

INSTITUCIONES Y BIEN COMÚN. EL ROL DEL MARCO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO

MATHIAS NEBEL

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla

matthias.nebel@upaep.mx

Resumen

Este artículo se propone estudiar el programa de transformación del marco institucional propuesto por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador en México. La primera parte establece el tipo de transformación que se implementa como una revolución, el surgimiento de 'otro México' por medio de un agresivo programa de destrucción/creación de nuevas instituciones. La segunda parte revisa la importancia reconocida al marco institucional en el desarrollo, específicamente las pautas y criterios reconocidas por la comunidad internacional como las que dan pie a la calidad de un marco institucional. La tercera parte argumenta que estos criterios instrumentales todavía no son suficientes. Desde un enfoque de bien común, aboga por una visión teleológica del desarrollo que reconoce en la humanidad fáctica de un sistema social el criterio último de su calidad. Concluye retomando la cuestión de una valoración del programa de revolución institucional del presente gobierno.

Palabras clave: Transformación institucional, México, Perspectiva de bien común en materia de desarrollo

Abstract

This article studies the transformation of the institutional framework proposed by the government of Andrés Manuel López Obrador in Mexico. The first part establishes the type of transformation that is implemented as a 'revolution' of the institutional framework. The aim of the government is to create 'another society, another Mexico' through an aggressive program of destruction/creation of institutions. The second part reviews the recognized importance of the institutional framework in development literature, specifically the guidelines and criteria recognized by the international community as making up the quality of an institutional framework. The third part argues that these instrumental criteria are not yet sufficient. From a common good approach perspective, it advocates the need for a teleological vision of development that recognizes in the factual humanity of a social system the ultimate criterion of its quality. It concludes by taking up the question of an assessment of the present government's program of a revolution of the institutional framework.

Key Words: Institutional reform; Mexico; A common good approach to development.

¿REFORMA INSTITUCIONAL O REVOLUCIÓN INSTITUCIONAL?

México presencia, desde el acceso al gobierno de Morena y de su líder Andrés Manuel López Obrador, un proceso acelerado de deconstrucción/transformación/re-creación institucional. El mismo lema de ‘Cuarta Transformación’ con el cual el gobierno se auto caracteriza, subraya este propósito como un eje central de su programa político. La retórica de Morena, tanto en campaña como ahora en el gobierno aduce asimismo a un proyecto revolucionario cuyo objetivo es la transformación del marco institucional para liberarlo del neoliberalismo y reemplazarlo con otro, diferente y nuevo. ‘Somos diferentes’ es uno de los mantras del presidente.

Ambos proyectos políticos remiten a una <<identidad>> política ideológica que busca encarnarse en instituciones nuevas; ya sea reformándolas, o revolucionándolas. Los proyectos faro del gobierno, por ejemplo, son de índole simbólica. No responden principalmente a algún tipo de utilidad pública o de necesidad productiva. Sirven de marcadores identitarios. Significan y realizan la nueva identidad del poder y son por lo mismo, irrenunciables. La férrea voluntad con la cual estos mismos proyectos son avanzados por el gobierno – a pesar de su carácter inútil e improductivo, a pesar del aviso de expertos, a pesar de la crisis del coronavirus, a pesar de las necesidades reales del pueblo mexicano – es reveladora de la carga simbólica identitaria que revisten para el presidente. El cambio institucional para Morena está íntimamente anudado a su lectura maniqueísta de la historia – nosotros los justos, los buenos, los inocentes, los pobres y <<ellos>> los malos, los defraudadores, los culpables, los ricos – y la vocación mesiánica de su líder. La misión presidencial, tal cual la expresa Andrés Manuel López Obrador en su lenguaje teológico, es salvar a México y redimir el Estado, sometiéndolo a una ascesis por la cual el fiel servidor triunfará de sus adversarios y liberará al pueblo de sus opresores.

Toda la dificultad y el desencuentro de este régimen con los intelectuales encuentra su causa en gran parte de un desfase epistemológico. Los intelectuales se rigen por un rigor académico atinente a la metodología de sus disciplinas. Una honestidad intelectual liga y obliga a los protagonistas a un diálogo científico de tal manera que, si bien la realidad es compleja, es posible alcanzar un cierto conocimiento de la misma. Contrario a lo anterior, el gobierno actual de México desestima la ciencia y rechaza los datos de sus propios organismos estadísticos. ¿Cuál es el fundamento de este rechazo? La realidad actual para Morena es el fruto de una superestructura ideológica liberal. Los resultados de cualquier análisis empírico de esta realidad, producida por la superestructura, solo reproducirán los sesgos liberales de esta misma ideología. Los datos actuales no sirven y por ende necesitamos generar ‘otros datos’ a partir del marco de la ‘nueva ideología’. Trabajar en base a los datos actuales solo reproducirá el neoliberalismo. Para transformar el país – redimirlo – son necesarios los famosos ‘otros datos’ a los cuales alude el presidente.

Con todo, las dos preguntas sobre las cuales se quiere centrar este artículo son las de las transformaciones estructurales y del rol de las instituciones. Existe en México una necesidad urgente de cambios institucionales. Empezando por el mismo Estado, la inmensa mayoría de las instituciones que estructuran la vida económica, social y política del país son capturadas por las clases dominantes y sesgadas hacia sus intereses¹. Las instituciones estatales son pletóricas, ineficientes y rígidas y su funcionamiento replica efectivamente sesgos tanto políticos como sociales. Sin embargo, y esto es crucial, estas mismas instituciones producen, ciertamente de manera muy imperfecta, una serie de bienes

¹ Esto no es un fenómeno nuevo ni particular a México. Es propio a toda institucionalización, un tipo de dinámica por la cual quienes son empoderados por unas instituciones ven sus posturas, creencias e intereses cobrar por lo mismo una preponderancia social. Cualquier tipo de instituciones generan elites. Una aristocracia republicana es generada por las democracias liberales, mezcla de hombres políticos y altos funcionarios del Estado, de la misma manera que existía una aristocracia soviética generada por el partido comunista.

públicos fundamentales: legalidad, seguridad, movilidad, educación, salud, etc. Si bien existe una necesidad de modificaciones institucionales, estas tendrían que ser emprendidas y evaluadas en función de la producción y distribución de estos mismos bienes públicos.

Esto no es lo que presenciamos. El gobierno no cabildea un proyecto de <<reforma>> institucional, sino de <<revolución>> institucional. La diferencia es importante. Las decisiones de gobierno han favorecido, cuando fue posible, la clausura o extinción de instituciones existentes y la creación de nuevas. Revisemos algunos elementos de este ciclo de destrucción/recreación de organizaciones o instituciones por los que ha atravesado el país en los últimos 18 meses. La clausura del ya empezado nuevo aeropuerto de la ciudad de México (NAIM) y su reubicación en otro sitio; la clausura del Seguro Popular y la creación del INSABI; discontinuación del programa PROSPERA de combate a la pobreza y su reemplazo por un sencillo programa de 'Becas Benito Juárez'; la desaparición de la Policía Federal y la creación de la Guardia Nacional; el cese de apoyos y finanzas públicas para las organizaciones de la sociedad civil; la congelación de los presupuestos de las universidades públicas y la creación de 100 "Universidades para el Bienestar Benito Juárez García"; la desaparición del INEE, etc. En cada uno de estos casos un mismo conjunto de argumentos sirvió para justificar la clausura de estas instituciones y la creación de nuevas: (1) son emblemáticas del 'antiguo régimen', reproductoras de los mismos sesgos e injusticias; (2) son caras y focos de corrupción; (3) no benefician a los más necesitados.

