Today: Problems and Prospects*, editado por R.K. Merton, L. Bromm y L.S. Cottrell. New York: Jr. Basic Books, 1961.
- Hertzler, J.O. *American Social Institutions: A social Analysis*. Boston, MA: Allyn and Bacon, 1961.
- Hobbes, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*. México, D.F.: FCE, 1940.
- Horowitz, Irving L., y Oscar Uribe. «Consenso, Conflicto y Cooperación: Un Inventario Sociológico.» *Revista Mexicana de Sociología* 25, n° 2 (1963): 591-614.
- Johnson, Allan G. *The Blackwell Dictionary of Sociology. A User Guide to Sociological Language*. Cambridge, MA: Blackwell Publisher, 1995.
- Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. México: Porrúa, 1984.
- Marx, Carl, y F. Engels. *El manifiesto Comunista*. México: Ediciones Prisma, 1984.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, NY: Cambridge University Press, 1990.
- Parsons, Talcott. *The Structure of Social Action*. Glencoe, Ill: The Free Press, 1949.
- Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Espasa Calpe, 2001.
- Rex, John. *Problemas fundamentales de la teoría sociológica*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu, [1961] 1968.
- Rigal, Luis. «Prólogo a la edición en castellano.» En *Problemas fundamentales de la teoría sociológica*, de John Rex, 1-2. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu, [1961] 1968.
- Rousseau, Jean. *El contrato social. Libros 3° y 4°*. México, D.F.: Aguilar, 1969.
- Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México: Patria, 2000.
- Simmel, Georg. «Conflict.» En *On Individuality and Social Forms*, de Georg Simmel, 79-95. Chicago: University of Chicago Press, 1971.
- Souter, Alexander(compilador). *A Glossary of Later Latin to 600 A.D.* Oxford: Clarendon Press, 1949.
- The Philological Society. *The New Oxford Dictionary of English on Historical Principles*. Oxford: Oxford University Press, 1933.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, [1922] 1964.



## **CAPÍTULO II**

Acción colectiva, instituciones y consenso

**EL COLEGIO**

**DE SONORA**

**B I B L I O T E C A**

**GERARDO CORNEJO MURRIETA**

Una vez que ha quedado establecida la diferencia y conexión entre conflicto, cooperación y consenso, así como nuestra posición sobre las diversas perspectivas teóricas abordadas, en este capítulo trataré de:

- a. Plantear un breve recuento sobre algunos puntos de contacto entre la economía y la sociología, en torno a la acción colectiva. Esto con el fin de precisar en qué términos, dichos encuentros pueden ayudarnos con el análisis de la cooperación y el consenso.
- b. Una vez expuesto ese repaso general, concentrar nuestra exploración en la teoría de grupos propuesta por Mancur Olson, así como en sus implicaciones para nuestro tema de investigación.

### **Acción colectiva e instituciones: la convergencia disciplinaria entre economía y sociología**

Para el desarrollo de este apartado me apoyaré en un conjunto de entrevistas que Richard Swedberg sostuvo con destacados pensadores de las ciencias sociales a finales de la década de los 80's. Estas entrevistas dieron como resultado un texto que la Universidad de Princeton editó como *Economics and Sociology: redefining their boundaries* de Richard Swedberg (Swedberg 1990), y del cual he tomado las ideas que resultan pertinentes para nuestra agenda de investigación. Veamos.

## De la economía a la sociología

Una de las premisas que se ha difundido en la investigación social, es aquella que Vilfredo Pareto lanzó en los 60's en el sentido de que la economía estudia la acción racional y la sociología la acción no racional.

La teoría de la acción racional es un enfoque que utiliza supuestos básicos provenientes de la ciencia de la economía, según los cuales el comportamiento de los individuos en el sistema político es parecido al de los agentes económicos en el mercado, es decir, tienden a maximizar su utilidad (beneficio o satisfacción) y a reducir los costos. La unidad de análisis de análisis es el individuo, quien se guía por sus intereses egoístas, al tiempo que tiene la independencia emocional suficiente para elegir el curso de acción que mejor convenga a sus intereses. Se trata de una conducta esencialmente instrumental en virtud de la cual se definen los medios con arreglo a fines (Elster 1989b, Buchanan y Tullock 1993).

Nótese que en apartados anteriores veíamos algunas reconsideraciones de esta perspectiva. La primera de ellas se refería a la racionalidad prevista por Weber según la cual, la acción social puede ser:

- a. Racional con arreglo a fines, es decir, determinada por expectativas en el comportamiento tanto de objetos del mundo exterior como de otros hombres.
- b. Racional con arreglo a valores, o sea, determinada por la creencia consciente en el valor ético, estético, religioso, etc, de una determinada conducta.

Lo anterior es contrastado por Weber con a) la acción social afectiva, especialmente emotiva, determinada por afectos y estados sentimentales actuales, y b) la acción social tradicional,

determinada por una costumbre arraigada; aspectos que usualmente asociamos con la acción no racional.

Sin embargo, Weber consideró que la absoluta racionalidad en la acción con arreglo a fines es un caso límite de carácter esencialmente constructivo. Además, muy raras veces la acción social está exclusivamente orientada por uno u otro de estos tipos, y tampoco esta clasificación puede considerarse exhaustiva, sino como puros tipos conceptuales contruidos para fines de investigación sociológica, respecto a los cuales la acción real se aproxima (Weber [1922] 1964, 20-21).

La segunda reconsideración la veíamos corresponde a Douglass North, quien apoyado en Herbert Simon y Ronald Coase, ponía énfasis en el enfoque de la racionalidad limitada, la cual reconoce que los agentes económicos y políticos no sólo se conducen por motivos racionales. Al respecto, Douglass North (1990) especificaba las limitaciones en la racionalidad de las decisiones de los actores, al reconocer que la conducta humana es más compleja que la supuesta en los modelos de función utilitaria individual de los economistas. En ese sentido, North destacó el papel de las instituciones en el proceso de formación de preferencias, ya que éstas llegan a moldear incluso los objetivos de los actores.

Regresando al punto sobre la cercanía entre la economía y sociología, Joseph Schumpeter había sostenido una década antes que un teórico de la economía identificado con la corriente neoclásica de la Escuela Austriaca también tenía interés en los temas de corte sociológico. No es sorprendente decía Schumpeter, que exista el hábito de los economistas por invadir el campo de la sociología, ya que una gran parte de sus trabajos tienen que ver con las instituciones y las fuerzas que definen el comportamiento económico. En ese sentido, el economista y empresario austriaco insistía en que la economía se componía de cuatro campos: teoría económica, historia económica, estadística y sociología económica.



Fue Max Weber, sin embargo, quien mantuvo con más claridad las líneas de comunicación entre la economía, la sociología, la historia y la política. Al parecer, los tipos ideales creados por Weber constituyen un buen intento de esa mediación, al plantear en términos generales lo que él llamó la ciencia de la “economía social” como una forma de referirse a la teoría neoclásica, la historia económica y la sociología económica.

Puede verse en el texto de Swedberg que los largos episodios en los que los economistas se dedicaron a su disciplina abstrayéndose de las fuerzas sociales y de la historia, y los sociólogos a la suya, ignorando las fuerzas económicas, han tenido altos costos para las ciencias sociales, en virtud de la dispersión de esfuerzos que esa actitud ha generado. Este distanciamiento originó que los economistas desarrollaran un tipo de “sociología primitiva”, en palabras de Schumpeter, como lo es el caso de la economía del trabajo de la década de los 50'. Por su parte, los sociólogos desarrollaron un “economía primitiva” como lo es la sociología industrial de esos días.

El surgimiento de la economía del comportamiento a mediados del siglo XX liderado por Herbert Simon, fue tal vez una excepción interesante de ese distanciamiento disciplinario. Surgieron, dice Swedberg, conceptos novedosos como la noción de la racionalidad limitada, citada en párrafos atrás, la teoría del comportamiento de la empresa y nuevas formas de teorías de la organización.

Aún con esos esfuerzos, resulta evidente que permaneció el distanciamiento entre la economía y la sociología, el cual se acentuó como resultado de la percepción que los economistas de la corriente principal (*mainstream*) tenían de su propia disciplina, al considerarla una ciencia superior. Esto explica el surgimiento de lo que se conoce como “imperialismo económico”, es decir, el uso de dispositivos de análisis económico en otras disciplinas como la sociología y la política. Los casos más visibles pueden ser los trabajos de Gary Becker en los

temas de discriminación y educación, y Anthony Downs en estudios sobre democracia. El siguiente cuadro muestra ejemplos adicionales de este tipo de casos:

### **Incursiones del imperialismo económico**

Derecho	Coase, Posner, Demsetz
Historia	Fogel, North
Teoría de la organización	Alchian-Demsetz, Williamson
Sociología	Becker, Olson
Educación	Becker, Schultz
Ciencia política	Downs, Buchanan, Niskamen, Tullock

Fuente: Swedberg 1990, 16.

Sin embargo, Swedberg advierte que también se aprecian ejemplos de economistas que sin caer en el “imperialismo económico” se han planteado agendas de investigación que son relevantes para la sociología: Albert O. Hirschman en sus trabajos sobre desarrollo económico y la teoría de la dependencia; Kennet Arrow en sus análisis sobre el desempeño económico de grupos étnicos, así como la discusión metodológica en torno a la aplicación del análisis macroeconómico en una perspectiva sociológica; y Thomas Schelling por sus contribuciones con el tema del conflicto a partir de la teoría de juegos.

Por cierto, en Thomas Shelling podemos ver un intento interesante para explicar el conflicto en la acción colectiva a través de la teoría de juegos. Formado en Berkeley y Harvard, obtuvo (junto con el matemático Robert Aumann) el premio Nobel de Economía 2005 justamente por sus trabajos en torno a las estrategias del conflicto en la cual demostraron las

ventajas de la cooperación en vez de la confrontación en competencias de largo plazo.<sup>19</sup> Aunque no lo afirma categóricamente en su conversación con Swedberg,<sup>20</sup> percibo que Shelling se inspira en el precepto weberiano en cual se reconoce que el comportamiento del actor está directamente influenciado por la forma en la que otros actores se comportan. El arsenal analítico de la obra de Shelling es la teoría de juegos, misma que en ocasiones ha sido considerada no como teoría sino como un lenguaje que provee las piezas para unificar el estudio de la interacción social.

Por su parte, George A. Akerlof, economista del MIT, se separa de la visión neoclásica y reconoce que si bien existe el individuo maximizador de la utilidad, éste no conforma el total del mercado. Hay agentes no maximizadores que contribuyen con la estructuración del mismo.

La discusión de este punto nos lleva a reflexiones básicas para quienes estamos interesados en analizar los temas de la política pública desde la perspectiva de la economía institucional. Si bien el enfoque de la elección racional ha sido utilizado, según Akerlof, como argumento para evitar la necesidad de desarrollar una teoría de las instituciones, considero alentador encontrar que el análisis de la acción colectiva desde la economía y la sociología, considera en buena medida la comprensión de las instituciones, su origen y evolución.<sup>21</sup>

Por su parte, Marcur Olson, economista por la Universidad de Harvard, se aparta de las tensiones interdisciplinarias y anota que la calidad de un trabajo de investigación depende de la importancia del problema y de la profundidad con la que se aborde, no de cómo lo clasificamos. Ve en el individuo la entidad primaria de la vida económica y social, y su racionalidad dependerá del grado en el que éste considere los costos y beneficios de sus decisiones. Aún aquellas decisiones en las que deliberadamente no se aplica este discernimiento entre costos y beneficios,

---

<sup>19</sup> La teoría de los juegos ha sido motivo de varios premios Nobel de Economía. Además de Shelling en 2005, la Real Academia de las Ciencias de Suecia también otorgó el premio Nobel 1994 a los especialistas Reinhard Selten, John Nash y John Harsányi, por su análisis del equilibrio en la teoría de los juegos, orientado a comprender mejor los fenómenos económicos.

<sup>20</sup> Ver Swedberg 1990, 186.

<sup>21</sup> No obstante debe reconocerse que los avances logrados en la teoría institucional y particularmente en economía institucional para explicar la acción colectiva, hasta hoy son muy modestos, ya que estamos ante un enfoque que requiere de mayor trabajo analítico e instrumental, así como de mayor investigación empírica. Ver Ayala 1999, 18.

tienen una connotación de “ignorancia racional”, ya que no se presentan incentivos para obtener información de determinado aspecto, por lo tanto, no se le da importancia.

El surgimiento del *public choice* o *collective choice* es para Olson una manifestación de que una “nueva economía social” está emergiendo en paralelo con la nueva economía política. En ese proceso nos empezamos a dar cuenta, dice Olson, de que no fueron los recursos naturales los que hicieron que Japón y Alemania, se convirtieran en potencias manufactureras; ni que Hong Kong, Singapur, Corea o Taiwán registraran un crecimiento económico tan rápido. Fueron las instituciones y las políticas públicas que de ellas emergieron, lo que explica esos fenómenos.

¿Pero qué es lo que hace que tengamos una buena institución y por lo tanto una buena política pública? Para responder esa pregunta Olson se enfoca en la influencia que las ideas y los intereses organizados tienen en las instituciones y las políticas. De esta manera, encuentra que mejores ideas y mejor investigación tendrán tarde o temprano un efecto en las instituciones y las políticas públicas, y éstas a su vez, determinarán el nivel de vida.

En esta misma perspectiva de concederle predominio a la racionalidad del agente, el individualismo metodológico, acuñado por Shumpeter a principios del siglo XX, es usado por Jon Elster para explicar la acción social a partir de la existencia de dos motivaciones básicas en el comportamiento humano: la racionalidad y las normas sociales.

Elster comenta con Swedberg que la racionalidad de un acto proviene desde el momento en el que existe un medio para un fin,<sup>22</sup> idea que según el mismo Elster proviene de Donald Davidson. Este supuesto de racionalidad es aplicado por Elster en diferentes contextos, pero uno de los más importantes es la estrategia, elemento decisivo en el estudio del conflicto, la cooperación y el consenso. El autor considera que la teoría de la elección racional es privilegiada y fundamental, ya que la necesitamos para encontrarle sentido al comportamiento de las personas.

---

<sup>22</sup>Por su parte Douglas North entiende por racional, una explicación que es lógicamente consistente y sujeta a verificación empírica. Ver North 2005, 16. Mientras tanto, Fernando Escalante considera que una acción es racional en la medida que se realiza de acuerdo con determinada manera de hacer las cosas. Ver Escalante 1992, 26-29.

Sin embargo, en virtud de la complejidad del comportamiento estratégico, la racionalidad frecuentemente no alcanza a configurar expectativas sobre dicho comportamiento, siendo necesario poner atención a las normas sociales. En concreto, cuando la racionalidad no alcanza a explicarnos los actos de las personas, esa explicación la obtendremos de las normas sociales (Elster 1989a, 1989b).

### De la sociología a la economía

No sólo los economistas han incursionado en campos “ajenos” a su área de acción, ya que también podemos encontrar sociólogos que han abordado cuestiones de naturaleza económica, como el propio Richard Swedberg y sus desarrollos orientados a la formación de la disciplina conocida como sociología económica. También tenemos a Harrison White en temas sobre la estructura social de los mercados, Mark Granovetter que junto con Swedberg ha sido uno de los principales promotores de la sociología económica (Granovetter y Swedberg 2001), y Amitai Etzioni en sus desarrollos sobre la dimensión moral de la economía.

También está el caso de James S. Coleman, sociólogo formado en la Universidad de Columbia, que ha dedicado buena parte de su tiempo a desarrollar nuevos fundamentos para la sociología a partir de la perspectiva de la elección racional. Inspirado en la orientación weberiana, Coleman ve en la acción voluntaria y consciente (*purposive action*) de los individuos, un importante fundamento para aplicar los instrumentos analíticos del *rational choice* en la sociología.

Un caso interesante es Harrison White, sociólogo egresado de la Universidad de Princeton, quien reconoce que en su teoría sobre los mercados ha utilizado herramientas de la teoría económica para explicar cómo emergen cierto tipo de instituciones sociales. Después de la

década de los 30', dice White, las ideas acerca de la estructura motivacional se anquilosaron (*became ossified*) y la gente olvidó el problema esencial: las acciones económicas están inmersas en instituciones, redes sociales u otro tipo de estructura social.

Mark Granovetter ataja esta discusión y pone en el centro la noción de que las instituciones económicas son construcciones sociales, idea contenida en el término de *embeddedness*, acuñado en el campo de la sociología económica. Lo que entiendo por *embeddedness*, señala Granovetter, es que las acciones económicas de los individuos, así como otros elementos de la economía de mayor amplitud como la determinación de precios y las instituciones económicas, son influenciadas por redes de relaciones sociales, aspecto que rara vez es considerado en la argumentación económica.

Una persona tiene una historia particular en sus relaciones con otra persona y la forma de relacionarse está condicionada por la historia específica de esa interacción. Entonces emerge una estructura de mutuas expectativas que definen la cada relación. Lo que tenemos, enfatiza Granovetter, es una relación entre personas concretas en lugar de gente abstracta encapsulada en categorías de roles que las identifica, tales como trabajadores-empleadores, esposo-esposa, entre otras.<sup>23</sup>

Esas categorías en realidad están situadas en redes de interacción social y ese hecho es lo que determina la acción social y la conformación de un gran número de instituciones. Estas redes, dice Granovetter, no pueden incorporarse a las funciones de utilidad ya que no pueden modelarse técnicamente. Por lo tanto, el aparato analítico de la economía neoclásica no recupera la influencia que esas redes de interrelación tienen en el comportamiento económico y las instituciones.

---

<sup>23</sup> Granovetter asigna el nombre de sobresocialización (*oversocialized view of people*) a la tendencia de tratar a la gente como si se comportaran de la misma forma, dada la asignación de roles que se hace a cada categoría.

Se puede desprender del argumento de Granovetter, que la producción, el consumo y la distribución están determinados por la existencia de las citadas redes de interrelación social, por lo tanto, el análisis de dichas redes provee información sobre las instituciones del desarrollo económico. En consecuencia resulta inapropiado, dice este autor, estudiar esos procesos a través de la acción racional asumida en la perspectiva de la economía neoclásica que concentra su atención en el funcionamiento individual de la persona.

Las instituciones económicas complejas son, después de todo, construcciones sociales, insiste Granovetter, al reconocer que este razonamiento proviene de la sociología del conocimiento de Berger y Luckman. Las instituciones sociales (no económicas) aparentemente son aspectos externos y objetivos del entorno. Sin embargo, esto es una ilusión, ya que tales instituciones son socialmente construidas, incluso, el hecho de que se vean como aspectos externos y objetivos del contexto, es en sí misma una construcción social. No hay razón, explica Granovetter, para no aplicar este razonamiento a las instituciones económicas.

Llevada esta argumentación al terreno del conflicto y la construcción de acuerdos, es útil tomar nota de una afirmación que Granovetter hace en el siguiente sentido: los problemas de la eficiencia económica y las disputas que esto genera, no pueden resolverse sólo con las instituciones legales; esto requiere poner atención a cómo los actores concretos movilizan recursos a través de las citadas redes de interacción social.

Si pusiéramos las redes sugeridas por Granovetter en el marco conceptual de Oliver Williamson, es previsible que según la conversación que sostuvo con Swedberg, él incorpore a esas redes la existencia de racionalidad limitada y la actitud oportunista de las personas concretas que refiere Granovetter, ya que son supuestos críticos que operan en las fallas del mercado, y es donde los costos de transacción son parte determinante en el proceso de negociaciones y acuerdos, aspecto que será revisado con más detalle en el próximo capítulo.

Este conjunto de reflexiones que Swedberg obtuvo de los intelectuales anteriormente citados, nos permite apreciar algunas de las convergencias y divergencias entre sociología y economía, así como su conexión con la ciencia política. Asimismo podemos ver la manera en la que el tema de las instituciones es considerado para la explicación de la acción colectiva y su influencia en los procesos de cooperación. Con ello queda expuesto en forma breve, y por lo mismo incompleta, el contexto disciplinario a partir del cual trataré de proponer una ruta de análisis sobre el tema que nos ocupa: los mecanismos del consenso.

### **Acción colectiva y teoría de grupos a partir de la teoría de Mancur Olson**

De los autores citados anteriormente, el caso de Mancur Olson constituye un acercamiento muy apropiado para el análisis del comportamiento entre los agentes de la política pública, en virtud del énfasis puesto en las motivaciones que los individuos tienen para cooperar al interior de las organizaciones y el tratamiento que hace sobre el tema del consenso.

En la teoría de Olson, prevalece el supuesto de la racionalidad del actor y la existencia de determinados incentivos que influyen en su conducta. En ese contexto, las organizaciones existen para promover los intereses de grupo como una vía para ver atendidos los intereses de cada individuo. Pero el problema empieza en donde las personas que integran ese grupo, no harán voluntariamente sacrificio alguno para contribuir con el logro de los objetivos colectivos, ya que la contribución de cada individuo no será perceptible conforme aumenta el tamaño de la organización. Esta situación no se verifica cuando un grupo es pequeño, en virtud de que las decisiones de los miembros son a todas luces percibidas por el resto de integrantes y la presión social obliga a los individuos a contribuir.



La propuesta de Olson resuelve entre otras cosas, la inconsistencia teórica del enfoque tradicional de grupos, en el que se supone que si un grupo tiene un incentivo para organizarse a fin de favorecer sus intereses, las personas racionales que lo integran tendrán también un incentivo para apoyar voluntaria y espontáneamente a la organización que trabaja por ese interés mutuo.

Esa inconsistencia queda resuelta al considerar que en grupos grandes no existen incentivos para la contribución individual voluntaria para el logro de las metas colectivas, a menos que:

- a. Exista un mecanismo coactivo que obligue a la contribución, tal como los impuestos en un Estado o las membresías en una organización cualquiera.
- b. Se diseñen incentivos selectivos dirigidos a determinadas personas en el grupo, según la circunstancia que prevalezca.
- c. El grupo de que se trate sea a su vez un ~~producto secundario~~ de una organización más grande, como lo puede ser un grupo determinado de personas proveniente de un sindicato que se inserta en algún partido político. Ese grupo es ~~producto secundario~~ del sindicato.

Otra revisión importante que Olson hace de la teoría tradicional se refiere al tema del consenso de grupo. En el enfoque tradicional, se asume con frecuencia que el punto crítico es el grado del consenso. Es decir, si hay muchos desacuerdos, entonces no habrá un esfuerzo voluntario coordinado, pero si existe un alto grado de acuerdo sobre lo que se busca y la forma de obtenerlo, entonces, el grupo será más efectivo. Sin duda que la falta de consenso, en efecto, es contraria a la eficacia de acción en el grupo, pero ello no significa que el consenso perfecto<sup>24</sup> hará siempre que se logre la meta del grupo.

---

<sup>24</sup> Tanto respecto al deseo del bien colectivo como a la manera más eficiente de obtenerlo.

El punto es que en un grupo grande no habrá tendencia a organizarse para lograr las metas mediante la contribución racional y voluntaria de los miembros, aún cuando haya consenso perfecto. Los elementos que moverán al individuo hacia esa contribución son precisamente los descritos en los incisos anteriores. Por lo tanto, dice Olson, será fundamental distinguir entre aquellos obstáculos que se refieren a la falta de consenso (sobre las metas y los medios para lograrlas) de aquéllos que se explican por los arriba citados.

En las próximas páginas se ofrece una explicación más detallada sobre la forma en que Olson construye estos argumentos, y para ello, utilizaré esencialmente un de sus textos conocido como *La lógica de la acción colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*.

#### La finalidad de las organizaciones

La finalidad que Olson ve en la mayoría de las organizaciones se aplica típicamente a aquellas que realizan alguna actividad económica importante. Esa finalidad consiste en proteger los intereses de sus miembros. Sin embargo, la idea de que las organizaciones existen para proteger los intereses de sus miembros no es exclusiva de la economía, ya que desde la perspectiva de la ciencia política las asociaciones existen también para satisfacer los propósitos que un grupo de personas tienen en común (Olson [1971] 1992, 15-16).

Es cierto que los intereses personales pueden ser favorecidos normalmente por la acción individual no organizada, pero cuando cierto número de personas tiene un interés común, la acción individual no es capaz de favorecer adecuadamente ese interés. Es exactamente ahí donde la teoría de grupos de Olson entra para verificar que las organizaciones pueden desempeñar su función cuando se presentan intereses de grupo. De esta forma, se espera que los sindicatos de trabajadores luchan por salarios más altos y mejores condiciones laborales de sus miembros, se

espera también que un consejo coordinador empresarial luche por precios más altos para las empresas que lo integran, de la misma forma como la haría una empresa para favorecer los intereses de sus accionistas. En forma análoga se esperaría que el Estado fomente el interés de los ciudadanos, aunque no siempre suceda así (Olson [1971] 1992, 16-17).

Por lo tanto, si admitimos que quienes pertenecen a una organización tienen intereses comunes, también es de suponerse que tienen intereses esencialmente individuales, distintos a los de otros miembros. En el caso del sindicato, por ejemplo, el interés común por salarios más altos convive con el interés individual del ingreso personal. Por su parte, el caso de las empresas tiene una explicación más elaborada que Olson describe mediante el concepto de bienes públicos.

### Bienes públicos y los grandes grupos

Esa combinación de intereses individuales e intereses de grupo en el marco de una organización, sugiere una analogía con un mercado competitivo. Aquellas empresas que pertenecen a una industria perfectamente competitiva,<sup>25</sup> tienen por ejemplo, el interés común por un precio más alto para el producto de la industria. Sin embargo, en un mercado competitivo una empresa se interesa por vender tanto como pueda hasta que el costo de producir una unidad exceda el precio de esa unidad.

Aquí no hay un interés común, sino que el interés de cada empresa se opone a las otras, ya que mientras más vendan unas empresas, más bajos serán el precio y las utilidades de cualquiera de ellas. Por lo tanto, si bien es cierto que todas las empresas tienen un interés común en un

---

<sup>25</sup> En la jerga de la economía se entiende por industria como el conjunto de empresas que producen un bien similar, y la organización del mercado consiste en la forma en la que está estructurada (número de empresas, diferenciación de bienes, así como la facilidad de controlar precios y entrar o salir de la industria) una industria. En tal sentido, una industria perfectamente competitiva es aquella cuya estructura industrial (organización de mercado) es tal que muchas empresas, pequeñas en relación con la industria, elaboran productos prácticamente idénticos y ninguna empresa es tan grande como para ejercer control sobre los precios. En una industria perfectamente competitiva, nuevos competidores pueden entrar o salir libremente del mercado. Ver Case y Fair 1997, 52-58.

precio más alto, también es cierto que tienen intereses antagónicos en lo que se refiere al nivel de producción (Olson [1971] 1992, 18). Además, a cada empresa le interesa que otras paguen el costo (reducir la producción) requerido para obtener un precio más alto (Olson [1971] 1992, 20).

Consecuentemente, así como no es racional que un productor restrinja su producción con el fin de subir el precio del producto en su industria, tampoco parece racional que sacrifique tiempo y dinero para sostener a una organización cabildera para obtener la ayuda del gobierno. En ninguno de los dos casos conviene al productor individual asumir cualquiera de los dos costos.<sup>26</sup>

Veamos qué ocurre cuando el tamaño del grupo es grande. Cuando el número de empresas que participan en la industria es grande, ninguna notará el efecto en el precio si una de ellas aumenta su producción y por tanto, ninguna modificará sus planes. Análogamente, en una organización grande, la pérdida de un solo pagador de cuotas no hará aumentar perceptiblemente la carga de otro, de modo que la persona racional no pensará que, si se retira de la organización, inducirá a los demás a hacer lo mismo (Olson [1971] 1992, 22).

Un tipo de organización especial que Olson utiliza para explicar lo que ocurre en grupos grandes es Estado. Muchas naciones, anota el autor, extraen fuerza y unidad de alguna ideología como la democracia o comunismo, de una religión, lenguaje o herencia cultural común. Sin embargo, esas no son todas las fuentes de apoyo, ya que la importancia económica del Estado resulta de primer orden. Casi todo gobierno es económicamente beneficioso para los ciudadanos, ya que la ley y el orden que proporciona son requisito esencial para toda actividad económica civilizada (Olson [1971] 1992, 23). De este modo, por más fuerte que sea el apoyo del patriotismo, la ideología, la cultura, la ley y el orden, ningún Estado en la historia moderna,

---

<sup>26</sup> Si bien la organización de presión es tan sólo un ejemplo de analogía lógica entre la organización y el mercado, tiene una importancia práctica, ya que existen actualmente muchos grupos de presión bien financiados y con apoyo masivo, pero esas organizaciones no necesariamente obtienen su apoyo gracias a sus conquistas legislativas. Ver Olson [1971] 1992, 21.

sostiene Olson, se ha sostenido mediante contribuciones voluntarias, ya que éstas no representan contribuciones significativas en la mayoría de los países. Por lo tanto, el Estado ha tenido que instrumentar contribuciones obligatorias traducidas en impuestos. Entonces, si el Estado no puede cubrir sus actividades básicas, sin recurrir a mecanismos obligatorios, entonces se espera también las grandes organizaciones privadas tengan dificultades para sobrevivir sobre la base de contribuciones voluntarias de sus agremiados.

La razón por la que el Estado tiene que recurrir a contribuciones obligatorias, aclara el autor, es que los servicios que provee (bienes públicos o colectivos) son como el precio más alto en un mercado competitivo: deben estar al alcance de todos, si lo están de alguno. No sería factible negar a alguien el servicio de protección, por ejemplo, a quien no ha pagado los costos del gobierno. En otras palabras, aquellos que no pagan alguno de los bienes públicos no pueden ser excluidos de participar en su consumo, como ocurre en el caso de los bienes privados.

Entonces, una característica esencial de la organización es que proporciona un beneficio generalizado. De ahí que la provisión de bienes públicos es la función fundamental de las organizaciones en general. En ese sentido, un Estado es antes que otra cosa, una organización que proporciona bienes públicos<sup>27</sup> para sus miembros, que son los ciudadanos, a quienes no se les restringe el servicio por no realizar sus aportaciones (Olson [1971] 1992, 26).

Nótese que el miembro individual en la organización grande típica está en condiciones análogas a la de una empresa en un mercado perfectamente competitivo, o la del contribuyente en el mercado: sus esfuerzos propios no producirán un efecto perceptible en la situación de su organización; por lo tanto puede disfrutar de cualquiera de las mejoras conseguidas por otros, haya o no apoyado a la organización. En ese contexto, si todo grupo u organización, grande o

---

<sup>27</sup> Esto no significa que el Estado sólo provee bienes públicos o colectivos sino que también proporciona bienes no públicos como la energía eléctrica o el agua potable, y normalmente la vende en el mercado como lo haría una empresa privada.

pequeño, trabaja por algún beneficio colectivo, es bastante posible que esos miembros no tengan un interés común por pagar los costos de la obtención de ese beneficio. Cada uno preferirá que los demás paguen el costo, y normalmente se beneficiará haya o no pagado una parte del costo (Olson [1971] 1992, 31).

De todo esto se concluye que en un grupo grande, también llamado latente por su capacidad o fuerza latente para la acción, los miembros no tienen incentivos para actuar a fin de obtener un bien colectivo, ya que por valioso que ese bien sea para el grupo, no le ofrece a la persona incentivo alguno para pagar cuotas o para soportar de alguna otra forma, los costos de la acción colectiva necesaria (Olson [1971] 1992, 60). Sólo un incentivo por separado y selectivo estimulará a la persona racional en un grupo latente a contribuir con el grupo.

Por lo tanto el incentivo influye no indiscriminadamente como ocurre con el beneficio del bien colectivo, sino que opera selectivamente sobre las personas. Cuando el incentivo, ya sea positivo o negativo, incide en el comportamiento del grupo latente, surge lo que se puede llamar como grupo latente movilizado. Esto significa que los grandes grupos solo serán latentes por el hecho de ser grandes pero esa fuerza potencial sólo se moviliza con ayuda de incentivos selectivos (Olson [1971] 1992, 61).

Toda esta discusión lleva a Olson a revisar algunos supuestos prevalecientes en la teoría tradicional de los grupos, con el fin de redefinir las bases del análisis, según se muestra a continuación.

### Problemas de la teoría tradicional

La teoría tradicional de las asociaciones voluntarias está equivocada, según Olson, en la medida en que implícitamente asume que los grupos latentes actuarán de la misma manera como lo

harían los grupos pequeños. La teoría tradicional está incompleta, insiste el autor, y debe ser modificada, ya que no armoniza con la evidencia empírica, según la cual, la participación en las grandes organizaciones voluntarias es mucho menor que lo que sugiere la teoría.

Un aspecto adicional que Olson replantea a partir de la anterior aseveración, y que es muy relevante para nuestro tema de investigación, se refiere precisamente al tema del consenso de grupo. En los estudios sobre cohesión organizativa, se asume con frecuencia que el punto crítico es el grado del consenso. Si hay muchos desacuerdos graves, entonces no habrá un esfuerzo voluntario coordinado, pero si hay un alto grado de acuerdo respecto a lo que se busca y a la manera de obtenerlo, hay más probabilidades de una acción efectiva de grupo. Bajo ese criterio, el grado de consenso suele verse como el único factor determinante de la acción efectiva del grupo. No cabe duda, refiere Olson, que la falta de consenso, en efecto, es contraria a la esperanza de acción o cohesión de un grupo, pero ello no significa que el consenso perfecto<sup>28</sup> hará siempre que se logre la meta del grupo (Olson [1971] 1992, 69-70).

El punto relevante es que en un grupo grande no habrá tendencia a organizarse para lograr las metas mediante la acción racional voluntaria de los miembros, aun cuando haya consenso perfecto. Al respecto, Olson advierte que en su obra prevalece el supuesto de que hay consenso perfecto, supuesto poco realista, como él mismo lo reconoce, ya que la perfección del consenso como de otras cosas, es muy rara. Sin embargo, aclara Olson, —.los resultados obtenidos bajo ese supuesto son, por esa misma razón, más válidos, porque si la acción racional voluntaria no puede lograr que un grupo latente grande se organice para la acción a fin de alcanzar sus metas colectivas, incluso con un consenso perfecto, entonces esta conclusión tiene que ser válida por fuerza en la vida real, donde el consenso es normalmente incompleto y a menudo está ausente del todo”. Por lo tanto, es fundamental distinguir entre los obstáculos que se refieren a la falta de

---

<sup>28</sup> Tanto respecto al deseo del bien colectivo como a la manera más eficiente de obtenerlo.

consenso, de aquéllos que se explican por falta de incentivos individuales (Olson [1971] 1992, 70).

Pero no es sólo el asunto de los incentivos individuales lo que determinará por sí mismo la cooperación efectiva al interior de los grupos, hay también un factor muy poderoso frecuentemente observado en la vida política, al que Olson se refiere como los productos secundarios. Veamos en qué consiste ese elemento.

### La teoría del "producto secundario" de los grandes grupos de presión.

Si los individuos que forman parte de un grupo grande no cuentan con un incentivo para organizar un grupo y obtener un beneficio colectivo, ¿qué es lo que explica que algunos grupos grandes estén organizados? Estos grupos tienen una característica común que los distingue de los grupos grandes no organizados: los grandes grupos económicos que cuentan con organizaciones importantes se han organizado también para algún otro fin. Los grupos grandes y fuertes son realmente productos secundarios de organizaciones que obtiene poder en virtud de que desempeñan alguna función, además de cabildear para el logro de sus metas colectivas.

Los grupos de las grandes organizaciones son conocidos como grupos de presión y se consideran productos secundarios de aquellas organizaciones que pueden movilizar a un grupo latente, ofreciendo incentivos selectivos. A su vez, aclara Olson, las únicas organizaciones que proporcionan este tipo de incentivos a determinados grupos latentes son las que a) tienen autoridad y capacidad de coerción, o b) que tienen una fuente de estímulos positivos que pueden ofrecer a los miembros de un grupo latente (Olson [1971] 1992, 152).

Por su parte, la organización en forma de gremio (de profesionistas por ejemplo) constituye una evidencia a favor de la teoría de producto secundario de los grandes grupos de



presión, ya que la membresía obligatoria ha sido siempre la primera regla del sistema de gremios, quienes recurren a formas sutiles de coacción y a la provisión de beneficios no colectivos (que venden), a demás de su tarea cabildera.

Sin embargo, Olson considera que la parte de la sociedad que tiene mayor número de grupos de presión trabajando en beneficio de sus intereses colectivos es el segmento empresarial. Las uniones de hombres de negocios son tal vez las más variadas y numerosas de todas. El alto grado de organización de los intereses comerciales, así como su poder, se debe en buena medida al hecho de que la comunidad empresarial está dividida en industrias (por lo general oligopolistas), cada un de las cuales sólo tienen un pequeño número de empresas (Olson [1971] 1992, 157-158).

