

VII Congreso de la Asociación Latino Americana de Ciencia Política

Universidad de los Andes, Bogotá, 25-27 de septiembre de 2013

Área “Administración pública y políticas públicas”

Simposio sobre “Enfoques neo-institucionalistas de análisis de políticas públicas”

**Paradigmas en disputa: los aportes del neo-institucionalismo al
análisis de políticas públicas**

Guillaume Fontaine (gfontaine@flacso.edu.ec),

FLACSO (Ecuador)/Departamento de Asuntos Públicos¹

| | |
|---|-----------|
| Resumen | 1 |
| Introducción | 2 |
| Los problemas comunes de los enfoques neo-institucionalistas | 2 |
| Las instituciones como objeto de análisis | 3 |
| Las instituciones como variables independientes | 8 |
| Los problemas del Estado | 10 |
| La relación entre la sociedad y el Estado | 10 |
| El funcionamiento del Estado | 12 |
| La tesis de los cambios de paradigmas | 16 |
| Los problemas del mercado | 19 |
| La relación entre el Estado y el mercado | 19 |
| La gestión de los bienes de uso común | 21 |
| La tesis del institucionalismo de la elección racional | 25 |
| Conclusión | 26 |
| Bibliografía citada | 29 |
| Resumen | |

Con la crisis del modelo secuencial, abierta en la década de 1980, se han multiplicado los enfoques teóricos de análisis de políticas públicas. En la actualidad, tres paradigmas dominan el campo de estudio: el conductista, el cognitivista y el neo-institucionalista. El texto presentado aquí presenta los avances conceptuales y metodológicos del neo-institucionalismo, que analizan las políticas públicas como variables dependientes. Nos preocupamos por la manera en la cual estas tesis analizan el rol del Estado en las políticas públicas. Nos preguntamos en primer lugar en qué medida y por qué el neo-institucionalismo es susceptible de sustituirse al paradigma conductista, dominante hasta medianos de los años 1980, para explicar la importancia de las instituciones en el proceso político. Analizamos en particular el aporte más reciente de la teoría de la elección racional al análisis de políticas públicas y en qué medida este enfoque se distancia del paradigma conductista para incorporarse al neo-institucionalista.

¹ El presente texto es parte de un libro en preparación, dedicado al análisis de políticas públicas. Agradezco a Juan Pineda, que me ayudó a poner orden en los apuntes de clase utilizados para este estudio.

Introducción

Para empezar, quisiera llamar la atención sobre el problema que tenemos algunos al utilizar la noción de neo-institucionalismo. En particular en ciencia política, lo que se observa mucho en los textos y en las investigaciones que se reclaman del neo-institucionalismo es una especie de formalismo, en particular en el método, que se asimila mucho al formalismo de la econometría o de los estudios de micro-economía. Entonces es muy común oír que los neo-institucionalistas en ciencia política son positivistas, para empezar, y calificar los estudios de “cuantitativistas”. Creo que eso es una reducción excesiva, en particular en ciencia política, si Uds. quieren manejar la información de otra manera, basta con ver la producción de Guy Peters y los autores que han trabajado alrededor de él, sobre la transformación de la administración pública y sobre la institucionalización de las prácticas del Estado a través del servicio público. Una característica de estos estudios, más que el método cuantitativo, es la casuística, el estudio de caso. No es que hay una conotación positivista en la noción de neo-institucionalismo, sino que en realidad hay una escuela positivista dentro de los enfoques neo-institucionalistas, que le debe mucho, precisamente, a la teoría de la elección racional. Tenemos dos cuerpos de literatura aquí: el uno es de la teoría de la elección racional y el otro, que está en ciernes, el neo-institucionalismo; lo que estamos viendo ahora es la intersección entre ambos conjuntos. Hemos visto mucho de la teoría de elección racional apropiado del conductismo; luego vimos que hay mucho más que el neo-institucionalismo que el de la elección racional; entonces hay dos cuerpos de literatura que convergen y en efecto dan lugar a una teoría y más que todo una metodología tremendamente fructífera.