Existen situaciones que de hecho explican la clausura de una institución, pero son escasas y justificadas, ya sea por un vicio esencial de la estructura o del funcionamiento institucional (Nebel, 2012). Habitualmente se privilegia una reforma institucional, ya que nuevos proyectos institucionales son difíciles de generar, cuestan tiempo e insumos importantes y fácilmente puede fracasar o ser corrompidos. La creación de instituciones es una obra delicada que requiere de consensos amplios y de una planificación cuidadosa para asegurar la transición entre las dos estructuras. Estos elementos, sin embargo, no

caracterizan la agenda de ‘revolución institucional’ del gobierno. El discurso que justifica y explica la deconstrucción y reconstrucción de instituciones lo desvela. El argumento del gobierno es apriorístico; no está fundado en un análisis detenido, público y transparente del funcionamiento institucional. Su repetitividad misma aduce a lo mismo. Cualquiera que sea la institución, esta se cierra por ser emblemática del antiguo régimen, por ser corrupta y no beneficiar a quienes la necesitan. Pero más aún que el discurso, el diseño de esta revolución institucional inquieta. Los bienes públicos producidos y protegidos por las nuevas instituciones no se ven ni definidos ni concordados con la población, sino impuestos desde y por el poder ejecutivo. La eficiencia de la producción, así como la distribución de estos bienes sociales son dejadas en lo oscuro. Como los arúspices antiguos, el gobierno vaticina un augurio positivo a sus proyectos institucionales sin fundar sus predicciones sobre otra cosa que la fe en su palabra. Finalmente, la estructura funcional de estas nuevas instituciones, así como sus finanzas, visiblemente no fueron previstas con anticipo, pero se construyen en la marcha.

Este artículo argumenta que esta estrategia de ‘revolución institucional’ tendrá, en lo que podemos analíticamente prever, dos consecuencias mayores en México:

- (a) Incrementar el mal-desarrollo del país;
- (b) Incrementar las injusticias estructurales del país.

La primera sección de este artículo presenta la correlación directa que existe entre desarrollo y marco institucional. La segunda aduce a la importancia de las instituciones en la creación de dinámicas de bien común en una sociedad. Finalmente, la conclusión intenta fundarse el diagnóstico anterior: el proyecto de revolución institucional propiciará muy probablemente una involución en términos de estabilidad, justicia y desarrollo del país.

INSTITUCIONES Y DESARROLLO

Instituciones como conjuntos de reglas que rigen los comportamientos de actores sociales

El rol crucial jugado por las instituciones en los procesos de desarrollo ha sido progresivamente reconocido a partir de los noventa. El reporte de 1998 del capítulo latinoamericano del banco mundial intitulado *Institutions matters* (Javed y Perry, 1998) fue seguido por un interés creciente para identificar cómo cambios institucionales afectan a las poblaciones². No en vano la calidad del marco institucional fue introducido como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas). El fortalecimiento del marco institucional es hoy en día reconocido como un principio clave que brinda sostenibilidad a cualquier tipo de política de desarrollo³.

¿Pero qué se entiende por instituciones? En el marco de los estudios de desarrollo que acabamos de citar, la noción de institución ha sido demarcada de la organización. Las <<instituciones>> designan las <<reglas>> que rigen el comportamiento de organizaciones e individuos en una sociedad. Pueden ser tanto formales, es decir explícitas e imperativas (contratos, leyes), como informales (tradiciones, valores, normas). Mientras que por <<organizaciones>> se designa a todo tipo de actor social colectivo que persigue algún tipo de objetivo compartido en una sociedad (World Bank, 1998). Las instituciones conforman por lo tanto el <<marco sistémico>> que explica y rige el comportamiento de las distintas organizaciones o actores sociales. Las instituciones son las que estructuran a nivel profundo una sociedad, son las ‘reglas del juego’ a las cuales todo tipo de actor social deberá de

² La calidad del marco institucional fue retenido, por ejemplo, como uno de los indicadores del ‘Worldwide Governance Indicators’ creado por el Banco Mundial (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>). Cf. KAUFMANN, D., KRAAY A., MASTRUZZI M. (2009). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008. *World Bank Policy Research Working Paper No. 4978*.

³ Ver por ejemplo el ODS 16 de los *Objetivos de Desarrollo Sustentable*: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16> (accedido junio 2020).

alinearse. Son por ejemplo las leyes constitucionales, el marco regulatorio de un estado, las reglas del mercado o las creencias y costumbres culturales de un pueblo.

Lo que interesa a la comunidad internacional con esta distinción es identificar comportamientos colectivos, es decir estos <<hábitos sociales>>⁴ que estructuran y regulan una sociedad (Giddens, 1984). A diferencia de los hábitos individuales que reflejan valores y preferencias particulares, estas prácticas colectivas reflejan valores y preferencias societales. Existen por ejemplo hábitos colectivos democráticos, como la libertad de expresión o la resolución de conflictos políticos por vía de diálogo y consensos. También existen hábitos colectivos culturales o económicos como pueden ser las reglas que rigen las relaciones entre hombres y mujeres en una cultura o las prácticas que rigen transacciones económicas en un país. Estos hábitos colectivos son bastante homogéneos en una población y no dependen de la opinión de cada individuo⁵. Derivan de la forma en la cual diversas instituciones crean un campo estructurado de acción que favorece y encamina ciertos tipos de comportamientos, al mismo tiempo que impide y rechaza otros (Powell y Dimaggio, 1991). Identificar estos comportamientos colectivos es importante ya que pueden condicionar el éxito o el fracaso de políticas de desarrollo. Si los hábitos colectivos de una población son coherentes con un cierto objetivo de desarrollo, sostienen su consecución. Pero en el caso contrario, por más que se alcance el objetivo, el comportamiento de la población socava y contradice de manera factual lo que se haya alcanzado (Mansuri y Rao, 2013).

⁴ "The conditionings associated with a particular class of conditions of existence produce *habitus*, systems of durable, transposable dispositions, structured structures predisposed to function as structuring structures, that is as principles which generate and organize practices and representations that can be objectively adapted to their outcomes without presupposing a conscious aiming at ends or an express mastery of the operations necessary in order to attain them" BOURDIEU, P., (1990). *The logic of practice*. Stanford: Stanford University Press, p. 53. Ver También BOURDIEU, P. (1977). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: CUP, 168.

⁵ BOURDIEU, *The logic of practice* (135-142).

Tomemos un ejemplo. Las prácticas de micro corrupción son un mal endémico de cuerpos policiacos en la mayoría de los países emergentes. La voluntad de erradicar estas prácticas – tema recurrente de todas las campañas políticas locales – es casi tan perenne como estas mismas prácticas. Se sabe bien lo que se debe de hacer: reemplazo del mando, purga de los efectivos, formación renovada de aspirantes, la simplificación y transparencia de los procesos administrativos, transacciones bancarias para el pago de multa, implementación de red de observatorios ciudadanos, etc. En muchos lugares, sin embargo, estas medidas institucionales se topan con la resistencia tanto de los ciudadanos como de los mismos cuerpos policiacos. El comportamiento colectivo consensuado asume que, en caso de una infracción, se puede negociar un acuerdo inmediato – que si bien evade la ley – permite resolver el caso de manera incontinente. Las prácticas de micro corrupción se sostienen sobre estas <<expectativas recíprocas de comportamientos>> que prevalecen en una cultura. La tensión entre el hábito colectivo y la formalidad institucional vacía progresivamente esta segunda de todo tipo de efectividad, las prácticas corruptas terminan por circunvenir el funcionamiento formal de la institución.

Esta comprensión de las instituciones como reguladoras es, sin embargo, reductora. Si bien esta comprensión se focaliza sobre una de las funciones instrumentales que cumplen las instituciones en una sociedad, es decir sobre su función normativa para los comportamientos, deja de lado varias otras funciones del marco institucional, como pueden ser por ejemplo la función de ‘coordinación’ o la función clave de ‘racionalidad’ (la inteligibilidad y predictibilidad del juego que generan estas reglas) (Jepperson y Meyer, 1991). Pero quizás el efecto más severo de esta reducción de las instituciones a reglas y normas es la ausencia de información sobre el <<proceso>> propio al marco institucional. ¿Por qué surge y cómo surge el marco institucional? ¿Qué propósito tiene y sirve? Las reglas y normas institucionales no brotan de la nada ni sirven para nada (Jepperson, 1991). Son establecidas por medio de procesos sociales que determinan su autoridad y sirven

algún propósito determinado. De los primeros depende en gran parte el respeto de las reglas (autoridad/legitimidad). La autoridad con la cual estas son investidas deriva del grado de obediencia que se les reconoce. Mientras que de los segundos depende en gran parte su racionalidad. Un sistema de reglas o normas que no sirve ningún propósito claro es absurdo y termina por perder fuerza y adhesión. Si el fin que sirve el marco institucional no es claro – y aún más, si no es bueno – terminará por perderse.