Si asumimos por un momento que el número de empresas de cada industria no es muy grande (supuesto que relajaremos más adelante), esas industrias serán lo suficientemente pequeñas para organizarse voluntariamente a fin de generar un grupo de presión con la fuerza política que en forma natural y necesaria corresponde a quienes controlan los negocios y los bienes.<sup>29</sup>

La ventaja política de los grupos pequeños en las grandes unidades (intereses comerciales) explica de alguna forma el interés por “los intereses especiales”. Puede haber un sentido en el que los pocos “intereses especiales” del grupo pequeño tiendan a triunfar sobre los intereses desorganizados e inactivos de los grupos grandes (el pueblo). Es decir, con frecuencia un grupo (industria) relativamente pequeño puede obtener una tarifa o trato especial fiscal a expensas de

---

<sup>29</sup> Sin embargo, Nicolás Pineda encuentra que en el caso del Estado de Sonora, la clase social o nivel socioeconómico no parece formar parte de un patrón establecido y determinante para los ocupantes de la gubernatura. —En todo caso parecen prevalecer los individuos provenientes de la clase media, aunque hay un número significativo de gobernadores que provienen de familias de la clase trabajadora, así como también pueden señalarse dos o tres casos de gobernadores provenientes de la clase alta. Más que el nivel socioeconómico, el factor determinante sería el tipo de carrera pública y los vínculos políticos que establecieron en su momento los gobernadores.” En el futuro cercano, dice Pineda, —. es muy probable que la apertura democrática y la alternancia política cambie muchas de las reglas y patrones de acceso al poder. Entre los cambios que se han comenzado a detectar es que los últimos tres gobernadores tienden a... contar con...una mayor vinculación con los grupos económicos locales.” Ver (Pineda 2007, 45-46)

millones de consumidores. Esto es lo que la distinción entre grupos pequeños y grandes nos induciría a esperar (Olson [1971] 1992, 159). De ahí que el tipo de organización que representa a los intereses mercantiles, es la asociación comercial, y es relativamente fácil demostrar qué tan pequeños y especiales son los intereses representados por esas asociaciones especiales.

Sin embargo, Olson reconoce que ~~en~~ conjunto”, la comunidad empresarial no es un grupo pequeño. Se trata de un grupo grande latente y por lo tanto tiene los mismos problemas de organización que otros segmentos de la sociedad (Olson [1971] 1992, 162-163). Entonces, la comunidad empresarial en su conjunto no es eficaz como grupo de presión, pero es aquí donde la idea de los ~~intereses especiales~~” tiene mucho poder. Esto se ha venido confirmando en los hechos, ya que los intereses particulares sí logran tratamientos especiales de carácter fiscal, tarifas favorables, regulaciones generosas, entre otras.

### **Conclusiones**

El análisis del conflicto, la cooperación y el consenso pueden situarse en el estudio de la acción colectiva en general y en el marco de la economía del comportamiento en particular, si tratamos de verlo desde la teoría del institucionalismo económico. Además, si consideramos que el análisis de las instituciones tiene su arraigo y origen en la sociología, y el uso de este concepto se ha trasladado a la ciencia de la economía, entonces resulta conveniente comprender la manera en la que ambas disciplinas se han retroalimentado.

Ha quedado evidente en el presente capítulo que siempre ha existido en los economistas el impulso por comprender el campo de la sociología, ya que muchos de sus trabajos tienen que ver con las instituciones y los factores que definen el comportamiento económico. Sin embargo, cuando los economistas se han enfrentado al tema de las instituciones, han visto la necesidad de

establecer líneas de comunicación no sólo entre la economía y la sociología, sino también con la historia y la política.

Al parecer es Max Weber quien logra construir los vasos comunicantes entre esas disciplinas, situación que ha hecho posible no sólo una mejor comprensión del análisis institucional, sino el surgimiento de la disciplina conocida como sociología económica.

Vimos que la economía del comportamiento nace a mediados del siglo XX, cuando surgen conceptos como la racionalidad limitada y la teoría del comportamiento de la empresa, entre otros; sin embargo, en forma simultánea se han registrado también serios intentos en la sociología por erigir nuevos fundamentos a partir de la elección racional, al reconocer la importancia de la acción voluntaria y consciente de los agentes.

En esta perspectiva, la sociología ha ayudado a los economistas a mirar más allá del enfoque racional y maximizador de los agentes, para comprender la influencia de las instituciones en la configuración de sus preferencias.

Aun cuando el predominio del enfoque de la elección racional ha obstruido la construcción de la teoría de las instituciones, es precisamente la convergencia lograda por la sociología y la economía, lo que ha favorecido que el análisis de la acción colectiva vuelva a considerar la importancia de las instituciones, y que dirijamos la mirada al hecho de que las acciones económicas están inmersas en instituciones y redes sociales.

Inclusive, se ha considerado que las instituciones económicas son construcciones en el marco de redes sociales, lo cual significa que las acciones (económicas) de los individuos son influenciadas por dichas redes. Esta idea de redes es muy útil por que supone la existencia de personas concretas con experiencia propia que no podemos encuadrar en estereotipos, y además, es la historia particular de cada persona la que determina la manera de relacionarse con las otras y el surgimiento de un gran número de instituciones.

Por lo tanto, los problemas de la eficiencia económica y los conflictos que generan, demanda de nuestra parte poner más atención a la forma en que esas personas concretas movilizan recursos a través de las mencionadas redes de interacción, enfrentando las consecuencias de su racionalidad limitada y su actitud oportunista, y en es mismo sentido considerando los costos de las transacciones en las que incurren, ya sean económicas o políticas.

Si trasladamos estos argumentos al terreno de las políticas públicas, veremos que el balance de los costos y beneficios que los actores realizan para tomar decisiones durante el conflicto distributivo, es parte de su comportamiento racional. Sin embargo, el punto a destacar es que el diseño racional de las decisiones está limitado por restricciones de información, por la misma capacidad de lo agentes y por la complejidad de las acciones humanas que no son susceptibles de ser incorporadas en luna función de utilidad. Entonces, ante los límites de la racionalidad para explicar el comportamiento estratégico de los agentes, surgen las normas o convenciones sociales y con ello la importancia de las instituciones.

Ciertamente la conducta racional de los agentes no es la única fuerza que estructura a los mercados económicos y políticos, ya que éstos terminan siendo definidos por el contexto institucional. De ese contexto, surge una gran diversidad de grupos a través de los cuales opera la vida organizada y es donde se materializa la cooperación y el consenso.

La cooperación surge cuando dos o más personas o grupos tienen intereses en común, pero eso no niega la existencia de intereses personales. Dicho de otro modo, las organizaciones existen para promover los intereses de grupo como una vía para ver atendidos los intereses de cada individuo.

Sin embargo, los miembros de un grupo grande no harán sacrificio alguno para contribuir con el logro de los objetivos colectivos, ya que la contribución de cada individuo no será perceptible conforme aumenta el tamaño de la organización.

Es común suponer que si un grupo tiene un incentivo para organizarse a fin de favorecer sus intereses, los integrantes de eses grupo también tendrán un incentivo para apoyar voluntaria y espontáneamente a la organización que trabaja por ese interés mutuo.

La conclusión relevante es que en grupos grandes no existen incentivos para la contribución individual voluntaria para el logro de las metas colectivas, a menos que exista un mecanismo coactivo que obligue a la contribución, se diseñen incentivos selectivos dirigidos a determinadas personas en el grupo, o que el grupo sea a su vez un “producto secundario” de una organización más grande.

De igual forma, suele pensarse que si hay muchos desacuerdos al interior de un grupo, no habrá un esfuerzo voluntario entre los miembros para la cooperación, pero si existe acuerdo sobre las metas y la manera de lograrlas, el grupo será más efectivo. Sin duda que la falta de consenso, va en contra de la eficacia del grupo, pero ello no significa que el consenso hará siempre que se logre la meta colectiva. Esa tendencia a la contribución voluntaria no existe aún cuando haya consenso, ya que eso dependerá del conjunto de incentivos individuales existentes. De esta manera, es necesario distinguir entre los obstáculos por falta de consenso, de aquéllos que corresponden a los incentivos.

### **Bibliografía**

- Buchanan, J., y G. Tullock. *El cálculo del consenso*. Barcelona: Planeta, 1993.
- Elster, Jon. *Tuercas y Tornillos. Una Introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona, España: Gedisa, 1989a.
- . *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. México, DF: FCE, 1989b.
- Granovetter, Mark, y Richard Swedberg. *Max Weber's Vision of Economic Sociology*. Boulder, CO: Westview Press, 2001.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.
- Olson, Marcur. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México, D.F.: Limusa, [1971] 1992.
- Pineda, Nicolás. *Élite política y representación social. Los rasgos biográficos de los gobernadores de Sonora, 1911-2009*. Seminario General de Investigación de El Colegio de Sonora, 11 de julio, 2007., Hermosillo, Sonora: El Colegio de Sonora, 2007.
- Swedberg, Richard. *Economics and Sociology. Redefining their boundaries: conversations with economists and sociologists*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, [1922] 1964.



CAPÍTULO III

La economía institucional

**EL COLEGIO**  
**DE SONORA**  
**B I B L I O T E C A**  
**GERARDO CORNEJO MURRIETA**

Como vimos en el capítulo anterior, abordar el conflicto, la cooperación y el consenso como tema de investigación nos lleva necesariamente a la discusión sobre la acción colectiva, y en ella, los contextos institucionales en los que ésta se lleva a cabo. Por lo tanto, el estudio de las instituciones, su naturaleza y poder explicativo en el análisis de la cooperación y el consenso, representan una prioridad en la presente investigación.

Por lo tanto el presente capítulo no contiene una revisión exhaustiva sobre la teoría institucional, puesto que ese tipo de estudios ya existe;<sup>30</sup> en su lugar, lo que se presenta es una selección de contribuciones teóricas que el institucionalismo en general y la economía institucional en particular ofrecen para el análisis y comprensión de la cooperación y el consenso en la acción colectiva.

#### **Delimitación de la exploración teórica**

La presente exploración se inspira en el tema central de Douglass C. North en *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, que es la cooperación humana y cuyo análisis lo expuso al inicio de los 90'; así como en una propuesta reciente donde plantea una extensión de su análisis conocida como *Understanding the Process of Economic Change* (2005). En su estudio, North analiza la cooperación humana como un elemento clave que permite a las economías obtener ganancias del intercambio, aspecto que según él, fue pieza clave en *La Riqueza de las Naciones* (Smith [1776] 1999) . El énfasis de North para el análisis de la cooperación humana está puesto en la evolución de las instituciones que crean un ambiente hospitalario para soluciones cooperativas ante intercambios complejos propios del desarrollo económico.

---

<sup>30</sup> Véase por ejemplo (Brinton y Nee 2001, Powell y Di Maggio 1999, Ayala 1999), entre otros.

Sin embargo, como no toda la cooperación humana es productiva, como se puede ver en la historia económica mundial en la que se perciben tanto contextos institucionales que inducen al estancamiento económico, como aquéllos que contribuyen al éxito de las economías (North 1990, vii), es necesario enfocar el estudio no sólo en los elementos teóricos que hacen posible la cooperación y el consenso, sino además en el tipo de consenso que deriva en resultados favorables para el desarrollo de las naciones.

Por tal motivo, en el presente trabajo se privilegian aquellos conceptos del institucionalismo económico que por su alcance analítico pueden trasladarse a la cooperación y al consenso en el terreno de las políticas públicas para el desarrollo. Así, la presente entrega pisa la parte que nos interesa de la teoría institucional pero mantiene la mirada en las reformulaciones de las teorías del desarrollo económico y su vinculación con el diseño y ejecución de políticas públicas eficientes, temas que por su naturaleza son motivo del siguiente capítulo.

## **El estudio de las instituciones**

Las instituciones siempre han existido, pero su estudio ha atravesado por diferentes etapas a través de la historia. En nuestros días, el estudio de las instituciones experimenta un resurgimiento en todas las ciencias sociales. Este resurgimiento toma en cuenta, por un lado, una tradición más antigua de la economía política asociada a Veblen y Commons, que se enfocaba en los mecanismos mediante los cuales ocurría la acción social y económica, y por otro, esfuerzos de funcionalistas como Parsons y Selznick para comprender las interconexiones duraderas de la organización política, la economía y la sociedad (Powell y Di Maggio 1999, 34-35).<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Una corriente distinta del pensamiento institucional proviene de campos como la macrosociología, la historia social, y los estudios culturales en donde el conductismo nunca arraigó. Ver (Powell y Di Maggio 1999, 35)



Según Powell y Di Maggio, estas tradiciones se desprestigiaron no necesariamente porque hicieran las preguntas equivocadas, sino porque proporcionaban respuestas muy descriptivas e históricamente específicas, o bien muy abstractas al grado de que carecían de eficacia explicativa. De esta manera, el esfuerzo actual por articular los motivos iniciales de las tradiciones arriba señaladas con los desarrollos contemporáneos en la teoría y el método, constituye no sólo un retorno a las raíces académicas, sino también un esfuerzo por estructurar respuestas nuevas a preguntas viejas acerca del modo en el que los arreglos institucionales conforman, median y canalizan las elecciones de los individuos (Powell y Di Maggio 1999, 35).

Tal es el caso que en los estudios organizacionales y políticos se han señalado acontecimientos difíciles de explicar a través de la perspectiva funcionalista o del enfoque del actor racional. La teoría institucional ha intentado responder a esas anomalías empíricas. En esa tarea no puede esperarse que enfoques de instituciones diferentes converjan en un solo tipo de premisas. Hay muchos nuevos institucionalismos: en la economía, la sociología, la teoría de las organizaciones, la ciencia política, la elección pública y la historia. Todos ellos están de vinculados por la convicción común de que los arreglos institucionales y los procesos sociales son importantes (Powell y Di Maggio 1999, 36).

Destacan para los propósitos de nuestro estudio, la perspectiva sociológica de las instituciones y la perspectiva económica. Los institucionalistas sociólogos dudan que se puedan entender las elecciones y preferencias individuales fuera de las estructuras culturales e históricas en que se encuentran. De esta manera, la tradición sociológica destaca las formas en que se estructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas que a la vez a) limitan la capacidad y tendencia de los actores en su optimización y b) privilegian a algunos grupos cuyos intereses son asegurados por las sanciones y recompensas prevalecientes (Powell y Di Maggio 1999, 45).

La renovada visión de la sociología institucional rechaza las intencionalidades con base en una teoría alternativa de la acción individual que destaca la naturaleza no reflexiva y rutinaria de la conducta humana. Se trata de una teoría de la acción práctica apoyada en principios que reflejan un cambio cognoscitivo en la teoría social contemporánea, de tal forma que se aleja del aspecto racional y calculador de la cognición para concentrarse en procesos y esquemas preconscientes a medida que forman parte de la conducta rutinaria que se da por sentada a través de la actividad práctica (Powell y Di Maggio 1999, 51,65).

Con respecto a la clase de cosas que se pueden institucionalizar, la sociología es más abierta que la economía. Mientras que ésta al igual que la política se concentra en las reglas económicas o políticas del juego, la sociología ve instituciones en todas partes, desde un apretón de manos hasta los departamentos de planeación estratégica.

Sin embargo, en la ciencia de la economía ha sido evidente el rechazo hacia el supuesto neoclásico de la eficiencia en las transacciones, que supone ausencia de costos e información completa; y al mismo tiempo a logrado incorporar al análisis económico, con la ayuda de la sociología, una serie de principios que tienen que ver con patrones subjetivos que son propios de las instituciones informales. A su vez, al propiciarse un intercambio intelectual con la ciencia política ha sido posible el surgimiento de la economía política positiva, en la cual el análisis económico renovado se análisis se extiende a las instituciones y los mercados de naturaleza política (Nee [1998] 2001, 1).

Esta interdisciplinariedad ha favorecido a la ciencia de la economía, pues ha tomado de los temas clásicos de la sociología el interés por las instituciones sociales y sus efectos en la acción social y económica. Recíprocamente, el nuevo institucionalismo en economía ha llevado a sociólogos a estudiar el fenómeno económico desde una nueva perspectiva.<sup>32</sup>

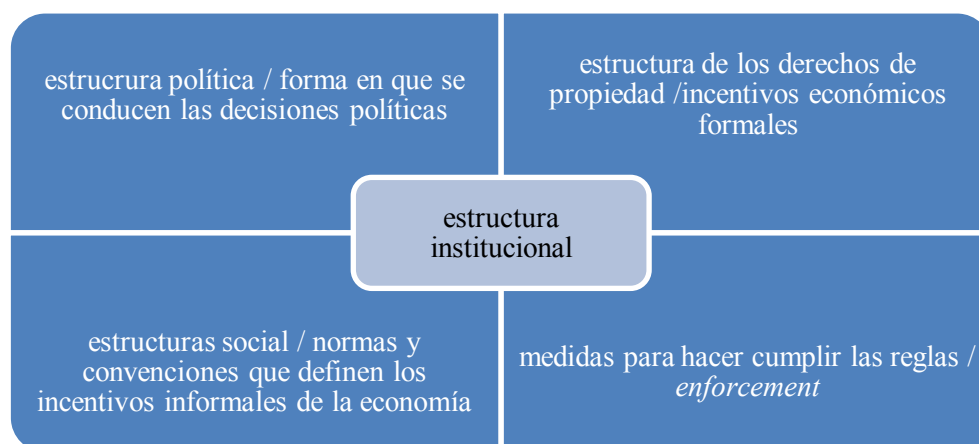
---

<sup>32</sup> Idem, p. 2

Cualquiera que sea la disciplina desde la cual abordemos el institucionalismo, encontraremos un piso común: se rechazan reduccionismos conductistas (instituciones como simples epifenómenos sociales) y “economistas” (instituciones como realidad incómoda para los supuestos estrechos de la microeconomía); se reconoce que los arreglos institucionales son importantes en la explicación de la vida social, económica y política. Sin embargo, como cada enfoque tiene sus fortalezas y debilidades derivadas de sus propios supuestos, es conveniente explorar qué pueden ofrecerse mutuamente, en lugar de elegir entre uno y otro (Romero 1999, 19-20). Esa es la actitud que prevalece en la presente investigación.

Entonces, para los propósitos de la presente exposición, diremos que la estructura de reglas para lograr el bienestar en una sociedad, consiste en: a) una estructura política que especifica la forma en la que llevamos a cabo elecciones de naturaleza política, b) la estructura de los derechos de propiedad que define los incentivos económicos formales, y c) la estructura social (normas y convenciones) que define los incentivos informales de la economía. La eficacia de esta estructura institucional, dependerá de qué tan eficiente es el sistema que obliga al cumplimiento de esas reglas (North 2005, 49).

Diagrama #1



## La economía institucional

¿Cómo es que surge el interés renovado de las instituciones en el ámbito de la economía en nuestros días? y ¿por qué optar por la teoría de la economía institucional para explorar el tema de la cooperación y el consenso?

Veamos. La importancia que los clásicos habían conferido a las instituciones se fue diluyendo con el tiempo al grado de que el análisis económico fue desarrollado para un mundo sin instituciones. Incluso, en nuestros días, la economía neoclásica nos ayuda a entender la operación de los mercados en economías desarrolladas, pero no ha intentado explicar cómo esos mercados y el conjunto de economías evolucionan. Y no puede hacerlo porque su modelo explicativo supone que: a) no hay fricción en los mercados, en tanto que no reciben intervención del exterior y en consecuencia no necesitan canalizar recursos para el proceso de intercambio, lo que significa que no hay costos de transacción; b) el mercado es estático en el sentido de que no considera la dimensión temporal; y c) la intencionalidad de los agentes no influye, o sea que no se preocupa por comprender la forma en la que los individuos realizan sus elecciones (North 2005, 65, Prajapati y Trivedi 1999, 87-104).

De esta manera, la importancia renovada que resurge en la economía por las instituciones obedece a una necesidad de estudiar el intercambio en su contexto institucional. Permítaseme hacer un poco más explícito este proceso de surgimiento-decaimiento-resurgimiento del estudio de las instituciones en la economía.

El interés por las instituciones en esta disciplina se remonta, como quedó anotado en páginas atrás, a una tradición antigua de la economía política asociada a Veblen y Commons que se concentraba en los mecanismos mediante los cuales ocurría la acción social y económica.

Thorstein Veblen (1875-1929), quien junto con John Commons (y Wesley Mitchel) fundó la *American School of Economic Thought* <sup>33</sup> (Hodgson 1994, 58), criticó severamente al capitalismo y al modelo preponderante de la economía neoclásica (*mainstream*). En esa crítica, Veblen tuvo la habilidad de conectar una variedad de campos de la vida social con la ciencia económica a través de sus distintos trabajos como *The Theory of the Leisure Class*, *The Nature of Peace*, *The Higher Learning in America*, *The Instinct of Workmanship and the State of the Industrial Arts*, *The Economic Theory of Woman's Dress*, entre otros (Veblen 1943). Para Veblen, el proceso económico era el proceso de la acción humana, ya que es la percepción humana la que determina el uso de las propiedades y el capital en general; y esa acción humana es un proceso de cambio en los hábitos de pensamiento del hombre (Daugert 1950, 40). Además, influido por la teoría biológica darwiniana, Veblen veía a la economía como una ciencia evolutiva basada en la selección natural (Simich y Tilman 1985, 10-15).

Desde entonces, Veblen ya sostenía que el término institución no sólo se refería a estructuras físicas como Bancos, Hospitales, Universidades, etc; sino que esencialmente las instituciones son los hábitos de pensamiento prevaecientes en las personas, la manera de pensar y la forma en la que aprehenden una relación determinada. Stanley Daugter ubica a Veblen en los tres primeros niveles de la siguiente tabla, en cuanto a la concepción del término institución:

---

<sup>33</sup> Esta escuela prosperó en el periodo de entre guerras y declinó después de la segunda guerra mundial

## NIVELES DE CONCEPTUALIZACIÓN DEL TÉRMINO INSTITUCIÓN

NIVEL	DESCRIPCIÓN
1°	Las instituciones son los más amplios hábitos de pensamiento en una determinada comunidad con relaciones y funciones particulares entre los individuos.
2°	En tanto hábitos de pensamiento, las instituciones son principios, costumbres, cánones, leyes, etc.
3°	Las instituciones son “teorías de la vida”, “actitudes espirituales”, o simplemente, ideologías.
4°	Instituciones son el producto de esos hábitos, principios o ideologías, la acción específica o la creencia que está implícita en esa institución, o el resultado de su aplicación.
5°	Reduciendo esas “teorías de la vida” a los individuos que las poseen, se puede hablar de determinado carácter o personalidad, cuyo pensamiento seguirá un típico patrón de conducta (institucional).

*Fuente: Elaboración propia a partir de Daugter 1950, pp 48-50*

Según Hodgson, la declinación de la fuerza que Veblen<sup>34</sup> le imprimió al estudio de las instituciones, se debió a una serie de imprecisiones en las que incurrió al plantear su idea de la selección natural, así como al hecho de no haber concretado un sistema teórico adecuado de la industria, la tecnología y la macroeconomía (Hodgson 1994, 59).

Sin embargo, un destacado seguidor de Veblen, John Roger Commons o “John R.” como él solía identificarse, logró fortalecer la teoría institucionalista a partir de algunas de las ideas de Veblen sobre la selección natural de las instituciones, sólo que Commons insistía en que esa evolución era más artificial que natural (Commons [1934] 1990).

Sobre Commons (1862-1945) puede percibirse que vivió el ciclo de surgimiento de la economía institucional en el contexto de la industrialización norteamericana. Definía a la

<sup>34</sup> Para una crítica sistemática a la obra de Veblen, véase (Tilman 1991, Simich y Tilman 1985).

institución económica como una acción colectiva controlada por la acción individual, pues basado en su experiencia, sostenía que las motivaciones humanas surgen de innumerables maneras (Perlman 1950).

Quienes han estudiado a mayor profundidad la evolución de la teoría institucional, nos advierten que los nuevos desarrollos sobre institucionalismo también guardan una enorme deuda con Karl Polanyi y Max Weber; y más recientemente con Reinhard Bendix y Harry Eckstein. Además, la nueva discusión en el ámbito de las ciencias sociales que plantea recuperar a las instituciones como centro de análisis, puede encontrarse en Katzeinsein, Skocpol y Hall en el terreno de la sociología histórica; Douglass North en la historia económica; así como March y Olsen, y Powell y DiMaggio en la sociología de las organizaciones (Romero 1999, 8, Powell y Di Maggio 1999, 35).

De este grupo de teóricos, es Douglass North el principal protagonista de un impulso renovado de la economía institucional conocida como neoinstitucionalismo económico. En ese impulso, North provee una interesante discusión teórica acerca del comportamiento de los agentes económicos y políticos en un contexto institucional. Además, su habilidad para hacer converger una serie de principios provenientes de la economía, la sociología y la ciencia política, en una perspectiva esencialmente histórica, hacen de ese cuerpo teórico un mirador atractivo para estudiar la cooperación y el consenso en el marco de la acción colectiva.

### **El Neoinstitucionalismo Económico**

Más allá de la descripción sobre lo que los teóricos han planteado o dejado de plantear sobre el neoinstitucionalismo, el aspecto a destacar aquí es la manera en la que las instituciones son

concebidas para la comprensión y solución de los problemas humanos. Con esto me estoy refiriendo a la importancia que el neoinstitucionalismo económico ha prestado a la ideología y al Estado en el surgimiento y mantenimiento de las instituciones.

En la medida en que los intercambios entre los individuos se vuelven más especializados y complejos, los contratos requieren de una tercera parte que los haga cumplir, lo cual ha sido atendido por el Estado. Sin embargo, las formas en las que el Estado define los derechos de propiedad varía mucho, y los ciudadanos considerará a la legitimidad de las instituciones, dependiendo de sus ideologías.

Cuando el consenso ideológico es elevado, la conducta oportunista es limitada. Cuando ese consenso es bajo, los costos de transacción son más altos y el cambio institucional es más costoso. De esta manera, el consenso ideológico representa un buen sustituto de las reglas formales (Powell y Di Maggio 1999, 38).

A partir de esas consideraciones, los supuestos básicos del neoinstitucionalismo económico que a continuación se presentan, son tomados esencialmente de Douglass North (2005, 1990) con énfasis en la extensión que él mismo hace de las herramientas analíticas de esta disciplina para explicar el cambio económico, en virtud de su propuesta para explicar la forma en la que los humanos elegimos y tomamos decisiones, basados no sólo en principios racionales sino también en modelos subjetivos que explican la manera como percibimos los problemas y diseñamos soluciones.

En sus primeros trabajos sobre institucionalismo económico, North (1990) colocó a las instituciones en el centro de la comprensión de las economías, en virtud de que estas constituyen la estructura de incentivos que pueden dirigirla al crecimiento o al estancamiento, y cuya influencia persiste a lo largo de tiempo. Entonces, North veía que tal persistencia tiene su



explicación en la manera en que los humanos interpretan su contexto, pero lo que no consideró en sus primeros estudios era el carácter del cambio social y la forma de comprender ese cambio.

En general, dice North, el nuevo institucionalismo económico ha sostenido que las instituciones y su evolución deben ser explicadas en términos de la intencionalidad de los humanos. En efecto, en desarrollos posteriores North (2005) demostró que la llave del cambio económico es la intencionalidad de los agentes, que esa intencionalidad es guiada por la percepción que los mismos hacen de los problemas, y que dichas percepciones son determinadas por constructos mentales alimentados de una serie de creencias que provienen de la herencia cultural y el aprendizaje de cada individuo. De esta manera, es a partir de sus percepciones como los actores realizan elecciones o toman decisiones para producir resultados que reduzcan la incertidumbre política, social y económica de las organizaciones en la consecución de sus metas.

Diagrama # 2



El cambio económico, es en su mayor parte un proceso deliberado y constreñido por la percepción de los actores acerca de las consecuencias de sus acciones, y a su vez, esas

percepciones provienen del conjunto de creencias atribuibles a los mismos actores que son utilizadas para explicar el entorno.

Estas explicaciones que los individuos desarrollan son construcciones mentales derivadas de sus experiencias, contemporáneas e históricas. Sin embargo, el aprendizaje humano es más que la acumulación de experiencias de un individuo en su vida, sino también experiencias acumuladas que provienen desde generaciones pasadas. Entonces, el aprendizaje acumulado de una sociedad y materializado en el lenguaje, memoria humana y un sistema de símbolos, incluye creencias, mitos y maneras de hacer las cosas, y eso es lo que constituye la cultura de la sociedad.

Esta cultura, añade North, no sólo determina el desempeño de la sociedad en un momento determinado, sino que a través de sus estructuras constriñe a los agentes y contribuye con el proceso de cambio a través del tiempo. Por esta razón, el centro de atención para explicar el cambio institucional y el desempeño económico, tenemos que situarlo en el aprendizaje humano: lo que se aprende, cómo se comparte entre la sociedad y cómo se da el proceso incremental en el que las creencias y preferencias cambian y dan forma al desempeño de las economías a través del tiempo (North 2005, viii).

Específicamente, el desempeño de una economía es resultado a su vez de cambios ocurridos en: a) la calidad y cantidad de individuos (teoría de la demografía); b) el stock del conocimiento humano, sobre todo aquel que se aplica al dominio de la naturaleza; y c) en el marco institucional que define la deliberada estructura de incentivos de una sociedad. De esta forma, la clave para mejorar el desempeño económico a partir del esfuerzo deliberado de los individuos por controlar su entorno, tiene su énfasis en el cambio institucional con las consecuentes implicaciones para el cambio demográfico y el stock de conocimiento (North 2005, 1)

Es necesario precisar que el modelo explicativo del neoinstitucionalismo económico tiene su punto de partida en el fenómeno de la escasez y en la competencia por los recursos escasos. Entonces, la estructura que los individuos generan para imponer orden en esa competencia determina la forma en la que el juego es desarrollado, y dado que los mercados políticos y económicos interactúan en esa competencia, la evolución de su estructura es la pieza fundamental para explicar el desempeño económico.

En esa competencia la incertidumbre puede ser reducida por esos constreñimientos construidos pero nunca es eliminada, generando resultados inciertos que reflejan a) nuestro entendimiento imperfecto del entorno y b) la imperfección de las reglas formales y los mecanismos informales que utilizamos (North 2005, 2).

Detengámonos un momento en eso del entendimiento imperfecto. La “realidad” del sistema político y económico nunca es conocida, sólo tenemos interpretaciones de la información que percibimos a partir de un conjunto de creencias sobre la naturaleza de esa “realidad”. Esta idea de North es perfectamente coherente con la percepción de la sociología del conocimiento que establece que la realidad es una construcción social apoyada en un sistema de símbolos (Berger y Luckman 1991).

En esta construcción social que hacemos de los problemas que enfrentamos interfiere nuestro sistema de creencias el cual puede ser ampliamente acogido por la sociedad reflejando un consenso de creencias, o bien, pueden existir diferencias en su aceptación reflejando divisiones fundamentales en la percepción que se tiene de la sociedad (North 2005, 2). En este sentido, las creencias dominantes provenientes de actores en posición de diseñar las políticas, resultan en una creciente estructura de instituciones que determinan el desempeño económico y político de una sociedad.

Siguiendo este razonamiento, el cambio ocurre constantemente en la medida en la que los actores, basados en su percepción sobre las oportunidades y amenazas del entorno, implementan políticas y diseñan instituciones formales para mejorar sus posición en la competencia y reducir la incertidumbre. Al hacerlo, inciden en cambios en el sistema de creencias que derivan en nuevas maneras de percibir la realidad. El resultado es el surgimiento de una nueva matriz institucional con nuevos constreñimientos informales que van influyendo en la aparición de nuevas reglas formales. De ahí surgen nuevas políticas en virtud de nuevos esfuerzos de los agentes por mejorar su posición en la competencia y continuar reduciendo la incertidumbre en un proceso de cambio sin fin. (North 2005, 3, 51-52).

Por ejemplo, en los programas de desarrollo social que el gobierno mexicano viene implementado desde hace algunos años para el combate a la pobreza, subyace la creencia de que al promover la equidad en el acceso a los servicios de educación y salud complementados con apoyos para alimentación, se garantizará que los segmentos de población en condición de marginación y pobreza, se incorporarán a la vida productiva y saldrán de su condición precaria. Independientemente de que se trata de una política indispensable y a todas luces justa, lo que resulta evidente es que el posicionamiento político en el mercado de los actuales ejecutores de este programa se verá favorecido. Este es un ejemplo entre muchos, en el que los actores buscan mejorar su posición en la competencia, utilizando la política pública.

Además, en la estrategia de este programa sobresale el principio de la corresponsabilidad que tienen las familias por cumplir con determinadas obligaciones, tales como la de inscribir a sus hijos a la escuela, asistir periódicamente a citas médicas y acudir a sesiones comunitarias, entre otras. De esta forma se está alterando el significado del subsidio gubernamental y la imagen del gobierno. Es decir, lo que antes se entendía como una obligación exclusiva del gobierno por

canalizar recursos para el combate a la pobreza, ahora se empieza a percibir como un compromiso entre las familias y dicho gobierno en el marco de responsabilidades compartidas.

Pero aún hay más. Conforme este programa avance, el diseño original comenzará a verse superado, en virtud de que una vez que los individuos salen de su condición de miseria y ya están equipados con determinadas capacidades (nuevos conocimientos y habilidades, mejor salud, etc.), no encontrarán en la economía un lugar para desempeñarse, en virtud de los estragos del actual mercado laboral interno dada la existencia de un sistema económico esencialmente ineficiente por razones que no corresponde discutir aquí.

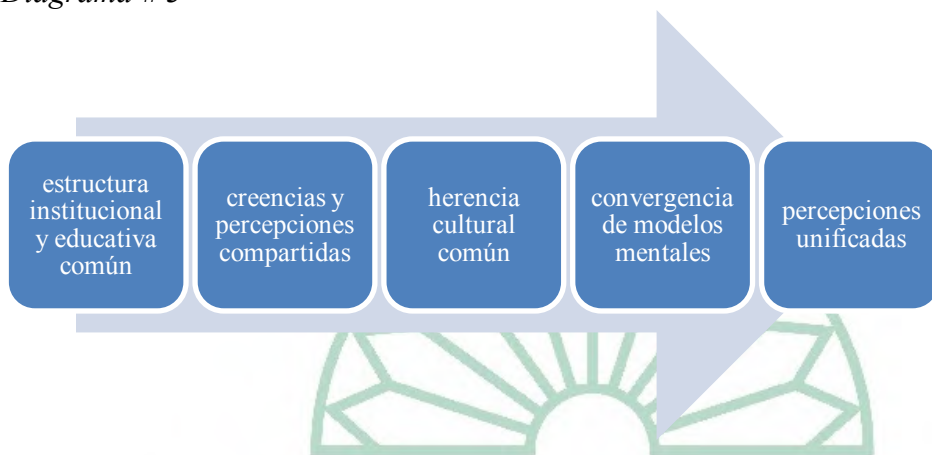
Esta condición está dando lugar en la esfera gubernamental al diseño de nuevas políticas y estrategias a fin de promover la complementariedad de dichas políticas y promover la existencia de mercados eficientes. Con esto se iniciará un ciclo más en el proceso sin fin que teóricamente ha quedado expuesto atrás.

Regresando a la discusión teórica y de acuerdo con lo expuesto hasta aquí, puede afirmarse que la clave para entender el proceso de cambio es la intencionalidad de los actores que ejecutan el cambio institucional y partir de su comprensión de los problemas. Sin embargo, es posible que dada la percepción imperfecta que los actores tienen de un entorno tan complejo como el humano, las consecuencias se desvíen radicalmente de las intenciones y la incertidumbre persista o se amplíe. Esto es así en virtud de que la información y la retroalimentación imperfecta subyacen en el carácter de la incertidumbre. Por cierto, esta percepción imperfecta de la "realidad" también hace que nuestros puntos de vista sobre el entorno sean contrastantes y conflictivos (North 2005, 23).

Tales puntos de vista conflictivos provienen de modelos mentales divergentes debido a que experimentamos procesos de aprendizaje distintos. Aprendemos a partir de la experiencia actual y la experiencia heredada que ayudan a definir las clasificaciones que hace la mente. Sin

embargo, en la medida en la que se induzca hacia una estructura institucional y educativa común resultarán creencias y percepciones compartidas, que al traducirse en una herencia cultural común, la divergencia de los modelos mentales se tenderá a reducir, ya que se transfieren percepciones unificadas de una generación a otra (North 2005, 27).

*Diagrama # 3*



En nuestro ejemplo anterior, es bastante posible que las próximas generaciones de ciudadanos hereden ese principio de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, a diferencia de los modelos que nosotros heredamos basados en la idea del subsidio indiscriminado y el paternalismo, que si bien aún persisten, se empiezan a combinar con otras maneras de hacer las cosas.

Sin embargo, North va más allá en la explicación sobre cómo los humanos aprendemos. Apoyado en diversos autores del campo de la neurociencia,<sup>35</sup> concluye que el aprendizaje requiere de una estructura para interpretar la información recibida por los sentidos. La parte inicial de esa estructura es la genética, pero el resto de las partes es resultado de las experiencias del individuo, tanto con el medio físico como con el entorno sociocultural y lingüístico. Esta estructura consiste en categorías que evolucionan gradualmente desde la infancia hasta la edad en

<sup>35</sup> En análisis de North aparecen autores como Donald Merlin y Friedrich Hayek, entre otros.

la que podemos organizar las percepciones y retener en la memoria resultados analíticos y experiencias.