Podríamos ver eso en un sentido cronológico: ¿cuál fue el primer autor que enunció la idea de institucionalismo de la elección racional? No me parece que esta es una manera interesante de abordar el problema. Me inclino más por una interpretación del neo-institucionalismo económico que de la elección racional, lo cual es discutible puesto que hay una literatura neo-institucionalista de la ciencia política que no se asimila con la economía, pero los tres autores a los que me voy a referir citan mucho a economistas. Podríamos verlo de otra manera y es el aporte de la economía al análisis de las instituciones o al neo-institucionalismo en otras disciplinas, pero no es eso tampoco, porque tampoco es que hay un enfoque teórico que existe, que se desarrolló en los años 1980 con historiadores como Theda Skocpol (1985) y Paul Pierson (2000), con sociólogos como James March y Johan Olsen (1984), con economistas como Douglass North (1993). En realidad partió al revés de la limitación de los enfoques neo-clásicos en economía, en particular con los trabajos de North, y llegó a tomar en consideración la importancia de las instituciones en los intercambios económicos. No es entonces como lo vemos hoy, a casi treinta años de distancia, sino más bien, desde los años 1980, cómo fue pensado el límite fundamental de la teoría neo-clásica al explicar por qué aparecen fallas del mercado y cómo se superan estas fallas.

A continuación, quisiera mostrar de qué manera el análisis de políticas públicas puede aprovechar el aporte de los enfoques neo-institucionalistas comunes a varias disciplinas - ciencia política, historia, sociología, economía - para el entendimiento de los problemas que atañen al Estado y al mercado. Empezaré por identificar las problemáticas de investigación comunes a los enfoques neo-institucionalistas, a partir de un análisis de tipologías. Luego mostraré cómo estos enfoques desembocan en una nueva manera de entender las relaciones entre el Estado y la sociedad, por un lado, y el funcionamiento del Estado por el otro. Finalmente mostraré cómo conllevan a una explicación satisfactoria de las relaciones entre el Estado y el mercado.

Los problemas comunes de los enfoques neo-institucionalistas

Un texto fundamental para descubrir la diversidad de los enfoques neo-institucionalistas es el de Peter Hall y Rosemary Taylor (1996) sobre “los tres neo-institucionalismos”: el histórico, aquel

de la elección racional y el sociológico. Es un artículo particular en la literatura, porque no es propiamente dicho de investigación, sino una reseña de trabajos que, a inicios de los años 1990, existían y permitía vislumbrar un nuevo paradigma. El otro texto que quisiera utilizar es el de Vivien Lowndes (2010), que es mucho más reciente pero no cambia la visión de Hall y Taylor, la profundiza y la actualiza. De estos textos se desprende una gran continuidad en la definición de lo que es, hasta hoy, el neo-institucionalismo.

Las instituciones como objeto de análisis

El texto de Hall y Taylor constituye un hito en ciencia política, al tratar de ubicar una serie de estudios que proceden de varias disciplinas y convergen hacia la explicación de varios problemas de ciencia política y comparten entre otras cosas una preocupación por el rol de las instituciones en los procesos sociales, económicos y políticos. Más allá de su preocupación por explicar el rol de las instituciones en estos procesos, los tres enfoques comparten una definición relativamente unificada de las instituciones pero plantean problemáticas distintas. La propuesta de este artículo es integrar estas tres escuelas en una misma lógica, en una misma discusión, empezando por el neo-institucionalismo histórico.

La idea del neo-institucionalismo histórico es partir de una reconsideración del rol del Estado en los procesos socio-políticos y dar una importancia explicativa a ciertos procesos sistémicos en el funcionamiento del Estado y de las relaciones entre los estados. Esta escuela se desarrolla en reacción contra el estructuro-funcionalismo y la teoría dominante de los años 1960 en ciencias sociales según la cual en el centro de las relaciones sociales estaba una pugna por el acceso a recursos escasos. Es también lo que sirve de hilo conductor a lo que llamamos la revolución conductista y para explicar cómo las estrategias individuales moldean las relaciones sociales y las decisiones que atañen a la acción colectiva. Lo que aportan los estudios históricos, en particular aquellos que hacen hincapié en el rol del Estado, es la idea según la cual estos conflictos, más que motivados por intereses egoístas, están estructurados por la organización del sistema institucional, el contexto institucional de lo político o de la comunidad política y de la economía.

A partir de esta observación se va a reformular la teoría institucional clásica, que se preocupaba por problemas del buen gobierno o los sistemas institucionales. ¿Cómo se ve el Estado desde este enfoque institucionalista histórico? Pasamos de una visión ideal a una visión práctica de las instituciones, en particular de las instituciones del Estado, para interesarnos a una serie de interacciones entre instituciones que voy a definir con mayor precisión ahora, o entre acciones individuales y colectivas. Podemos partir de una comparación internacional para analizar el impacto de las instituciones formales en diversos procesos nacionales. Se puede analizar las relaciones entre el poder legislativo, los intereses organizados, el electorado y el poder judicial. Se puede analizar la relación entre un modelo o un régimen político y un modelo económico o la matriz productiva de un país. Se puede analizar la relación entre democracia y desarrollo. Se puede analizar la relación histórica entre educación y nivel de desarrollo económico. Estas son las problemáticas que proponen los institucionalistas históricos, que acoplan dos disciplinas: la historia y la economía política.