Este desinterés por el origen y el fin del marco institucional no es casual. Las instituciones internacionales agrupan Estados-nación y no todos ellos se adhieren a una concepción liberal de la democracia. Existe a nivel internacional una diversidad de concepciones divergentes de la política (*polity*), así como de los valores que la fundan, de tal modo que a nivel de estas organizaciones internacionales sea difícil proponer una definición de ‘institución’ que la englobe de principio a fin. La presente definición es pragmática. Se restringe a la dimensión instrumental de las instituciones como reglas que rigen comportamientos de actores sociales.

Pero esta misma restricción pone de manifiesto los límites de tal acuerdo *ad mínima*. El interés que tiene la comunidad internacional para el marco institucional está ligado a su importancia para las cuestiones de desarrollo, es decir para la búsqueda y el fomento de un cambio social. Pero quien dice cambio y quiere promoverlo implícitamente, trabaja con alguna noción del fin que busca alcanzar este cambio. ¿En otras palabras, cuál es el fin que ha de servir al marco institucional en cuestiones de desarrollo? ¿La justicia, la paz, los derechos humanos, el desarrollo integral de la persona humana? Ciertamente. Pero estos son objetivos generales y formales y las reglas han de ser específicas y particulares. Entre el plano de los principios formales y el plan de las prácticas, es decir de los comportamientos, existe un espacio donde estos se concretan y toman forma. Este espacio es el espacio institucional que articula el plano de los valores a las prácticas cotidianas tanto de agentes sociales como de individuos.

El rol social de las instituciones

Lo anterior nos obliga a considerar con más cuidado lo que puede ser el rol social de las instituciones⁶. Propongo aquí cuatro grandes ejes que en su conjunto resumen este rol: (a) la creación, el mantenimiento y la distribución de bienes sociales; (b) la coordinación y racionalización del mundo común que habita un pueblo; (c) la estabilidad de este mundo común; (d) la humanidad del mundo común.

(a) El primer punto es de índole aristotélico. No existen conjuntos de reglas que no sirvan un determinado propósito que sea instrumental para la realización de algún bien social particular. Las instituciones son creadas en vista a algún bien social⁷. Tienen un propósito y se mantienen como instituciones mientras sean capaces de cumplir con este propósito (Nebel, 2012). Tomemos algunos ejemplos. El sistema de escuelas públicas mexicanas tiene como propósito generar y poner al alcance de todos una educación básica. El bien social que genera es una educación básica universal en la población. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) tiene como objetivo la creación de datos robustos para que los gobiernos sucesivos tengan acceso a una información confiable sobre la cual planear y evaluar sus políticas públicas. El bien social que genera el INEGI es una información pública fidedigna. El Parlamento tiene como propósito el ejercicio del poder legislativo del soberano (los ciudadanos mexicanos) mediante los debates de sus representantes. El bien social creado y protegido por el Parlamento es la soberanía de

⁶ En lo que sigue me apoyo de un conjunto de autores: ACEMOGLU, D., ROBINSON, J., (2008). *The role of Institution in Growth and Development*, World Bank Commission on Growth and Development Working Paper N. 10, Washington. FRIEDLAND, R., ALFORD, R.R., (1991). *Bringing Society Back In: Symbols, Practice and Institutional Contradictions*. En POWELL, W., DIMAGGIO, P. (Eds), *The new Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 204-233).

⁷ ARISTÓTELES, *Política*, 1252a; Ver también *Ética*, 1094.

estos ciudadanos. Cada institución tiene por lo tanto en su centro un bien social particular que genera, mantiene y distribuye.

Estos bienes sociales son sociales por ser valorados como tales. Requieren de una comunidad que los considere como bienes que han de ser comunes (Nebel, 2018). Valorar juntos significa, a la par, reconocer a algún bien un significado común. Es este significado –intangible, inmaterial– el que compone el corazón vivo de una institución; la superestructura institucional que sostendrá su existencia –el conjunto de reglas y normas requerido a su producción son meramente instrumentales. Una institución subsiste mientras una población conserve tal significado común. Un bien social es por lo tanto esencialmente una valoración colectiva que se concreta en el significado compartido dado a un bien social. La educación básica, por ejemplo, fue progresivamente valorada como un bien social. Su significado fue alterado para llegar a ser enunciado como un derecho humano básico y universal al cual cada uno tenía que tener acceso. No siempre fue así. Durante mucho tiempo la educación básica fue considerada como un bien privado. Lo importante aquí sin embargo es entender que este significado compartido rige de manera fundamental la producción del bien social y su distribución en una población. El sistema de escuelas de proximidad, gratuitas, con profesores pagados por un ministerio de educación nacional <<es conforme>> a la valoración que hacemos de la educación como un derecho humano básico y universal. La coherencia instrumental ha de buscarse en el significado compartido que damos a la educación básica. Por ende, también la distribución de este bien sigue la racionalidad de este significado (Walzer, 1985, p.6-10). La educación básica ha de ser accesible a todos, lo que implica generar mecanismos institucionales que permitan superar prejuicios antiguos (las niñas no deben de ir a la escuela; los hijos de campesinos son tontos), injusticias seculares (la necesidad del trabajo infantil para las familias pobres) o

costos operacionales muy diversos (crear escuelas básicas a las cuales todos tengan acceso, sea cual sea el costo) (Nebel, 2018, p.197-205).

- (b) Las instituciones una vez estructuradas generan por su funcionamiento un conjunto de reglas (Powell y Dimaggio, 1991). Estas, como bien reconoce la comunidad internacional, condicionan el comportamiento de individuos u otros actores sociales. Pero de manera más fundamental estas reglas estructuran y organizan la colaboración de muchos a la existencia de este bien social (Ostrom, 1990). Las reglas coordinan la acción individual de tal sujeto con tal otro, en la consecución de un mismo bien. Las reglas institucionales son primero un vínculo de colaboración, antes de ser un órgano de restricción y obligación. Las reglas nos permiten coordinar nuestros esfuerzos para la consecución de un bien social. El ejemplo clásico es el del tránsito en una ciudad grande. Para que exista una movilidad colectiva es necesario organizar el tránsito de cada automovilista por medio de algunas reglas básicas (circular a la derecha, sistema de prioridades, semáforos, etc.). Estas reglas de tránsito interiorizadas por cada automovilista coordinan el tránsito y permiten una movilidad colectiva. Es de notar que las reglas generan además una racionalidad compartida, un orden cuya racionalidad es común a todos los usuarios. Es este orden, esta racionalidad, el que permite la previsibilidad de las acciones de otros automovilistas. Cuando pasa al verde un semáforo espero que la persona enfrente arranque. De no hacerlo, infringe mi expectativa basada en las reglas que rigen el tránsito y descoordina nuestra movilidad. Se forma una columna y todo el mundo atrás pita e insulta el pobre conductor parado en el semáforo verde... Esta racionalidad compartida es lo que genera la previsibilidad del espacio público, estructura de manera fundamental los comportamientos individuales y les da inteligibilidad. Entendemos lo que hacen otros en función de esta racionalidad.