Al construir estas categorías configuramos modelos mentales para explicar e interpretar el entorno típicamente en función de una meta. Tanto las categorías como los modelos mentales evolucionan con el tiempo en la medida en la que tenemos nuevas experiencias, las cuales pueden fortalecer las categorías y modelos iniciales o modificarlos. Entonces, los modelos mentales pueden redefinirse constantemente a partir de nuevas experiencias, incluso mediante el contacto con nuevas ideas (North 2005, 25). Las políticas públicas son un vehículo adecuado para propiciar nuevas experiencias y la investigación científica junto con la vinculación que vayamos construyendo con otras naciones, son una fuente invaluable de nuevas ideas.

¿Pero qué tanto podemos influir en las experiencias que enfrentamos a fin de incidir en nuestros modelos mentales en la forma deseada? ¿Es posible evitar algún tipo de experiencia? En concreto, ¿qué tan deliberadas son nuestras decisiones y cómo comprender la intencionalidad de nuestra conciencia? Veamos qué dice North.

El problema de la conciencia es el problema de explicar cómo los procesos neurobiológicos en el cerebro generan nuestros subjetivos estados de conciencia, cómo esos estados son reconocidos en las estructuras del cerebro, y cómo la conciencia funciona en nuestras vidas, aspectos que resultan fundamentales para comprender la intencionalidad humana (North 2005, 38).

La extraordinaria variedad de acciones humanas muestra productos complejos de la manera como la conciencia interactúa con las experiencias humanas, produciendo individuos con características y creencias específicas, y generando patrones de comportamiento social que han configurado hasta nuestros días el cambio económico. Ejemplos de ello pueden ser Mozart o Einstein por el lado de los genios; Hitler o Stalin por el lado del “salvajismo”, o los grupos

religioso como católicos, protestantes y musulmanes por el lado de la intolerancia al disenso (North 2005, 39).

La conciencia dice North citando a Edelman y Damasio, se divide en dos niveles. El primario o básico que consiste en estar mentalmente consciente de las cosas en el mundo, tener imágenes mentales del presente, y corresponde al estado no lingüístico y no semántico de los animales. El segundo nivel es el de la conciencia extendida que implica el reconocimiento de un sujeto pensante acerca de sus acciones o afectos. Estamos conscientes de que somos conscientes.<sup>36</sup>

La experiencia humana consciente ha propiciado el crecimiento de la cultura y ésta es la de la historia. La historia no es una simple crónica sino una interpretación que incluye supuestas causas y valores. Nunca podremos descifrar completamente las complejas interconexiones entre los atributos genéticos y culturales, pero su combinación nos ayuda a darle sentido a la condición humana.

La expansión de la conciencia del estado primario a la conciencia superior tiene dos características, a) el desarrollo imaginativo de explicaciones mediante supersticiones, mitos, dogmas y religiones; b) el desarrollo de instituciones cada vez más complejas y artefactos que revelan la intencionalidad de la conciencia. Además, una mayor autoconciencia ha generado esfuerzos más elaborados para estructurar el entorno, tales como el desarrollo del lenguaje y sistemas simbólicos que han hecho posible complejas formas de organización humana. Lo anterior nos ayuda a confirmar la idea que subyace en el centro de esta discusión: la historia de sensaciones acumuladas en nuestros recuerdos y las imágenes mentales construidas en el transcurso del tiempo, nos ayudan a formar categorizaciones de lo que percibimos basadas en valores y es así como se forma el significado que asignamos a las cosas (North 2005, 40-41).

---

<sup>36</sup> North enfatiza que la conciencia y las emociones son inseparables; además la conciencia es diferenciable de los escrúpulos morales. Ver North 2005, 40.



Como el lector podrá constatar, el neoinstitucionalismo económico pone en el centro de sus explicaciones a nuestra intencionalidad. Nótese que no es la intencionalidad puramente racional que promueve la economía neoclásica y que ha sido motivo de rechazo en el ámbito de las ciencias sociales, en virtud de su alejamiento de las cuestiones morales, los roles, las clases sociales y en general los sistemas de acción (Escalante 1992, 27).

Conviene reconocer sin embargo que ante el concepto de racionalidad basado en la idea de un conjunto de medios con arreglo a fines, ha surgido una reflexión interesante en el sentido de que nunca encontramos acciones aisladas cuyos fines y medios puedan ser premeditados y calculados. Más bien, los hombres están inmersos en corrientes de actividad y sólo en la experiencia de la acción pueden saber cómo se hacen las cosas. Por lo tanto, una acción es “racional” para esta perspectiva, en la medida en que es coherente con una *manera de hacer* las cosas (Escalante 1992, 29).

De cualquier manera, un aspecto que no debemos subestimar es el hecho de que la intencionalidad de nuestra conciencia también es percibida como una fuente de conflicto. Los mitos, supersticiones y religiones en épocas tempranas tuvieron mucha influencia en su rol de establecer el orden y la conformidad. La conformidad ideológica religiosa, según el ejemplo que pone North, hoy en día es un esfuerzo por reducir los costos del mantenimiento del orden, pero genera costos sociales adicionales al impedir el cambio institucional y generar fuentes de conflicto humano sin fin, ante el desacuerdo de las religiones en competencia. Entonces la expansión de la conciencia en este sentido no sólo es la fuente de preguntas creativas del humano que enriquecen a la civilización, sino que también ha sido fuente de intolerancia, prejuicios y conflicto humano (North 2005, 42).

La conformidad resulta costosa en un mundo con incertidumbre y produce estancamiento en el largo plazo en la medida en que los hombres enfrentan nuevos retos que requieren una

creación institucional innovadora, ya que nadie conoce a plenitud el camino correcto para la supervivencia. Entonces, la diversidad institucional que provee un amplio rango de elecciones es una característica de supervivencia superior, como lo fue el protestantismo en el marco del renacimiento y como lo es ahora la diversidad política en Europa occidental al crear estructuras institucionales diversas y opuestas, que fueron cruciales para el crecimiento relativo de Europa y son esenciales para el intercambio mundial (e impersonal) de la economía actual (North 2005, 43).

Ante esa diversidad, las tres fuentes del cambio económico (demografía, acervo de conocimiento y tecnología) son alteradas, generando externalidades y nuevos problemas, que demandan complejas estructuras institucionales. Las instituciones como estructuras de incentivos han promovido la inversión en la expansión y la aplicación de ese nuevo conocimiento y tecnologías, para resolver el problema de la escasez humana.

Las implicaciones que esto tiene para la conciencia y la intencionalidad, es que la alteración de estas fuentes del cambio económico ha expandido el potencial creativo de la humanidad, que en combinación con las diversas culturas ha producido distintas respuestas ante los nuevos problemas surgidos de estos cambios. Pero estas respuestas no siempre han sido creativas y productivas. En algunos casos, la forma en la que las experiencias (nuevos problemas) han interactuado con la conciencia ha conducido a instituciones que llevan al estancamiento con la resultante frustración social (North 2005, 44).

Entonces, la creciente brecha entre el bienestar económico creado por incentivos diferentes (según el país de que se trate) para la inversión y la aplicación del conocimiento que permita resolver los problemas económicos, ha producido nuevos conflictos, en virtud de la rigidez del sistema de creencias prevalecientes en cada nación en cuanto al uso del conocimiento. Un ejemplo sugerido por el mismo North acerca del estancamiento, es el que ha provocado el

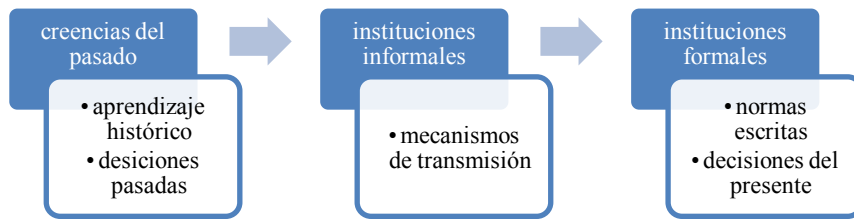
fanatismo religioso en el medio musulmán, que tiene que ver con el tema de la conformidad religiosa.

El problema no es menor. Así como la estructura de incentivos es reflejada en la estructura institucional, también la estructura de los mercados políticos y económicos refleja, como ya hemos dicho, las creencias de aquellos en posición de hacer las reglas del juego, y que las ejecutan para obtener los resultados deseados, pero desafortunadamente también existe el riesgo de obtener consecuencias no deseadas en virtud de que sus creencias son incorrectas (North 2005, 50). Pero las cosas no paran ahí, el problema se agrava cuando estas creencias incorrectas son transmitidas a la siguiente generación en forma de cultura, materializada a través de normas, valores e ideas.

Esto es posible en virtud de que la estructura institucional es considerada como el aprendizaje de las pasadas generaciones transmitido como cultura a la estructura de creencias de las generaciones presentes. Este mecanismo operaría así: mientras que las reglas formales de la sociedad reflejarán esta herencia, los constreñimientos informales (contenidos en comportamientos, convenciones y códigos de conducta auto impuestos) serán el principal transmisor de dicha estructura institucional (North 2005, 51).

Este mecanismo nos conduce a comprender un aspecto esencial del proceso de cambio y su naturaleza histórica: las elecciones en el presente están constreñidas por elecciones hechas en el pasado, o en otras palabras por la herencia de instituciones acumuladas desde el pasado. Este fenómeno es conocido en la jerga de la historia económica como *path dependence*, en el cual los arreglos heredados y modificados a partir de nuestro aprendizaje, no sólo definen el juego económico y político sino que también determinan quién tendrá acceso al proceso de toma de decisiones (North 2005, 52).

#### Diagrama # 4



#### Conclusiones

Hasta donde se puede apreciar con los elementos expuestos en este capítulo, el neoinstitucionalismo económico es adecuado para explicar los comportamientos estratégicos de los agentes en situación de conflicto y construcción de consenso, ya que considera no sólo los elementos estructurales del contexto en el que se desenvuelven los agentes en conflicto, sino también los microfundamentos de sus conductas. De la misma manera toma en cuenta no sólo la racionalidad del actor y sino también los elementos subjetivos que subyacen en su intencionalidad.

El modelo explicativo del neoinstitucionalismo económico tiene su punto de partida en el fenómeno de la escasez y en la competencia por los recursos escasos, situación que lo acerca a los supuestos de la teoría del conflicto revisada en el capítulo primero. Entonces, la estructura que los individuos generan para imponer orden en esa competencia determina la forma en la que el juego es desarrollado. En tal sentido, los actores diseñan las reglas para regular la competencia y diseñar la estructura de incentivos del juego, que habrán de incidir en el desempeño económico y político del conjunto social.

Tal desempeño es producto de la intencionalidad de los agentes (elecciones o decisiones), misma que proviene de la percepción que ellos tienen del entorno a partir de los modelos mentales estructurados por sus sistemas de creencias, los cuales se ven reflejados en las reglas del juego señaladas.

Las creencias dominantes corresponderán a aquellas que poseen los actores en condiciones de definir las políticas y las reglas, con las cuales aspiran a mejorar su condición en la competencia. Estas políticas pueden incidir en cambios en la percepción de la realidad, lo cual incide en nuevas instituciones y a su vez en nuevas políticas, para reiniciar un ciclo sin fin. Esta relación entre la matriz institucional, el sistema de creencias y las políticas, es un elemento más que justifica el uso del neoinstitucionalismo económico para analizar los mecanismos de cooperación y consenso en las políticas públicas.

El punto aquí es reconocer la influencia del sistema de creencias no sólo como transmisor de las reglas informales acumuladas en el pasado hacia las reglas formales del presente, sino además como la causa de las distintas percepciones que se generan entre los agentes y que definen el grado de conflictividad que los agentes le asignan a las situaciones de su entorno.

El marco de escasez y competencia referido atrás, hace que las organizaciones inviertan en determinadas habilidades y conocimientos para sobrevivir en ese escenario. Esos nuevos conocimientos son una fuente adicional que hace evolucionar a las percepciones sobre las oportunidades y amenazas del entorno. Al evolucionar estas percepciones, lo hacen también las elecciones, lo cual termina alterando la matriz institucional y generando nuevos incentivos. Este cambio en la matriz institucional tiene una incidencia favorable sobre los procesos de cooperación, siempre y cuando se transite de un sistema de juego suma cero a otro de suma positiva.

Por lo tanto, el sistema de creencias y los modelos subjetivos que los actores construyen para interpretar la información que perciben, pueden ser alterados por nuevas experiencias, que pueden consistir en nuevos conocimientos y el contacto con nuevas ideas y culturas.

### ***Bibliografía***

- Ayala, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México, DF: FCE, 1999.
- Berger, y Luckman. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu, 1991.
- Brinton, Mary C., y Victor Nee. *The New Institutionalism in Sociology*. Editado por Mary C. Brinton y Víctor Nee. Stanford, CA: Stanford University Press, 2001.
- Commons, John R. *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, [1934] 1990.
- Daugert, Stanley Matthew. *The Philosophy of Thorstein Veblen*. New York: King's Crown Press/Subsidiary of Columbia University Press, 1950.
- Escalante, Fernando. *Ciudadanos Imaginarios*. México: El Colegio de México, 1992.
- Hodgson, Geoffrey M. «The Return of Institutional Economics.» En *The Handbook of Economic Sociology*, de Neil J. Smelser y Richard Swedberg, editado por Neil J. Smelser y Richard Swedberg, 58-76. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Nee, Víctor. «Sources of the New Institutionalism.» En *The New Institutionalism in Sociology*, de Mary C. Brinton y Víctor Nee, editado por Mary C. Briton y Víctor Nee, 1-16. Stanford, CA: Stanford University Press, [1998] 2001.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.
- . *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.
- . *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.
- Perlman, Selig. «John Rogers Commons, 1862-1945.» En *The Economics of Collective Action*, de John R. Commons, 1-7. Nueva York: The MacMillan Company, 1950.
- Powell, Walter W., y Paul J. Di Maggio. «Introducción.» En *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, de Paul J. Di Maggio y Walter W. Powell, 35-75. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Prajapati, y Trivedi. *Applied Microeconomics for Public Policy Makers*. New Dehli: Indian Institute of Management and Harvard University, 1999.
- Romero, Jorge J. «Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías.» En *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, de Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio, 7-34. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Simich, Jerry L., y Rick Tilman. *Thorstein Veblen: a reference guide*. Boston, MASS: G.K Hall & Co, 1985.
- Smith, Adam. *The Wealth of Nations*. England: Penguin Books, [1776] 1999.
- Tilman, Rick. *Thorstein Veblen and his Critics, 1891-1963*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.
- Veblen, Thorstein. *Essays in Our Changing Order*. Nueva York: The Viking Press, 1943.



CAPÍTULO IV

Los mecanismos de la cooperación y el consenso

**EL COLEGIO**  
**DE SONORA**  
**B I B L I O T E C A**  
**GERARDO CORNEJO MURRIETA**

¿Cómo los agentes entran en conflicto y cómo construyen acuerdos? o bien ¿qué es lo que hace posible la cooperación y el consenso?, son interrogantes que el lector tal vez podría responder a partir de los elementos expuestos hasta aquí. Sin embargo, es necesaria una tarea adicional de abstracción que nos permita conectar las conclusiones de los capítulos previos con el tema de la cooperación y el consenso.

Si bien en capítulos anteriores quedó expuesta la estrecha relación entre el conflicto y la cooperación por un lado, y la existencia de ideologías e intereses divergentes en la acción colectiva por otro, ahora me enfocaré en el rol que juegan las instituciones en la determinación del conflicto y las acciones cooperativas que conducen al consenso.

### **¿Cómo los agentes entran en conflicto?**

Sobre esta pregunta la teoría institucional en general ofrece algunas explicaciones sobre el conflicto y el rol de las ideologías, las manifestaciones simbólicas y rituales, así como el problema distributivo de los recursos escasos al que conducen las diferencias de intereses. Sin embargo, a través del neoinstitucionalismo económico podremos vincular esas explicaciones entre sí y diseñar un marco de análisis que permita operar esos conceptos en el terreno del desarrollo económico en general y de las políticas públicas en particular, lo cual será abordado en el próximo capítulo.

#### Escasez, competencia e ideología

El origen del conflicto se encuentra en el fenómeno de la escasez, el cual da lugar a una competencia por los recursos escasos en los mercados económico y político, y a una lucha por



controlar el proceso de definición de las reglas de dicha competencia, en la que los comportamientos de los agentes son explicados por ideologías o sistemas de creencias divergentes. Sin embargo, en virtud de que los sistemas de creencias proveen de una percepción imperfecta de la realidad, surge una brecha entre las metas deseadas y los resultados alcanzados, generándose una fuente adicional de tensión y conflicto. Paso inmediatamente a explicar estas proposiciones.

Desde el momento en el que los recursos son limitados y los deseos de los individuos son ilimitados, hace acto de presencia el fenómeno de la escasez, el cual es considerado como el problema económico fundamental según la teoría económica (Prajapati y Trivedi 1999). Este criterio es extendido al mercado político en el análisis institucional para reconocer que también los recursos son escasos en este tipo de mercados. La diferencia es que la modelación de un mercado político es mucho más compleja en virtud de los factores que entran en juego, tales como las normas morales, respuestas de comportamiento no racional, el tipo de cognición que requieren las decisiones políticas y la mezcla de comportamientos racionales egoístas y oportunistas (supuesto de la economía) con creencias ideológicas, entre otras (North 2005, 56).

Por lo tanto, para el neoinstitucionalismo económico, el punto de partida es la existencia de escasez y la inevitable competencia por los recursos escasos, y es precisamente este elemento, la escasez, uno de los aspectos que aparece en el centro del análisis de la teoría del conflicto, según quedó expuesto en el primer capítulo. Recuérdense que desde entonces veíamos que el conflicto social, en términos de Weber, se entendía como —.una lucha por los valores, el status, el poder y los recursos escasos...” De esta forma concluíamos que el conflicto giraba normalmente en torno a dicho poder y que éste se ejercía para tomar el control de tales recursos.

Si bien el argumento de la escasez como resultado de deseos ilimitados y recursos limitados, resulta válido para explicar el problema económico fundamental desde la ciencia de la

economía, y para analizar el tema del conflicto, desde la sociología, lo que no ha quedado suficientemente claro, es por qué los individuos entramos en trayectorias de deseos ilimitados, de modo tal que los recursos disponibles nunca alcanzan nuestra plena satisfacción.

Una aproximación a este punto es que esa trayectoria está directamente vinculada con el conjunto de valores, supuestos y metas de una cultura en particular, asociados a determinado sistema económico. En este marco es como tiene lugar la construcción social de un gran número de necesidades.

La pirámide de necesidades de Maslow, identifica en un primer plano, aquellas que los individuos tenemos en materia de existencia y seguridad, y que se relacionan con la crianza y cuidado de los infantes (tales como la alimentación, salud, vestido, vivienda, y protección, entre otros). En un segundo plano se encuentran las necesidades de relación, tanto con nosotros mismos (relación intrapersonal) como con los demás y el medio que nos rodea (relación interpersonal). En un tercer plano aparecen las necesidades de realización, que están asociadas con el cumplimiento de determinadas metas personales y/o profesionales como miembros de una sociedad (Arias G. [1973] 1999).

*Diagrama # 1*



Cada categoría de necesidades está definida por la estructura de creencias acerca de lo que el individuo considera que es lo apropiado, basándose en todos los casos en premisas que pueden provenir de mitos, taboos, convenciones, ciencia, religión, etc.

De esta forma, en las necesidades de consumo pueden diferenciarse distintos patrones desde el punto de vista de los sistemas económicos prevalecientes. Por ejemplo, las economías de subsistencias prevalecen en las más remotas y menos industrializadas áreas del mundo y al parecer sus valores se erigen a partir de criterios más ecológicos que los hace vivir en armonía con los límites naturales del medio ambiente. Las economías capitalista y socialista comparten la meta de generar riqueza material pero difieren en su método. La economía capitalista enfatiza la libertad individual mientras que la socialista se enfoca en la equidad social. Por su parte, el sistema económico budista vivido por algunos países orientales, centra su atención en la realización humana (*human fulfillment*). Esta perspectiva se aparta de la idea de la mecanización que da habilidades y poder a las personas, ya que según su enfoque, las degrada a ser esclavos de las máquinas. La meta de este sistema es la de maximizar el bienestar de la sociedad con un mínimo de consumo, lo cual se traduce en consumir sólo los bienes renovables, en tanto que el consumo de bienes no renovables lo consideran como antesala de la violencia y el conflicto.<sup>37</sup>

Esto significa entonces que el origen de la escasez está íntimamente ligado al sistema de creencias y valores que explican las metas de las distintas culturas, razón por la que debemos explorar un poco más este punto.

Para ese fin tenemos que regresar al tema de la lucha por el poder para el control de los recursos escasos, y retomar la sugerencia que nos hacía John Rex al delimitar el ámbito de la investigación de la teoría del conflicto: a) comprender la naturaleza de los intereses conflictivos anidados en el centro del sistema social, y b) estudiar el equilibrio del poder entre los grupos de

---

<sup>37</sup> Un mayor detalle de esta discusión puede verse en el portal del *Center for Economic Conversion* de la Universidad Minnesota. Liga consultada el 3 de septiembre de 2007: <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/sustecon/lessons/lesson1.html>

intereses, en el marco de las ideologías en términos de las cuales justifican sus acciones. Veamos entonces cómo atender esas sugerencias de Rex.

Considerando lo dicho hasta aquí, nuestra proposición acerca del origen del conflicto expuesta al inicio de este capítulo, tendría que reformularse como sigue: los agentes entrarán en conflicto como resultado no sólo de una competencia por recursos escasos en los mercados económico y político, sino además, porque poseen creencias y percepciones distintas acerca del entorno que les rodea.

Estos agentes normalmente están buscando reducir la incertidumbre que amenaza el cumplimiento de sus metas en esa competencia, y para ello, erigen una estructura de reglas formales apoyadas e impulsadas por un conjunto de convenciones y normas culturales que forman parte de su sistema de creencias, el cual determina la estructura de prioridades y metas en cada cultura. A partir de ese sistema de creencias es como los actores con poder suficiente para diseñar las reglas de juego, implementan políticas con las que no sólo mejoran su posición en la competencia sino que inciden en cambios sobre la percepción de la realidad. El sólo hecho de que haya agentes con ese poder para determinar el cambio de las reglas, es en sí mismo una fuente adicional de conflicto, en virtud de que habrá otros actores que estarán buscando alterar las reglas del juego para tomar parte en ese proceso decisivo.

Además, como la percepción que tienen del entorno es imperfecta, puesto que sus modelos mentales también son imperfectos, frecuentemente se presentará una brecha entre las intenciones y los resultados, originándose nuevas tensiones y conflictos entre los mismos actores.

La influencia de las ideologías y los conflictos de interés en el desarrollo económico ya se venía discutiendo desde mediados del siglo XX cuando Karl Polanyi (1886-1964) cuestionaba la eficiencia de los mercados (Polanyi 1944). De acuerdo con Joseph Stiglitz, entre las tesis centrales de Polanyi se encuentra la idea de que los mercados autorregulados nunca funcionan,

sus deficiencias internas y sus consecuencias son de tal magnitud que la intervención del Estado se hace necesaria a fin de neutralizar los efectos nocivos de las ideologías y los intereses de los agentes económicos y políticos (Stiglitz [1944] 2001).

En tal sentido, Polanyi logró clarificar el interjuego entre la ideología del libre mercado y los intereses particulares, y cómo esos intereses usan selectivamente la ideología. Sus contribuciones ponen énfasis no sólo en el poder del mercado sino también en sus limitaciones y las consecuencias sociales de las doctrinas económicas. De esta manera, Polanyi contextualizó al mercado sólo como una parte de la economía y a ésta sólo como una parte de la sociedad (Stiglitz [1944] 2001, iii-xi).

Para Weber, según veíamos en el primer capítulo, la acción social está vinculada a un sentido subjetivo que a su vez está referido a la conducta de otros. De esta manera, una acción “económicamente orientada” es aquella en la que el sentido subjetivo está orientado por el deseo de obtener determinadas utilidades (Weber [1922] 1964, 46).

Pero esta implicación no es un asunto meramente técnico, sino un asunto esencialmente sociológico de la economía, en virtud de la competencia que se genera en los mercados. Sin embargo, esta competencia no sólo debe verse en términos de individuos y organizaciones, sino en términos del tipo de relación social que genera.

Me explico. Es necesario separar la lucha de los individuos por las probabilidades de vida y supervivencia, de aquélla que corresponde a las relaciones sociales. Es decir, hay una lucha de relaciones sociales. Las “relaciones” sólo existen, sostiene Weber, como acciones humanas de determinado sentido. Por lo tanto, una lucha o selección entre ellas significa que una determinada clase de acción ha sido desplazada en el curso del tiempo por otra acción, y esto puede ocurrir de distintas maneras (Weber [1922] 1964, 32).

Por un lado, la acción humana puede dirigirse a estorbar una relación social determinada, es decir, a estorbar el desarrollo de la acción correspondiente a su contenido de sentido; puede dirigirse a impedir el nacimiento o subsistencia de cierta relación social, mediante una guerra o revolución, conjura, represión, etc.; o puede dirigirse a favorece conscientemente la subsistencia de una categoría de relaciones a costa de otras. Por otro, el desarrollo de la acción social y sus condiciones determinantes pueden tener como consecuencia no deseada, el hecho de que determinadas relaciones (la acción supuesta en ellas) disminuyan progresivamente sus probabilidades de persistencia.

Con lo anterior quedó expuesta la manera en la que se desarrolla la competencia por los recursos a partir de las ideologías prevaletientes. Lo que sigue es analizar un segundo nivel de abstracción, en el cual, esa competencia por recursos escasos, da lugar a un conflicto distributivo que debe ser explicado.

### El conflicto distributivo

Para iniciar el análisis del conflicto distributivo en contextos institucionales, es necesario volver la mirada a las tesis del institucionalismo económico expuestas por North. El contexto institucional, dice North, provee de incentivos que apuntan hacia las habilidades y conocimientos que mejor reditúan. Por lo tanto, la matriz institucional puede proveer incentivos hacia la redistribución del ingreso o hacia la actividad productiva, o ambos. El punto es que las organizaciones que emerjan reflejarán los tipos de incentivos que prevalecen, de la misma forma que lo haría la dirección de las inversiones en habilidades y conocimiento (North 2005, 59).

Por ejemplo, señala North, si la piratería presenta las mejores tasas de retorno, entonces es de esperarse que las organizaciones inviertan en habilidades y conocimientos que los haga buenos

piratas. En cambio si los mayores beneficios se obtienen de la actividad productiva, ocurrirá el mismo fenómeno pero en esa dirección. A partir de este ejemplo, concluyo que la misma lógica operaría a la hora de definir la estructura de los mercados económicos y políticos, en donde al reflejarse incentivos para la concentración de la riqueza y del poder, la libre actuación de los agentes oportunistas y egoístas derivaría en conflictos distributivos.

En cualquier contexto de este tipo, la matriz institucional reflejará la fuerza de negociación de aquellos que pueden hacer o cambiar las reglas, ya sea hacia la distribución o hacia la actividad productiva. La percepción de estos agentes respecto de las ganancias que se obtiene en ambas opciones determinará el tipo de reglas y el conjunto de oportunidades que promoverán, y por lo tanto influirán en las percepciones que el resto de agentes tendrán sobre las ventajas de invertir en determinadas habilidades y conocimientos. La clave para encontrar el equilibrio entre una u otra opción, o de manera más general, entre la elección privada y la elección pública, consiste en generar un cambio en la percepción de los agentes que les permita transitar de un esquema de juego suma cero a otro de suma positiva (North 2005, 60).

Entre los fundamentos del institucionalismo económico se encuentra la tesis de que para entender cómo funciona la economía y la política pública es necesario comprender las conductas relevantes de los agentes: la conducta oportunista y la racionalidad limitada.<sup>38</sup> En tal sentido, si hay información incompleta y asimétrica<sup>39</sup> la conducta económica es dominada por la aversión al riesgo y problemas de agencia. Consecuentemente, si la información disponible no permite

---

<sup>38</sup> La racionalidad es limitada por la presencia de información incompleta y la limitada habilidad de conocimiento de los individuos.

<sup>39</sup> Por “incompleta” se entiende que no se cuenta con información de todos los aspectos que son de interés de los agentes, y por “asimétrica” entenderemos que la información disponible no se distribuye en forma equitativa entre dichos agentes.

conocer los costos de transacción,<sup>40</sup> entonces habrá incertidumbre y desconfianza de los agentes para involucrarse en el intercambio (Ayala 1999, 20, 118-119).

A su vez, la comprensión de estos aspectos hace necesario acudir al núcleo duro del neoinstitucionalismo económico que se encuentra en Coase, Williamson y North, para quienes el papel de las instituciones en la economía puede estudiarse desde la perspectiva de la elección racional y al mismo tiempo desde las obligaciones y restricciones institucionales. Esta dualidad analítica aborda los beneficios y perjuicios colectivos de las elecciones económicas de los individuos, además de las tensiones y contradicciones entre la maximización individual y la maximización del bienestar colectivo (Ayala 1999, 41).

Entre las corrientes del neoinstitucionalismo sobresale el enfoque contractualista de la elección pública,<sup>41</sup> según el cual, las instituciones son el resultado deliberado y expreso de la acción concertada de los agentes. Por lo tanto, son producto de la negociación colectiva que se realiza a través del proceso político, en el cual no necesariamente intervienen los mecanismos de intercambio del mercado, sino los mecanismos que están fuera de éste (Ayala 1999, 59-60).

Para el neoinstitucionalismo económico el objetivo de los individuos que actúan en contextos institucionales es “ganar el juego” maximizando sus beneficios individuales pero también los beneficios colectivos.<sup>42</sup> En este propósito, las instituciones importan porque permite a los individuos combinar habilidades, estrategias y esfuerzos de coordinación para ampliar las fronteras de la producción y con ello expandir el bienestar social. Una parte de esas estrategias puede ser cambiar las instituciones mismas (Ayala 1999, 65).

---

<sup>40</sup> Los costos de transacción son aquellos en los que se incurre al arreglar contratos para el intercambio y vigilar su cumplimiento.

<sup>41</sup> Ayala distingue además el enfoque evolucionista y el que corresponde a las teorías históricas. Ver Ayala 1999, 54-60.

<sup>42</sup> Para la economía neoclásica los individuos racionales interpretan los incentivos del mercado para maximizar sus propios beneficios sin considerar las instituciones, ni el beneficio colectivo



A diferencia de las elecciones individuales donde prevalecen los intereses egoístas y maximizadores de los individuos, la elección pública es maximizadora del bienestar social reflejado en las necesidades colectivas, según lo sugiere la perspectiva contractualista, ya que las elecciones ocurren en un marco de ética colectiva,<sup>43</sup> nutrida de órdenes valorativas que la sociedad elige como socialmente deseable, tales como bienestar social, justicia social, equidad, decencia, etc. El punto que nos interesa aquí es que —. las elecciones individuales y las necesidades colectivas entran en una trayectoria de conflicto porque no es fácil conciliar la distribución de costos y beneficios involucrados en el intercambio...” (Ayala 1999, 68)

Los resultados de este choque impedirán o dificultarán la coordinación y cooperación de dicho intercambio. De esta manera surgen inevitables tensiones sociales y conflictos distributivos entre los miembros de una sociedad, para los cuales se necesita construir un conjunto de instituciones formales que canalicen apropiadamente esas tensiones y hagan posible la generación de acuerdos colectivos (Ayala 1999, 69).

Estas tensiones normalmente se desenvuelven en el espacio de las organizaciones, las cuales pueden ser vistas como a) un sistema racional donde la estructura está definida con arreglo a determinados fines; b) como un sistema natural y abierto cuyo interés está en el comportamiento de los individuos y sus relaciones entre ellos y el contexto; o c) como un sistema de redes flojamente acoplado en el que las relaciones entre las distintas unidades es esporádica, ocasional, insignificante, indirecta y eventual (Coronilla y del Castillo 2000, 87).<sup>44</sup>

En el primer caso las situaciones de conflicto son inexistentes y prevalece la racionalidad. En el segundo ya se reconoce a la organización como un espacio en el que conviven diferentes intereses, metas y preferencias, y dado el contexto de escasez para alcanzar esas metas, los individuos se ven involucrados en situaciones de conflicto que son resueltas mediante la

---

<sup>43</sup> La ética colectiva queda consagrada implícita o explícitamente en el orden jurídico.

<sup>44</sup> Coronilla y Castillo consideran que estos enfoques son complementarios, ya que cada uno ve partes distintas de la organización.

negociación o cualquier otro tipo de intercambio, en un contexto de racionalidad limitada. En el tercer caso, también se reconoce la convivencia de intereses conflictivos pero se asume que los individuos no saben plenamente hacia dónde enfocar sus acciones, puesto que a menudo desconocen hacia dónde se dirige la organización dada la existencia de racionalidad limitada asumida en el enfoque anterior; sin embargo, lo que complica las cosas es que esa racionalidad limitada difiere de individuo a individuo y de grupo a grupo (Coronilla y del Castillo 2000, 90).

Mientras que el enfoque de los sistemas abiertos ve al cambio organizacional como un proceso de adaptación, el enfoque de sistemas flojamente acoplados considera que no necesariamente se da ese proceso de adaptación a manera de equilibrio de fuerzas o solución de conflictos (Coronilla y del Castillo 2000, 91); lo que ocurre es un proceso accidentado en el que confluyen aleatoriamente distintos participantes, problemas, soluciones y oportunidades de decisión. Este es el modelo que metafóricamente se conoce como “estado de basura” acuñado por Cohen, March y Olsen, en el que las partes no actúan ordenadamente buscando un fin, sino que las decisiones son espontáneas (Cohen, March y Olsen 1972, 2-3).

Sin embargo, un factor común en todos los casos, es que los individuos tienen un margen de maniobra que pueden utilizar de distintas formas en búsqueda de poder al interior de la organización. Son limitados por la organización pero tienen capacidad de agencia para inducir procesos conflictivos o cooperativos.<sup>45</sup>

Hasta aquí se han planteado las explicaciones pertinentes al surgimiento del conflicto asociadas a una fuerte dosis de racionalidad en tanto un conjunto de arreglos sujeto a fines, pero constreñidos por las ideologías, y los sistemas de creencias de los individuos. Sin embargo, han quedado algunos aspectos fuera del análisis que conviene incorporar para una mejor comprensión

---

<sup>45</sup> Una explicación de este fenómeno puede encontrarse en Crozier y Friedberg 1990

del tema que nos ocupa. Me refiero a la idea de la conciencia colectiva y las manifestaciones rituales que nos permiten visualizar desde un ángulo diferente el origen del conflicto.

### Conciencia colectiva y manifestaciones rituales.

El rol que juegan las instituciones informales puede verse en dos sentidos: a) como mecanismo transmisor de la cultura según lo expuse en el capítulo previo y b) como mecanismo de cohesión y/o coerción colectiva. Veamos cómo opera éste último.

Cuando se agrede a la conciencia colectiva, simbólicamente representada en las instituciones informales (valores, convenciones, supersticiones y códigos de conducta), surgen manifestaciones de conflicto, en el cual se erigen sistemas de castigo para los agresores. Además, la divergencia de símbolos e instituciones informales dan lugar a culturas de clase, entre las cuales se presentan rivalidades que típicamente se convierten en manifestaciones rituales. Estos ritos juegan el papel de armas de dominación de clase dando como resultado el despliegue de acciones a partir de pertenencias grupales y el ensamble de símbolos con reacciones emocionales. Permítaseme explicar estas afirmaciones con mayor detalle a partir de los autores consultados.

Mientras Weber desarrollaba sus ideas sobre el conflicto en Alemania, Emile Durkheim trabajaba en una línea similar en Francia y Vilfredo Pareto lo hacía en Suiza.<sup>46</sup> Sin embargo, es en la obra de Durkheim en donde fue posible encontrar elementos que nos ayudan en nuestros propósitos de investigación. Antes de continuar, debo decir que las contribuciones de Durkheim, así como sus limitaciones para el desarrollo de la teoría de las instituciones, son expuestas en un excelente trabajo de Victor Nee ([1998] 2001), *Sources of the New Institutionalism*. Para Nee, la

---

<sup>46</sup> Esta convergencia es analizada en Parson 1949, particularmente en los capítulos V al XVII.

teoría institucional en el análisis organizacional, es metodológicamente holística<sup>47</sup> y sus raíces están en la obra de Durkheim y en el lado fenomenológico de Weber, reflejadas en los trabajos tanto de Alfred Schutz como de Peter Berger y Thomas Luckman.

Volviendo al punto, los estudiosos del tema consideran que Emile Durkheim (1858-1917) generó herramientas útiles para la investigación de las estructuras y los procesos simbólicos del mundo moderno e identificó tres elementos centrales de la vida moral, a saber, “el espíritu de la disciplina”, “la sujeción a grupos” y “la autonomía de la voluntad” para destacar la solidaridad como valor universal (Miller 2002, 56).

Esta idea atraviesa buena parte de la obra de Durkheim, y cuando nos detenemos a ver el fenómeno político desde la perspectiva durkheimiana, encontramos que para él, la esfera política no es algo atribuible a las sociedades primitivas, sino que adquiere su forma en sociedades modernas con un cierto grado de complejidad y organización social. En ese sentido, Durkheim no considera que el Estado sea una precondition para la existencia de la sociedad política; más bien surge de un largo proceso evolutivo que va desde las sociedades caracterizadas por la solidaridad mecánica hasta aquéllas que se caracterizan por la solidaridad orgánica (Llobera 2002, 70, Durkheim 1985). Una breve explicación de cada tipo de solidaridad nos permitirá contextualizar apropiadamente las ideas de Durkheim sobre su perspectiva del conflicto.

La totalidad de creencias y sentimientos comunes en una sociedad, decía Durkheim, forman un particular sistema con vida propia que podemos denominar conciencia colectiva, que vincula a una generación con otra, y si bien se materializa en los individuos, es distinta de la conciencia individual. Entonces cuando un acto de la persona ofende a la conciencia colectiva, la sociedad tiene la necesidad de purgarse así misma, y es entonces cuando el castigo surge de los

---

<sup>47</sup> A diferencia del individualismo metodológico que asume que el orden social es producto de la agregación de acciones individuales, el “holismo” metodológico (*methodological holism*) asume que el orden social no puede reducirse al comportamiento de actores individuales, pues considera que la estructura es el bloque que construye el orden social. Véase (Nee [1998] 2001, 4)

códigos sociales, tradiciones y taboos acerca de la culpabilidad creada (Durkheim 1985, 39). Esa es la solidaridad mecánica, ya discutida en apartados anteriores.

La solidaridad orgánica por su parte, como tipo de cohesión social, descansa en la división del trabajo, en la diferenciación social y en la especialización individual. La ley restitutiva que corresponde a la solidaridad orgánica ha creado órganos crecientemente especializados para que el agresor restaure el daño ocasionado. Tales leyes de castigo pueden considerarse formales desde que se encuentran en las normas escritas de la sociedad (Nisbet 1974, 30, Durkheim 1985).

Por lo tanto, es en la solidaridad mecánica de Durkheim, en donde encontraremos la fuente de conflicto en la acción social, desde el momento en el que se ve amenazado el conjunto de valores que rigen la acción colectiva.

Otra aproximación al análisis del conflicto a partir de las instituciones informales, puede verse en desarrollos contemporáneos sobre el análisis de la vida cotidiana. Entre dichos estudios destaca la construcción ritual de la realidad que propone Erving Goffman (1922-1982) en *The Presentation of Self in Every Life*, en donde demuestra implícitamente que los ritos son una de las armas de dominación de clase (Goffman 1959) y por lo tanto, una fuente de conflicto.

En efecto, en la rutina de la vida diaria, proliferan los ritos que intensifican la densidad moral y social, se producen congregaciones o asambleas y se intensifican los temperamentos. El resultado de esto es que el despliegue de acciones, las personalidades manifiestas y todos los elementos subyacentes a la vida política se convierten en símbolos, representando pertenencias grupales. Por lo tanto, el rito puede verse como el mecanismo a través del cual la solidaridad de grupos es formada y movilizada, ya que el rito crea al actor de la política y el mismo rito es el arma que utilizan unos grupos para dominar a otros (Goffman 1959).

En lo que va del presente capítulo, he intentado construir una argumentación que nos ayude a entender el surgimiento del conflicto desde la perspectiva de la economía institucional y

con el auxilio de algunos enfoques sociológicos. Sin embargo, es necesario atender el lado opuesto de éste fenómeno: la cooperación y el consenso.

### **¿Qué es lo que hace posible el surgimiento de la cooperación y el consenso?**

Hemos visto que en el marco de la competencia por los recursos escasos y la existencia de ideologías e intereses divergentes, se presentan metas incompatibles, lo cual conduce a una situación de conflicto. También quedó establecida la idea de que ante esta experiencia conflictiva, los individuos tienen típicamente dos opciones: implementar mecanismos de coerción por un lado o desplegar mecanismos de cooperación y consenso por otro.

Sin embargo, a través de la historia se ha venido construyendo un mecanismo combinado de ambas opciones que nos lleva a pensar en la existencia de alternativas que no son puramente coercitivas o consensuales, sino una combinación creativa de ambas. Se trata de un conjunto de mecanismos que la sociedad ha institucionalizado históricamente bajo el término de “resolución de conflictos”, y que van desde peleas campales, duelos y guerras reguladas, hasta los debates, las votaciones, las cortes y las mediaciones, entre otros. Cada uno de estos mecanismos ha tendido a habitualizarse o desaparecer en función de varios factores, entre los que destacan, su relevancia y generalidad, sus costos y la posibilidad de controlar tanto el mecanismo como sus resultados, sólo por mencionar algunos (Galtung 1965, 361-379).

Por lo tanto podemos resumir que el surgimiento del conflicto genera al menos la puesta en marcha de tres tipos de mecanismos: a) los mecanismos de coerción propiamente dichos, b) los mecanismos típicos de cooperación y consenso, y c) los mecanismos combinados de resolución de conflictos.

En virtud de que nuestro interés está en los mecanismos de la cooperación y el consenso, comentaré brevemente lo relacionado a la coerción y la resolución de conflictos, con el fin de concentrarme y extenderme en el tema que nos ocupa: la cooperación y el consenso.

### La coerción

La importancia de abordar el asunto de la coerción en este momento radica en la relación que típicamente ha guardado con el consenso y el sentido que ambos términos adquieren el uno del otro, vistos como una totalidad, en los términos que discutimos de Simmel en apartados anteriores (Simmel 1971). Por lo tanto, una explicación objetiva de los mecanismos de la coerción puede construirse a partir de su relación con el consenso y el rol que este binomio juega en la sociedad, pues el análisis de la coerción por sí misma carece de sentido, al menos para los propósitos de la presente discusión.

Los mecanismos de coerción han sido típicamente asociados a la relación del Estado con la sociedad, pero ello no significa que éstos no se presenten en el resto de las relaciones sociales y políticas. Además, la coerción no sólo ha representado instrumentos de represión, sino también mecanismos de garantía de seguridad y libertad de los individuos (Forte, Guajardo y Luna 2000).

A diferencia del consenso, que denota la existencia de un acuerdo entre los miembros de determinada comunidad, y que para Forte consiste en un conjunto de principios, valores, normas, objetivos y medios para alcanzarlos; la coerción es una relación asimétrica donde un poder dominante obliga a los subordinados a conformarse o ajustarse a los modelos “legítimos” de convivencia social. Ambos conceptos disimulan la complejidad y ambigüedad de la acción social y política, la cual requiere para ejercerse y conducirse exitosamente, de cualquier medio apto para estabilizar el poder. Sin embargo, sería un error examinar este binomio (consenso-coerción)

cargando a priori hacia uno de los polos el valor y la eficacia, y negando efectividad e importancia al otro (Forte, Guajardo y Luna 2000, xv). Es decir, tan conveniente es uno como el otro en determinada situación social.

Según Forte, la distinción entre coerción y consenso sólo tiene un valor analítico, ya que no puede aplicarse rígidamente al análisis de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En la práctica se observa con frecuencia una dicotomía entre actos de coerción (imposición o coacción) y resoluciones consensuales, incluso en situaciones donde el uso de la violencia por parte de las autoridad pública requiere de determinada base de consenso para que sea efectiva, así como también cualquier forma de consenso en torno a una acción política no puede consolidarse sin intervenciones coercitivas.

Al respecto, Weber considera que una convención se explica en virtud de un consenso, a diferencia del derecho consuetudinario en el que se pone en movimiento un aparato coercitivo para el cumplimiento de determinada norma. En tal sentido se puede dar el caso en el que ante una innovación aprobada por la comunidad, surja una situación coercitiva de tipo consensual en contra de los que se resisten a la nueva situación. También es posible que se desencadene una reacción coercitiva (psíquica o física) por parte de la comunidad en contra de los que infringen la convención. De esta manera las convenciones se convierten en normas obligatorias garantizadas por la coerción psíquica, y que forman parte de la tradición (Forte, Guajardo y Luna 2000, xvi, Weber [1922] 1964).

### La resolución de conflictos

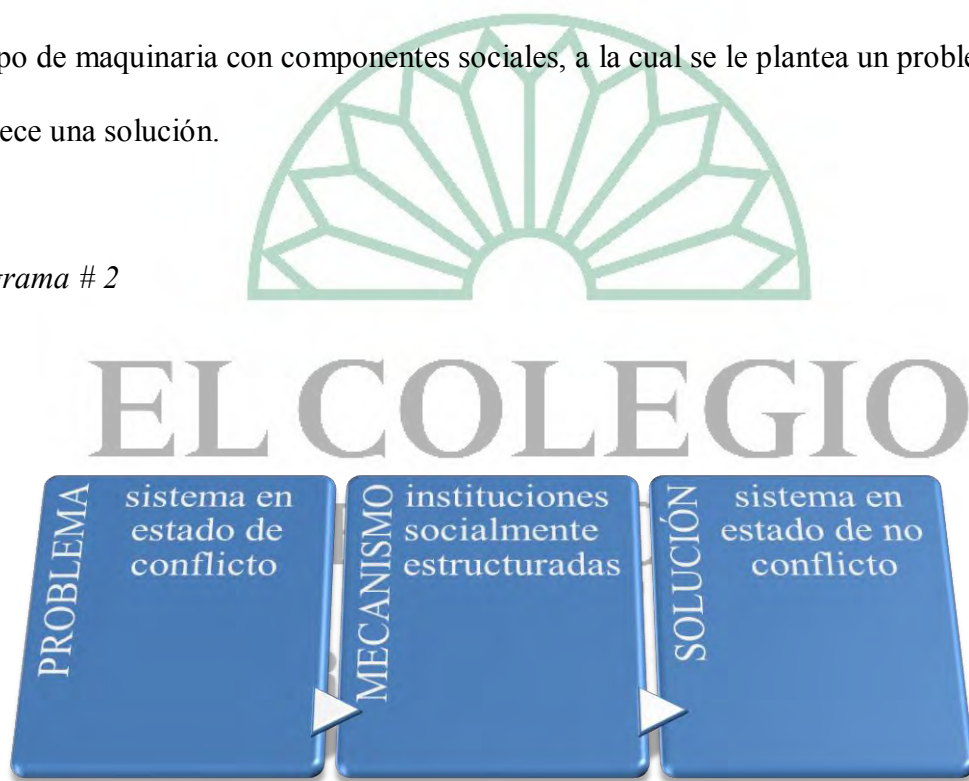
Por su parte, los mecanismos para la resolución de conflictos buscan conducir al sistema de acción hacia un estado en el cual las metas dejen de ser incompatibles (Galtung 1965, 351)



mediante la combinación de elementos que pueden provenir tanto de una estrategia coercitiva como de una consensual o de ambas. La idea central consiste en que las partes aceptan la solución en la medida en que aceptan el mecanismo utilizado para ello, pero la aceptación de ese mecanismo descansa a su vez en su institucionalización. Por lo tanto, la importancia para la resolución del conflicto no está en los mecanismos *ad hoc* diseñados para ello, sino en los mecanismos constituidos en instituciones en el sentido sociológico del término (Galtung 1965, 354).

Idealmente, una institución que funcione como mecanismo de resolución puede verse como un tipo de maquinaria con componentes sociales, a la cual se le plantea un problema (el conflicto) y ofrece una solución.

Diagrama # 2



Sin embargo, será importante la forma como el problema sea planteado en términos de la codificación apropiada y las variables que intervienen; es decir, habrá de describirse apropiadamente la situación de conflicto, las condiciones relevantes y el estado deseado de solución (Galtung 1965, 361-379).

## Los mecanismos de la cooperación y el consenso

Según quedó expuesto desde la parte introductoria de la presente investigación, el presente estudio tiene como eje analítico la teoría de la economía institucional, con el apoyo de algunos enfoques complementarios entre los que destacan la teoría del conflicto y los preceptos teóricos sobre la construcción social de la realidad de Berger y Luckmann, en el plano de la sociedad en general; además de la teoría de las organizaciones y la teoría de grupos, en el plano de la vida organizada en particular.

En consecuencia, una vez que hemos explicado el surgimiento del conflicto a partir del análisis institucional y la teoría del conflicto, ahora nos dispondremos a precisar los mecanismos que hacen posible el consenso con el auxilio de la teoría de las organizaciones y la teoría de grupos por un lado, y la teoría sobre la construcción social de la realidad, por otro.

Distingo dos mecanismos generales a partir de los cuales es posible el surgimiento de la cooperación y el consenso: a) el que considera la base institucional y organizacional sobre la cual tiene lugar la conducta de los actores, y b) el que considera la construcción social que sobre el conflicto, la cooperación y el consenso, realizan dichos actores.

A partir de esos dos niveles de análisis, a continuación se presenta una respuesta preliminar a las preguntas ¿cómo es posible que ante la presencia de intereses contradictorios, los agentes desarrollen acciones de cooperación? y ¿qué los conduce a ello?

En lugar de acudir a determinismos para responder estas preguntas, es necesario considerar la existencia de soluciones contingentes, indeterminadas, y hasta cierto punto, arbitrarias. Pero no por ello dejan de ser un modo de articulación e integración de comportamientos divergentes y contradictorios, además de reflejar un tipo de estructuración

humana, es decir, un mínimo de organización de los campos de acción social (Crozier y Friedberg 1990, 14).

*El mecanismo formal: la base institucional y organizacional*

La cooperación, como uno de los modos de organización, requiere cierto grado de integración de los comportamientos de los actores con objetivos divergentes, y este proceso implica el reconocimiento de relaciones de poder y dependencia con las consecuentes restricciones, mismas que les impone tanto el sistema al interior de la organización como la racionalidad limitada de los agentes<sup>48</sup> (Crozier y Friedberg 1990, 21).

Las negociaciones que surgen en ese proceso de cooperación se convierten en una relación de intercambio y de poder. Entonces, la idea de que se registren acciones cooperativas en un marco de intereses contradictorios, descansa en el principio de que los actores no pueden alcanzar sus objetivos más que por sus relaciones de poder, pero al mismo tiempo, no pueden ejercer ese poder, más que cuando persiguen objetivos colectivos, cuyas restricciones condicionan la negociación. Por lo tanto, el actor y el sistema se “necesitan” mutuamente. El actor no existe fuera del sistema, el cual define la libertad y racionalidad del aquél, pero el sistema no existe sin el actor, pues él lo genera, le da vida y sólo él puede cambiarlo (Crozier y Friedberg 1990, 58-59).

Como podrá observarse, la base para entender cómo surge la cooperación y el consenso está en comprender la lógica de la vida organizada de los individuos, ya que las organizaciones existen para proteger los intereses de sus miembros, pero estos no alcanzarán sus metas a menos de que éstas correspondan a objetivos colectivos. De esta manera se espera que los sindicatos

---

<sup>48</sup> Como se decía en el capítulo previo, la racionalidad de los individuos es limitada porque los límites de su capacidad cognitiva, la naturaleza imperfecta de la información que reciben y la complejidad del entorno humano, imposibilitan la comprensión total de los fenómenos sociales que le rodean. Ver Ayala 1999.

busquen salarios más altos para sus agremiados, que la empresa favorezca los intereses de los accionistas, y que el Estado fomente los intereses comunes de los ciudadanos, aún cuando sabemos que hay miembros del Estado que anteponen sus propios intereses al interés general (Olson 1992, 16).

Nótese que los intereses señalados en cada caso son en su mayoría intereses comunes y su cuidado es la razón de ser de las organizaciones. Aun cuando puedan beneficiar a intereses personales, su función central es fomentar los intereses comunes de grupo de personas (Olson 1992, 17). Por lo anterior podemos decir que si un conjunto de actores con objetivos contrapuestos, logran identificar metas comunes, es bastante probable que en una relación de mutua dependencia desarrollen acciones de cooperación a fin de lograr su propósitos a través de buscar y obtener las metas colectivas.

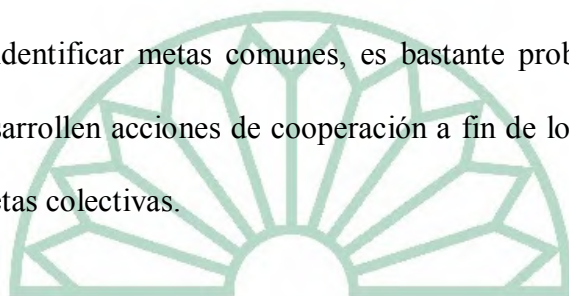
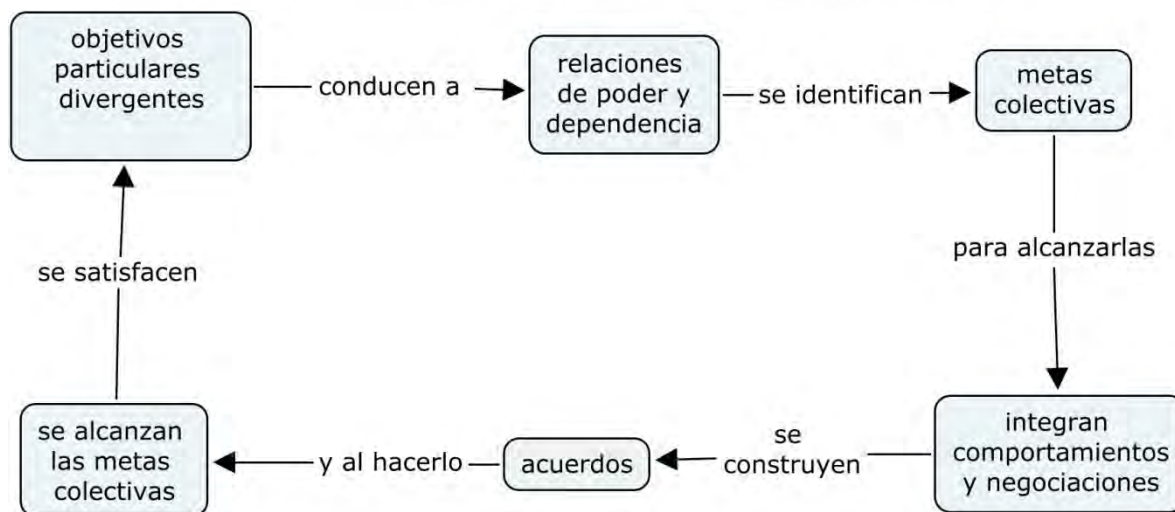


Diagrama # 3

# EL COLEGIO



Pero esto no es tan sencillo. Resulta que la contribución que los miembros de la organización realicen para obtener los fines colectivos, no necesariamente es voluntaria si se trata de una

organización grande como el Estado, un partido político, un sindicato o una organización civil de gran magnitud.

Según veíamos en el segundo capítulo al abordar la teoría de grupos de Olson, en grupos grandes no existen incentivos para la contribución individual voluntaria para el logro de las metas colectivas, en virtud de que la acción y presencia de cada miembro es imperceptible en la medida en que el tamaño del grupo crece. Esta contribución voluntaria sólo será posible en caso de que a) exista un mecanismo coactivo que obligue a la contribución, tal como los impuestos en un Estado o las membresías en una organización cualquiera; b) que se diseñen incentivos selectivos dirigidos a determinadas personas en el grupo, según la circunstancia que prevalezca; y c) el grupo de que se trate sea a su vez un “producto secundario” de una organización más grande, como lo puede ser un grupo determinado de personas proveniente de un sindicato que se inserta en algún partido político (ese grupo es “producto secundario” del sindicato) (Olson 1992).

Además, bajo el supuesto de que opere cualquiera de los incentivos arriba indicados, resulta que al verse logrados los objetivos particulares por la vía de los objetivos colectivos, es inevitable la existencia de organizaciones dominantes que terminan por imponer las condiciones del juego y la distribución de recursos y poder, generándose así el conflicto distributivo descrito en apartados anteriores, lo cual amerita una revisión adicional.

Antes de hacerlo, permítaseme sólo destacar que las organizaciones surgen como mecanismos superiores para enfrentar este conflicto de metas y la incertidumbre que esto genera, y al hacerlo, despliegan acciones de coordinación y cooperación, superando las limitaciones de la acción individual (Ayala 1999, 318). De esta manera, la sociedad compuesta esencialmente por individuos con intereses divergentes, se va dividiendo en grupos que se unen en torno a objetivos y metas comunes, con el fin de enfrentar el escenario conflictivo materializado en la competencia por los recursos escasos en los mercados económico y político.

Es en las organizaciones donde las acciones de los actores y grupos adquieren sentido, donde los recursos se movilizan, donde las políticas se generan y se aplican, donde las normas se llevan a la práctica, y donde la sociedad se relaciona con sus representantes e instituciones (Arellano y Cabrero 2000, 7). La organización ha sido el mecanismo matriz que dirige la acción social, y su análisis ha permitido identificar, a partir de Weber, una tipificación burocratizada de estructuras mecánicas de control y de su conformación sobre una base racional de trabajo dividido por especialidad (Ramírez 2000, 23-24), donde destacan las categorías (weberianas) de asociación, cooperación, orden, organización y poder.<sup>49</sup>

En ese contexto, el poder es entendido como una relación de intercambio y negociación que induce a estrategias de cooperación en las organizaciones (M. Crozier 1964, 158), y como tal, no es una capacidad sino un resultado de la interacción entre los actores (Ramírez 2000, 40). También se le ha dado el rol de variable independiente que influye en las decisiones organizacionales, tales como la formación de coaliciones, estrategias de cooperación y grados de integración vertical (Joyce y Hrebiniak 1990, 244).

Ahora sí, dispongámonos a revisar la parte que no contiene nuestro diagrama anterior: el conflicto distributivo. Es evidente que las organizaciones surgen a partir de las oportunidades y amenazas provistas en la matriz institucional del entorno y a su vez los actores de la organización inducen a cambios institucionales para mejorar su posición en la competencia (North 2005). Por lo tanto, resulta fundamental reconocer que las organizaciones se desenvuelven en un contexto institucional.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> La burocracia es para Weber la forma más avanzada de ejercer la dominación en forma racional. Ver Weber [1947] 1964, 324-337.

<sup>50</sup> Al comprender la organización dese en el enfoque institucional, es posible tener un enfoque integral sobre la acción. Por un lado, los comportamientos pueden verse como respuesta a determinadas políticas o reglas formales de la organización; y por otro lado, pueden verse en correspondencia con los marcos valorativos y culturales compartidos entre los miembros de la organización. En concreto, el individuo se ajusta a pautas normativas propias de su rol en la organización, así como a entendimientos intersubjetivos entre los agentes. Ver Coronilla y del Castillo 2000, 119.

Al respecto, José Ayala dice que para enfrentar el conflicto, los individuos organizados requieren un orden institucional que proporcionen las reglas aceptadas por todos, a fin de desviar las tensiones hacia una dirección que permita encontrar mecanismos de coordinación. Este orden institucional se alcanza a través de negociaciones y acuerdos sociales que facilitan la distribución de los costos y beneficios asociados al proceso de intercambio (Ayala 1999, 69).

La sociedad demanda instituciones por varias razones, dice Ayala, y una de ellas consiste en la necesidad de resolver conflictos o controversias entre individuos o grupos. En esencia, las instituciones permiten disminuir riesgos y aumentar la seguridad del intercambio para emprender procesos económicos complejos y de largo plazo.

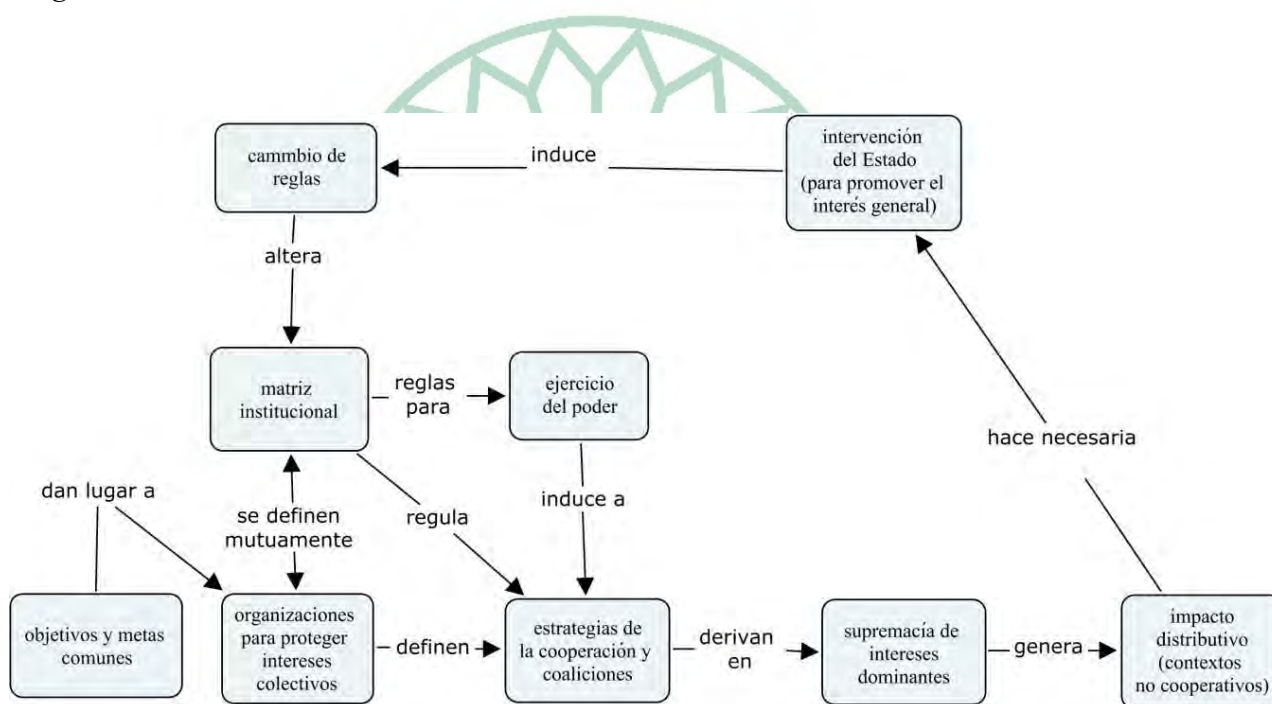
Lo anterior se hace posible gracias a la intervención del Estado, ya que es quien a) fija y obliga la observancia de las instituciones para reducir riesgos e incertidumbre derivados de las decisiones de los actores, y b) regula y vigila las áreas de intercambio, a fin de que los agentes tomen decisiones sobre la base de expectativas estables. Esto quiere decir que los agentes serán más consistentes en sus decisiones en la medida en que su comportamiento ocurra de acuerdo con las reglas aceptadas por la sociedad (Ayala 1999, 73). Por lo tanto, las instituciones son eficientes en la medida en que estructuran incentivos para un comportamiento más cooperativo de los individuos en el intercambio.

Bajo esta lógica, el intercambio se traduce en un juego cooperativo del cual los individuos organizados obtienen ventajas, pero para que exista este juego se necesitan incentivos que los guíen en el papel que deben desempeñar (Ayala 1999, 84-92). Esto es así porque los individuos no eligen en el vacío, ya que en sus decisiones surgen relaciones estratégicas, en virtud de que las decisiones de unos afectan las de otros. Sin embargo, esas estrategias privilegian preferencias que no siempre coinciden con el bienestar de los demás, generándose contextos económicos no cooperativos (Ayala 1999, 94-96).

Por lo tanto, la existencia de intereses y metas comunes es sólo la condición necesaria para que exista la cooperación entre dos o más individuos o grupos, la condición suficiente será la existencia de instituciones sociales y la intervención del Estado para que se garantice una base de interacción estable y reduzca los conflictos distributivos, al vigilar el cumplimiento de las reglas del juego y controlar los efectos nocivos de las decisiones oportunistas y egoístas de los actores.

Entonces este mecanismo que considera el riesgo de los conflictos distributivos puede ilustrarse de la siguiente manera:

Diagrama # 4



No obstante lo anterior, debe tomarse en cuenta que la manera en la que los políticos y el gobierno interpretan las preferencias de los individuos no siempre coincide con las demandas y objetivos de la sociedad en general, sino con los intereses de los grupos de presión, empresas, políticos o burócratas. En este aspecto, las instituciones son los mecanismos de coordinación que permiten alcanzar resultados económicos superiores a los que pudieran alcanzarse a partir del esfuerzo individual y egoísta (Ayala 1999, 96).



Al respecto, A. Stone, citado por Ayala, dice que la pugna por la distribución de los costos de transacción es una fuente potencial de conflictos y fricciones sociales. Sin embargo, la distribución equitativa de estos costos no es fácil y tampoco se resuelve en términos del mercado. Requiere un proceso político de negociaciones complejas que permitan a los individuos llegar a acuerdos. Esto sólo es posible a través de arreglos institucionales que superen el estrecho horizonte de los acuerdos económico o de mercado y el limitado alcance de los intereses individuales (Ayala 1999, 359).

*El mecanismo informal: la construcción social del conflicto, la cooperación y el consenso.*

Ya vimos que entre la diversidad de metas de los agentes, dada su ideología, se encuentran intereses incompatibles que conducen a situaciones de conflicto, pero también es cierto que en el marco de acciones estratégicas los agentes identifican intereses comunes que dan lugar a los mecanismos de cooperación arriba planteados y que conducen a zonas de consenso. Todo esto se da en el marco de las organizaciones que son los constructos sociales donde se diseñan e implementan las estrategias de negociación entre los actores involucrados.

Sin embargo, para comprender la esencia de estas estrategias, es necesario tener una explicación sobre cómo surgen las diferencias entre las metas que hemos llamado incompatibles y que conducen al conflicto, así como las condiciones que ponen a relieve las metas comunes en ese mar de diversidad, y que como ya vimos, dan lugar a procesos cooperativos. Es posible elaborar una explicación preliminar a partir del mecanismo informal que opera en el procesamiento del conflicto. La comprensión de este mecanismo nos permite poner al descubierto la relatividad social de la manera como los agentes construyen acuerdos y se conducen al consenso. Por lo tanto, las rutas para llevar a cabo acciones cooperativas no son las mismas en todos los grupos sociales ni en todas las burocracias públicas, ya que la manera de resolver el

conflicto entre metas incompatibles, varía de grupo a grupo en función de la construcción social que cada quien hizo del conflicto.

Entonces, el tipo de equilibrio al que se llegue, dependerá de la forma en la que cada una de las partes visualiza las oportunidades y amenazas del entorno, y “reconstruye” situaciones de conflicto, cooperación y consenso. Con ello estoy sugiriendo poner en el centro de la discusión, la manera en la que los humanos explicamos lo que está sucediendo mientras interactuamos en medio de situaciones conflictivas. Dicho de otra manera, tenemos que reconocer que el conflicto es una construcción social que inicia cuando externamos nuestra percepción del entorno (Berger y Luckman 1991). Entonces, si el conflicto es una realidad construida por oponentes, también puede ser reconstruida por ellos mismos, mediante formas menos costosas y más cooperativas, según quedó anotado en el segundo capítulo.

Si los agentes comprenden su entorno a partir del conjunto de creencias y modelos mentales con los que le asignan determinado significado a la realidad, entonces es de esperarse que cuanto más divergentes sean esos sistemas de creencias, mayor será el número y la intensidad de metas conflictivas, y más complicada será la construcción de acuerdos. Por el contrario, cuanto más convergentes sean esas creencias, menor será el número y la intensidad de conflictos, y mayor facilidad existirá para generar procesos cooperativos. Esto no quiere decir que para lograr acuerdos, sea necesario tener una forma de pensar común y homogénea, lo cual nunca va a suceder. Más bien de lo que se trata es de construir una base institucional que nos permita reconocer y procesar nuestra diversidad sobre un sistema de valores congruente con las necesidades de nuestro desarrollo y nuestra coyuntura histórica.

Decíamos a partir de North que los modelos mentales son alterados como resultado de nuevas experiencias que vamos experimentando e incluso cuando entramos en contacto con nuevas ideas. Por lo tanto, como anoté en capítulos previos, una estructura institucional y

educativa común, resultará en creencias y percepciones compartidas, de la misma manera que una herencia cultural común reducirá la divergencia de los modelos mentales, generándose una percepción consistente de una generación a otra.

Por ejemplo, puede existir una percepción unificada de una generación a otra en torno al tipo de valores y creencias acerca de cómo conducir el desarrollo de una determinada nación; tal es el caso de los valores religiosos transmitidos entre generaciones que determinaron, según Weber, los valores vigentes del capitalismo; de la misma forma, la sociedad japonesa reconoce la importancia de los códigos morales en las transacciones de negocios, que en realidad son los mismos códigos que hace más de dos siglos Adam Smith ([1776] 1999) consideró en la base de la riqueza de las naciones, a saber, austeridad, carácter industrioso, honestidad y fidelidad (North 2005, 58).

En el mismo sentido, el universo simbólico que se fue construyendo en la vida de los mexicanos a través de una historia plagada de anarquía, frustraciones, desorden e inmoralidad, violencia, desesperanza y mezquindad, se fue transmitiendo de generación en generación, al grado de que cualquier intento razonable de desarrollo que emerge en la actualidad, se topa con nuestros modelos mentales surgidos de esa herencia (Escalante 1992).

Volviendo al tema de la cooperación, podemos afirmar que cuando definimos una estrategia para lograr acuerdos, sólo estamos emitiendo nuestro juicio acerca de lo que resulta conflictivo para nuestra conciencia y lo que consideramos adecuado para el cumplimiento de nuestras metas, a partir de la percepción que tenemos de la realidad en general y de la naturaleza del conflicto en particular.

Entonces, ya se están combinando dos piezas esenciales para el análisis, nuestras propias metas e intereses que suelen rivalizar con las de otros agentes y nuestra manera de percibir las

situaciones conflictivas surgidas de esa rivalidad de intereses. En mi opinión, esa combinación es un factor clave para explicar cómo los individuos entramos en procesos de cooperación.

Pero esto no es casual, —. la existencia humana se desarrolla empíricamente en un contexto de orden, dirección y estabilidad...(y este orden)...es una producción humana constante, realizada por el hombre en el curso de su continua externalización.” (Berger y Luckman 1991, 73).

En esta externalización lo que hacemos es lograr que nuestras realidades subjetivas institucionalizadas lleguen a ser objetivamente disponibles y congruentes con el total del orden institucional (Berger y Luckman 1991, 120-121). De esta manera, todos los significados objetivados socialmente y subjetivamente reales integrados en nuestro universo simbólico, permiten ordenar y ubicar todos los acontecimientos colectivos dentro de una unidad coherente que incluye el pasado, el presente y el futuro (Berger y Luckman 1991, 133).

Lo que trato de decir es que en el marco de determinado universo de significados, los actores en conflicto proyectarán sus acciones sobre los cursos de acción a seguir, de tal modo que el conjunto de decisiones de todos los agentes adquirirán un sentido, pues los roles de los individuos y las instituciones que poseen, quedan comprendidos en ese amplio mundo de significados coherente por sí mismo.

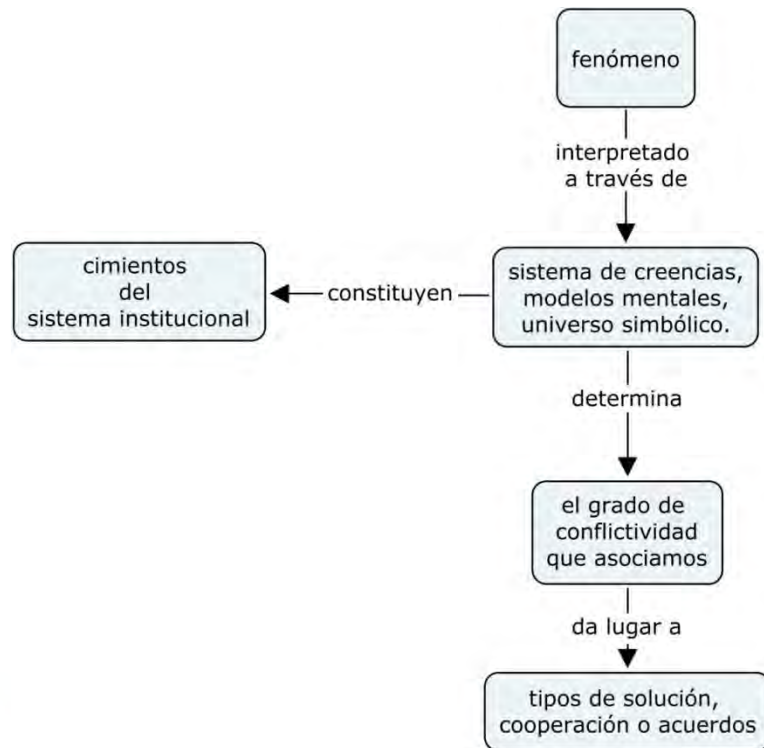
Las realidades que se construyen socialmente a partir de nuestras subjetividades siempre se “encarnan”, ya que los individuos concretos sirven como definidores de la realidad (Berger y Luckman 1991, 149). En ese acto buscarán conservar inevitablemente la simetría entre su realidad objetiva, la subjetiva y desde luego su identidad (Berger y Luckman 1991, 165).