(c) El tercer rol social de las instituciones es brindar <<estabilidad>> a una sociedad (Zucker, 1991). Formalizar una interacción brinda continuidad a la producción y distribución de un bien social. Es más, es indispensable institucionalizar estas interacciones precisamente para protegerlas de la fragilidad inherente al consenso libre que hospedan en su centro. Este significado es objetivado en la estructura institucional que así lo preserva y lo protege de los cambios tanto internos como externos⁸. Las instituciones son constituidas para poder resistir a los cambios y la rotación constante de su personal. Por lo mismo el horizonte temporal con el cual operan es largo. Las instituciones – sobre todo las públicas - tienen tiempo. La esperanza de vida de una interacción que se logró institucionalizar es al menos de 10 años mientras las más viejas logran sobrevivir hasta 200 años. El promedio es de 78 años. Las instituciones obran sobre el largo plazo y existen para durar. Esto no significa que no cambien, sino que se adaptan al cambio y se renuevan para mantener constante el bien social que generan.

A nivel de una sociedad, las instituciones brindan por lo tanto una estabilidad fundamental que hospeda la fragilidad de los proyectos personales y les brinda continuidad. El matrimonio como institución brinda continuidad a las relaciones de parejas y permite hospedar las varias fases por las cuales pasan. El estado brinda continuidad a la fragilidad extrema de los proyectos políticos de una u otra bancada política. La Iglesia Católica, como institución, brinda unidad y continuidad a la fe apostólica que fácilmente podría desgarrarse entre espiritualidades y opiniones teológicas divergentes. La estabilidad del mundo común depende en gran parte de este rol estabilizador de las instituciones. Si estas desaparecen, la inestabilidad social incrementa y con ella la incertidumbre. Los proyectos personales reducen de manera

⁸ NEBEL, M., (2012). Power, politics and governance. En BERETTA, S., MAGGIONI, M.A., (Eds). *The Whole Breath of Reason. Rethinking Economics and Politics* (pp. 215-246). Venezia: Marcianum Press.

correspondiente su alcance y se limitan a lo que queda de futuro previsible. Esto mismo estamos viviendo hoy en día por la pandemia: un mundo social suspendido y esperando el momento en el cual se podrá recobrar algo de visibilidad.

- (d) Finalmente, las grandes instituciones que estructuran una sociedad velan por la humanidad del mundo común⁹, quizá de manera fragmentaria e insuficiente y no siempre, pero al menos habitualmente. Tómense el caso del derecho. La mayor parte de los sistemas jurídicos en América Latina fueron inspirados por tres fuentes: El derecho romano, la codificación napoleónica del derecho y el legado jurídico precortesiano. El derecho actual es heredero de estas tradiciones jurídicas. Hospeda una sabiduría profunda sobre lo humano. El derecho acarrea una antropología – la libertad y la dignidad infrangible de cada persona – así como una larga experiencia de la acción humana: las pasiones que la atraviesan, la versatilidad de sus intenciones, la fragilidad de su responsabilidad, etc. Esta <<sabiduría>> de lo humano, por medio del estado de derecho, establece como una muralla que protege al individuo de las peores perversiones que atentan a nuestra humanidad. Dibuja como un límites, una frontera social entre lo inhumano y lo humano. El mismo argumento puede predicarse de la cultura, de las religiones y de la familia. Obviamente no toda institución vela para la humanidad del mundo. En su comprensión liberal la economía y el mercado han progresivamente de-construido esta sabiduría de lo humano. El capitalismo liberal como institución, impuso su raquítica concepción antropológica a las masas: un pobre individuo, cuyo raciocinio y libertad se limitan a la maximización de su interés individual. Las prácticas de consumo moderno no nos han hecho más sino menos humanos. Sin

⁹ Esta tesis es inferida de las categorías de mundo y de acción en la obra de Arendt. Cf. ARENDT, H. (1972). *La crise de la culture*. Paris: Gallimard, pp. 223-252. ARENDT, H. (1983). *La condition de l'homme moderne*. Paris : Calmann-Lévy, pp. 238-251. También debo mucho a SHEROVER, C.M., (1989). *Time, Freedom and the Common Good*. New York: State University Press, pp. 16-26.

embargo, el fenómeno institucional en su conjunto, como artefacto humano, tiende a reflejar nuestra humanidad y encarnarla habitualmente; es decir, no siempre y no de manera automática. Esto es su gran valor. Hospedan la humanidad del mundo común.

Un nexo complejo de instituciones

Hasta ahora no se ha hecho mucha distinción, mezclando alegremente las micro, mezzo y macro instituciones que conforman nuestras sociedades. Esto no corresponde a la comprensión internacional, que considera como instituciones únicamente las que son sistémicamente importantes; es decir, que condicionan la existencia de las demás. En otras palabras, solo designan por este término las macro instituciones, cuya existencia condiciona la persistencia de un sistema social particular. Las demás instituciones son descritas como organizaciones o actores sociales por la comunidad internacional. Esta distinción es arbitraria pero pertinente.

Esto es interesante y requiere algo de explicación. Una sociedad, un sistema social, está compuesto por un conjunto de instituciones clave, imprescindibles a su permanencia. Sin estas, el sistema se altera y eventualmente colapsa. En México hoy en día, estas instituciones pueden contarse con los dedos de una mano. Son la lengua y la cultura de la población, la familia, el estado, el derecho, la religión y el mercado. Juntas estas instituciones forman la estructura fundamental que rige los comportamientos de todos los demás actores sociales, condicionando las posibilidades de los demás actores sociales (Jepperson y Meyer, 1991), no de manera simple, ni mucho menos de manera siempre formal y coherente, sino de manera compleja por medio de entronques parciales entre reglas. Así lo que pide el derecho, no será del todo contradictorio con lo que enseñan los padres, ni del todo ajeno a lo que repite el párroco. La cultura finalmente, si bien no valida el pormenor de las reglas jurídicas, habitualmente sostiene lo que Montesquieu llamaba el 'espíritu de leyes'. Esta coherencia entre las diversas reglas del marco institucional es una

condición para la supervivencia del sistema social. De ser del todo incoherente, el sistema social sencillamente no sería funcional. Existe por lo tanto un nexo de instituciones sistémicamente importantes cuyas reglas condicionan la viabilidad del sistema social y enmarcan el comportamiento de los demás actores sociales.

EL FORTALECIMIENTO DEL MARCO INSTITUCIONAL COMO UNA TAREA DEL DESARROLLO

Es esta importancia del marco institucional lo que lo designa como una prioridad para el desarrollo (Acemoglu y Robinson 2008). El fortalecimiento del nexo de instituciones sistémicamente importantes es clave para garantizar la estabilidad, la racionalidad, así como la humanidad de una sociedad. De ahí una pregunta recurrente: ¿cómo fortalecer este marco institucional?

Una primera respuesta puede ser encontrada en el marco de la literatura del desarrollo¹⁰. La atención a la calidad del marco institucional y su impacto sobre el desarrollo han permitido identificar progresivamente tres cualidades fundamentales que este debe tener: (a) efectividad institucional, (b) versatilidad y (c) estabilidad. Las instituciones deben de proveer de manera <<eficaz>> los bienes sociales que protegen o producen. En el caso del Estado, esta efectividad institucional sostiene su legitimidad. Cualquier incapacidad de proveer bienes como la seguridad de sus ciudadanos (violencia) o el estado de derecho (impunidad) afectan la credibilidad del régimen y provocan inestabilidad. La segunda cualidad institucional clave para el desarrollo es la <<versatilidad>>. Con esto se describe la capacidad de adaptación, la velocidad de reacción e innovación de las instituciones. El conjunto de reglas institucionales ha de poder cambiar y adaptarse porque la realidad social es dinámica y el contexto, tanto interno como externo, cambia de manera constante. La

¹⁰ UNDP (2011). *Towards Human Resilience: sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty*, Washington: UNDP Press, pp. 270-271.

capacidad de reacción y de innovación son por lo tanto esenciales para garantizar la perennidad de las instituciones. Sin esta versatilidad, el marco se desfaza de la realidad, abre espacios de ilegalidad, volviéndose progresivamente obsoleto (Lindahl, 2013). Finalmente, la tercera cualidad institucional clave para el desarrollo es su *estabilidad*, o mejor dicho la estabilidad que propicia para los actores sociales. El conjunto de reglas institucionales proporciona la <<racionalidad>> particular de un sistema social. Proporcionan las reglas del juego, que permiten a cada uno jugar y prever los movimientos de los otros jugadores. Estas reglas son por lo tanto un factor esencial que condiciona la predictibilidad del sistema social y permite proyectarse a largo plazo. Cuando más inestable e insegura es la institucionalidad de un país, menos inteligible es el juego y por ende menos predecible. El 'tiempo social' que dominan los actores sociales disminuye en consecuencia y las jugadas solo consideran ganancias y pérdidas sobre el corto plazo.