Dicho esto, siempre habrá un conjunto de significados socialmente construidos para atribuir determinado grado de conflictividad a las cosas, y en ese mismo sentido también sería posible construir nuevas realidades que conduzcan a la construcción de acuerdos.

Por ejemplo, me pregunto por qué una política de interés general llega a ser conflictiva para algunos y no así para otros. Tal sería el caso de las tensiones asociadas a los intereses incompatibles que se manifiestan en el fenómeno de la corrupción, las cuales tienen más que ver con los significados que le hemos asignado a los elementos de dicha corrupción que con el problema en sí mismo. Es decir, la definición de corrupción ha sido tradicionalmente asociada en la lengua española con el uso de “recursos de instituciones públicas” en provecho de otra índole (Real Academia Española 2001, 668). En la lengua inglesa el diccionario Oxford la asocia con la perversión o destrucción de la “integridad de una persona” mediante el uso de “mordidas” (Granovetter 2004, 2).

Si nos damos cuenta, son énfasis distintos en dos culturas también distintas. Esto puede incidir en el tratamiento que hagamos del tema, como también lo hará el conjunto de conceptos que vamos asociando a la corrupción, tales como status, lealtad, legitimidad, etc. Sin embargo, estos conceptos quedan abiertos a discusión y dependerán de las construcciones sociales que sigamos realizando al respecto (Granovetter 2004, 9). En tal sentido, nada impide que exista corrupción fuera del sector público, aún cuando típicamente la asociamos con el gobierno; así como nada impediría que los conceptos de legitimidad y/o lealtad evolucionen en el tiempo conforme emerjan nuevos significados de nuestra vida diaria. Eso plantearía soluciones diferentes al problema de la corrupción y por lo tanto los conflictos de intereses serían procesados de distinta manera.

Diagrama # 5



## Conclusiones

El conflicto surge de la existencia de metas incompatibles, ya sea al interior de un individuo, en el seno de un grupo u organización, entre los subsistemas de una nación o entre países en el plano internacional, cada plano tiene lógicas distintas y demanda también un tratamiento distinto. Sin embargo, en todos los casos, esta incompatibilidad de metas tiene simultáneamente dos orígenes: a) la divergencia de percepciones derivada de sistemas de creencias distintos, y b) la competencia por los recursos escasos que en estricto sentido termina siendo una consecuencia de ese sistema de creencias.

La primera variable es producto a su vez de distintas experiencias de aprendizaje y diferentes herencias culturales. La segunda, identificada como la escasez, puede verse como la existencia de recursos limitados ante la presencia de deseos ilimitados, que en realidad no son

otra cosa más que necesidades construidas por el sistema de creencias, valores y metas de la cultura en general y el sistema económico en particular. Estas necesidades creadas nunca son saciadas en virtud de las prioridades de la sociedad, reflejadas en la búsqueda de una riqueza, un status o un poder, socialmente definidos como deseables.

Dentro de los constreñimientos que regulan la competencia en el contexto de la escasez y la rivalidad de metas, se encuentran las reglas formales creadas por los individuos, así como las reglas informales contenidas en sus patrones subjetivos. En estos últimos sobresale la existencia de la conciencia colectiva (símbolos, valores, convenciones, códigos de conducta, etc) como uno de los mecanismos reguladores de la competencia más poderosos y de difícil manejo. Este mecanismo opera con un alto grado de emotividad y superstición en grupos o comunidades pequeñas, y lo hace con menos densidad emocional y con símbolos más abstractos y universales en comunidades grandes.

El aspecto a destacar es que este mecanismo esencialmente subjetivo se despliega a través de ritos en los que se producen congregaciones y se intensifican los temperamentos, dando como resultado el despliegue simbólico de acciones que representan pertenencias grupales. De esta manera, según se vio en este capítulo, el rito es un mecanismo a través del cual la solidaridad de grupos es formada y movilizada, crea al actor de la política y es un medio que utilizan unos grupos para dominar a otros en esa competencia sin fin.

Pero no es todo. El sistema de creencias multicitado da lugar a una matriz institucional con una estructura de incentivos ante los cuales actúan los agentes. De acuerdo con la percepción de éstos acerca de las oportunidades o amenazas que dichos incentivos representan, realizan esfuerzos para adquirir los conocimientos y habilidades que les permita tener una mejor posición en la competencia, tanto en el mercado económico como en el político.

Este asunto no es menor, ya que si los incentivos inducen a la concentración de la riqueza y del poder, los agentes entrarán en una ruta de conflicto distributivo ante el cual necesitan una estructura de reglas o instituciones sociales que desvíe la trayectoria del conflicto hacia caminos de cooperación. De ahí se deriva un siguiente problema que viene asociado con la creación de esas reglas, ya que aquellos agentes en posición de diseñar o modificar las reglas del juego terminarán por imponer su sistema de creencias y por lo tanto sus prioridades, reiniciando así un nuevo ciclo de: interpretación divergente de incentivos contenidos en la reglas ⇒ incompatibilidad de metas o conflicto distributivo ⇒ diseño de nuevas reglas para enfrentar el conflicto ⇒ interpretación divergente de incentivos contenidos en las nuevas reglas...

Pero ¿cómo es exactamente que en un contexto de intereses en conflicto se generen respuestas cooperativas? Decía en el cuerpo del capítulo que los mecanismos generales a través de los cuales los individuos logran acciones de cooperación y construyen acuerdos para dar lugar al consenso, son dos: a) un mecanismo formal que se refieren a la base institucional y organizacional sobre la cual operan los agentes, y b) un mecanismo informal que se explica a partir de la construcción social sobre el conflicto, la cooperación y el consenso que dichos agentes realizan.

Sobre el primero, ha quedado expuesto que el punto de partida para analizar la manera como los agentes se conducen hacia trayectorias de cooperación y consenso, es la comprensión de la vida y naturaleza de las organizaciones, entendidas como constructos sociales donde las acciones de los agentes adquieren sentido en el marco de relaciones ineludibles de poder.

Entonces, el mecanismo que cobra vida en el entorno organizacional para la construcción del consenso, funciona de la siguiente manera: en el marco de la competencia por los recursos escasos, los agentes con objetivos e intereses divergentes promueven relaciones de poder y dependencia en las cuales se identifican metas colectivas. Para alcanzarlas, se lleva cabo una



integración de comportamiento y negociaciones en el marco de las restricciones que impone tanto la organización como la racionalidad limitada de los actores. Sin embargo, en el caso de grupos grandes como el Estado o un partido político, esa integración de comportamientos no es voluntaria, sino que está determinada por un conjunto de incentivos que mueven al individuo. De esta forma, se construyen los acuerdos necesarios para el logro de las metas comunes, lo que eventualmente conducirá al cumplimiento de las metas individuales.

Decía que las cosas no paran ahí, ya que era inevitable el surgimiento de organizaciones dominantes que terminan por imponer su manera de ver y hacer las cosas, lo cual no siempre coincide con el interés general, dando paso a la aparición de un conflicto distributivo. Para ello resulta fundamental la existencia de instituciones sociales y la intervención del Estado a fin de inducir a nuevos equilibrios ante la presencia de comportamientos oportunistas y egoístas de agentes dominantes en la competencia del mercado político y económico.

Si bien la cooperación y el consenso se generan a partir de los mecanismos institucionales planteados anteriormente, ¿cómo explicar ahora la gran variedad de respuestas cooperativas que los agentes dan a los conflictos? Para ello, como el lector pudo observar, me he apoyado en las tesis de la sociología del conocimiento provistas por Berger y Luckmann, en sus desarrollos sobre la construcción social de la realidad. Con ese mirador pudimos apreciar que el segundo mecanismo general que tienen que ver con la construcción social del conflicto, la cooperación y el consenso, opera de la siguiente manera: dada una situación entre dos o más actores, lo primero que interviene es el sistema de creencias, los modelos mentales asociados a éste y el universo simbólico correspondiente. A través de este filtro realizan una construcción social sobre el tipo de relación, asignando significados a cada elemento de la situación, de tal forma que determinan si es o no conflictiva, y si lo es, determinan también el grado de conflictividad que caracteriza a

dicha situación. Con base en ello, los actores están en condiciones construir también socialmente el tipo de solución, acuerdo o cooperación que es congruente con su realidad subjetiva y objetiva.

## **Bibliografía**

- Arellano, David, y Enrique Cabrero. «Introducción.» En *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental.*, de David Arellano y Enrique Cabrero, 7-22. México: Porrúa - CIDE, 2000.
- Arias G., Fernando. «El conflicto.» En *Administración de Recursos Humanos*, de Fernando Arias Galicia y Víctor Heredia Espinosa, 260-278. México, D.F.: Trillas, [1973] 1999.
- Ayala, José. *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Berger, y Luckman. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu, 1991.
- Cohen, Michael D., Jame G. March, y Johan P. Olsen. «A Garbage Can Model of Organizational Choice.» *Administrative Science Quarterly* 17, n° 1 (Marzo 1972): 1-25.
- Coronilla, Raúl, y Arturo del Castillo. «El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias.» En *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental.*, de David Arellano, Enrique Cabrero y (coordinadores), 79-138. México: Porrúa-CIDE, 2000.
- Crozier, Michael, y Erhard Friedberg. *El actor y el Sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Patria, 1990.
- Crozier, Michel. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: The University of Chicago Press, 1964.
- Durkheim, Emile. «The Division of Labour in Society.» En *Readings from Emile Durkheim*, de Kennet Thompson, 33-57. Nueva York: Tavistock Publication and Ellis Horwood Limited, 1985.
- Escalante, Fernando. *Ciudadanos Imaginarios*. México: El Colegio de México, 1992.
- Forte, Ricardo, Guillermo Guajardo, y María Luna. *Consenso y coacción. Estado e instrumentos de control político y social en México y América Latina (siglos XIX y XX)*. México, DF: El Colegio de México-El Colegio Mexiquense, 2000.
- Galtung, Johan. «Institutionalized Conflict Resolution: A Theoretical Paradigm.» Editado por Sage Publications Ltd. *Journal of Peace Research* 2, n° 4 (1965): 348-397.
- Goffman, Erving. *The Presentation of Self in Every Life*. Garden City, N.Y.: Doubleday, 1959.
- Granovetter, Mark. «The Social Construction of Corruption.» *Corruption*. Stanford: Stanford University. Department of Sociology, 2004. 2.
- Joyce, William F., y Lawrence G. Hrebiniak. *Power, Politics, and Organization Design*. Vol. 2, de *Research on Negotiation in Organizations*, de Blair Sheppard, Max Bazerman y Roy Lewicki, editado por Blair et al Sheppard, 241-254. Greenwich, Connecticut: Jai Press, 1990.
- Llobera, Josep R. «Political Sociology.» En *Durkheim Today*, de W.S.F. Pickering, editado por W.S.F. Pickering, 69-80. Nueva York: Berghahn Books / Durkheim Press, 2002.
- Miller, W. Watts. «Morality and Ethics.» En *Durkheim Today*, de W.S.F. Pickering, editado por W.S.F. Pickering, 55-68. Nueva York: Berghahn Books / Durkheim Press, 2002.
- Nee, Víctor. «Sources of the New Institutionalism.» En *The New Institutionalism in Sociology*, de Mary C. Brinton y Víctor Nee, editado por Mary C. Briton y Víctor Nee, 1-16. Stanford, CA: Stanford University Press, [1998] 2001.
- Nisbet, Robert. *The Sociology of Emile Durkheim*. Nueva York: Oxford University Press, 1974.
- North, Douglass C. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.
- Olson, Marcur. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y teoría de grupos*. México, D.F.: Limusa, 1992.
- Polanyi, Karl. *The Great Transformation. The Political and Economic Origin of Our Time*. Boston: Beacon Press, 1944.
- Prajapati, y Trivedi. *Applied Microeconomics for Public Policy Makers*. New Dehli: Indian Institute of Management and Harvard University, 1999.
- Ramírez, José de Jesús. «Teoría de la Organización: metáforas y escuelas.» En *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental.*, de David Arellano y Enrique Cabrero, 20-75. México: Porrúa-CIDE, 2000.
- Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Espasa Calpe, 2001.
- Simmel, Georg. «Conflict.» En *On Individuality and Social Forms*, de Georg Simmel, 79-95. Chicago: University of Chicago Press, 1971.
- Smith, Adam. *The Wealth of Nations*. England: Penguin Books, [1776] 1999.
- Stiglitz, Joseph. «Presentacion.» En *The Great Transformation. The Political and Economic Origin of Our Time*, de Karl Polanyi, vii-xvii. Boston, MA: Beacon Press, [1944] 2001.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, [1922] 1964.



CAPÍTULO V

Política pública y consenso

EL COLEGIO

DE SONORA

B I B L I O T E C A

GERARDO CORNEJO MURRIETA

El presente capítulo puede ser visto como una discusión sobre el tema del desarrollo económico o más exactamente sobre políticas públicas para el desarrollo. El problema económico básico y la manera de resolverlo no pudo haber sido ajeno a los pensamientos de los humanos desde que comenzaron a caminar derechos, como tampoco lo es en la época actual en la que los temas del desempleo, la inflación, los determinantes del crecimiento económico y la repercusión de todo esto en el nivel de vida de las personas, está a la orden del día (Ekelund y Hébert 1992, 8).

Para la ciencia de la economía, los criterios para juzgar los resultados económicos son la eficiencia (producir lo que la gente necesita al menor costo posible), la equidad (distribución equitativa del ingreso y la riqueza), el crecimiento (aumento de la producción total) y la estabilidad (producción estable o creciente con baja inflación y pleno empleo de los recursos) (Case y Fair 1997, 16). En consecuencia, lo deseable es que las políticas públicas contribuyan con estos indicadores a partir de considerar la dimensión económica, social y política del desarrollo.

En esa búsqueda por atender las dimensiones clave del desarrollo económico a partir de las políticas públicas, es como se erige el tema que he venido discutiendo en la presente investigación: los mecanismos de la cooperación y el consenso como sólo una de esas dimensiones, vista a partir del rol que juegan las instituciones.

Pero, ¿consenso para qué? Trataré de explicar esto. Las instituciones y sus reformas son el mecanismo para mejorar la asignación de recursos, la eficiencia económica, la distribución del ingreso y el bienestar en general. Instituciones ineficientes propician fallas del mercado y del Estado, generando mayor riesgo e incertidumbre y con ello, mercados débiles, políticas públicas ineficientes, conductas oportunistas de los agentes económicos, precarios encadenamientos productivos y distribución del ingreso socialmente injusta (Ayala 1999, 12). Entonces, una

primera respuesta sería que el consenso se requiere para definir las estrategias de política pública que permitan compensar las fallas del mercado y sus efectos.

Las reformas al mercado tales como la apertura comercial y la liberalización financiera, sugiere Ayala, no son por sí mismas políticas que aseguren la eficiencia y la equidad. Para ello se requieren cambios institucionales que atiendan los problemas que el mercado y la política gubernamental no pueden resolver. Aún este cambio institucional no será suficiente, ya que además se necesita un complejo ensamble de arreglos institucionales que son simultáneamente económicos, sociales y políticos. La única manera de lograr ese ensamble en un contexto democrático e institucional es mediante procesos de cooperación y consenso entre los agentes, tanto en el mercado económico como en el político. En consecuencia, una segunda respuesta sería que el consenso se requiere para establecer metas conjuntas, entre el mercado económico y el mercado político.

En esa línea, el institucionalismo económico ve a las instituciones como una estructura de incentivos para el intercambio, al grado de que sin instituciones, dicho intercambio es más costoso, ya que es dominado por los conflictos sociales y las pugnas distributivas que surgen de la división de intereses y la conducta egoísta y maximizadora. Esto conduce a la frustración de la división del trabajo y de los mecanismos de coordinación económica (Ayala 1999, 20). Por lo tanto, una tercera respuesta sería que el consenso se requiere para establecer los incentivos apropiados a fin de lograr propósitos asociados a las anteriores respuestas, es decir, la compensación de las fallas del mercado y la complementariedad de metas entre los mercados económico y político.

Por lo tanto, la dinámica de la economía y la política pública no puede entenderse, entre otras cosas, sin las negociaciones políticas, las acciones colectivas y la intervención del Estado en un contexto institucional. En ese propósito la comprensión de la teoría de las instituciones ofrece

ventajas analíticas importantes en el estudio de las decisiones, la cooperación y el consenso en las políticas públicas, al tiempo que facilita la instrumentación de las tres respuestas anteriores.

Por lo tanto, en las próximas páginas se presenta una aproximación acerca de cómo operan los mecanismos del consenso en el terreno de las políticas públicas en un contexto institucional y democrático.

### **Desarrollo económico, políticas públicas y democracia**

El análisis del desarrollo trasciende el ámbito económico y tiene claras connotaciones sociales y políticas. Estas dimensiones han venido estudiándose desde mediados del siglo XX al grado de que la misma ciencia de la economía ha reconocido recientemente el impacto de las instituciones en el crecimiento y el desarrollo económicos. También recientemente el análisis del desarrollo se ha desplazado de lo nacional a lo regional o local, y se han considerado como agentes del desarrollo, a los integrantes de la sociedad civil, tales como las familias y comunidades, entre otros.



### Cuadro #1

## EVOLUCIÓN DE LAS ESCUELAS DE PENSAMIENTO EN TORNO AL ESTUDIO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

DÉCADA	ESCUELA DOMINANTE	TEMA
1950-1960	Keynesianismo	Crecimiento, planificación e industrialización
1970	Keynesianismo Marxismo	Papel del Estado, empleo, redistribución. Dependencia
1980	Economía neoclásica	Monetarismo, fallas del gobierno, papel del mercado y liberalización.
1990	Nuevas teorías del crecimiento Nueva economía institucional Competencia imperfecta	Capital humano Instituciones Fallas del mercado

Fuente: Adaptado de Escribano, *s/f*.

GERARDO CORNEJO MURRIETA

Mientras que la economía estudia el desarrollo económico desde la producción de bienes y servicios, su intercambio y la asignación de los factores; la sociología aborda al mercado como una institución social, es decir como un conjunto de normas y patrones de conducta que regulan los intercambios económicos. Por su parte, el enfoque político lo hace considerando las instituciones que la sociedad crea para organizar el acceso y distribución del poder y cómo ello se vincula con el proceso de desarrollo.

El análisis de las políticas públicas no puede desentenderse de todo eso, y en tal sentido, ha tenido que asumir un enfoque multidisciplinario, intergubernamental y participativo, a fin de poder atender las distintas dimensiones inherentes al desarrollo (Dunn 2003). Gobernar por políticas públicas, es abordar con rigor técnico tanto los aspectos económicos como sociales y políticos del desarrollo, sobre todo en una coyuntura en la que lo público ha dejado de ser un tema exclusivo del gobierno y pasa a ser también un asunto de la sociedad (Anexo 1). Significa incorporar la opinión, la participación y la corresponsabilidad de actores políticos de diversa índole, en una ardua tarea de gobernar una sociedad plural, abierta, compleja y autónoma, característica de un sistema democrático (Aguilar 1996).

Entonces quiere decir que en la democracia, el diseño, la implementación y la ejecución de las políticas públicas, está directamente vinculado con un proceso intenso de intercambio de ideas, debate y concertación entre actores económicos, políticos y sociales. En suma, está directamente asociado con procesos deliberados de cooperación y consenso.

Sin embargo, aún cuando el consenso es requisito de la democracia, esto no los hace sinónimos. Más bien lo que se observa es una coexistencia entre mecanismos coercitivos y mecanismos de consenso, en virtud de las consideraciones vertidas en el capítulo anterior, que aquí se retoman para pronta referencia:

- a. Entre el conflicto (o coerción) y el consenso hay una relación de complementariedad integradora que hace posible la unidad del conjunto social, en los términos que se expusieron al abordar la sociología del conflicto de Simmel (Simmel 1971).
- b. La coerción no sólo representa instrumentos de represión, sino también mecanismos de garantía de seguridad y libertad de los individuos (Forte, Guajardo y Luna 2000). Además, la coerción es una relación asimétrica donde un poder



dominante obliga a los subordinados a conformarse o ajustarse a los modelos –legítimos” de convivencia social, en este caso de esencia democrática.

Estas dos consideraciones lo que reflejan es el hecho de que ambos conceptos, coerción y consenso, disimulan la complejidad y ambigüedad de la acción social y política, cuyo ejercicio requiere de cualquier medio apto para estabilizar el poder. Por lo anterior, sería un error asumir que en una democracia perfecta exista consenso perfecto, como también sería incorrecto examinar este binomio (consenso-coerción) cargando a priori hacia uno de los polos el valor y la eficacia, y negando efectividad e importancia al otro (Forte, Guajardo y Luna 2000, xv). Es decir, tan conveniente es uno como el otro en determinada situación social, y su distinción sólo tiene un valor analítico, ya que no puede aplicarse rígidamente al análisis de las relaciones sociales y políticas.

Decíamos también que la historia económica está llena de casos en donde la coerción (imposición o coacción) convive con el consenso, incluso en situaciones donde el uso de la violencia por parte de las autoridades públicas, requiere de determinada base de consenso para que sea efectiva, de la misma manera como cualquier forma de consenso sobre determinada política, no puede consolidarse sin intervenciones coercitivas.

Una vez aclarado este punto entre democracia y consenso, pasemos entonces plantear cómo es que el consenso es posible en una democracia.

### **Los mecanismos del consenso en la política pública**

Quedó definido desde el primer capítulo que –consenso” es un sistema de acuerdos entre dos o más personas o grupos, que surgen de procesos deliberados de coordinación y cooperación,

constreñidos por normas y valores cultural e históricamente establecidos, así como por las reglas del juego que los actores establecen. En este sentido, los agentes se “coordinan” para “cooperar” en la búsqueda de soluciones ante la presencia de intereses en conflicto, y en esa cooperación, aportan un conjunto de activos tales como habilidades, estrategias, capital, poder, etc. De esta forma, el procesamiento de intereses contrapuestos a través de la coordinación y la cooperación, induce al sistema de acuerdos denominado consenso.

Pero ¿cómo es que operan los mecanismos del consenso en la política pública? ¿qué ocurre exactamente en ese ámbito ante la presencia de metas incompatibles? ¿por qué es tan compleja la construcción de acuerdos entre los actores que ahí participan? Invito al lector a que me acompañe en la formulación de una respuesta preliminar a estas interrogantes.

Decía en el capítulo previo que los mecanismos a través de los cuales los individuos se conducen a zonas de consenso, son típicamente dos: a) un mecanismo formal que se refiere a la base institucional y organizacional sobre la cual se despliega el comportamiento de los agentes, y b) un mecanismo informal que se explica a partir de la construcción social que sobre el conflicto, la cooperación y el consenso realizan tales agentes.

Ahora traslademos ambos mecanismos al ámbito de las políticas públicas para ver cómo operan y cuáles son sus implicaciones.

#### El mecanismo formal: la base institucional y organizacional

Sobre la base institucional y organizacional he dicho que el punto de partida para explicar la forma como los actores se conducen hacia la cooperación y el consenso, es comprender la esencia de las organizaciones, entendidas como constructos sociales donde las acciones de los agentes adquieren sentido en un marco de relaciones de poder.

Entonces el mecanismo que se verifica en el entorno institucional y organizacional para la construcción del consenso, funciona así: en el contexto de la competencia por los recursos escasos, los agentes con objetivos e intereses divergentes promueven relaciones de poder y dependencia en las cuales se identifican metas colectivas o puntos de encuentro. Para alcanzarlas, se lleva cabo una integración de comportamiento y negociaciones en el marco de las restricciones que impone tanto la organización como la racionalidad limitada de los agentes. Esto es lo que hace posible y determina el tipo de los acuerdos necesarios, primero para el logro de las metas comunes y eventualmente para el cumplimiento de las metas individuales.

Sin embargo, en ese proceso, el surgimiento de organizaciones dominantes es inevitable, y son quienes terminan por imponer sus creencias, lo cual no siempre coincide con el interés general, dando paso a la aparición de un conflicto distributivo. Entonces, resulta fundamental la existencia de instituciones sociales y la intervención del Estado para inducir hacia nuevos equilibrios.

Veamos ahora cómo se manifiesta y qué implicaciones tiene este mecanismo general en ámbito de la política pública:

- a) El tipo de organizaciones que intervienen y sus alcances

En el ámbito de las políticas públicas intervienen organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. La organización gubernamental es un ente que se enfrenta a solucionar problemas de orden público, con recursos públicos y en medio de una red política de negociación y conflicto.

Los actores gubernamentales están insertos en una dinámica organizacional con estructuras de acción en constante negociación. Actúan sobre patrones relacionales de poder cuya

lógica principal ~~no~~ está en las camarillas políticas sino en las posiciones organizacionales que se dominan y en las reglas e interpretaciones que los espacios organizacionales defienden.” De esta manera, las iniciativas de políticas, las transformaciones de reglas y normas formales, así como los nuevos diseños de políticas públicas, se entroncan con procesos complejos de implantación y movilización de estructuras organizacionales. Estas estructuras no son instrumentos siempre obedientes a racionalidades y órdenes precisas. ~~Las~~ organizaciones son espacios sociales creados en la dinámica de sociedades heterogéneas.” Así las estructuras de acción se desarrollan mediante esquemas interpretativos y de acciones estratégicas contingentes de un sinnúmero de actores al amparo de reglas, recursos y formas organizativas (Arellano y Cabrero 2000, 11).

Entender una organización gubernamental, dicen Cabrero y Arellano, parte por aceptarla como organización dentro de una red ~~“lojamente acoplada”~~ que conocemos como gobierno. La formalidad que la ley le otorga es una variable sustantiva pero no definitiva. Las organizaciones gubernamentales generan y mantienen sus propias características, se mueven y desarrollan a través de la acción de actores y grupos, en espacios detentores de recursos, capaces de interpretar la norma o la política, movilizandolos recursos, aprovechando oportunidades y existiendo en procesos donde el tiempo es una variable clave, ante el carácter dual de este tipo de organizaciones.

Las organizaciones gubernamentales son duales en la medida en que nacen predeterminadas en sus fines y en los mecanismos generales de acción y obtención de resultados, y a la vez continúan siendo organizaciones por sí mismas, con su vida interna, su cultura y su contexto, y sobre todo desarrollan una característica sustantiva de cualquier organización, ~~la~~ búsqueda por la sobrevivencia”, en términos de Powell y DiMaggio. Sin embargo, esta dualidad no significa una relación de exclusión entre formalidad y vida organizacional propia, aún cuando

los elementos de esta dualidad mantienen “relaciones e interpenetraciones constantes” (Arellano y Cabrero, Introducción 2000, 12-13).

Además, las organizaciones nacen sobrepuestas en una estructura existente de otras organizaciones gubernamentales con las que tiene relación, misma que no es lógicamente construida. Es en esa relación donde se expresa la dualidad: si bien todas las organizaciones pertenecen a una red de organizaciones ya existente con determinada legalidad, el grueso de las relaciones entre ellas se generan en un movimiento flexible y complejo de los juegos interorganizacionales.

Esta visión de redes organizacionales supone al gobierno como un ente heterogéneo compuesto por actores, políticas, reglas, y tiempos. Estas redes se relacionan y condicionan continua y mutuamente. En ciertos momentos con una lógica cooperativa y de influencia recíproca, pero en la mayoría de las veces con una lógica de competencia y tensión entre ellas (Arellano y Cabrero 2000, 14-15).

Uno de los motivos centrales sobre los que las organizaciones construyen intencionalmente acciones de cooperación, se refiere al diseño o cambio organizacional necesario para cumplir las metas de desarrollo establecidas en las políticas públicas. Sin embargo, las organizaciones son una “relación social de intencionalidad y racionalidad con ambigüedad” (Arellano, Cabrero y del Castillo 2000, 419). Entonces ¿dónde surge la posibilidad de acuerdos en torno a ese cambio organizacional? Veamos. El comportamiento individual adquiere una estructuración flojamente acoplada cuando se inserta en un patrón colectivo de acción. Los actores son relativamente libres de interpretar, boicotear o redirigir tales estructuras y normas. Controlan la incertidumbre o la evitan, buscan establecer acuerdos formales e informales respecto a la dirección y sentido de la acción organizada, y eso es lo que hace posible y a la vez difícil la construcción de acuerdos en torno a un cambio planeado e intencional (Arellano, Cabrero y del Castillo 2000, 420).

Por lo tanto, el acuerdo de diversos actores respecto al sentido y dirección del actuar organizacional, hace posible un marco valorativo y de decisión común, que establezca el principio básico de cooperación y de acotamiento de las posibilidades de acción y análisis. Si bien la definición de una estrategia no puede derivar en acuerdos perfectos entre los actores en torno al sentido de la acción colectiva, al menos establece los elementos básicos de las negociaciones que enfrentará una dirección estratégica. Por lo tanto, el acuerdo o base para la discusión y el análisis estratégico permiten un sustento y un plan maestro para el cambio organizacional (Arellano, Cabrero y del Castillo 2000, 421).

Con estas bases de acción, las organizaciones gubernamentales se constituyen en el brazo instrumental de las políticas públicas. Cualquiera de éstas puede ser desviada, modificada o incluso paralizada por las propias organizaciones donde están las personas, los grupos, los intereses y los recursos. Por lo tanto, el cambio en estas organizaciones amerita inducir procesos atendiendo a la complejidad, observando los efectos multiplicadores deseados o imprevistos, impulsando consensos más que discursos, y alentando convicciones más que artificios. Para ello, cada organización habrá de generar — una relación particular con su contexto, respuestas específicas para manejar el conflicto, códigos individuales para interpretar las normas, y mecanismos concretos para establecer acuerdos, negociar e interpretar la autoridad.” (Arellano, Cabrero y del Castillo 2000, 421-423).

De acuerdo con expertos, las redes organizacionales se pueden clasificar de la siguiente manera:

## Cuadro #2

### TIPOS DE REDES ORGANIZACIONALES

TIPO	CARACTERÍSTICA
Redes intraorganizacionales	Se refieren al patrón interno de una organización
Redes interorganizacionales	Corresponden a la organización y su relación con otras organizaciones
Redes intergubernamentales	Identifican la relación entre distintos niveles de gobierno
Redes de políticas	Connotan a una política pública como resultado de la interacción entre diversos actores de los cuales no todos son agencias gubernamentales.
Redes de implementación	Hacen alusión a la implementación de políticas por medio de múltiples organizaciones.

*Fuente: del Castillo 2000, 361.*

EL COLEGIO DE SONORA BIBLIOTECA GERARDO CORNEJO MURRIETA

Cuando estas redes se vinculan para definir o incidir sobre la naturaleza y alcance de las políticas públicas, los arreglos de cooperación y los consensos que logren construir son vitales para el nivel de bienestar de miles y miles de personas de un determinado país. Por lo tanto, no es exagerado decir que el tema del desarrollo de las naciones es, entre otras cosas, una cuestión de acuerdos. Acuerdos sobre las estrategias para compensar las fallas del mercado a través de las políticas públicas. Acuerdos para generar metas complementarias entre los mercados económico y político. Acuerdos para diseñar los incentivos apropiados que hagan posible la materialización de los acuerdos anteriores. Debo decir que ahí radica la trascendencia de la presente investigación y la pertinencia de este capítulo.

Lo interesante de estos acuerdos radica en la complejidad con la que opera el mecanismo formal del consenso en la política pública, y en la coexistencia de zonas de consenso con mecanismos coercitivos, según se discutió en páginas anteriores.

Volviendo al punto sobre las redes, considero hay algunas cuyo análisis es muy útil para ilustrar procesos cooperativos vinculados con el desarrollo nacional. Se trata de las redes intergubernamentales, que en la literatura se conocen típicamente como relaciones intergubernamentales. Al estudiar ese tipo de redes concretas, se debe tener como telón de fondo una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones entre niveles de gobierno y entre las instituciones públicas de manera vertical y horizontal para el desarrollo del país. Esto es esencial, ya que al interior de estas redes se construyen acuerdos en la relación fiscal, la redefinición de competencias y concurrencias, y la evolución de los procesos descentralizadores (Cabrero y García 2002, 395). En ese sentido debe destacarse que en el caso del rediseño del federalismo mexicano, ha sido evidente la influencia de actores con mayor poder de negociación que han logrado imponer la agenda y los ritmos de esta transición.

b) Democracia, desarrollo económico y consenso

Estudios recientes en el campo de la ciencia política confirman el hecho de que la democracia es el mejor contexto para promover el desarrollo económico, y que se ha desmoronado el mito sobre la capacidad de regímenes autoritarios para impulsar la reforma económica de un país (Marvall 1995).

Es cierto que una reforma económica puede debilitar a la democracia por la vía de los constreñimientos que pone sobre un régimen frágil, y también es cierto que la reforma política puede debilitar la coherencia de la política pública por la vía de generar mecanismos de



ineficiencia económica (Haggard y Kaufman 1995); sin embargo, también es cierto que la legitimidad social tiene una influencia decisiva, en el sentido de que si el ciudadano cree que el costo de la reforma será distribuido equitativamente, aumenta la probabilidad de que la reforma económica tenga éxito y que el régimen democrático sobreviva (Naim 1995).

Es por eso que mientras más consolidada esté una democracia, mayor será su contribución con el desarrollo económico y esto tiene que ver con la eficiencia de las instituciones, en virtud de que tal consolidación será medida por el grado de aceptación de las reglas constitucionales, su valoración y su rutinización.

¿Pero cómo entra en esta discusión el asunto de la cooperación y el consenso? El punto aquí es que tanto en las democracias frágiles como en las consolidadas prevalece el supuesto advertido por la economía institucional, relativo a la existencia de un problema teórico de cooperación.

Por un lado, ese problema teórico tiene que ver con la pregunta ¿bajo qué circunstancias se puede dar la cooperación voluntaria sin que medie el mecanismo hobbesiano de la coerción? Históricamente, dice North, el desarrollo económico ha ocurrido bajo la fuerza de mecanismos coercitivos impuestos por el Estado.

Por otro lado, el problema teórico que North ve en la cooperación se verifica en la manera a través de la cual un individuo adquiere información sobre las preferencias y el comportamiento de los otros, y sobre el conocimiento que los otros tienen sobre los deseos y estrategias de ese individuo (North 1990, 14). En ese sentido, dice North citando a Schofield, las normas sociales tendrían que ser comprendidas y socializadas a fin de que provean las bases del conocimiento común entre los individuos. Ese conocimiento se mantendría a través de mecanismos que promuevan la inteligibilidad de los actos.

Llevada esta idea al terreno de la democracia, se puede decir que la cooperación y el consenso encontrarán un espacio fértil en condiciones en las que la democracia se institucionaliza, habrá oportunidades para el debate y la competencia pacífica, y se creará la posibilidad de lograr compromisos duraderos en torno al conflicto social y los dilemas de la política económica. A pesar de esto, insisto, sigue resultando impensable la cooperación voluntaria entre los individuos sin la intervención del Estado.

De cualquier manera, en las democracias frágiles donde el Estado es aún débil, resulta más complejo construir consensos en virtud de que son más vulnerables ante los efectos de una reforma que promueva el desarrollo económico. La imposibilidad de procesar el conflicto distributivo, y la ausencia de acuerdos cooperativos para adoptar sacrificios en el corto plazo,<sup>51</sup> terminarán por desquiciar el régimen democrático y propiciar el consecuente retroceso económico.

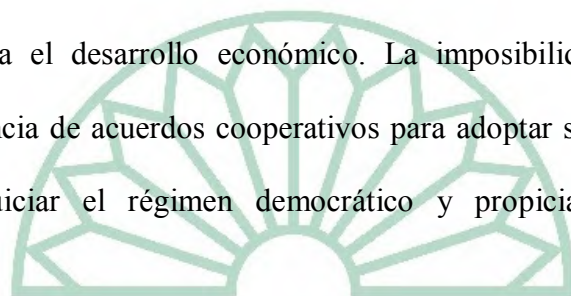
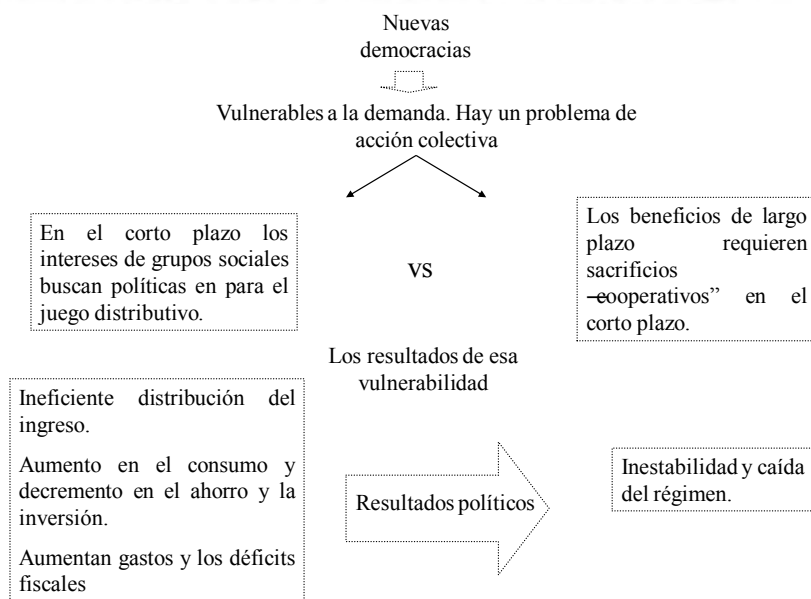


Diagrama #1

VULNERABILIDAD DE LAS DEMOCRACIAS FRÁGILES ANTE REFORMAS ECONÓMICAS



Fuente: Elaboración propia con base en Maraval, 1995

<sup>51</sup> Aspecto inevitable en los programas de ajuste que se necesitan en la ruta hacia el crecimiento económico.