Pero esta primera aproximación de respuesta todavía no es suficiente. Contempla las cualidades instrumentales que debe de tener el marco institucional. No aborda, como ya se mencionó, ni el origen ni el fin de tal marco; es decir, la finalidad del proceso institucional. ¿Puede seriamente afirmarse que estos elementos no son partes esenciales de lo que conforma la calidad de un marco institucional? ¿Será posible hablar de la calidad de un sistema de reglas y normas sin aludir al propósito que sirven tales reglas? Las respuestas anteriores enuncian los elementos normativos que condicionan el funcionamiento del sistema social, pero no nos informan sobre la calidad del proceso institucional hacia su fin. El próximo apartado se dedica por lo tanto a investigar los elementos normativos que detonan una dinámica del bien común en un nexo de instituciones sistémicamente importantes.

INSTITUCIONES PARA EL BIEN COMÚN

El Instituto Promotor del Bien Común de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla ha propuesto, a raíz de una investigación original, una matriz normativa de las dinámicas de bien común en una sociedad¹¹. Se utiliza para este artículo dicho trabajo, para analizar cuáles otras cualidades podríamos agregar como elementos clave de un fortalecimiento del marco institucional.

Entender una sociedad a partir de los bienes comunes que la constituyen.

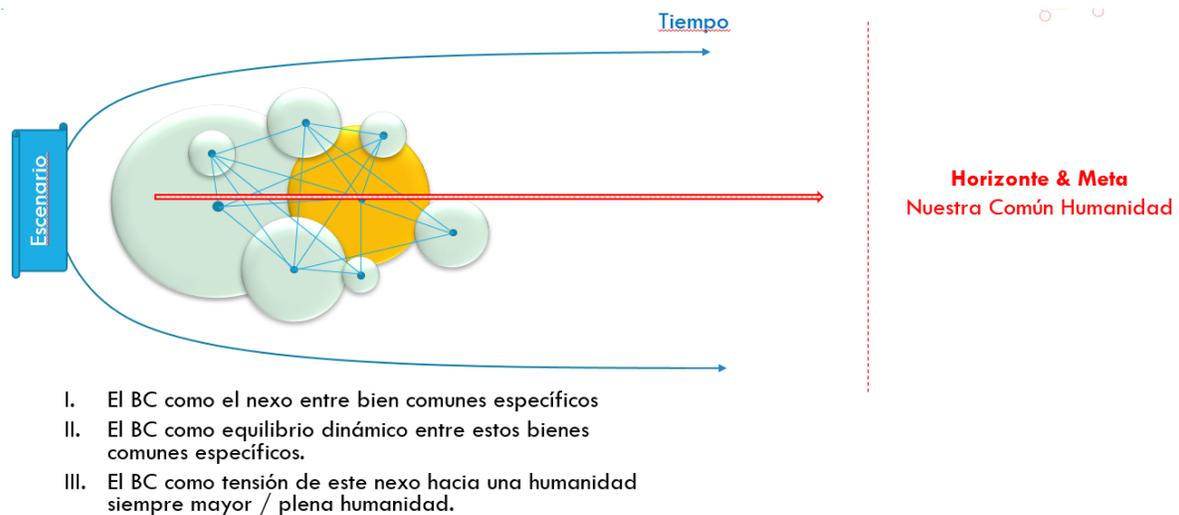
Esta matriz recalca un enfoque de bien común sobre una sociedad. Es decir que en vez de considerar una sociedad a partir de los individuos que la componen, la contempla analíticamente desde los bienes comunes que nos congregan como sociedad¹². Tal enfoque rompe con la atención dada, tanto en filosofía política como en politología y en sociología al individuo, considerado como fuente del fenómeno social. No considera una sociedad como un <<agregado de intereses>> y voluntades individuales, sino a partir de los bienes comunes (the commons) que nos congregan como sociedad (Sherover, 1989). El primer enfoque suma individuos (sociedad como agregado), el segundo contempla comunidades congregadas en una sociedad. El primero considera que las instituciones constriñen a individuos egoístas a colaborar para la generación de un bien social; el segundo afirma que

¹¹ Estos trabajos serán publicados próximamente en el siguiente libro NEBEL, M., CLEMENS, S, GARZA-VASQUEZ, O., (Eds), *Matrix and Metrics of Common Good Dynamics*. London: Open Book. Parte de estos trabajos están disponibles en el sitio del IPBC bajo la forma de *discussion papers* <https://upaep.mx/biencomun/> (consultado junio 2020).

¹² Hasta aquí utilice la noción de bienes sociales para describir el bien que generan y hospedan las instituciones. Este vocabulario es bastante consensuado en sociología anglosajona, pero prefiero hablar con más precisión de bienes comunes para describir lo mismo, haciendo por lo tanto énfasis en la comunalidad generada por la consecución de tal bien. CF. NEBEL, M., (2018). Operacionalizar el bien común. Teoría, vocabulario y medición. *Metafísica y Persona* 10/20, pp. 27-66.

las instituciones agrupan personas libres, unidas en la valoración del bien que hospeda y genera la institución. Son visiones diferentes de la sociedad (Zamagni, 2018).

La pregunta clave de tal enfoque de bien común es la siguiente: ¿cuáles son los bienes comunes que conforman una sociedad? El esquema siguiente plasma esta comprensión de la sociedad.



El centro de cada esfera representa los bienes comunes (bienes sociales) que generan la gran diversidad de instituciones que existen en una sociedad. El borde de las esferas representa la comunidad congregada en la valoración y consecución de estos bienes comunes. Nótese que las esferas no son concéntricas, sino que solo coinciden de manera parcial o incluso no coinciden. La diversidad de bienes comunes en una sociedad es tal que hay una cierta heterogeneidad entre estos bienes comunes, lo que es normal. Sin embargo, como he mencionado en el punto anterior, entre los bienes comunes producidos por las instituciones de relevancia sistémica, tendrá que existir al menos una coincidencia parcial, es decir una homogeneidad funcional. Adviértase luego, que la pregunta política fundamental en tal enfoque es la del gobierno del nexo que conforman estos bienes

comunes. ¿Cómo se relacionan entre sí estos bienes comunes? ¿Cuáles son contradictorios, cuales son sinérgicos? ¿Qué tipo de jerarquías existen entre estos bienes comunes? La gran pregunta es la del gobierno de este nexo. ¿Cómo gobernarlo? ¿Cómo fortalecerlo? ¿Cómo resolver los conflictos latentes en el nexo?

Es evidente que parte del esfuerzo tendrá que estar ligado al fortalecimiento de su coherencia, es decir de la integración de los bienes comunes producidos por esta sociedad. Parte de esta integración es abarcada por los elementos normativos funcionales, puestos en evidencia en la sección anterior: efectividad, versatilidad y estabilidad. Pero, la coherencia también ha de ser buscada al nivel de los significados sociales de tales bienes comunes. Para que funcione el marco institucional es indispensable abarcar también la <<semántica social>> conformada por el nexo de bienes comunes (Riordan, 2008)¹³. Pero quizás más importante aún, es advertir que tal nexo de bienes comunes conforma un equilibrio dinámico, frágil y no natural. El nexo cambia y se transforma de manera permanente. Por un lado, el paso del tiempo lo altera porque cambian las circunstancias, las personas y el contexto, pero por otro lado, el nexo se modifica de manera consciente, voluntaria. Su gobernanza altera el equilibrio y lo renueva. Algunos bienes comunes serán desplazados a favor de otros, jerarquías y prioridades serán alteradas, nuevas instituciones creadas y otras cerradas.

¿Se puede afirmar algo sobre la calidad de tal gobernanza del nexo? ¿O es indiferente la acción política del gobierno en turno sobre el nexo? Y si respondemos de manera positiva a la primera pregunta: ¿cuáles son las pautas que permiten distinguir un buen gobierno de un mal gobierno? A nuestro parecer – y de manera sumamente clásica – lo que diferencia un buen gobierno de un mal gobierno es su capacidad para gobernar para el bien común.

¹³ El bien común puede ser entendido como la gramática fundamental del espacio público según Riordan (2008).

Pero entendemos esta sentencia de manera precisa, práctica y ciertamente no de manera invocatoria o retórica, como frecuentemente es el caso. Un buen gobierno es un gobierno que sabe encaminar el nexo hacia una humanidad siempre mayor; un buen gobierno es aquel que genera en el nexo una dinámica del bien común.

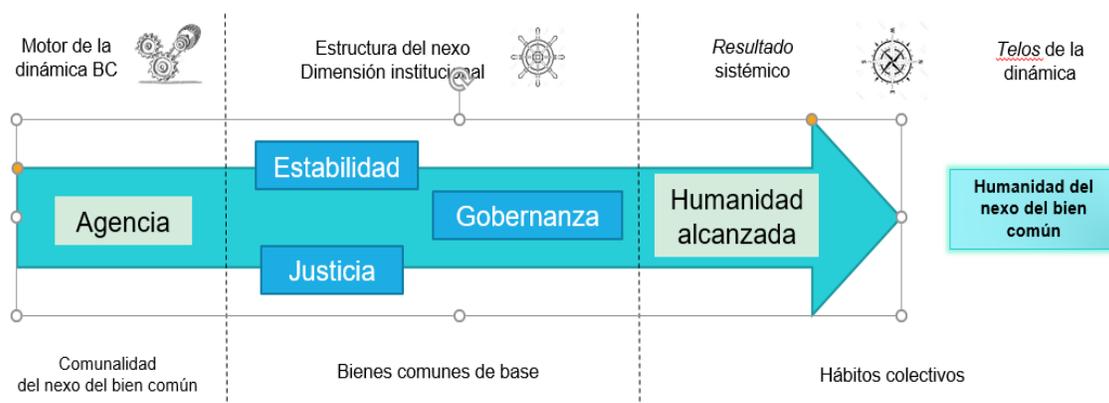
Los elementos normativos que detonan una dinámica de bien común en un nexo

La noción de bien común abarca varias cosas. Primero, los muchos y diversos bienes comunes particulares generados por interacciones institucionalizadas. Luego, designa también el nexo de los bienes comunes sistémicamente importantes. Finalmente, describe el bien común universal, es decir, el horizonte normativo hacia el cual hemos de enfocar el nexo.

Desde este enfoque la tarea de un gobierno es doble. La primera es velar a la coherencia del nexo del bien común; preservar la integración de los bienes comunes existentes en el nexo y mejorarla (prevenir su implosión conteniendo tensiones y resolviendo conflictos). La segunda es ordenar todo el nexo hacia el bien común universal, es decir hacia una humanidad siempre mayor. Esta segunda tarea consiste en crear y mantener en el nexo dinámicas de bien común.

¿Cómo determinar los elementos fundamentales de tales dinámicas? La matriz que propone el IPBC reconoce 5 elementos normativos que en su conjunto determinan la calidad de estas dinámicas de bien común en un nexo: libertad de agencia colectiva; humanidad, estabilidad, justicia y gobernanza (Nebel y Medina, 2018). Estas representan funciones normativas del nexo, cuya existencia es requerida para que este pueda ser encaminado hacia una humanidad siempre mayor. La >>humanidad>> es a la vez el norte magnético –el objetivo último– de una dinámica del bien común y la brújula que permite identificarlo en cada momento. La <<libertad de agencia>> sirve como el motor principal, el que empuja el nexo con fuerza, pero a la manera de un gigante ciego que no supiera adónde

ir. La justicia, la estabilidad y la gobernanza actúan como timones, los tres siendo necesarios para encaminar la fuerza del gigante hacia la humanidad. La función normativa de cada una de estas dimensiones es por lo tanto específica. La agencia puede entenderse como la condición previa sistémica de la dinámica del bien común, es decir, la causalidad eficiente del nexo. Justicia, estabilidad y gobernanza describen las funciones sociales sistémicas clave que organizan la dinámica y son necesarias para conducir el nexo hacia el bien común universal; funciones sociales, en otras palabras, que están vinculadas normativamente al logro del bien común (causalidad formal). Por último, la humanidad se refiere al logro sistémico de la dinámica del bien común (causalidad final).



La 'libertad de agencia' se refiere a la capacidad general de la población del nexo para comprometerse con otros y actuar juntos libremente, cooperando a la consecución de los bienes sociales. Es la capacidad colectiva de actuar juntos y dar solución a problemas comunes. Esta capacidad está incorporada en diversas instituciones formales e informales que estructuran el nexo. La 'gobernanza' describe la capacidad de conducir el nexo hacia una integración humana cada vez más amplia y profunda. Es policéntrica y se rige por una subsidiariedad orgánica. La 'justicia' contempla la equidad de los procesos por los que las

personas participan y tienen participación en los bienes sociales producidos por el nexo, es decir, la generación justa de los diferentes bienes sociales que constituyen el nexo y la distribución equitativa de los beneficios comunes entre las personas. Por ‘estabilidad’ se describe las instituciones sociales que preservan y enriquecen la humanidad lograda del nexo y velan por su largo futuro. Estas tres – justicia, gobernanza y estabilidad - son las instituciones que preservan, transmiten y reinventan la humanidad del nexo proporcionándole resistencia y sostenibilidad. Cada una de estas tres funciones sociales clave están correlacionadas, comprobando y corrigiendo posteriormente las otras dos. Juntas, estructuran el nexo y producen una dinámica de bien común. Por último, la dimensión de ‘humanidad’ describe el logro sistémico de una dinámica de bien común. Denota la calidad humana de nuestra coexistencia en el nexo, es decir cómo nos relacionamos y actuamos en esa sociedad particular. Más precisamente, caracterizamos a la ‘humanidad’ como el logro de un conjunto de bienes comunes básicos¹⁴ (umbral mínimo de humanidad) y un conjunto abierto de hábitos sociales¹⁵ (expectativas estándares de comportamiento; umbral máximo).

¹⁴ Por bienes comunes básicos, nos referimos a los bienes sociales mínimos requeridos para que una sociedad sea una sociedad humana. Bienes relacionales, en otros términos, vinculados a las necesidades básicas comunes y necesarios para acceder a nuestra humanidad, tales como: el habla, la cultura, la solidaridad, el trabajo, la educación y el estado de derecho. Debemos subrayar que no se trata de necesidades básicas individuales o personales, sino de necesidades básicas comunes. Mientras que la primera se concentra en lo que es absolutamente necesario para que un individuo sobreviva o acceda a un nivel mínimo de bienestar, la segunda se centra en lo que necesitamos colectivamente para acceder a nuestra humanidad.

¹⁵ Nuestra humanidad común es una meta. Algo que logramos en común. El conjunto del hábito esenciales captura los valores actualizados por el funcionamiento del nexo (resultado sistémico). Sin embargo, estos no son valores abstractos, sino concretos, incrustados en las prácticas comunes que construyen la humanidad de nuestra convivencia. La lista siguiente de hábitos esenciales es propuesta:

- El hábito de la libertad y la responsabilidad enmarca la capacidad de actuar como personas autónomas y asumir la responsabilidad de nuestras propias decisiones y acciones.
- El hábito de la justicia y la solidaridad enmarcan la capacidad de respetar la dignidad y la libertad de los demás y de ayudarlos en momentos de necesidad o angustia.
- El hábito de la paz y la concordia enmarca la capacidad de confiar en que los demás no utilizarán la violencia para resolver conflictos y buscar la cooperación y el consenso.