En tales circunstancias queda evidente que un conjunto de instituciones eficientes de naturaleza democrática, una vez internalizadas y rutinizadas, favorecerán la normalidad del procesamiento de conflictos y la construcción de consensos, lo cual repercutirá por definición en un mayor desarrollo económico de las naciones.

Estas instituciones eficientes terminan por disminuir el riesgo y la incertidumbre en virtud de que permiten revertir las fallas del mercado y del Estado. Si estas fallas del mercado obedecen a una estructura de incentivos creada por instituciones caducas, entonces el rediseño de esas instituciones o la creación de otras nuevas, terminará por neutralizar los efectos nocivos que producen la información imperfecta y la actitud oportunista de los agentes. En tal sentido, resulta alentador ver que conforme se afianzan las instituciones de esencia democrática, se reducen los costos de transacción y la “depredación” de los recursos públicos. Lo mismo sucede con la incertidumbre, ya que el pluralismo político genera más y mejor información para las decisiones de los actores.

Entonces, mientras que el hábito del consenso propicia el mejoramiento de la democracia, ésta posibilita un terreno apropiado para el procesamiento pacífico del conflicto y la construcción de los acuerdos necesarios para el desarrollo de un país.

Sin embargo, suele ocurrir que el diseño de las instituciones democráticas sea tan avanzado, que el conjunto social no posea la madurez suficiente para utilizarlas apropiadamente. Esta inmadurez se refleja en casos como el mexicano, donde, según Enrique Cabrero, se han registrado avances importantes en materia de democracia a través de las instituciones formales, pero las instituciones informales ponen en evidencia nuestras limitaciones para la construcción de acuerdos, sobre todo en materia de desarrollo (Anexo 1). Permítaseme hacer un paréntesis para situar brevemente lo que acontece al caso mexicano.

Nuestra democracia incipiente y frágil ha tenido un desarrollo prolongado. Apenas hemos dejado el régimen hegemónico de partido de Estado que se fue debilitando paulatinamente por la vía electoral hasta llegar a una competencia pluripartidista. Sin embargo, el dilema es doble: por un lado terminar de construir la democracia, y por otro, resolver los desafíos que enfrenta este tipo de sistema en su concepción liberal (Aziz 2003, 9).

Una vez que alcancemos los requisitos mínimos de una democracia señalados por Dahl, tales como cargos públicos electos, elecciones libres, libertad de expresión, fuentes alternativas de información y autonomía de las asociaciones (Dahl 1999, 100-115), vienen problemas que tienen que ver con los derechos fundamentales, la representatividad y la ciudadanía a que hace referencia Alain Touraine (1994).

Esta nueva agenda de problemas se cruza con lo que Bobbio denominó “las promesas incumplidas de la democracia”, a saber, la permanencia de poderes oligárquicos, las restricciones a la decisión del ciudadano, la existencia de poderes que se mueven al margen de la legalidad, la existencia de ciudadanos frágiles, entre otras (Bobbio 1996, 23-48).

La realidad es que aun cuando no se han alcanzado esos requisitos mínimos en nuestro proceso de tránsito y consolidación democrática, todas las piezas de la maquinaria política ya se están reacomodando y sus roles se están redefiniendo. De manera particular nos interesa observar cómo con la sola alternancia, el Presidente ha perdido facultades y territorios de poder, al tiempo en que los otros poderes del Estado comienzan a ser realmente poderes sin subordinarse al Ejecutivo. El Presidente tenía un control en un gobierno unificado con mayoría en el Congreso, un partido disciplinado y control en los puestos de elección de todas las gubernaturas. Todo eso se acabó (Aziz 2003, 28-29).

Entonces, en esta nueva configuración se comienzan a definir las nuevas reglas del juego, en donde todos los intereses y actores se someten a una institucionalización del conflicto y nadie

se mueve fuera de las reglas, es decir, del diseño o marco institucional. (Aziz 2003, 10-11). En ese mismo sentido resulta muy útil tomar en cuenta la precaución que José Ayala anotó ante esta etapa de aprendizaje democrático en México, al señalar que los acuerdos políticos deben prever la construcción de escenarios que permitan canalizar y negociar conflictos e intereses contradictorios, de lo contrario el consenso puede convertirse en su propio enemigo, al tratar de remplazar la dinámica social por negociaciones de cúpula (Ayala 2000).

Por lo tanto, en ese contexto de mayores libertades económicas, de nuevas reglas del juego y de mayor competencia política, se observan cambios en el ámbito de la política pública, donde la primera nueva regla es sin duda la construcción del consenso.

El consenso surge en el marco de un sistema político con suficiente autonomía como para mediar entre el Estado y la sociedad civil, la cual no sólo está formada por intereses económicos, sino por valores culturales y relaciones conflictivas. En ese sentido, el sistema político es el único que puede hacer funcionar a la sociedad en su conjunto, ya que combina y articula la pluralidad de intereses contrapuestos. Este hecho le asigna a la democracia un sentido concreto: la construcción de un espacio propiamente político para la participación ciudadana y el procesamiento del conflicto.

c) Democracia deliberativa y política pública

En el espacio que comparten la política pública y la democracia, se observan dos fenómenos en contraflujo:

- i. De la política pública a la democracia, tomando el ejemplo del caso mexicano, se percibe que una deficiente implementación de la política pública se puede traducir en un problema

de eficacia que debilita a la democracia. De ahí que no basta con tener un gobierno democráticamente electo sino que además éste sea eficaz y transparente. Eficaz, en términos de procesar las tensiones entre los agentes de la administración y la política, y poder generar los resultados que la ciudadanía necesita. Transparente en tanto poner en la vitrina pública las acciones de gobierno y promover una cultura de rendición de cuentas.

- ii. De la democracia hacia la política pública se observa una presión por la profesionalización de los servidores públicos<sup>52</sup> en virtud de que éstos ya no pueden sostenerse en el sector público por la mera relación que tengan con su superior, sino que esto dependerá de la capacidad y el dominio técnico para atender los asuntos de la política pública que atienden. Una de las consecuencias de este fenómeno, consiste en que, según el ejemplo del caso mexicano, el nuevo entorno democrático demanda cuadros especializados en el análisis de políticas públicas y la oferta educativa para ello.<sup>53</sup> La democracia trajo consigo la competencia política y con ella la incertidumbre para los actores. Sin embargo, en la política pública esta dosis de competencia e incertidumbre hace de la capacidad técnica y la argumentación, un factor clave para las deliberaciones, negociaciones y la consecuente construcción de acuerdos.

Sobre el punto anterior cabe decir que los actores con mayor capacidad argumentativa tienen por definición mayor ventaja en la competencia. Estamos, en efecto, en los supuestos de la democracia deliberativa (Elster 1998, 19-21), en la cual los acuerdos se obtienen discutiendo,

---

<sup>52</sup> El 10 de abril de 2003 se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal con el propósito de profesionalizar los cuadros de nivel básico, medio y ciertos rangos de nivel superior.

<sup>53</sup> Tres rasgos pueden ilustrar este hecho: a) Se fortalecen y expanden los programas académicos con orientación a las políticas públicas no sólo en instituciones educativas públicas como el CIDE, FLACSO y el Colegio de Sonora, por citar ejemplos, sino en instituciones privadas como el ITAM y el Tec de Monterrey. b) El propio poder ejecutivo instituye un área especial para la coordinación de las políticas públicas y c) el Congreso de la Unión consolida lo que se denomina el Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas.

negociando o votando. Elster define a la democracia deliberativa como la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión (esta es la parte democrática), y esta toma de decisiones es por medio de argumentos ofrecidos ~~por~~ y ~~para~~ los participantes que están comprometidos con determinados valores (esta es la parte deliberativa).

d) La competencia burocrática

Con la discusión expuesta hasta aquí, en términos de la naturaleza y los alcances de las redes inherentes a las políticas pública, el tipo de decisiones que ahí se toman y la esencias democrática e institucional del espacio en el que se procesan las distintas creencias en torno al desarrollo, es posible que el lector se forme una idea acerca de cómo se da la competencia por los recursos escasos al interior de la burocracia encargada del diseño e implementación de las políticas públicas.

Sin embargo, aprovecharé la respuesta que ofrece Nicholson-Crotty (2005) emitida a partir del modelo explicativo de coaliciones (*Advocacy Coalition Framework*), en la que sobresale lo siguiente:

- i. Las agencias burocráticas compiten cuando tienen distintas creencias o enfoques sobre las políticas públicas, lo que las lleva incluso a generar distintas coaliciones de apoyo en torno a esas creencias.
- ii. Los rivales funcionales (con funciones de política pública similares) difícilmente se comprometerán con otro competidor en torno a aspectos clave de la política en cuestión, por que al hacerlo pueden generarse cambios no deseados en las creencias del grupo.

- iii. Las burocracias que comparten similares creencias y enfoques, competirán en torno a una política que distribuye recursos para el cumplimiento de metas. Esto es, compiten por la asignación de recursos. En tal sentido, la habilidad de los rivales tanto funcionales como de asignación de recursos para competir sobre una determinada política, está definida por las preferencias sobre la política que genera la competencia.
- iv. Las burocracias que compiten por recursos pueden hacer compromisos comunes si es que ello mejora el status quo de la agencia en cuestión.
- v. La agencia puede hacer alianzas temporales con sus rivales si eso le permite obtener ventaja sobre otros competidores.
- vi. En el proceso de competencia entre burocracias consolidadas, surgen participantes nuevos que normalmente son agencias más débiles que buscan aliados. La entrada de esos nuevos participantes en la competencia, tiende a moderarse en función del rango del conflicto o la importancia del problema. Por tanto, si pocos actores perciben un asunto como un problema social importante, el impacto en la competencia reducirá.

En general, el autor reconoce la insuficiencia del enfoque del *public choice* (basado en la escasez presupuestaria y la existencia de actores políticos que buscan maximizar sus decisiones), así como de la corriente asociada al territorio (espacio donde coinciden las preferencias de la organización con el control de las capacidades técnicas y los recursos). Sin hacerlo explícito, Nicholson-Crotty adopta una mirada flexible sobre la competencia burocrática y permite el juego de los intereses rivales, las alianzas con base a criterios subjetivos, combinados con cálculos racionales sobre el comportamiento de los otros competidores, y finalmente, el reconocimiento tácito de las relaciones de poder en un marco restrictivo.



## El mecanismo informal: la construcción social del conflicto, la cooperación y el consenso

Durante la presente investigación me percaté de que existen pocos desarrollos en torno al estudio de los patrones subjetivos e informales a partir de los cuales operan los agentes en el ámbito de las políticas públicas. Sin embargo, se puede identificar una línea de investigación general y preliminar que nos avisa hacia dónde dirigir futuras tareas de análisis: se trata de las imágenes y el sistema simbólico que utilizan los actores durante el juego en la política pública.

La reflexión sobre el proceso las políticas públicas, las reglas del juego y las conductas cooperativas de los agentes, nos lleva a un nivel profundo del comportamiento social y político: el nivel de las expectativas y las imágenes de los actores en un proceso de acción organizada. Aquí, los referentes culturales e históricos del espacio social en cuestión cobran importancia. Las corrientes de estudio de la teoría de la organización que han centrado su análisis en las diferencias y patrones culturales en las formas de relación, motivación y asociación entre individuos, grupos y organizaciones; ven en estos ingredientes variables de fuerte poder explicativo (Cabrero 2000, 215).

Tal es el caso, dice Cabrero, en el que la dinámica organizacional e institucional de las culturas anglosajonas ha sido reconocida como proclive a la relación directa entre actores, así como propensa al diálogo y discusión, e igualmente tienden a la cooperación como función de integración. Este conjunto de patrones de acción da como resultado la configuración horizontal de jerarquías, la simplificación de normas y también la generación de diversos mecanismos de resolución de conflictos.

Por su parte, en un contexto como el mexicano (latino, mestizo y tradicional), la vida dentro de las organizaciones tiende a vivirse de manera distinta, en la cual la cooperación no forma parte del repertorio espontáneo; por el contrario, todo llamado a la misma genera

desconfianza. Existe toda una historia que justifica este tipo de comportamientos que aun cuando la racionalidad tiende a desechar, e incluso los individuos hacen a un lado, siguen presentes, tanto en el terreno consciente como inconsciente (Cabrero 2000, 217).

### La cooperación desde dos culturas

Similar a la estadounidense	Similar a la del mexicano
Propensión a la cooperación entre grupos	Propensión a la dominación intergrupala
Configuración horizontal de jerarquías	Configuración vertical de jerarquías
Dirección por construcción de consensos	Dirección por ejercicio de autoridad
Adaptación mutua ( <i>Mutual Adjustment</i> )	Subordinación o conflicto
Mecanismos de resolución de conflictos	Conflicto latente en permanencia

Fuente: Adaptado de Cabrero 2000, 220.

El caso mexicano cobra relevancia por la manera en la que, en ausencia de un orden cívico, se organizó el sistema político, el cual se convirtió en la base de operación de las políticas gubernamentales. Después del sabido proceso de colonización y posterior independencia, la historia da cuenta de un largo proceso de destrucción y reconstrucción económica y política. En todo este proceso, destaca un dato relevante: cuando se proclamó la independencia, ya dominaban nuevos caciques y caudillos (Escalante 1992, 287).

Todo el aparato legal, burocrático y político que aseguraba la obediencia en tanto intermediaria entre la monarquía y sus súbditos, quedó sin efectos: sin “repúblicas de indios”, sin corporaciones, sin fueros ni privilegios, sin castas y sobre todo, sin las viejas formas del orden y del conflicto que ya no era posible reproducir. En su lugar entra una confusa trama de leyes viejas y nuevas, así como antiquísimas ordenanzas y reglamentos improvisados, que hicieron del Estado una figura extraña e ineficaz (Escalante 1992, 288).

Ese fue el principio. Uno de tantos principios según la mirada que se adopte. La imagen del caos y la anarquía encontraron orden en el porfiriato. Sin embargo, en ese nuevo orden, también había encumbrados y jueces corruptos, elecciones arregladas y conductas caciquiles, legislación de papel y políticos sin escrúpulo alguno. Permanecía la ausencia de un modelo

cívico, en virtud de que nadie esperaba que la ley fuera igual para todos y se reproducían los intermediarios que “parasitaban” entre la sociedad y el gobierno para mantener la estabilidad (Escalante 1992, 289).

Con esos materiales se reconstruyó un Estado, cuyo orden descansaba en la eficaz gestión de la desigualdad a partir de las transacciones con los intermediarios y sus redes. Un Estado cuya moral aceptaba tanto el uso de las instituciones públicas para fines privados como el oportunismo (Escalante 1992, 290).

Ya sabemos cómo se vive en nuestros días, al interior de las estructuras políticas la transmisión intergeneracional de todo esto. La mentira política, dice Octavio Paz citado por Escalante, se instaló en nuestros pueblos casi constitucionalmente y este daño moral alcanza zonas muy profundas de nuestro ser (Escalante 1992, 287).

Entonces, en esta herencia cultural descansa en gran medida la tipificación de la acción colectiva de pueblos semejantes al mexicano, y es a partir de ese sistema de herencia simbólica como los mexicanos construimos socialmente el conflicto, y dada esa construcción, no parece estar en nuestras rutinas de comportamiento la generación de acuerdos y el establecimiento de zonas de consenso. Esta es una de las instituciones informales que tiene que evolucionar para que la democracia se consolide y se dote de mayor certidumbre al proceso en el cual se construyen las decisiones colectivas en torno al desarrollo de la nación.

### **Necesidad de investigación empírica**

Una manera adecuada de cerrar esta discusión, es confirmando que el enfoque de la economía institucional utilizado no sólo es adecuado sino pertinente, en virtud de sus alcances explicativos

y el resurgimiento del interés por las instituciones en el análisis económico, social y político. Sin embargo, debe reconocerse que aún es una teoría en proceso de consolidación, ya que aún se requiere mucho trabajo empírico para ir convalidando sus explicaciones en torno a nuevas y más complejas realidades.

De la misma manera, las argumentaciones expuestas en este capítulo (como en todo el estudio), al tratar de explicar el consenso en el ámbito de las políticas públicas, mediante el enfoque de la economía institucional, debe tomarse sólo como una aproximación preliminar que necesita ser contrastada a la luz de nuevas opciones teóricas y metodológicas, con el objeto de verificar la consistencia de la discusión aquí desarrollada. Por tal motivo, como Anexo # 2 del presente estudio, estoy añadiendo una propuesta metodológica de incursión empírica, que permita confirmar lo que se ha dicho aquí y generar nuevas preguntas de investigación.

## **Conclusiones**

El consenso es requisito de la democracia, pero no es exclusivo de ella. Lo que se observa es una coexistencia entre mecanismos coercitivos y mecanismos de consenso, y eso ocurre por un lado, porque que entre el conflicto (o coerción) y el consenso hay una relación de complementariedad integradora que hace posible la unidad del conjunto social, en términos de la sociología del conflicto de Simmel; y por otro, porque la coerción constituye un mecanismo de garantía de seguridad y libertad de los individuos. En tal sentido, veíamos que la coerción es una relación asimétrica donde un poder dominante obliga a los subordinados a conformarse o ajustarse a los modelos “legítimos” de convivencia social, en este caso de esencia democrática.

En el marco de esa visión integradora, se requiere el consenso en el ámbito de la política pública para a) definir las estrategias que permitan compensar las fallas del mercado y sus efectos; b) establecer metas conjuntas, entre el mercado económico y el mercado político; y b) establecer los incentivos apropiados a fin de lograr los propósitos asociados a los puntos anteriores. En tal sentido, el desarrollo económico es una cuestión de acuerdos.

Entonces, la dinámica de la economía y la política pública no puede entenderse, entre otras cosas, sin las negociaciones políticas, las acciones colectivas y la intervención del Estado en un contexto institucional. En ese propósito la comprensión de la teoría de las instituciones ofrece ventajas analíticas importantes en el estudio de las decisiones, la cooperación y el consenso en las políticas públicas, al tiempo que facilita la instrumentación de los propósitos indicados en los incisos del párrafo anterior.

Decía entre otras cosas que gobernar por políticas públicas es incorporar la opinión, la participación y la corresponsabilidad de actores políticos de diversa índole, en una ardua tarea de gobernar una sociedad plural, abierta, compleja y autónoma, característica de un sistema democrático. Por lo tanto en la democracia, el diseño, la implementación y la ejecución de las políticas públicas, está directamente vinculado con un proceso intenso de intercambio de ideas, debate y concertación entre actores económicos, políticos y sociales. En suma, está directamente asociado con procesos deliberados de cooperación y consenso.

Este consenso presupones la existencia de intereses contrapuestos y a partir de ahí, la integración de comportamientos que permitan generar acuerdos para el desarrollo económico. Si bien ha quedado expuesto que el espacio en donde esto se lleva a cabo es precisamente el de las políticas públicas, también debemos reconocer que para comprender el funcionamiento de la economía y de las políticas públicas, es necesario identificar el rol de las instituciones en esos espacios, particularmente en lo que se refiere a las elecciones y la conducta de los agentes.

El institucionalismo económico ve a las instituciones como una estructura de incentivos para el intercambio, al grado de que sin instituciones, éste no existe o si lo hay, es más costoso, ya que es dominado por los conflictos sociales y las pugnas distributivas, lo cual frustra la división del trabajo y los mecanismos de coordinación económica

Por lo tanto, toda esta dinámica de las políticas públicas no puede entenderse, entre otras cosas, sin las negociaciones políticas, las acciones colectivas y la intervención del Estado en un contexto institucional, y una manera viable de analizarse es a través de la teoría institucional.

Entonces, en forma general, se distinguían dos mecanismos que hacen posible que los individuos se conduzcan a zonas de consenso: a) un mecanismo formal que se refiere a la base institucional y organizacional sobre la cual se despliega el comportamiento de los agentes, y b) un mecanismo informal que se explica a partir de la construcción social que sobre el conflicto, la cooperación y el consenso realizan tales agentes.

Sobre el primero quedó expuesto que aún cuando le he asignado el nombre de mecanismo formal, dada la dosis de intencionalidad y las instituciones formales que explican su funcionamiento, no deja de estar influido por reglas informales y subjetivas de los agentes.

Lo relevante es que al trasladar este mecanismo hacia el ámbito de las políticas públicas, su funcionamiento no es tan lineal y predeterminado. Más bien es algo errático y con algún grado de incertidumbre dada la naturaleza de las organizaciones que intervienen, el tipo de decisiones que deben tomarse, y los constreñimientos que un régimen democrático termina por imponer.

Esto es así porque, según se explicaba, los actores gubernamentales se encuentran en una lógica organizacional con estructuras de acción en constante negociación. Se guían por patrones de poder, no necesariamente a partir camarillas políticas sino en a partir de las posiciones organizacionales que controlan y de las reglas e interpretaciones que cada espacio organizacionales defiende.

Entonces, las iniciativas de políticas, las transformaciones de reglas y normas formales, así como los nuevos diseños de políticas públicas, se intersectan con procesos complicados de movilización de estructuras organizacionales, las cuales no son instrumentos siempre obedientes a órdenes precisas y criterios racionales, sino que se desarrollan mediante esquemas interpretativos y de acciones estratégicas contingentes de un sinnúmero de actores al amparo de reglas, recursos y formas organizativas.

Por su parte, la existencia de un régimen democrático institucionalizado impone las condiciones sobre las cuales se desarrollarán los procesos de cooperación y el consenso. En la medida en la que la democracia se institucionaliza, habrá oportunidades para el debate y la competencia pacífica, y se creará la posibilidad de lograr compromisos duraderos en torno al conflicto social y los dilemas de la política económica. Sin embargo, debo concluir que esta realidad no echa abajo la idea de que sigue resultando impensable la cooperación voluntaria entre los individuos sin la intervención del Estado.

En el caso opuesto, una democracia frágil hace más compleja la construcción de acuerdos, en virtud de que son más vulnerables. En este escenario, es evidente la imposibilidad de procesar el conflicto distributivo y la ausencia de acuerdos cooperativos para adoptar sacrificios en el corto plazo, ante las reformas económicas que resultan ineludibles en la ruta hacia el desarrollo.

El segundo mecanismo del consenso que he denominado informal, lo que hace es sacar a flote la relatividad social de las formas con las que los agentes entran en rutas de cooperación. Lo que para unos es conflicto para otros no lo es, o le asignan distinto grado de intensidad. Mientras que unos construyen un tipo de solución, otros no la consideran tal.

Por lo tanto, la reflexión sobre la construcción de acuerdos en las políticas públicas desde la perspectiva de este mecanismo informal, implica la comprensión a un nivel profundo del comportamiento social y político de los actores a partir de sus expectativas e imágenes en un

proceso de acción organizada. Por lo tanto, los referentes culturales e históricos del espacio en el que se suscita y procesa el conflicto, tienen una importancia relevante.

## **Bibliografía**

- Aguilar, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. Vol. I. México, D.F.: Porrúa, 1996.
- Arellano, David, Enrique Cabrero, y Arturo del Castillo. «Reflexiones finales.» En *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental.*, de David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, 419-424. México: CIDE-PORRÚA, 2000.
- Arellano, David, y Enrique Cabrero. «Introducción.» En *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental.*, de David Arellano (coordinadores), Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, 5-32. México: CIDE - PORRÚA, 2000.
- Ayala, José. *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Ayala, José. «La reforma fiscal en México, ¿modernización tributaria o nuevo pacto fiscal?» *Comercio Exterior*, n° 11 (Noviembre 2000).
- Aziz, Alberto. «Alternancia, transición y democracia.» En *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo.*, de Alberto (coordinador) Aziz, 5-23. México: Porrúa-CIESAS, 2003.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Cabrero, Enrique. «Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México.» *Gestión y Política pública*, 2000: 189-229.
- Cabrero, Enrique, y Rodolfo García. «Relaciones intergubernamentales y modernización de la administración local.» En *Memoria del 2° Congreso "Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado"*, de Raúl (coordinadores) Solís y Miguel Bazdresch, 394-408. Querétaro: IGLOM, 2002.
- Case, Karl, y Ray Fair. *Principios de macroeconomía*. Naucalpan de Juárez, Edo de México: Prentice Hall Hispanoamericana, 1997.
- Dahl, Robert. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. México: Taurus, 1999.
- Dunn, William. *Public Policy Analysis*. New York: Prentice Hall, 2003.
- Ekelund, Robert, y Robert Hébert. *Historia de la teoría económica y de su método*. Madrid: McGraw Hill, 1992.
- Elster, Jon. «Introducción.» En *La democracia deliberativa*, de Jon (compilador) Elster. Barcelona, España: Gedisa, 1998.
- Escalante, Fernando. *Ciudadanos Imaginarios*. México: El Colegio de México, 1992.
- Forte, Ricardo, Guillermo Guajardo, y María Luna. *Consenso y coacción. Estado e instrumentos de control político y social en México y América Latina (siglos XIX y XX)*. México, DF: El Colegio de México-El Colegio Mexiquense, 2000.
- Haggard, y Robert Kaufman. «The Challenges of Consolidation.» En *Economic Reform and Democracy*, de Larry Diamond y Mark Plattner. Baltimore: John Hopkins University Press, 1995.
- Marvall, José María. «The Myth of The Authoritarian Advantage.» En *Economic Reform and Democracy*, de Larry Diamond y Mark Plattner. Baltimore: John Hopkins University Press, 1995.
- Naim, Moisés. «Latin America: The Second Stage of Reform.» En *Economic Reform and Democracy*, de Larry Diamond y Marc Plattner. Baltimore: John Hopkins University Press, 1995.
- Nicholson-Crotty, Sean. «Bureaucratic Competition in the Policy Process.» *Policy Studies Journal* 33, n° 3 (2005): 341-361.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.
- Simmel, Georg. «Conflict.» En *On Individuality and Social Forms*, de Georg Simmel, 79-95. Chicago: University of Chicago Press, 1971.
- Touraine, Alain. *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica, 1994.





CAPÍTULO VI

Conclusiones

**EL COLEGIO**  
**DE SONORA**  
**BIBLIOTECA**  
**GERARDO CORNEJO MURRIETA**

Si el desarrollo de las sociedades modernas en general y la consolidación de la democracia en particular, requieren de la capacidad de los grupos sociales para convivir en la diversidad y resolver sus diferencias ante la presencia de intereses conflictivos, entonces tenemos que tener una explicación sobre la forma en la que los grupos organizados procesan el conflicto y construyen acuerdos.

Una explicación preliminar fue posible a través de la perspectiva analítica que proporciona la economía institucional, con el auxilio de distintos enfoques complementarios, entre los que destacaron:

- c) La teoría del conflicto y la teoría de la construcción social de la realidad (de Berger y Luckman), en el plano de la sociedad en general.
- d) La teoría de las organizaciones, en el plano de la vida organizada en particular.

De esta manera, y con base en el planteamiento metodológico del Diagrama #1 expuesto en la parte introductoria de este estudio, fue posible encontrar dos mecanismos generales a través de los cuales los individuos logran acciones de cooperación y construyen acuerdos: a) un mecanismo formal que se refiere a la base institucional y organizacional sobre la cual operan los agentes, y b) un mecanismo informal que se explica a partir de la construcción social sobre el conflicto, la cooperación y el consenso que dichos agentes realizan.

Sobre el primero, ha quedado expuesto que el punto de partida para analizar la manera como los agentes se conducen hacia trayectorias de cooperación y consenso, es la comprensión de la vida y naturaleza de las organizaciones, entendidas como constructos sociales donde las acciones de los agentes adquieren sentido en el marco de relaciones ineludibles de poder.

Entonces, el mecanismo que opera en el entorno organizacional para la construcción del consenso, funciona de la siguiente manera: en el marco de la competencia por los recursos escasos, los agentes con objetivos e intereses divergentes promueven relaciones de poder y dependencia en las cuales se identifican metas colectivas. Para alcanzarlas, se lleva cabo una integración de comportamiento y negociaciones en el marco de las restricciones que impone tanto la organización como la racionalidad limitada de los actores. Sin embargo, en el caso de grupos grandes como el Estado o un partido político, esa integración de comportamientos no es voluntaria, sino que está determinada por un conjunto de incentivos que mueven al individuo. De esta forma, se construyen los acuerdos necesarios para el logro de las metas comunes, lo que eventualmente conducirá al cumplimiento de las metas individuales.

Como se veía en el capítulo cuatro, era inevitable el surgimiento de organizaciones dominantes que terminan por imponer su manera de ver y hacer las cosas, lo cual no siempre coincide con el interés general, surgiendo así un conflicto distributivo. Por lo tanto, veíamos que es fundamental la existencia de instituciones sociales y la intervención del Estado con el fin de propiciar nuevos equilibrios ante la presencia de comportamientos oportunistas y egoístas.

El segundo mecanismo general se refiere a la construcción social del conflicto, la cooperación y el consenso, y opera así:

Dada una situación entre dos o más actores, lo primero que interviene es el sistema de creencias, los modelos mentales asociados a éste y el universo simbólico correspondiente. A través de este filtro realizan una construcción social sobre el tipo de relación, asignando significados a cada elemento de la situación, de tal forma que determinan si es o no conflictiva, y si lo es, determinan también el grado de conflictividad que caracteriza a dicha situación. Con base en ello, los actores están en condiciones construir también socialmente el tipo de solución, acuerdo o cooperación que es congruente con su realidad subjetiva y objetiva.

Veíamos que en la ciencia política el consenso tiene una connotación instrumental, ya que constituye una condición necesaria para la democracia, la cual al instalarse en un sociedad conflictiva, asocia al consenso con un de las reglas principales que es la que *decide cómo decidir*, la cual se convierte en un método para la solución de conflictos.

Mientras tanto, verificábamos que al interior de la sociología no existe un concepto unificado sobre lo que significa consenso. Si bien este término se encuentra asociado al interior de la perspectiva funcionalista, aún ahí, no parece existir una definición única. Sin embargo, las acepciones revisadas suelen confirmar la inclinación, aunque con distintos matices, hacia el sentido de cohesión y comunidad social asumido por esa perspectiva teórica.

Vimos entonces que en la sociología prevalece una dualidad entre la teoría del consenso y la teoría del conflicto, que aparecen como enfoques excluyentes entre sí, ya que mientras los seguidores de la teoría del conflicto se han dedicado a estudiar la forma en que surgen y se resuelven los conflictos, en la tradición del consenso se han ocupado de estudiar cómo cooperan los hombres entre sí, excluyendo cualquier valor atribuible al conflicto.

La conclusión fundamental es que esa dicotomía no nos sirve para actualizar nuestros conocimientos sobre el tema del consenso, en los términos planteados en la introducción de este estudio, y de tal manera que podamos hacerlos operables en el terreno de la política pública.

Es necesario apartarnos de esa dicotomía, pero sin dejar de reconocerla como un importante punto de referencia, ya que es producto de cientos de años de investigación social. Considero que una nueva exploración debe preocuparse tanto del problema asociado a “cómo surgen y se resuelven los conflictos”, así como al problema relacionado con “cómo cooperan los hombres entre sí”.

En tal sentido, nuestra argumentación se inclinó hacia la idea de Lewis Coser, la cual sugiere que en lugar de colocarnos en el extremo de que el conflicto y la coerción son elementos

más importantes que el consenso, lo que tenemos que reconocer es que las sociedades reales se mantienen unidas por el consenso, la interdependencia, la sociabilidad y la coerción asociada al conflicto. Verificábamos que esto no sólo es compatible con la idea de John Rex referida a que podemos encontrarnos ante un conflicto total o ante zonas de consenso, a lo largo de un continuo; sino que también es consistente con la visión integradora del conflicto en la teoría de Simmel, en la cual, el conflicto y el consenso, al interactuar, arrojan un resultado positivo para el conjunto social.

Por lo tanto, de la misma manera en la que la ciencia política, ya reconoció que tanto el consenso como el conflicto están en la base del orden político, también la sociología debería abandonar esa improductiva dicotomización y comprender que cuando analicemos los equilibrios temporales, debemos considerar la fuerzas conflictivas que llevaron a su establecimiento, y a la inversa, tenemos que tomar en cuenta el hecho de que donde hay conflicto, también habrá fuerzas sociales que presionan hacia la implantación de algún nuevo equilibrio. Ese nuevo equilibrio surgirá en todo caso, por el hecho de que los mecanismos de la acción social están basados en una tendencia hacia la integración, la cual no está exenta de conflictos, ya que son la base para alcanzar un nuevo modelo de integración social.

Aclarábamos que no se trata de un equilibrio como el provisto por el enfoque biológico de la sociedad, en el cual todas las sociedades son estables, ya que todo desvío del equilibrio pone en movimiento fuerzas que los restablecen. Nos referíamos más bien a un equilibrio (solución de un problema) que puede establecerse por acciones no forzadas de coordinación y cooperación, o bien puede ser impuesto centralmente por instituciones sociales mediante el uso de la fuerza (Elster 1993).

Con el fin de imprimirle viabilidad a este enfoque integrador, concluíamos en la necesidad de poner un poco de orden en el manejo disperso de los conceptos clave y provocar una visión de conjunto a partir de las perspectivas abordadas.

De esta manera, nos propusimos definir al consenso como un sistema de acuerdos entre dos o más personas o grupos, que surgen de procesos deliberados de coordinación y cooperación, al interior de las organizaciones, constreñidos por normas y valores cultural e históricamente establecidos, así como por las reglas del juego que los actores establecen. Bajo estos términos, los agentes se “coordinan” para “cooperar” en la búsqueda de soluciones ante la presencia de intereses en conflicto, y en esa cooperación, aportan un conjunto de activos tales como habilidades, estrategias, capital, poder, etc. Por lo tanto, el procesamiento del conflicto a través de la coordinación y la cooperación, induce al sistema de acuerdos que durante la presente investigación fue identificado como consenso.

Se concluye evidentemente, que el análisis del conflicto, la cooperación y el consenso pueden situarse en el estudio de la acción colectiva en general y en el marco de la economía del comportamiento en particular, si tratamos de verlo desde la teoría del institucionalismo económico. Esto no excluye la posibilidad de que puedan adoptarse distintos enfoques teóricos, sino al contrario, deja abierta la posibilidad para que eso ocurra.

Veíamos que cuando los economistas se han enfrentado al tema de las instituciones, han visto la necesidad de establecer líneas de comunicación no sólo entre la economía y la sociología, sino también con la historia y la política, y en tal sentido se concluye en la necesidad de la convergencia disciplinaria, al menos entre esas áreas del conocimiento para una mejor comprensión de nuestro tema. En ese sentido se logró evidenciar que la sociología ha ayudado a los economistas a mirar más allá del enfoque racional y maximizador de los agentes, para comprender la influencia de las instituciones en la configuración de sus preferencias. De igual

forma, se pudo apreciar que cuando el predominio del enfoque de la elección racional ha obstruido la construcción de la teoría de las instituciones, era precisamente la convergencia lograda por la sociología y la economía, lo que ha favorecido que el análisis de la acción colectiva vuelva a considerar la importancia de las instituciones.

Una conclusión importante es que los actores realizan un balance de costos y beneficios para tomar decisiones durante el conflicto distributivo, y eso es parte de su comportamiento racional. Sin embargo, el diseño racional de las decisiones está limitado por restricciones de información, por la misma capacidad de los agentes y por la complejidad de las acciones humanas que no son susceptibles de ser incorporadas en una función de utilidad. Entonces, ante los límites de la racionalidad para explicar el comportamiento estratégico de los agentes, se encuentran las normas o convenciones sociales y con ello la importancia de las instituciones.

Esta conclusión nos lleva a precisar que la conducta racional de los agentes no es la única fuerza que estructura a los mercados económicos y políticos, ya que éstos terminan siendo definidos por el contexto institucional. De ese contexto, surge una gran diversidad de grupos a través de los cuales opera la vida organizada y es donde se materializa la cooperación y el consenso.

Concluimos también que la cooperación surge cuando dos o más personas o grupos tienen intereses en común, pero eso no niega la existencia de intereses personales. De ahí que las organizaciones existen para promover los intereses de grupo como una vía para ver atendidos los intereses de cada individuo.

Sin embargo, observábamos que los miembros de un grupo grande no harán sacrificio alguno para contribuir con el logro de los objetivos colectivos, ya que la contribución de cada individuo no será perceptible conforme aumenta el tamaño de la organización.

Es común suponer que si un grupo tiene un incentivo para organizarse a fin de favorecer sus intereses, los integrantes de eses grupo también tendrán un incentivo para apoyar voluntaria y espontáneamente a la organización que trabaja por ese interés mutuo. Pero la conclusión relevante es que en grupos grandes no existen incentivos para la contribución individual voluntaria para el logro de las metas colectivas, a menos que exista un mecanismo coactivo que obligue a la contribución, se diseñen incentivos selectivos dirigidos a determinadas personas en el grupo, o que el grupo sea a su vez un “producto secundario” de una organización más grande.

De igual forma, suele pensarse que si hay muchos desacuerdos al interior de un grupo, no habrá un esfuerzo voluntario entre los miembros para la cooperación, pero si existe acuerdo sobre las metas y la manera de lograrlas, el grupo será más efectivo. Sin duda que la falta de consenso, va en contra de la eficacia del grupo, pero ello no significa que el consenso hará siempre que se logre la meta colectiva. Esa tendencia a la contribución voluntaria no existe aún cuando haya consenso, ya que eso dependerá del conjunto de incentivos individuales existentes. De esta manera, concluimos en la importancia de que tiene distinguir entre los obstáculos por falta de consenso, de aquéllos que corresponden a los incentivos.

Durante la discusión pudimos confirmar la capacidad explicativa del neoinstitucionalismo económico, en torno a los comportamientos estratégicos de los agentes en situación de conflicto y construcción de consenso, ya que considera no sólo los elementos estructurales del contexto en el que se desenvuelven los agentes en conflicto, sino también los microfundamentos y modelos subjetivos de sus conductas.

El punto de partida para ese enfoque es la escasez y la competencia por los recursos escasos, situación que lo acerca a los supuestos de la teoría del conflicto revisada en el capítulo primero. Entonces, la estructura que los individuos generan para imponer orden en esa competencia determina la forma en la que el juego es desarrollado. En tal sentido, los actores



diseñan las reglas para regular la competencia y diseñar la estructura de incentivos del juego, que habrán de incidir en el desempeño económico y político del conjunto social.

Esencialmente, sobresale la intencionalidad de los agentes (elecciones o decisiones), misma que proviene de la percepción que ellos tienen del entorno a partir de los modelos mentales estructurados por sus sistemas de creencias, los cuales se ven reflejados en las reglas del juego señaladas.

Una conclusión útil también lo constituye la idea de que las creencias dominantes corresponderán a aquéllas que poseen los actores en condiciones de definir las políticas y las reglas, con las cuales aspiran a mejorar su condición en la competencia. Estas políticas incidirán eventualmente una serie de cambios en la percepción de la realidad, lo cual incide en nuevas instituciones y a su vez en nuevas políticas, para reiniciar un ciclo sin fin.

El punto que se destacaba es la influencia del sistema de creencias no sólo como transmisor de las reglas informales acumuladas en el pasado hacia las reglas formales del presente, sino además como la causa de las distintas percepciones que se generan entre los agentes y que definen el grado de conflictividad que los agentes la asignan a las situaciones de su entorno.

Por lo tanto, el marco de escasez y competencia referido durante este estudio, hace que las organizaciones inviertan en determinadas habilidades y conocimientos para sobrevivir en ese escenario. Esos nuevos conocimientos son una fuente adicional que hace evolucionar a las percepciones sobre las oportunidades y amenazas del entorno. Al evolucionar estas percepciones, lo hacen también las elecciones, lo cual termina alterando la matriz institucional y generando nuevos incentivos. Este cambio en la matriz institucional tiene una incidencia favorable sobre los procesos de cooperación, siempre y cuando se transite de un sistema de juego suma cero a otro de suma positiva.

Por lo tanto, el sistema de creencias y los modelos subjetivos que los actores construyen para interpretar la información que perciben, pueden ser alterados por nuevas experiencias, que pueden consistir en nuevos conocimientos y el contacto con nuevas ideas y culturas. Esta constituye una de las conclusiones más relevantes que vinculan la capacidad de generar acuerdos, con el cambio institucional.

Sobre el origen del conflicto puede concluirse entonces que éste surge de la existencia de metas incompatibles, ya sea al interior de un individuo, en el seno de un grupo u organización, entre los subsistemas de una nación o entre países en el plano internacional, cada plano tiene lógicas distintas y demanda también un tratamiento distinto. Sin embargo, en todos los casos, esta incompatibilidad de metas tiene simultáneamente dos orígenes: a) la divergencia de percepciones derivada de sistemas de creencias distintos, y b) la competencia por los recursos escasos que en estricto sentido termina siendo una consecuencia de ese sistema de creencias.

El primer origen de la incompatibilidad de metas es producto a su vez de distintas experiencias de aprendizaje y diferentes herencias culturales. El segundo, identificado como la escasez, puede verse como la existencia de recursos limitados ante la presencia de deseos ilimitados, que en realidad no son otra cosa más que necesidades construidas por el sistema de creencias, valores y metas de la cultura en general y el sistema económico en particular. Estas necesidades creadas nunca son saciadas en virtud de las prioridades de la sociedad, reflejadas en la búsqueda de una riqueza, un status o un poder, socialmente definidos como deseables.

Por su parte, el sistema de creencias al que se aludió con frecuencia en el transcurso de la discusión, da lugar a una matriz institucional con una estructura de incentivos ante los cuales actúan los agentes. De acuerdo con la percepción de éstos acerca de las oportunidades o amenazas que dichos incentivos representan, realizan esfuerzos para adquirir los conocimientos y

habilidades que les permita tener una mejor posición en la competencia, tanto en el mercado económico como en el político.

Concluíamos en la relevancia de este punto, ya que si los incentivos inducen a la concentración de la riqueza y del poder, los agentes entrarán en una ruta de conflicto distributivo ante el cual necesitan una estructura de reglas o instituciones sociales que desvíe la trayectoria del conflicto hacia caminos de cooperación. Veíamos que de ahí se derivaba un siguiente problema que viene asociado con la creación de esas reglas, ya que aquellos agentes en posición de diseñar o modificar las reglas del juego terminarán por imponer su sistema de creencias y por lo tanto sus prioridades, reiniciando así un nuevo ciclo de: interpretación divergente de incentivos contenidos en la reglas  $\Rightarrow$  incompatibilidad de metas o conflicto distributivo  $\Rightarrow$  diseño de nuevas reglas para enfrentar el conflicto  $\Rightarrow$  interpretación divergente de incentivos contenidos en las nuevas reglas...

En la recta final de la investigación me propuse trasladar todas las ideas expuestas anteriormente, hacia el ámbito de la política pública, y los hallazgos fueron los que se indican enseguida.

Es cierto que el consenso es un requisito de la democracia, pero no es exclusivo de ella. En realidad se presenta una coexistencia entre mecanismos coercitivos y mecanismos de consenso, y eso ocurre por un lado, porque que entre el conflicto (o coerción) y el consenso hay una relación de complementariedad integradora que hace posible la unidad del conjunto social, en términos de la sociología del conflicto de Simmel; y por otro, porque la coerción constituye un mecanismo de garantía de seguridad y libertad de los individuos, propicias para el sostenimiento del sistema económico vigente. En tal sentido, sosteníamos que la coerción es una relación asimétrica donde un poder dominante obliga a los subordinados a conformarse o ajustarse a los modelos “legítimos” de convivencia social, en este caso de esencia democrática.

En el marco de esa visión integradora, es como el consenso es necesario para la política pública al menos para los siguientes propósitos: a) definir las estrategias que permitan compensar las fallas del mercado y sus efectos; b) establecer metas conjuntas, entre el mercado económico y el mercado político; y b) establecer los incentivos apropiados a fin de lograr los propósitos anteriores. En tal sentido, podemos concluir que el desarrollo económico es una cuestión de acuerdos.

Entonces, la dinámica de la economía y la política pública no puede entenderse, entre otras cosas, sin las negociaciones políticas, las acciones colectivas y la intervención del Estado en un contexto institucional. En ese propósito, vemos que la comprensión de la teoría de las instituciones ofrece ventajas analíticas importantes en el estudio de las decisiones, la cooperación y el consenso en las políticas públicas, al tiempo que facilita la instrumentación de los propósitos indicados en los incisos del párrafo anterior.

Gobernar por políticas públicas, decíamos, es incorporar la opinión, la participación y la corresponsabilidad de actores políticos de diversa índole, en una ardua tarea de gobernar una sociedad plural, abierta, compleja y autónoma, característica de un sistema democrático. De esta manera, la democracia, el diseño, la implementación y la ejecución de las políticas públicas, está directamente vinculado con un proceso intenso de intercambio de ideas, debate y concertación entre actores económicos, políticos y sociales. En suma, está directamente asociado con procesos deliberados de cooperación y consenso.

Si bien el espacio en donde esto se lleva a cabo es precisamente el de las políticas públicas, también debemos reconocer que para comprender el funcionamiento de la economía y de las políticas públicas, es necesario identificar el rol de las instituciones en esos espacios, particularmente en lo que se refiere a las elecciones y la conducta de los agentes en la vida organizada.

El institucionalismo económico ve a las instituciones como una estructura de incentivos para el intercambio, al grado de que sin instituciones, éste no existe o si lo hay, es más costoso, ya que es dominado por los conflictos sociales y las pugnas distributivas, lo cual frustra la división del trabajo y los mecanismos de coordinación económica

Por lo tanto, toda esta dinámica de las políticas públicas no puede entenderse, entre otras cosas, sin las negociaciones políticas, las acciones colectivas y la intervención del Estado en un contexto institucional, y una manera viable de analizarse es a través de la teoría institucional.

En forma general, las implicaciones del primer mecanismo general del consenso propuesto, a saber el que tiene que ver con los rasgos institucionales y organizacionales, tiene las siguientes implicaciones en las políticas públicas.

Su funcionamiento no es tan lineal y predeterminado. Más bien es algo errático y con algún grado de incertidumbre dada la naturaleza de las organizaciones que intervienen, el tipo de decisiones que deben tomarse, y los constreñimientos que un régimen democrático termina por imponer.

Esto es así porque, según se explicaba, los actores gubernamentales se encuentran en una lógica organizacional con estructuras de acción en constante negociación. Se guían por patrones de poder, no necesariamente a partir de camarillas políticas sino en a partir de las posiciones organizacionales que controlan y de las reglas e interpretaciones que cada espacio organizacionales defiende.

De ahí que las iniciativas de políticas, las transformaciones de reglas y normas formales, así como los nuevos diseños de políticas públicas, se intersectan con procesos complicados de movilización de estructuras organizacionales, las cuales no son instrumentos siempre obedientes a órdenes precisos y criterios racionales, sino que se desarrollan mediante esquemas

interpretativos y de acciones estratégicas contingentes de un sinnúmero de actores al amparo de reglas, recursos y formas organizativas.

Por su parte, concluíamos que la existencia de un régimen democrático institucionalizado impone las condiciones sobre las cuales se desarrollarán los procesos de cooperación y el consenso. En la medida en la que la democracia se institucionaliza, habrá oportunidades para el debate y la competencia pacífica, y se creará la posibilidad de lograr compromisos duraderos en torno al conflicto social y los dilemas de la política económica. Sin embargo, aclarábamos que esta realidad no echa abajo la idea de que sigue resultando impensable la cooperación voluntaria entre los individuos sin la intervención del Estado.

En el caso contrario, una democracia frágil hace más compleja la construcción de acuerdos, en virtud de que son más vulnerables. En tal escenario, es evidente la imposibilidad de procesar el conflicto distributivo y la ausencia de acuerdos cooperativos para adoptar sacrificios en el corto plazo, ante las reformas económicas que resultan ineludibles en la ruta hacia el desarrollo.

Sobre el segundo mecanismo del consenso que denominamos informal, decíamos que tiene la virtud de sacar a flote la relatividad social de las formas con las que los agentes entran en rutas de cooperación. Lo que para unos es conflicto para otros no lo es, o le asignan distinto grado de intensidad y/o conflictividad. Mientras que unos construyen un tipo de solución, otros no la consideran tal.

Entonces, la reflexión sobre la construcción de acuerdos en las políticas públicas desde la perspectiva de este mecanismo informal, implica la comprensión a un nivel profundo del comportamiento social y político de los actores a partir de sus expectativas e imágenes durante la acción organizada. De ahí se concluye que los referentes culturales e históricos del espacio en el que se suscita y procesa el conflicto, tienen una importancia relevante.

Finalmente, se pudo observar que durante el camino nos encontramos con interrogantes que por la naturaleza de nuestro tema o por la factibilidad de su atención, tuvieron que quedar anotada para futura agenda de investigación.

En general, pueden plantearse dos rutas de análisis a seguir. Por un lado, será necesario atender en una incursión empírica, los espacios críticos de cada organización, en los cuales se intensifican las tensiones y se logran acuerdos, ya que una cosa es organizar la mirada desde una perspectiva vertical y/u horizontal como se delimitó en la introducción, a prever una ruta de observación que considere las redes flojamente acopladas. En particular sobresalen las relaciones entre las distintas dependencias del gobierno federal o estatal, entre estas dependencias y la sociedad civil, entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales del país con aquéllas que existen en otros países y cuya labor tienen incidencia directa en el quehacer de las políticas públicas; sólo por citar ejemplos.

Por otro lado, durante la presente investigación me percaté de que existen pocos desarrollos en torno al estudio de los patrones subjetivos e informales a partir de los cuales operan los agentes en el ámbito de las políticas públicas. En tal caso, se puede identificar una línea de investigación general y preliminar que nos avisa hacia dónde dirigir futuras tareas de análisis: se trata de las imágenes y el sistema simbólico que utilizan los actores durante el juego en la política pública.

Esto es importante porque según veíamos, la reflexión sobre el proceso de las políticas públicas, las reglas del juego y las conductas cooperativas de los agentes, nos lleva a un nivel profundo del comportamiento social y político que tiene que ver con el nivel de las expectativas y las imágenes de los actores en un proceso de acción organizada.



**ANEXOS**

**EL COLEGIO**  
**DE SONORA**  
**B I B L I O T E C A**  
**GERARDO CORNEJO MURRIETA**



**Anexo 1**  
(disponible en video)

**POLÍTICA PÚBLICA, ORGANIZACIONES Y CONSENSO: una conversación con Enrique Cabrero Mendoza**

*Francisco Fernández de Castro*

La acción pública, también conocida como política pública, es lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer. Es lo que deliberadamente las diversas instancias públicas, de manera conjunta con grupos sociales hacen o dejan de hacer en el espacio público para atender los problemas de su selección, con el propósito de alcanzar fines colectivamente construidos (Pineda 2007, 10).

El análisis de esa construcción colectiva de fines y las decisiones que implica, no han sido objeto relevante de estudio para la ciencia política en México. En su lugar, los politólogos han prestado mayor atención a la historia de la formación, funcionamiento y transición del sistema político, pero son pocos los estudios especializados sobre políticas específicas y sobre la forma en que ocurre la acción del gobierno en su vínculo creciente con la sociedad. Puede decirse que hay mayores y mejores estudios sobre el sistema político mexicano en su conjunto, que sobre el ejercicio efectivo del gobierno, aspecto central del análisis de las políticas públicas.<sup>54</sup>

Si bien el interés por las políticas públicas se inició en México durante los primeros años de la década de los 80', esta disciplina ya se había institucionalizado en Estados Unidos de Norteamérica desde principios de los años 60', mientras que en algunos países europeos esto sucedió en los 70'.

El análisis de políticas públicas inició en México como asignatura en algunos programas de posgrado, específicamente en El Colegio de México y en el Centro de Investigación y

---

<sup>54</sup> Esta idea surge a partir de una nota de presentación de la Maestría en Políticas Públicas de la UAM Xochimilco.

Docencia Económicas (CIDE)<sup>55</sup>. En éste, la obra de Enrique Cabrero ha constituido una pieza importante para el análisis de la acción pública a partir de las complejidades que ésta representa. Su enfoque esencialmente pragmático y el manejo flexible que hace de la teoría de la organización y el análisis institucional en sus distintas contribuciones, hacen de Cabrero uno de los referentes académicos indispensables no sólo como impulsor del estudio de las políticas públicas en México, sino como precursor de una visión latinoamericana de esta disciplina.

En las siguientes páginas se reproduce una conversación sostenida<sup>56</sup> con Enrique Cabero, a partir de cinco ejes temáticos: a) su interés por el tema gubernamental; b) la complejidad de la gestión pública y sus diferencias respecto a la administración pública tradicional; c) la teoría de la organización para explicar la acción gubernamental; d) la construcción de acuerdos en la política pública, y e) La perspectiva latinoamericana de la política pública.

## I. EL INTERÉS POR EL TEMA GUBERNAMENTAL.

**P:** *Desde sus estudios en México hasta su formación doctoral en Francia, se percibe un claro interés por la acción gubernamental. ¿Qué es lo que originó en usted esa inclinación profesional? ¿Hay algún autor en particular de cuya influencia nos pueda comentar?*

**ECM:** Más que autores yo creo que es un poco la preocupación por la problemática nacional. Yo viví en San Luis Potosí durante mucho tiempo y de alguna manera me tocó vivir, cuando era muy chico, los conflictos políticos con los movimientos del doctor Salvador Nava, luchador social en

---

<sup>55</sup> Posteriormente surgen programas de posgrado en políticas públicas en el mismo CIDE, el ITAM, FLACSO, UAM-X, el Tecnológico de Monterrey, entre otros. Ver Pineda, 2007.

<sup>56</sup> La entrevista tuvo lugar el 12 de junio de 2007 en las instalaciones del CIDE. En lo que sigue, cada pregunta se identificará con -P- en tanto que las respuestas serán identificadas con ECM en virtud de las iniciales del nombre del entrevistado.

San Luis Potosí que hace su primera aparición en los años 60', situación que terminó en una represión fuerte por parte del gobernador en turno.

Después existe una vida en una provincia con grandes contrastes. Se trata de una ciudad capital con bastante equipamiento y desarrollo pero con una huasteca con muchos problemas sociales, con un altiplano con muchas oportunidades de desarrollo, de trabajo y con una falta de calidad en los servicios públicos.

Yo digo que fue más una vivencia personal que siempre me llevaba a preguntarme por qué los gobiernos no eran capaces de ser más eficientes. Esto se traduce luego en mi licenciatura en administración de empresas. Yo no tuve licenciatura en administración pública porque en la Universidad de San Luis Potosí no existía esa carrera. Sin embargo, en todos los cursos a lo largo de esta formación en administración de empresas, mi intención era hacer los paralelismos y llevar la discusión a: por qué algunas de las técnicas financieras, de planeación y de organización no eran utilizadas en el sector público. Terminando la carrera, entonces viene la oportunidad de estudiar la maestría en el CIDE y enfocarme en el tema de la administración y las políticas públicas.

Yo diría que ha sido más esa vivencia personal. Ciertamente hubo algunos autores, algunos clásicos como Foucault y Lock en tanto pensadores o filósofos políticos. Después hay unos textos que pasaban por mí, relacionados con el desarrollo en México.

Debo decir que no hubo una idea tan planificada de esta carrera. Más bien se fue desarrollando con oportunidades que se fueron presentando en su momento como creo que es el caso de todo el mundo. La decisión importante es cuando termino la maestría. Yo tenía toda la intención de ir a trabajar al sector público y aparece la oportunidad en el CIDE de quedarme a hacer investigación por unos dos años mientras podía irme al doctorado, lo cual me pareció interesante como una forma de prepararme para el doctorado.

Después de varios años de estar en la carrera académica me pregunto si algún día tomé la decisión estratégica de dedicarme a la academia. Debo decir que nunca hubo un momento en el que yo dijera “hoy decido que voy a ser un académico durante los próximos 20 ó 30 años de mi vida”, sino que es algo que se fue dando. En los últimos años, creo que esta combinación de trabajo de investigación con enseñanza y actividades de consultoría fue complementado las inquietudes que yo traía.

**P. Llama nuestra atención su intención por hacer esos paralelismos entre la perspectiva gerencial privada y el sector público, ya que es un tema que siempre ha creado polémica. ¿Ha sido complicada esa comparación y paralelismo que ha venido desarrollando entorno a los dos ámbitos?**

Uno se pregunta desde chico, por qué si voy a un supermercado hay una preocupación por que la gente no espere más de 10 minutos y por qué en una oficina gubernamental no hay preocupación por el hecho de que la gente espere 45 minutos o una hora. Por qué un trámite “x” yo lo puedo hacer en el sector privado con relativa facilidad y por qué en el sector público no. Entonces va apareciendo la noción del mercado, así como los incentivos que tiene cada una de las dos instituciones.

Aún así, sigue habiendo una tradición de enormes prejuicios en quienes estudiamos la administración pública y el gobierno, por hacernos casi impermeables a las ideas que vienen del sector privado. Eso viene cambiando en el mundo y en México, pero todavía es elegante en la academia, rechazar las ideas que vienen del sector privado. Creo que tenemos que ser más pragmáticos.

A mí me marcó mucho la vivencia en Francia, que es uno de los países con más Estado todavía hoy en el mundo, es decir, con más empresas públicas en el mundo. Me toca la Francia socialista de Francois Mitterrand, quien tenía un enorme pragmatismo para resolver el tema de lo público y lo privado. Me llamó mucho la atención el hecho de que no había dogmatismo tratándose de un país con tanta presencia estatal. Se trata de un país donde el servicio de agua potable es provisto por una empresa privada en la mitad de las municipalidades, y nadie se plantea un drama sobre si lo público y lo privado era un problema grave en términos de soberanía. Es un problema tan sencillo como decir “bueno, esta municipalidad no tiene el equipamiento ni el *expertise* para brindar un buen servicio de agua potable, entonces el alcalde decide traer a una empresa privada para que suministre el agua potable” en tanto uno de los servicios básicos para la población.

En América Latina y particularmente en México se ha tenido una vivencia diferente de lo que es público y lo que es privado. Lo privado ha sido más voraz mientras que en otros sistemas de mercado ha sido más equilibrado. Por eso hay tanta resistencia a abrir espacios al sector privado, además del entendimiento de que el sector público en principio protegería los intereses nacionales. Estos son esquemas complicados en su análisis y creo que todavía nos falta mucho en México para crear este pragmatismo. Hoy en día es más eficiente que sea una empresa privada que una pública quien provea determinado servicio. Lo que hace el mundo es regular mejor a los privados y no pensar que al darle a algún privado tal concesión, el privado se apropia de ella.

## II. LA COMPLEJIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y SUS DIFERENCIAS RESPECTO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL.

**P:** *En el marco de una trascendental discusión académica sobre el contenido, significado y perspectivas de la gestión pública que tuvo lugar en la Universidad de Syracuse en 1991, se reunió una diversidad de especialistas de distintas partes del mundo para discutir a cerca de la teoría de la gestión pública. Siete años después aparece la primera versión en español de lo que en lengua inglesa se conoció como Public Management. The State of The Art, obra coordinada por Barry Bozeman, académico de la Universidad de Syracuse.*

*En esa edición en español usted presenta un Estudio Introductorio (Cabrero [1998] 2000) en el cual enfatiza los alcances y limitaciones de la administración pública tradicional, para después conceptualizar la noción de gestión pública como un campo disciplinario diseñado para abordar las complejidades de la acción gubernamental. **Háblenos de esa complejidad.***

**ECM:** Yo creo que la administración pública tradicional fundamentalmente partía desde el contexto en el que se desarrolló, donde lo fundamental para el Estado en ese momento era impartir justicia, seguridad nacional, servicios básicos a la población. Había una creencia de que el aparato estatal podía funcionar como un todo, como una organización con una cabeza y con un conjunto de niveles y operadores, y donde las decisiones de la cabeza se traducen en acciones de los operadores. Este sistema que duró simbólicamente en la mente de las personas, aunque todavía hay quienes lo tienen, se ha venido desvaneciendo desde la segunda parte del siglo XX y más todavía al final de ese siglo, a la vez que han surgido gobiernos que especializan a sus agencias en la actividades que llevan a cabo y tratan de responder mejor a demandas que se van

haciendo más precisas y más sofisticadas. En México, hace 30 años todavía la demanda era “queremos educación pública para todos”. No digo que esto esté plenamente resuelto, sino que hoy en día la demanda es “queremos una buena educación pública”.

El problema de la cobertura se ha convertido en un problema de calidad. Esta forma de ejemplificar sucede en todas las áreas de política pública. El problema ya no es tener una clínica, el problema es tener una clínica bien equipada y que tenga gente profesional que cure mis malestares de salud como ciudadano. Entonces, lo que viene sucediendo en el mundo es que la sociedad va sofisticando sus demandas, los niveles de bienestar están mejorando y se van haciendo más complejas las formas de reaccionar. Además una economía más abierta e interconectada va generando la necesidad de gobiernos que sean flexibles y que puedan enfrentar esa complejidad.

La administración pública tradicional no nos sirve para ello. Lo que nos sirve entonces es una nueva versión de esa administración pública traducida en la idea de gestión pública, que es una gestión mucho más flexible, mucho más descentralizada y profesional, y con más interacción con la ciudadanía.

Esta es la idea que se maneja en la parte introductoria del libro, lo cual no quiere decir que en México ya tengamos plenamente esa idea moderna de gestión pública. Más bien estamos luchando entre la tradición y el cambio. Tenemos algunas secretarías que parece que están en 1950 ó en 1960 y tenemos algunos gobiernos estatales y municipales que nos recuerdan a esa época, pero al mismo tiempo tenemos en el México de hoy secretarías y agencias estatales y municipales que nos hacen pensar en un México del futuro. Entonces creo que ese es el proceso en el que estamos, con muchos dilemas, con mucha discusión, con un debate a veces muy rico y a veces un debate entrampado en viejas tradiciones. Sin embargo, se empieza a percibir una gestión pública más orientada a resultados que ya se está implantando en el caso mexicano.

### III. LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN PARA EXPLICAR LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

**P:** *Usted ha señalado que la gestión pública ha constatado que la teoría de la burocracia y el enfoque político clásico no son suficientes para entender la acción de sus diversos agentes y su interrelación. Las opciones analíticas alternativas deben considerar un espacio de análisis no sobresocializado o sobrepolitizado ni tampoco exclusivamente económico. Deben conocer la existencia de agentes que tienen lógicas estructurales, culturales y funcionales propias; no todo es un conjunto de tomadores de decisiones racionales ni políticos, y no todo es un conjunto de expedientes y normas.*

*De la misma forma, no todo es un conjunto de políticas públicas homogéneas desde un conductor de las decisiones llamado gobierno. Uno de los espacios analíticos que puede auxiliar en el abordaje de esta nueva circunstancia es el enfoque multidisciplinario surgido de la teoría de las organizaciones (Arellano y Cabrero 2000, 10). En la aplicación que usted hace de la teoría de las organizaciones para abordar la acción gubernamental, ¿dónde sitúa a la unidad básica de análisis: en el individuo o en la organización?*

**ECM:** Efectivamente creo que la visión que académicamente me ha permeado en mis trabajos de investigación y en mi forma de analizar los problemas públicos, ha sido fundamentalmente una mezcla entre la teoría de las organizaciones y la teoría de la política pública. Entonces, ¿por qué creo que es necesaria esa mezcla? Porque me parece que en general, si vemos el análisis de las políticas públicas desde una perspectiva excesivamente económica, entonces caemos en la idea del *public choice* y en el manejo de modelos e indicadores.



Cuando lo vemos desde una perspectiva más de análisis político, acabamos pensando que las conveniencias e inconveniencias de los actores políticos definen todo. En su lugar se necesita un punto intermedio y para posicionarnos ahí se requiere la teoría de la organización. Esta teoría, desde que nace con Herbert Simon juega entre el individuo y la organización, y yo creo que al final lo que planteas es más bien un espacio de acción organizacional o acción organizada, donde tan determinante es el individuo como las estructuras en las que se mueve ese individuo.

Si yo dijera –es el individuo el determinante”, entonces estaría muy cerca del análisis político y estaría diciendo que el sexenio de Fox tuvo problemas por culpa de Fox. Por otra parte, si solo creyera en la determinación de las estructuras, estaría acercándome mucho a un *homo economicus* que racionaliza y que evidentemente las estructuras de decisión en las que se manejan son las que determinan hasta dónde puede maximizar sus preferencias.

La realidad es que en el juego de la teoría de las organizaciones de lo que estamos hablando es que el individuo genera dinámicas en la vida organizacional por sus preferencias y perspectivas, pero a la vez está atrapado en las estructuras institucionales y organizacionales que se han generado con el tiempo, y que producen inercias conocidas en el medio de los sociólogos y algunos economistas como *path dependences*. Entonces estas inercias atrapan al individuo, pero el individuo puede moverlas y generar rupturas, pero no es libre de esas estructuras. Entonces es un ir y venir constante entre el individuo y las estructuras organizacionales.

En ocasiones el individuo no aprovecha las oportunidades que las estructuras organizacionales le permiten y ahí el individuo tiene un déficit de capacidad para generar cambios en ese espacio. En otras ocasiones el individuo puede tener esa capacidad y la mayor voluntad de cambio pero las estructuras no necesariamente abren las ventanas de oportunidad. Esto nos aleja del análisis político puro.

Entonces uno se pregunta ¿el problema de Fox fue Fox o fueron las estructuras y la inercia de las instituciones con las que él gobernó? ¿fue Fox el primer presidente de un nuevo régimen político o fue el último del viejo régimen político? ¿a Fox lo vamos definir como un presidente no priísta sólo por el partido político del que venía o lo tendremos que definir como el primer presidente del mismo sistema priísta pero sin pertenecer al PRI. De este modo vamos dándole mucho más riqueza al análisis al considerar lo que los espacios organizacionales y las instituciones permiten y vamos teniendo más elementos para decir que tiene que hacer el presidente en México por ejemplo, para construir las nuevas instituciones, y hasta dónde el presidente de México, independientemente de sus capacidades y limitaciones, puede con un entramado institucional heredado, realmente plasmar su idea de gobierno.

Ese es el tipo de preguntas que podemos plantearnos desde la teoría de la organización y su intersección con la teoría de las políticas públicas. Tal vez no se logren resolver, pero al menos las podemos plantear bajo ese marco de análisis.

**P:** *Si bien usted ha venido proponiendo el uso de la teoría de la organización para la comprensión de la complejidad gubernamental, ¿distingue algunas limitaciones de esta teoría que ameriten abrir nuevas rutas de investigación?*

**ECM:** Viendo esto que estás planteando, yo retomaría a Graham Allison en el análisis que hace de la crisis de misiles de Cuba, en un texto de los años 60' ó 70'. Lo que él hace es describir el mismo problema, el mismo suceso de política pública para explicar por qué sucedió así.

Lo hace desde el modelo racional porque no había otra opción, más que resolverlo así, desde el punto de vista de Kennedy y sus colaboradores, y da todos los elementos para que nosotros entendamos que efectivamente era la única solución posible. Luego nos hace todo el mismo relato a partir de las estructuras institucionales y organizacionales, y las limitaciones que

esto le daba al gobierno de Kennedy, lo cual fue el resultado de las ideas de los actores políticos junto con las limitaciones de las estructuras, a lo cual le llama ya no el modelo racional sino el modelo organizacional. Luego describe exactamente el mismo problema pero ahora utilizando los métodos del análisis político o el modelo del incrementalismo sugerido por Charles Lindblom y entonces explica el problema a partir de la racionalidad política de los actores.

Al final no nos dice cuál de estos tres modelos es el cierto, justamente porque lo que quiere mostrar el autor es que lo que tenemos los científicos sociales son modelos de interpretaciones en donde ninguno tiene más valor que los otros sino lo que cuenta es la lógica con la que nosotros queramos construir nuestro análisis. Por lo tanto, yo diría que el problema que tenemos los científicos sociales en América Latina es que estamos llenos de análisis político para los problemas que estamos discutiendo. Tenemos demasiado análisis politológico. No quiero decir que el método del análisis politológico no sea válido para entender los procesos del gobierno. El problema es que el análisis visto sólo desde el esquema politológico no nos genera aprendizaje de cambio social, porque entonces la culpa del sexenio pasado la tuvo Fox y la tuvo la falta de encuentro entre los partidos políticos. La culpa de sexenio de Salinas la tuvo Salinas, su estilo personal y sus alianzas políticas. Lo que pasó en los años 70' fue culpa de Echeverría y López Portillo.

Entonces, personalizamos demasiado. En América Latina tenemos un enorme sesgo metodológico en las ciencias sociales en el sentido de rendir cultos excesivos a los personajes. El problema de esto es que estamos ante campañas políticas donde el personaje es lo único que importa al votante y analista, y nos pasamos muchas horas diciendo cuál era la personalidad de Andrés Manuel López Obrador, de Roberto Madrazo o de Felipe Calderón. Indudablemente son elementos que pesan, pero insisto, el mejor de ellos en términos personales con una estructura

institucional de erróneo diseño, no va a poder gobernar eficientemente, lo cual tampoco quiere decir que el peor de ellos va a gobernar bien con instituciones de buen diseño.

Lo que estoy diciendo es que necesitamos una combinación, y me parece que en general, en América Latina y particularmente en México debemos insistir más sobre el análisis organizacional e institucional, ya que desde esta perspectiva se explican muchos de los problemas. No digo que sea la mejor explicación, pero explica muchos problemas que el análisis económico y político no han visto durante mucho tiempo.

De ahí me acerco muchos más a la sociología de las organizaciones de la escuela francesa, no sólo por ser el esquema del que yo me alimenté durante mi doctorado, sino porque efectivamente creo que toda la teoría sociológica francesa de la acción colectiva, de la acción pública y de la acción organizacional, nos ayuda entender más fácilmente a esta cultura latina que tenemos los mexicanos, donde el poder es una parte muy importante de la vida organizacional, pero ese juego de los individuos con el poder nunca está fuera estructuras institucionales, de las tradiciones y de las estructuras burocráticas.

Es esta mezcla de elementos lo que me puede ir dando la pista para resolver el laberinto de la interpretación sobre lo que nos está sucediendo.

#### IV. LA CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS EN LA POLÍTICA PÚBLICA.

**P:** *Reconociendo las dificultades para hablar de una “teoría de la gestión pública” propiamente dicha, ¿es posible encontrar en el marco conceptual de esa disciplina, algún dispositivo analítico para estudiar el procesamiento de conflictos y la generación de consensos en el terreno de la política pública?*

Es un tema muy importante el que estás tocando porque justamente es lo que tenemos que aprender en una democracia relativamente joven como la mexicana. Todos sabemos que la construcción de la democracia en México empezó desde los años 60', 70' y se vino formando poco a poco, al grado de que hoy en día tenemos prácticamente todos los elementos formales para vivir en democracia, es decir, tenemos elecciones transparentes, tenemos igualdad de oportunidades para los partidos políticos, tenemos el derecho a la transparencia, a la rendición de cuentas, al acceso a la información, y en fin muchos atributos formales que ha ido adquiriendo nuestra democracia.

Sin embargo, lo que nos falta desarrollar, ya no son los elementos formales sino las prácticas informales de la democracia, y cuando hablo de prácticas cotidianas de la democracia me refiero a gobiernos que están abiertos a las ideas de la sociedad, a gobiernos que no solamente desde dentro deciden los problemas y diseñan las soluciones y luego las evalúan, sino gobiernos que desde la definición del problema interactúan con la sociedad y están abiertos a las opiniones de los grupos de interés, de los ciudadanos, de los medios, de los expertos, de los académicos. De esta forma van precisando el problema y junto con estas redes de actores se van definiendo las soluciones junto con los actores externos al gobierno. Luego son esos actores los que evalúan los resultados, lo acertado o los problemas que han tenido esas políticas públicas. Por eso las políticas se llaman públicas.

En México todavía hoy cuando mencionamos la expresión "política pública", muchas veces estamos pensando en políticas gubernamentales, es decir, qué es lo que hace el gobierno sobre el tema. Afortunadamente lo que viene sucediendo en México es que cada vez hay menos políticas gubernamentales y más políticas públicas, lo cual no quiere decir que el gobierno hace menos cosas que antes. Puede estar haciendo las mismas o más, pero las hace con una mística de mayor apertura.

Esta idea de gestión pública es eso, que dentro de las diferencias y los conflictos que vive la sociedad, puedan existir espacios de interlocución y diálogo para generar consensos. Nadie dijo que la democracia no era difícil. La democracia es un sistema político muy difícil, muy complejo. Evidentemente, un sistema autoritario es más fácil y más sencillo en su funcionamiento pero nunca va a ser un sistema deseable porque una sociedad necesita espacios de expresión. Entonces lo que sucede en un sistema democrático es que se multiplica el número de instituciones y espacios de participación de diferentes argumentos. Luego tengo que ir conectando todos estos en algo que suene relativamente coherente y que sea aceptado por la mayoría. Una vez que logre esto, entonces estaremos avanzando bastante. Ese es el espacio para dirimir el conflicto.