Una buena gobernanza sería consiguientemente la que:

- (a) Incremente la libertad de agencia existente en el nexo.
- (b) Cuide la estabilidad, resiliencia y sostenibilidad de los bienes comunes sistémicos.
- (c) Genere más equidad y justicia en el acceso y la distribución de los bienes comunes sistémicos.
- (d) Fomente la humanidad del nexo, en tanto a la existencia de bienes comunes básicos, así como a la generación de expectativas estándares de comportamiento (hábitos).

A estos cuatro criterios se agregan obviamente los dos siguientes que recalcan dos cualidades suplementarias que la gobernanza del marco institucional debe alcanzar:

- (a) Alcanzar una efectividad institucional en la producción de los bienes comunes de importancia sistémica.
- (b) Promover una versatilidad institucional como modo de respuesta al cambio constante del equilibrio dinámico del nexo del bien común.

CONCLUSIÓN

El desarrollo teórico de la parte anterior ha de servirnos para fundamentar a modo de conclusión la afirmación que sosteníamos con anterioridad, es decir, que la estrategia de <<revolución institucional>> del presente gobierno tendrá dos consecuencias mayores en México:

- Incrementar el mal-desarrollo y el subdesarrollo del país.
- Incrementar las injusticias estructurales en un país ya plagado de las mismas.

-
- El hábito de la prudencia y la magnanimidad enmarcan la capacidad de buscar la verdad y prever las consecuencias de los actos.
 - El hábito de la resistencia y el coraje enmarcan la capacidad de resistir las tribulaciones de la época y enfrentar las dificultades con resolución y determinación.

Tres postulados de la cuarta transformación

Básicamente la estrategia de revolución institucional implica tres postulados que socavarán de manera inexorable sus alcances y sus resultados. Estos tres postulados aumentarán progresivamente el quiasmo entre realidad y retórica, obligando al poder o a reconocer finalmente la factualidad como base de su gobierno o evadirla en un discurso – una meta-realidad– siempre más abstrusa. ¿Cuáles son estos tres rechazos? (a) El bien común es el bien de los pobres; (b) la ideología es más relevante que la información factual para el diseño institucional; (c) la gobernanza del marco institucional es tarea exclusiva del gobierno, a exclusión de otro tipo de actor social. No hay gobernanza poliárquica del nexo, sino centralizada y monopolizada por el gobierno.

(a) El proyecto de revolución institucional del gobierno no sirve al bien común, es decir el bien de cada uno y de todos, sino que sirve y privilegia el bien de algunos –los pobres, los excluidos, los oprimidos, los inocentes– y lo contrapone al bien de todos los demás. Esta comprensión de una sociedad como una lucha entre clases sociales no es coherente. Sesga a la población entre quienes representan el bien común y quienes de alguna manera se oponen al mismo. De manera crucial, la <<definición>> de estas dos categorías es obra del poder. ‘Quién’ dice ‘quienes’ representan o no el bien común, es el gobierno, con criterios, métricas e intenciones que le son propias. El juego es hábil pero clásico. La injusticia implícita a estas categorías es instrumentalizada para auto justificar la acción del gobierno a su favor y legitimar el sesgo entre una población que merece la acción gubernamental y quienes no la merecen. Es decir que el clamor moral de la justicia es instrumentalizado por el gobierno para sesgar la población del nexo y excluir, bajos sus criterios y para sus propios fines, la parte que se oponen a su política de gobierno. Esta instrumentalización del bien común, de los pobres y de la justicia es altamente problemática y ciertamente no favorece ni al bien común auténtico, ni a la unidad del país.

(b) El segundo rechaza el análisis de la realidad como fundamento de esta revolución institucional para legitimarla de manera alternativa sobre postulados ideológicos. Uno de estos postulados constantemente reiterado por el gobierno es que la bondad de la intención moral del individuo es suficiente para redimir a la estructura institucional. Esta ingenuidad ética es abismal. Una buena intención no justifica las obras malas, la falta de previsión o la estupidez. Que alguien quiera el bien de todos de ningún modo justifica el mal que haga a muchos. La acción –y más aún la interacción estructurada– es el lugar donde se verifica la rectitud de la intencionalidad y se corrige. Para generar una intencionalidad colectiva, esta debe de ser cuidadosamente integrada al diseño institucional y verificada en el funcionamiento de la institución. Otro postulado ideológico vierte precisamente sobre el diseño institucional. La 4T privilegia un modelo único de diseño institucional. Las instituciones deben de ser ‘simples’, minimizando toda ‘mediación administrativa’, para que bienes y servicios alcancen de manera ‘eficaz y ‘directa’ los ‘beneficiarios’. Esta simplicidad busca evitar instrumentalizaciones políticas (captura), incrementar la transparencia (corrupción) y facilitar una transferencia directa hacia los beneficiarios últimos, tanto de la ayuda como de los servicios (ineficiencia y costo administrativo). Esta estructura es jerárquica, gubernamental, controlada desde arriba y busca producir y distribuir bienes y servicios de manera eficaz. Este modelo único de diseño institucional es sorprendente. Primero no existe un diseño, sino una necesaria variedad de diseños institucionales plasmando la diversidad de bienes y servicios que han de generar instituciones. No se genera bienestar como se produce petróleo. Segundo, la ausencia de administración y la simplicidad de la estructura institucional no son en sí mismo garante de una eficiencia productiva y distributiva. Al contrario, si la estructura no está proporcionada a la magnitud del bien que se produce o del número de usuarios/beneficiarios, se pierde control de la acción institucional y de

la información, se multiplican las posibilidades de captura y desvíos, mientras se reduce la eficiencia institucional.

En tercer lugar, el énfasis puesto sobre los beneficiarios finales los considera como clientes o usuarios, pero no como coagentes de la institución. La definición de sus necesidades, la generación del bien o servicio, su calidad y distribución escapan al beneficiario y no consideran la diversidad de las necesidades locales y de sus aspiraciones. Este tipo de diseño institucional, típico de los años 60 y 70 fue comprobado como sumamente contraproducente (Narayan, 1995). Al no ser tomados en cuenta en el diseño institucional los beneficiarios, la institución no logra plasmar la diversidad de sus necesidades. Es más, al no tener que rendir cuenta a estos beneficiarios finales, la institución irremediamente servirá más a su jerarquía política que al 'pueblo'. No por nada las prácticas actuales privilegian subsidiaridad, participación local y empoderamiento como las normas de todo diseño institucional (World Bank, 1996).

- (c) Ver al estado como único agente de la gobernanza del nexo es arcaico. El Estado no es omnipotente, ni perfectamente soberano e independiente, mucho menos capaz de controlar la totalidad del territorio y de la población. Toda sociedad es anterior, más rica y compleja que lo que controla el aparato de gobierno estatal. La ficción de un Estado que para sí solo represente la totalidad de una sociedad y concentre exclusivamente la agencia política del pueblo ha sido superada. Los años 80 y 90 vieron el redescubrimiento de la importancia de la 'sociedad civil', de los 'comunes', del 'capital social', del 'empoderamiento' y de la 'participación ciudadana'. La gobernanza ha de ser poliárquica si quiere ser real y efectiva (Ostrom, 2010). La revolución institucional emprendida por el gobierno no sigue este patrón. La exclusión de la sociedad civil de todo tipo de rol de co-gobierno, la descalificación de todo actor social que no esté alineado con el régimen y los procesos de centralización constante del poder en mano

del ejecutivo, atestiguan la exclusividad del rol del Estado como único actor de la gobernanza nacional. El quiasmo entre discurso y realidad es aquí ya muy patente. La narrativa es de participación y empoderamiento, las decisiones institucionales son de centralización y exclusión.

Consecuencias de estos postulados

¿Cuáles son las consecuencias de estos postulados, referentes al gobierno, del marco institucional?