Cuando yo dije que a México le falta mucho por recorrer y por aprender, me refiero a eso, tenemos ya las instituciones formales de la democracia pero todavía no tenemos las instituciones de la práctica cotidiana. Cuando hay conflictos, todavía hoy en día vemos que de inmediato hay ruptura, hay gente que se baja de las mesas de diálogo, hay gente que no va, los legisladores no se ponen de acuerdo, el ejecutivo y el legislativo no se ponen de acuerdo, los diferentes niveles de gobierno no se ponen de acuerdo, los empresarios y el gobierno no se ponen de acuerdo, en fin, estamos estrenando instituciones democráticas sin cultura democrática.

**P:** *La posibilidad de resolver el dilema eficiencia-eficacia-legitimidad que usted ha planteado (Cabrero [1998] 2000, 22 y 33) se ve disminuida ante la dificultad de lograr los acuerdos básicos entre los actores políticos. Esta situación genera incertidumbre sobre la oportunidad de cambiar las reglas y al mismo tiempo, le da un carácter de volatilidad a la transición porque no hay nada que pueda amarrar los acuerdos (Alonso y Aziz 2003, 38). ¿Cómo percibe Enrique Cabrero esta dificultad y cuáles serían las preguntas preliminares de investigación en torno a este punto?*

**ECM:** Yo estoy totalmente de acuerdo con la cita que haces de Alberto Aziz. Creo que justamente parte de lo que explica esta especie de parálisis de la democracia tiene que ver con esta incertidumbre, ya que hay un proceso de cambio de reglas del juego y ahí tenemos dos tipos de actores, los que se aferran a las viejas reglas simplemente porque son las únicas y esto les disminuye la incertidumbre, y hay otros que lo que quieren es no tanto construir nuevas reglas sino a provechar los espacios de indefinición. ¿Qué han logrado los actores que aprovechan los espacios de indefinición? Tenemos el ejemplo de los monopolios privados en México, estas grandes empresas que no están siendo suficientemente reguladas y que están abusando de las condiciones prevalecientes. Vemos también algunos dirigentes sindicales que aprovechan la debilidad de la institución presidencial y la propia estructura de la administración pública.

Lo que no tenemos es el puente para que con base en las nuevas reglas del juego podamos ir construyendo un nuevo régimen político y administrativo en México. Entonces, en términos generales yo estoy de acuerdo con lo que comentas, pero ¿qué preguntas plantearse? Nuevamente, en América Latina y en México, las ciencias sociales se ha querido resolver todo y en un mismo momento. Cuando vemos la mayor parte de los proyectos de investigación por lo menos que caracterizaron a México y América Latina en la segunda parte del siglo XX, vemos que son preguntas muy grandes. La dominación, La Justicia, La pobreza, La democracia, El desarrollo, etc.

Con preguntas tan grandes, realmente lo que acaba sucediéndole al científico social, es perderse en un universo muy complejo de categorías tan amplias y de tantas variables, salvo que tenga una capacidad genial para la articulación de muchos elementos. Tenemos algunos investigadores e intelectuales que han sido capaces de ello, pero la mayor parte nos perdemos en ese universo complejo.

Entonces el científico social debe retomar más el método científico en general y debe fragmentar los grandes temas en pequeños temas, además de aislar mejor las variables que queremos observar o el comportamiento de los actores o las instituciones que queremos observar. Dicho de otra forma, el reto para las ciencias sociales y particularmente para quienes estudiamos gobierno y políticas públicas, es cómo entender mejor un gran rompecabezas. Pero en lugar de querer entenderlo todo, como tradicionalmente ha ocurrido, vamos a hacerlo como cuando uno arma un rompecabezas, pieza por pieza.

Por lo tanto yo creo que la agenda de investigación en ciencias sociales, en administración pública y en políticas públicas debe ser mucho más modesta en las preguntas que se plantean. ¿Cómo tal institución logró generar un proceso de cambio en los últimos 10 años? ¿Cómo la redefinición de la medición de la pobreza en México ha permitido hacer un mejor diseño del Programa Oportunidades? ¿Cómo la negociación del Tratado de Libre Comercio a lo largo de estos 15 años ha venido modificándose a partir de las controversias en los tribunales del NAFTA? Entonces yo le voy poniendo nombre y apellido al tema que estoy estudiando, y el efecto es que construyo una pequeña parte del rompecabezas, y el conjunto de cada pequeña parte en las instituciones académicas nos permitirá avanzar mejor en la comprensión y la visión global.

El otro enfoque es muy ambicioso y por ambicioso pretensioso, por lo que me parece que los científicos sociales tenemos que desarrollar una mayor humildad. Esto es muy curioso porque los científicos de las ciencias básicas, en su mayoría son enormemente humildes. Entonces nos planteamos muchas veces la pregunta de cómo este investigador lleva 10 años describiendo el comportamiento de las células de tal gusano o de tal proteína. Cómo es posible que no le interese entender una pregunta más grande.

Sucede que él es humilde y él sabe que sólo entendiendo la evolución de esta pequeña célula determinada puede decir algo pertinente sobre ella. Por qué los científicos sociales no



aprendemos de esto y nos enfocamos a estudiar ~~tal~~ política pública en tal periodo”, y al final nuestra contribución si bien no va a ser cómo mejorar el desarrollo nacional, sí va a explicar cómo mejoró tal política o tal institución. Los aprendizajes de estas experiencias pueden ayudar a que determinadas reformas gubernamentales tengan un impacto a nivel nacional.

De lo contrario, acabamos sin entender los componentes del gran rompecabezas que queremos armar. Como nadie construye las piezas entonces nadie lo puede armar. Por lo tanto es importante que nuestras preguntas de investigación sean acotadas y modestas. Ni por ser modestas ni por se acotadas son menos importantes. Creo que son mucho más importantes que las grandes preguntas que nos hemos venido formulando en las ciencias sociales durante muchos años y que acaban en textos que son más un discurso o un posicionamiento del autor que un resultado de una investigación.

Por eso, volviendo al tema que hemos venido comentando, creo que la teoría de las organizaciones y la teoría de las políticas públicas nos dan estas herramientas para construir los pequeños aprendizajes, pero que multiplicados nos van dando mejores elementos. Tenemos campos de observación más claros, tenemos las variables que podemos ir observando y de las cuales podemos ir haciendo el seguimiento, podemos ver el antes y el después, y si hay éxito en algunas experiencias, pensando en los tomadores de decisiones, las podemos replicar a otros casos.

Así es como yo pienso que deberíamos hacer nuestro trabajo. Cuando yo hablo de estos tres niveles, retomando tu pregunta, de eficiencia, eficacia y legitimidad, lógicamente lo que estoy tratando de decir es que no sólo nos permiten comprender mejor los cambios por los que atraviesa el gobierno hoy en días, sino porque las herramientas de investigación para entender la eficiencia, son diferentes que las que requerimos para entender el impacto y la eficacia, son diferentes que las que necesitamos para entender la interlocución del gobierno con la ciudadanía

y de los temas de legitimidad, pero en la medida en la que vayamos desarrollando investigaciones en los tres niveles, vamos a entender mejor cómo una organización puede moverse en cada nivel sin riesgo a paralizarse o a que sus reformas sean sólo parciales.

***P:** Uno de los temas en los cuales la ausencia de consensos ha repercutido directamente en el desarrollo económico de México, es el aspecto fiscal y particularmente la situación fiscal municipal. De acuerdo con el análisis que usted plantea sobre este tema, la centralización en México ha propiciado una debilidad estructural del municipio en nuestro país. Dada la subordinación histórica del municipio a la voluntad del gobierno central, aquél ha carecido de recursos, autonomía y capacidad de iniciativa. En pocas palabras, ha sido un espacio de precariedad institucional, en la cual se reproduce un fenómeno de crecientes oportunidades para los municipios grandes frente a la precariedad de los municipios chicos (Cabrero 1996, 19 y 35)*

***EL COLEGIO DE SONORA**  
BIBLIOTECA  
GERARDO CORNEJO MURRIETA*

*En tal sentido y reconociendo que un elemento fundamental para reformar la hacienda pública en el ámbito municipal, amerita modificar el “acuerdo fiscal básico” (Ayala 2000), ¿cómo evitar que en la generación de acuerdos en torno al nuevo diseño de políticas hacendarias municipales, la dinámica social se vea reemplazada por los acuerdos de cúpula?*

**ECM:** Primero los temas locales. Una analogía que luego mis colegas en las ciencias sociales me critican con razón, pero sigo pensando en eso, consiste en que el investigador en ciencias biológicas no quiere entender el organismo completo de entrada, quiere entender parte por parte para luego ir entendiendo la lógica integral. Por qué nosotros, los problemas de gobierno, de democracia y de reforma institucional lo queremos entender para el conjunto del Estado Mexicano. Lo que tenemos que hacer es entender los componentes, y los componentes son los

espacios locales; por eso, para mi trabajo de investigación ha sido muy importante el gobierno local y los espacios municipales. Yo creo que si entendemos mejor los procesos de cambio, de democratización, de modernización gubernamental en los espacios locales, estamos realmente encontrando el cambio, la democratización y las reformas a nivel nacional.

Cuando nos preguntamos ¿y la democracia cómo llegó? Si nos vamos hacia atrás nos vamos a encontrar que en los años 50' se dieron los primeros conflictos electorales en algunos municipios en este país. Si ahí no hubieran surgido esos conflictos electorales no se hubiera generado la bola de nieve que terminó con la reforma con el IFE y con un sistema mucho más democratizado. Cuando nos preguntamos sobre ¿cómo se generó un buen consenso entre los actores políticos? también nos tenemos que ir a ciertas experiencias que se dieron en algunos municipios, y de pronto vemos que ahí está el germen que se está convirtiendo en una nueva cultura política y de acuerdos a nivel nacional.

Creo que los aprendizajes están en esas pequeñas células que son nuestros municipios, por lo que es muy importante estudiarlos. Un segundo argumento de por qué estudiar a los municipios es que si vemos los textos que más han impactado al tema del gobierno, la reforma gubernamental, las reformas de la gestión públicas en los últimos 20 años, prácticamente todos esos textos basan su reflexión en experiencias de gobiernos locales. Es decir, lo nuevo está empezando de abajo hacia arriba, no de arriba hacia abajo.

De la misma manera, lo que impulsó el hecho de que las políticas públicas se organicen a través de redes y que luego eso se convirtió en un nuevo componente de la democracia, son experiencias que se tuvieron en Estados Unidos y en Europa hace 20 ó 30 años.

De esta manera creo que estudiar el gobierno local no significa ser un investigador exótico, sino un investigador que está tratando de entender desde su componente más elemental, al sistema político, al gobierno, a la sociedad y al conjunto de estos elementos. Si logro entender

mejor eso a nivel local, entonces puedo ir entendiendo mejor lo que está pasando a nivel nacional.

Ya en el tema particular de lo fiscal, yo estoy totalmente de acuerdo con lo que decía José Ayala en el sentido de que es necesario un nuevo acuerdo de base para poder ir construyendo sobre él, una nueva forma de interactuar entre los actores. ¿Qué es lo que está impidiendo ese nuevo acuerdo? Lo está impidiendo el hecho de que estamos en un federalismo que tenemos desde la independencia pero que de alguna forma lo estamos estrenando.

Tenemos realmente unos 20 años entendiendo qué es nuestro sistema federal, porque nuestro sistema federal nunca fue un federalismo en la práctica. Fue un federalismo en la forma con una práctica de gobierno centralista. Entonces, la transición democrática y los cambios en la economía han propiciado que el federalismo tenga que vigorizarse y tenga que vivirse de una forma diferente. Estamos apenas empezando a aprender lo que es vivir en un federalismo.

Cuando vemos lo que está pasando en México, encontramos artículos constitucionales que se contradicen, las relaciones intergubernamentales federación-estados-municipios todavía no maduran como en un sistema democrático. Viendo los federalismos democráticos en el mundo, se percibe que estas relaciones están atravesadas por la competencia de los partidos políticos. Desafortunadamente en México todavía vivimos un federalismo capturado por los partidos políticos. Depende de qué color es el gobierno federal y/o gobierno estatal y gobierno municipal, para generar los caminos de entendimiento.

Tanta suspicacia y tanto conflicto en torno al federalismo, tanto conflicto partidista en torno a ese federalismo es lo que impide avanzar en un acuerdo. Un nuevo acuerdo fiscal nacional requerirá que hagamos a un lado al menos por un momento, la lógica de los partidos políticos y que interactuemos desde la racionalidad de los tres niveles de gobierno y que vayamos viendo hasta dónde podría llegar un nuevo acuerdo fiscal.

Como no están dadas las condiciones para lo que nos decía José Ayala sobre el nuevo acuerdo fiscal, entonces todos estos avances en la parte fiscal son pequeños parches al sistema. Ahora vamos dejando que los Estados cobren un impuesto sobre bebidas, sobre turismo, sobre la nómina o una parte más del IVA, etc, para que tengan más recursos. Sin embargo, el acuerdo fiscal integral sigue estando para más adelante.

Yo creo que la reconstrucción de un sistema federal pasa por que maduremos esa especie de adolescencia democrática y entendamos que las relaciones intergubernamentales tienen que estar por arriba del tema de los partidos políticos en el poder y que las fuerzas políticas de este país hagan un acuerdo en el sentido de que el rediseño del federalismo no va a estar atravesado por las coyunturas de los partidos políticos.

## V. LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*P: Desde 1998 sino es que antes, usted ha insistido en la necesidad de pensar en una perspectiva latinoamericana de la gestión pública y ser cautelosos en adoptar modelos de origen sobretudo anglosajón (Cabrero [1998] 2000, 29-34, 2000:217). Sin embargo, a mediados de 2005, John Ackerman argumentó que a “México y América Latina les convendría prestar más atención a la experiencia histórica real de los Estados Unidos”, donde la construcción de un aparato administrativo fuerte ha sido un esfuerzo esencialmente político, surgido del conflicto interinstitucional y de una intensa interacción entre Estado y sociedad (Ackerman 2005, 229). ¿De qué manera, sin desatender el diseño de una perspectiva latinoamericana, podríamos obtener ventajas de experiencias exitosas de otras naciones?*

Yo creo que ese tema es muy importante. Es otro de los temas en los que tenemos que aprender los sanos equilibrios del aprendizaje científico. Yo he sido muy insistente en esta visión latinoamericana de acuerdo con la cultura y tradición latinoamericana y particularmente mexicana. Yo he puesto muchos focos amarillos, varias advertencias en las cosas que he escrito sobre la transferencia acrítica de modelos en ciencias sociales. Efectivamente yo creo que nos podemos pasar mucho tiempo discutiendo sobre un concepto o sobre un método de análisis, sobre alguna política pública en México con un marco de algún investigador estadounidense, y nunca entender que el marco que estamos utilizando no nos sirve para la realidad que estamos queriendo entender.

Pongo un ejemplo. Hace algunos años escribí un artículo que se llama *Usos y costumbres de las policy science* pensando en un país como México. Lo que yo ahí criticaba mucho era que veníamos hablando desde los años 70' y 80' de políticas públicas en México y varios de nosotros que íbamos y estudiábamos en otros lugares, veníamos con otros flamantes autores y modelos de referencia a analizar las políticas públicas en México. Lo que yo decía era “¿cuáles políticas públicas?, aquí son políticas gubernamentales; aquí no hay actores más que las meras agencias gubernamentales que definen el problema, la solución y la evalúan; dónde está la sociedad, dónde están los grupos de interés, dónde está la deliberación pública de la política de la que nos hablan los autores norteamericanos”.

Entonces, vámonos tranquilos porque en esos referentes estamos hablando de *stakeholders*, *watchdogs* o vigilantes de la sociedad sobre la política pública, estamos hablando del incrementalismo de Charles Lindblom porque la sociedad está penetrando las políticas públicas. Por lo tanto sólo se pueden dar pequeños pasos a la vez para estudiar una realidad donde nada de eso existe.

Aquí uno toma sus pequeñas batallas a lo largo de la carrera académica y esa es una de las pequeñas batallas en las que yo he sido insistente. También en la vida y el análisis organizacional somos muy dados a importar rápidamente otros modelos de aprendizaje organizacional que algunos estudiosos sobre la materia llevan a cabo en grandes corporaciones estadounidenses. Luego vemos que no resulta y concluimos que los mexicanos no somos suficientemente inteligentes para responder como sí lo hicieron trabajadores en otras sociedades. Insisto, al tratarse de modelos en ciencias sociales, el tema de la cultura está siempre presente. Los modelos no son universales automáticamente. Tenemos que revisarlos cuidadosamente para ver cómo los estamos adaptando.

Sin embargo, así como yo en su momento insistía en el caso de las políticas gubernamentales y su diferencia con las políticas públicas, claramente después de más de veinte años de esas discusiones, insisto hoy que tenemos que incorporar mucho más la bibliografía de los autores norteamericanos sobre política pública, para entender mejor lo que ahora sí está empezando a suceder en México. Pero no sólo digo eso. También insisto en que es muy importante traer el caso francés, que si bien no es un sistema federal, sí es una democracia, y porque México se ha comportado más como un sistema central que empieza a ser democrático. Entonces parte de los modelos de análisis que algunos autores franceses han desarrollado sobre las políticas públicas, me parecen muy pertinentes para el caso mexicano.

Por lo tanto en lo que debo insistir es en que hay que ser selectivos y cuidadosos, pero nunca he querido transmitir la idea de que nosotros vamos a desarrollar nuestra propia ciencia y no tenemos porqué leer a los autores extranjeros. Si ustedes ven mis textos, están plagados de referencias de autores extranjeros porque se ha desarrollado muy poco la investigación en políticas públicas y gobierno en México.

**P:** *No sin antes agradecerle el espacio que nos ha otorgado en esta entrevista, ¿hay algún mensaje que quisiera transmitir a los estudiosos de la política pública en México?*

**ECM:** Yo creo que tenemos una gran oportunidad y quiero hacer un paralelismo. Cuando inicia la transición democrática en España comienza un proceso muy interesante de transición que hoy nos sorprende a todos si visualizamos la transición democrática en ese país como una transición bien lograda, una modernización económica bien lograda y donde el norte y el sur de España ya han equilibrado sus niveles de bienestar. Tenemos en España a un país en pleno despegue económico y con una presencia política más fuerte a nivel internacional. Entoces ojalá y algo así nos esté sucediendo en México, aunque tenemos muchas dudas sobre si es un modelo igual.

Ojalá que nuestra transición, aun con las dificultades que está teniendo, vaya poco a poco teniendo el éxito que tuvo la española. La gran diferencia es que en España durante los años 70', la comunidad de analistas en políticas públicas, reformas institucionales y gobiernos, estaba muy poco desarrollada. No tenemos la evidencia de los estudios (que hicieron falta) para el caso español como sí la tenemos para el caso estadounidense y de varios países europeos. No quiero decir que en España no había estudios, sino que hubiera sido más rico que hubiera existido análisis de cómo venían cambiando las agencias gubernamentales tanto central como regionales y locales, y cómo las políticas venían rediseñándose y funcionando de una manera diferente, cómo se venían construyendo las redes de políticas públicas como parte del cimiento de un sistema democrático. Es muy interesante saber cómo se formaron esas redes, y es un tema que historiadores y sociólogos están procurando indagar porque se aprende mucho de eso.

Todo eso no se pudo hacer en caso español. En México tenemos todos los elementos para observar de cerca qué está pasando en los gobiernos municipales del norte, del centro, del sur, grandes, medianos, pequeños; qué está pasando en los gobiernos estatales y sus relaciones con el



congreso; qué está pasando en la reforma institucional del INFONAVIT, del ISSSTE, de PEMEX, qué está pasando ahora en el gobierno federal, cómo se hacen ahora las políticas públicas, cómo influyen los medios, cómo se están construyendo las redes de políticas públicas, etc.

Ojalá seamos una comunidad académica que aproveche la oportunidad histórica de una transición democrática porque creo que al final, el resultado de nuestros estudios acerca de estas pequeñas partes del rompecabezas, tendrán un impacto no sólo para entender mejor México sino que aprenderíamos mucho a nivel internacional de lo que es la ciencia de las políticas públicas y de la administración del gobierno.

### **Referencias**

- Ackerman, John. «La política del desarrollo administrativo de Estados Unidos.» *Gestión y Política Pública*, 2005: 227-255.
- Alonso, Jorge, y Alberto Aziz. «El Congreso de la Unión.» En *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo.*, de Alberto Aziz (coordinador), 39-46. México: Editorial Porrúa-CIESAS, 2003.
- Arellano, David, y Enrique Cabrero. «Introducción.» En *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental.*, de David Arellano et al (coordinadores), 5-32. México: CIDE - PORRÚA, 2000.
- Ayala, José. «La reforma fiscal en México, ¿modernización tributaria o nuevo pacto fiscal?» *Comercio Exterior N° 11*, 2000: 26-35.
- Cabrero, Enrique. «Estudio Introductorio. Gestión pública, ¿La administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?» En *La Gestión Pública. Situación Actual.*, de Barry (coordinador) Bozeman, 19-36. México: Fondo de Cultura Económica, [1998] 2000.
- Cabrero, Enrique. «Presentación.» En *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso.*, de Enrique Cabrero, Gabriela Nava y (coordinadores), 7-16. México: CIDE-PORRÚA, 2000.
- Cabrero, Enrique. «Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio.» En *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México.*, de Enrique Cabrero (Coordinador), 17-102. México: Porrúa-CIDE, 1996.
- Cabrero, Enrique. «Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México.» *Gestión y Política pública*, 2000: 189-229.
- Cabrero, Enrique, y Rodolfo García. «Relaciones intergubernamentales y modernización de la administración local.» En *Memoria del 2° Congreso "Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado"*, de Raúl (coordinadores) Solís y Miguel Bazdresch, 394-408. Querétaro: IGLOM, 2002.
- Pineda, Nicolás. «El concepto de política pública: alcances y limitaciones.» *Seminario de Políticas Públicas*. Hermosillo, Son.: El Colegio de Sonora, 2007. 1-27.

## Anexo 2

### **El estudio del conflicto, la cooperación y el consenso: una propuesta metodológica de incursión empírica**

Una indagación empírica y sistemática basada en una metodología que proporcione rigor y validez científica, podría ayudarnos a responder preguntas tales como ¿quiénes son los actores que compiten en el campo de las políticas públicas y qué intereses representan? ¿cómo se comportan durante el conflicto? ¿cuándo entran en conflicto y cuáles son los mecanismos que inducen al consenso?

Por lo tanto, propongo el uso de la perspectiva etnográfica y la aplicación del método explicativo-comparativo. Esta propuesta sugiere tres momentos:

- a. Conducir el trabajo etnográfico apoyado con la técnica de observación participante en diversas organizaciones asociadas a la política pública.
- b. A partir de los resultados del punto anterior, seleccionar casos para desarrollar un análisis comparativo.
- c. Complementar estas acciones con entrevistas a actores clave de la política pública, la conducción de grupos focales con expertos, así como el análisis documental. Esta triangulación de fuentes de información resultaría esencial para comprobar la viabilidad de los patrones de comportamiento mediante contrastes y comparaciones.

Debe aclararse que la realización de estos momentos no es motivo del presente trabajo de investigación. Su planteamiento es ilustrativo, precautorio e hipotético para la agenda general de investigación sobre el tema del consenso en el campo de las políticas públicas.

En el terreno de la sociología de las organizaciones, ya se han hecho valoraciones metodológicas de este tipo<sup>57</sup>, sin embargo, es pertinente mantener la búsqueda de hallazgos significativos que puedan no sólo contrastarse con las teorías existentes al interior de esa disciplina, sino apoyar el trabajo empírico que requiere la economía institucional.

Además, es necesario privilegiar un enfoque en la política pública y sus actores, a fin de diferenciarlo respecto de las organizaciones en general, ya que dada la lógica de comportamiento, se viven de distintas maneras las consecuencias de las estructuras de poder, en las cuales se procesan los conflictos y generan los acuerdos.

Si el propósito es entender el funcionamiento de la acción colectiva de la burocracia política, el método interpretativo resultaría el más pertinente. En cambio, si uno supone la existencia de reglas generales a partir de las cuales funcionan los políticos y burócratas, el método explicativo-comparativo podría ser el más apropiado (Reeves 2000, 224).

Nuestra meta analítica comparte básicamente el segundo supuesto, ya que se pretende identificar los mecanismos a través de los cuales la burocracia política construye consensos después de cierto procesamiento del conflicto. Sin embargo, esto no impide atender hacia la primera suposición ya que resulta de utilidad contextualizar apropiadamente dichos mecanismos en el conjunto de la organización o incluso fuera de ella.

Por lo tanto, los tres momentos que se sugieren pueden describirse de la siguiente manera:

---

<sup>57</sup>El estudio más completo que he revisado es el reporte que hacen Crozier y Friedberg en su obra *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. Se sabe que los autores se apoyaron en la entrevista para la recolección de información y su trabajo fue auspiciado por el Centro de Sociología de las Organizaciones de la Universidad de Harvard, el Centro de Ciencias del Berlín Occidental y el ciclo superior de sociología del Instituto de Estudios Políticos de París. Ver (Crozier y Friedberg 1990).

## Primero

Posicionarnos en la perspectiva etnográfica, en la cual, la observación participante<sup>58</sup> jugaría un papel central. Al propiciar la interacción entre el investigador y los informantes, se recogerían datos sobre significados sociales en torno al origen y desarrollo del conflicto (Taylor y Bogdan 1992, 31). Esta información traducida en intenciones, motivos, actitudes y creencias, facilitará la comprensión de aquello que guía el comportamiento de los actores durante el procesamiento de las tensiones, así como las rutas que cada uno prefiere para lograr algún tipo de equilibrio.

Lo anterior, sin dejar de reconocer que nuestra reflexividad incidirá de una forma u otra en la interpretación que a su vez hagamos de los significados que nuestros informantes compartan con nosotros (Hammersley y Atkinson 2001, 22, 33). Esto significa que toda investigación supone conscientemente o no, un proceso de reconstrucción de la realidad que investiguemos; en consecuencia, el tipo de aproximación que utilicemos condicionará el tipo de reconstrucción que se produzcamos.

Así, nuestra formación como investigadores, el tipo de institución en la que desarrollemos nuestro trabajo, la existencia y orientación de los financiamientos, la adquisición de habilidades técnicas diferenciales, la frecuencia de relaciones recíprocas con otras disciplinas, etc., podrán influenciar en la selección de una u otra aproximación hacia el tipo de conflicto que estemos observando (Cortés 2000, 82).

Por lo anterior, es previsible que los conflictos y el surgimiento de consensos operen de manera distinta según: a) los significados sociales de los actores en la política pública y b) la interpretación que hagamos de esos significados en nuestra posición de investigadores. De esta manera, la pertinencia del trabajo etnográfico para el análisis del conflicto, la cooperación y el

---

<sup>58</sup> Véase (Tedlock 2000) para contrastar el término de "observación de la participación".

consenso, radica en que es apto para lograr la descripción de las relaciones que existen entre los actores en conflicto, así como el medio y la historia de cada uno de ellos en el contexto de la organización burocrática y política a la que pertenecen y las organizaciones con las que interactúan (Galindo s/f, 163).

Es importante aclarar que si bien el trabajo etnográfico se ha utilizado en comunidades específicas para el estudio comparativo de otras culturas, y en escuelas para el análisis de marcos institucionales dentro de una misma cultura, es previsible que en el objeto de estudio que nos ocupa, se considere el análisis del marco institucional de la burocracia y los patrones de comportamiento que subyacen en la toma de decisiones durante el procesamiento del conflicto.<sup>59</sup>

## Segundo

Con base en las relaciones y definiciones de contexto derivadas del trabajo etnográfico, es necesario seleccionar un conjunto de casos a fin de desarrollar un análisis comparativo para facilitar el acceso a determinados patrones de las burocracias en conflicto.

Como es sabido, el análisis de casos nos ayuda a examinar cada entidad y después deducir las configuraciones que hay dentro de cada caso, y desprender con ello patrones específicos de comportamiento (Huberman y Miles 2000, 275). Este análisis sería un segundo eslabón, ya que lo que buscamos son precisamente esos patrones asociados a la construcción del consenso.<sup>60</sup>

En este cometido será fundamental enfocar nuestra mirada en:<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Véanse (Chamber 2000, 858-859) sobre el alcance de la etnografía que va más allá de lo local. Asimismo, (Erickson y Stull 1998, 51) y (Dunn 2003, 18); sobre las ventajas de la multidisciplinaria en la etnografía por equipo y las políticas públicas respectivamente.

<sup>60</sup> Un análisis orientado a variables ofrece relaciones probabilísticas, en tanto que un análisis orientado a casos, ofrece patrones específicos de comportamiento. Ver Huberman y Miles 2000, 275 y 276.

<sup>61</sup> Estos criterios son adaptados del *Conflict Research Consortium* 2006 de la Universidad de Colorado.

- a. La naturaleza del conflicto, qué lo provocó y cómo está siendo tratado, pero sobre todo cómo están visualizando o “reconstruyendo” ese conflicto cada una de las partes y, con base en ello, qué metas persiguen. Tanto en el trabajo etnográfico previo como en el análisis de casos, el supuesto teórico que asumiríamos consiste en que la manera en que los humanos explicamos lo que está sucediendo mientras interactuamos, es crucial para comprender el conflicto social. Así, el conflicto es una construcción social que inicia cuando primero externamos nuestra creencia de lo que está sucediendo.

De este modo, si el conflicto es una realidad construida por oponentes, también puede ser reconstruida por ellos mismos mediante formas menos costosas y más cooperativas (Berger y Luckmann 1991). Por lo tanto, la perspectiva teórica de Berger y Luckman en torno a la construcción social del conocimiento, constituiría lo que en la jerga de la investigación cualitativa se conoce como el “marco teórico” de una investigación de esta naturaleza. El conjunto de instrumentos analíticos que se atene a este “marco”, constituiría la “herramienta analítica”.

- b. Quiénes son los actores y qué papel juegan en el contexto institucional descifrado en el trabajo etnográfico previamente realizado. Si en el punto anterior se trata de identificar las metas que los actores buscan cumplir en el proceso del conflicto, ahora lo que se buscaría es caracterizar a las partes involucradas en dicho conflicto.

Estas partes pueden ser adversarios, aliados, intermediarios, tomadores de decisiones, medios de comunicación, entre otros. Esta aproximación podría complementarse por un examen de disputas pasadas y la forma en que fueron resueltas. Esto es de mucha utilidad ya que si se considera que el conflicto es un proceso de largo plazo, es previsible que los

intereses de los actores vayan modificándose, y con ello, la intensidad y forma del conflicto también variaría.

### Tercero

Complementariamente a los momentos primero y segundo, es conveniente utilizar la entrevista con actores clave de la política pública, organizar grupos focales entre expertos, y realizar un análisis documental, con el propósito de hacer las triangulaciones que ayuden a confirmar los hallazgos de la investigación. Recuérdese que la triangulación es reconocida como una forma de indagación estratégica que puede ayudar a comprobar la viabilidad de los patrones de comportamiento durante el manejo del conflicto y la construcción de los acuerdos, a través de contrastes y comparaciones (Huberman y Miles 2000, 284).

Para esta tarea de triangulación, es importante señalar con claridad qué categorías de comportamiento se estudiarán en torno al conflicto y los equilibrios que se adquieran, y cómo se han de registrar y comparar los resultados, ya que las categorías de comportamiento pueden cambiar por razones no previstas.

### Implicaciones de esta propuesta

En virtud de que lo que se busca es fortalecer el trabajo empírico de la economía institucional, nuestro problema de investigación nos pediría identificar determinados patrones en la construcción del consenso y contextualizarlos en el ámbito de la política pública. Esto no puede ser de otra forma más que a través de numerosas intervenciones por parte del investigador y con distintas modalidades. De ahí los tres momentos propuestos.

Sin embargo, esta breve exploración metodológica y su instrumentación implican la necesidad de un determinado modo de razonar:

Por un lado, debe reconocerse que el tema de la sociología de las organizaciones ya tiene cierta madurez en el medio científico, por lo que habrán de averiguarse los principales descubrimientos registrados a la fecha. Un asomo rápido a esa literatura indicó que los hallazgos se enfocan hacia el terreno gerencial de la organización y no está claro que los rasgos de las organizaciones en la gestión pública con las particularidades de una democracia como la mexicana, hayan sido suficientemente abordados.<sup>62</sup>

Por otro lado, debe esperarse que conforme se extienda el análisis, se irán pisando campos y problemas más complejos que requerirán ajustes en los dispositivos metodológicos, y tal vez se requieran nuevas opciones teóricas para enfrentar los problemas de investigación en torno a “cómo surgen y se resuelven los conflictos” y “cómo cooperan los hombres entre sí”. Por lo tanto, tenemos que estar atentos a los alcances y limitaciones que pudiera presentar la perspectiva de la economía institucional, dada la inclinación teórica del trabajo de investigación que el lector tiene en sus manos.

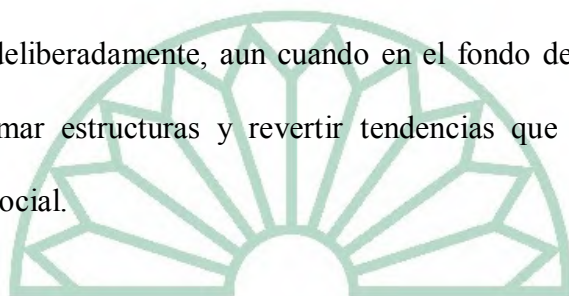
Este abrigo metodológico que se ha explorado se considera adecuado para el análisis controlado de relaciones intersubjetivas que se viven diariamente en el procesamiento de conflictos y la construcción de acuerdos en la política pública. Controlado porque se piensa al interior de una organización burocrática y su interacción con otras organizaciones definidas, pero ello no impide que al comparar distintos casos, se puedan obtener resultados útiles fuera de ellos, inclusive proyectar dichos resultados en las redes de interacción social sugeridas por Granovetter, según vimos páginas atrás.

---

<sup>62</sup> Lo más aproximado a ello, pero referido al caso francés es la obra *The Bureaucratic Phenomenon* de Michel Crozier. Ver (M. Crozier 1964).



Finalmente, una labor de investigación empírica de este tipo, implica convertirnos en huéspedes en la vida privada de otros. El análisis de las burocracias en la política pública puede significar manejar asuntos de interés público, pero ello no justifica una acción libre de nuestra parte en esa esfera pública, sobre todo porque cualquiera que sea el ámbito que se explore, no es recomendable buscar resultados a cualquier costo. Me explico. Un buen trabajo de investigación no vale por los resultados valiosos a costa de lesionar a los individuos o grupos que permanecen expuestos durante nuestra intervención. En el caso de la política pública, no sólo son personas las que pueden resultar lesionadas, sino instituciones públicas con patrimonio e historia nacional que no podemos vulnerar deliberadamente, aun cuando en el fondo de nuestra investigación esté la aspiración de transformar estructuras y revertir tendencias que afecten a nuestro desarrollo económico, político y social.



## EL COLEGIO

### Bibliografía

- Berger, Peter, y Thomas Luckmann. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu, 1991.
- Chamber, E. «Applied Ethnography.» En *Handbook of Qualitative Research*, de Norman K. Denzin y Yvonna S. Lincoln, editado por Norman K. Denzin y Yvonna S. Lincoln, 851-869. Thousand Oaks: Sage, 2000.
- Cortés, Fernando. «Algunos aspectos de la controversia entre investigación cualitativa e investigación cuantitativa.» *Argumentos*, n° 36 (agosto 2000): 81-108.
- Crozier, Michael, y Erhard Friedberg. *El actor y el Sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Patria, 1990.
- Crozier, Michel. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago, Ill: The University of Chicago Press, 1964.
- Dunn, William. *Public Policy Analysis*. New York: Prentice Hall, 2003.
- Erickson, Ken, y Donald Stull. *Doing Team Ethnography*. Thousand Oaks: Sage, 1998.
- Galindo, Jesús. «Encuentro de subjetividad y objetividad descubierta. La entrevista como centro de trabajo etnográfico.» En *Metodología, métodos, técnicas.*, de Jesús Galindo, 151-183. s/f: s/f, s/f.
- Hammersley, Martín, y Paul Atkinson. *Etnografía. Métodos de investigación*. Madrid, España: Paidós Básica, 2001.
- Huberman, Michael, y Matthew Miles. «El Manejo de datos y métodos de análisis.» En *Por los rincones. Una antología de métodos cualitativos en la investigación social.*, de Catalina Denman y Jesús Armando Haro, editado por Catalina Denman y Jesús Armando Haro, 253-300. Hermosillo, Son.: El Colegio de Sonora, 2000.
- Reeves, Peggy. «El paradigma etnográfico.» En *Por los rincones. Una antología de métodos cualitativos en la investigación social.*, de Catalina Denman y Jesús Armando Haro, 207-226. Hermosillo, Son: El Colegio de Sonora, 2000.
- Taylor, S.J, y R. Bogdan. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona, España: Paidós., 1992.
- Tedlock, Bárbara. «Ethnography and ethnography representation.» En *Handbook of Qualitative Research*, de Norman K. Denzin y Yvonna S. Lincoln, 455-471. Thousand Oaks: Sage, 2000.