- a) El programa de revolución institucional del presente gobierno incrementa la incoherencia del nexo y fomenta tensiones en su seno. Al sesgar su acción a favor de algunos y en contra de otros, tiene como objetivo no *este* nexo, sino otro nexo, radicalmente nuevo. La idea no es la de continuidad, sino de ruptura. Una estrategia de ruptura es, sin embargo, extremadamente arriesgada. Las pretensiones que tuvieron regímenes políticos en otras partes del mundo de forjar desde el gobierno un 'país nuevo', una 'civilización nueva', un 'hombre nuevo', son de funesta memoria. Fueron fracasos prometeicos que habitualmente destruyeron la humanidad del mundo que se proponían mejorar.
- b) Este programa implica por lo mismo una reducción de la lógica interna del nexo y por ende de su previsibilidad. Bajo esta conducción el nexo actual pierde estabilidad, pierde resiliencia, pierde sostenibilidad. Esto no es casual. Es el mismo propósito del gobierno que favorece 'otra estabilidad', 'otra resiliencia', 'otra sostenibilidad'. La catarsis, necesaria al surgimiento del nuevo modelo es descontada como rápida, indolora y sencilla y se postula que el único actor que logrará dar estabilidad a la sociedad durante este periodo de transición será el Estado. Es la continuidad del proyecto de gobierno la que permitirá la transformación de la sociedad. ¿Es esto una expectativa realista? En una democracia el fin del mandato de gobierno aparecerá de manera ineludible como

contradictorio con esta voluntad de transformación radical. Es más, el fin del mandato y la posibilidad de la derrota electoral actuarán como un potente revelador de la relación real del gobierno con su proyecto de revolución institucional. Por otra parte, es quimérico pensar que el Estado pueda encarnar solo, en el caos de la transición entre el antiguo y el nuevo nexos, la estabilidad del proyecto. El Estado es parte del sistema social. Si este se deconstruye, el Estado también será afectado y no podrá mantener en sí mismo la continuidad del proyecto social. Aquí también, los precedentes históricos del siglo XX son de mal augurio para el proyecto de Morena.

- c) Otra consecuencia de esta revolución institucional llevada desde el poder es la reducción de la libertad de agencia real de la población. No se trata aquí en primera instancia de las libertades constitucionales, sino de la captura y centralización exclusiva del poder de decisión política en manos del gobierno. Cualquier centralización priva a otros de este poder. En México el Estado fue construido históricamente no para el pueblo sino en contra del pueblo. El poder estatal está pensado de tal manera que un número reducido de personas puedan controlar a la población sin que esta tenga posibilidad de co-gobernar. Esto se verifica todavía de manera flagrante en la carencia de agencia política a nivel municipal. Esta es una entidad política de aplicación de medidas decididas en otras partes, en el mejor de los casos. La impotencia del cabildo y del presidente municipal es casi completa. Dependen de otro para que puedan actuar a nivel local. Esta estructura no fue desmantelada por la 4T, sino incrementada por la centralización efectiva del poder. Las nuevas instituciones creadas no disminuyen sino incrementan esta centralización del poder de decisión política. Los discursos sobre la participación ciudadana y la descentralización del gobierno son una mera falacia. Hay y habrá menos libertad de agencia política en el nexo bajo el proyecto de revolución institucional del presente gobierno.

d) Finalmente, otra consecuencia contradictoria del proyecto es el incremento de la injusticia. La justicia social no es el fruto exclusivo de un gobierno. Las raíces de la justicia son múltiples y dependen de la existencia, tanto de un conjunto de bienes comunes de base, como de su repartición efectiva a todos y cada uno de los ciudadanos, sea como acceso, oportunidades o gozo efectivo. La justicia social es un equilibrio complejo en el cual el Estado juega un rol crucial, pero de ninguna manera exclusivo. La voluntad de ruptura del presente gobierno con el marco institucional actual traerá en un primer momento, y de manera inevitable, un aumento de las injusticias al desequilibrar el sistema actual. En un segundo momento se puede esperar una mejora, pero esto se queda a modo de promesa, promesa dudosa dada el sesgo ideológico de este cambio.

En resumen, el proyecto de revolución institucional del gobierno mexicano propiciará, quizás para quienes son sus beneficiarios, algún tipo de mejora. La posibilidad existe y ha de ser reconocida. Sin embargo, el riesgo tomado por el gobierno para el conjunto de la población es enorme. La ingenuidad con la cual el gobierno emprende este proyecto de revolución institucional es asombrosa y su ignorancia de las pautas de una transformación del marco institucional abismal. Por esto, y dados los antecedentes históricos, lo más probable es que este proyecto sea fallido y que solo genere más inestabilidad e injusticia. A la pérdida del motor del desarrollo (la libertad de agencia política) responde la pérdida del fin del desarrollo: el bien común, es decir el bien de cada uno y de todos. En vez de alcanzar un mundo más humano, la revolución institucional probablemente solo destruirá lo que este tiene todavía de humano.

REFERENCIAS

-
- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2008). The role of Institution in Growth and Development. World Bank Commission on Growth and Development Working Paper Num. 10, Washington. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28045>
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*. Oxford: Blackwell.
- Javed Burki, S., Perry, G.E. (1998). *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matters*, Washington: UNDP Latin America. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/800471468010841357/Mas-alla-del-consenso-de-Washington-la-hora-de-la-reforma-institucional>.
- Jepperson, R.L., (1991). Institutions, Institutional Effects and Institutionalism. En Powell, W., Dimaggio, P. (Eds), *The new Institutionalism in Organizational Analysis* (143-163). University of Chicago: Chicago.
- Jepperson, R.L., Meyer, J.W., (1991). The public Order and the Construction of Formal Organizations. En Powell, W., Dimaggio, P. (Eds), *The new Institutionalism in Organizational Analysis* (204-233). University of Chicago: Chicago.
- Lindahl, H. (2013). *Fault Lines of Globalization*. Oxford: OUP.
- Mansuri, G., Rao, V. (2013). *Localizing Development. Does Participation Work? A World Bank Policy Research Report*, Washington: World Bank.
- Narayan, D. (1995). *The contribution of people's participation: evidence from 121 rural water supply projects. Environmentally Sustainable Development Occasional Paper*, Washington, DC: World Bank.
- Nebel, M., (2012). Power, politics and governance, en Beretta, S., Maggioni, M.A., (Eds). *The Whole Breath of Reason. Rethinking Economics and Politics* (215-246). Venezia: Marcianum Press.
- Nebel, M., (2018). Operacionalizar el bien común. Teoría, vocabulario y medición, *METAFÍSICA Y PERSONA* (20), 27-66.
- Nebel, M., Medina Delgadillo, J., (2018). Measuring the nexus of the common good, IPBC discussion paper II, 2018. Recuperado de: <https://upaep.mx/biencomun/templates/biencomun/IPBCDiscussionpaperIIMay2018.pdf>.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons*. Cambridge: CUP.
- Ostrom, E., (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. En Karl Grandin K. (Ed.), *The Nobel Prizes 2009* (408–444). Stockholm: The Nobel Foundation Press.
- Powell, W., Dimaggio, P., (1991). The iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields. En Powell, W., Dimaggio, P. (Eds). *The new Institutionalism in Organizational Analysis* (63-82). University of Chicago: Chicago.
- Riordan, P., (2008). *A Grammar of the Common Good*. London: Continuum.

- Sherover, C.M., (1989). *Time, Freedom and the Common Good*. New York: State University Press.
- Walzer, W., (1985). *Spheres of justice*. Oxford: Blackwell.
- World Bank (1996). *The World Bank participation sourcebook*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Zamagni, S., (2018). The Common Good and the Civil Economy. En Nebel, M., Collaud, T. (Eds). *Searching for the Common Good* (79-98). Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Zucker, L.G., (1991). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. En Powell, W., Dimaggio, P. (Eds). *The new Institutionalism in Organizational Analysis* (83-107). University of Chicago: Chicago.