Hall y Taylor resaltan cuatro particularidades de este enfoque, que nos van a ayudar a discernir mejor de qué escuela se trata. La primera es la conceptualización de la relación entre las instituciones y las conductas individuales. Esta conceptualización es general. Yo decía “instituciones formales”, eso implica que hay instituciones “no-formales”, no todas las instituciones son formales. Esto es uno de los aspectos más interesantes de este enfoque, para entender que las instituciones no son solo las organizaciones sino también las reglas, escritas o no. Segunda particularidad: este enfoque insiste en las asimetrías de poder en relación con el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones, contrario a la situación del velo de la ignorancia o de la situación

ideal de habla. En el funcionamiento de las instituciones, estayan las desigualdades de poder, el reparto desigual del poder entre los actores y entre las instituciones. Tercer elemento, el neo-institucionalismo histórico analiza el cambio institucional como un proceso de dependencia de la trayectoria, es decir, la trayectoria normal de las instituciones es estable y está alterada en momentos particulares, en coyunturas críticas, por variables exógenas. Retomando la idea del incrementalismo y aplicándola a la transformación inherente a las organizaciones, hay poca variación en el tiempo y un efecto relativamente limitado del voluntarismo político, de las ideas en su funcionamiento, salvo en situaciones excepcionales en las cuales se abren ventanas de oportunidad o *policy windows*. En coyunturas críticas, en momentos históricos particulares, el curso de las instituciones está alterado de manera brusca. Finalmente, la cuarta particularidad de este enfoque es que busca integrar el análisis institucional con la influencia de las ideas en los resultados políticos. Es en particular el trabajo de Peter Hall (1993) sobre la transformación de la política económica del Reino Unido en los años 1980, que ya vimos. Recordemos que según Hall el rol de las ideas afecta los cambios de políticas en distintos grados, según el tipo de políticas y según el aspecto de la política que se considera. El grado menor es donde las ideas tienen el menor impacto, en el segundo orden de cambio, las ideas tienen un efecto mayor pero no definitorio, en el tercer orden, el rol de las ideas es clave y se a la vez en la concepción del problema y en la concepción de las soluciones para dar lugar a un cambio de paradigma, una redefinición de la política en su conjunto.

La problemática central del neo-institucionalismo histórico es ¿cómo influyen las instituciones el comportamiento de los individuos? Es una pregunta común a los otros enfoques neo-institucionalistas pero la virtud de los historiadores es haber sido los primeros en evidenciarlo. Luego esto fue acogido por los economistas y los sociólogos. Aquí hay dos hipótesis: las instituciones influyen este comportamiento en función de cálculos o de anticipaciones o en función de la cultura. La primera hipótesis es común al neo-institucionalismo de la elección racional, mientras que la segunda es común al neo-institucionalismo sociológico. La aproximación por las anticipaciones y el cálculo estratégico hace énfasis en los aspectos instrumentales de las conductas. Las instituciones influyen las conductas individuales porque maximizan los beneficios y cuando no operan de esta manera, entonces las instituciones están reformadas. Al contrario, si hacemos énfasis en la dimensión cultural de la explicación, las conductas de los individuos dependen de su visión del mundo y en este sentido el individuo busca más una satisfacción que una maximización de sus beneficios. La lógica de lo adecuado hace que, más que buscar un resultado óptimo, el individuo persigue la satisfacción de sus necesidades, las cuales están definidas por su visión del mundo. La elección del individuo se hace más en función de una situación que de un cálculo racional. Entonces, las instituciones influyen su conducta al darle una visión común del entorno y de los distintos factores (subjetivos y culturales) que afectan su situación.

¿Qué hacen las instituciones o cómo funcionan? Primera hipótesis, las instituciones influyen las conductas al procurar más o menos incertidumbre sobre la conducta de los otros actores, incrementando el grado de predecibilidad de una situación. Entonces, las instituciones proveen con información, mecanismos de institucionalización de los arreglos, incentivos positivos y negativos, que inciden en la decisión, luego el comportamiento. Al contrario, la hipótesis culturalista plantea que las instituciones ofrecen modelos cognitivos para la interpretación y la acción. Son marcos de interpretación del mundo, por lo tanto las instituciones afectan las identidades y las preferencias de los actores.

¿Por qué duran o no las instituciones? En la perspectiva estratégica, las instituciones duran gracias a un equilibrio de Nash, un punto en el cual cualquier conducta de desviación tiene un costo mayor a una conducta de conformismo, lo que preserva el grupo o la composición del grupo.

Mientras más una institución coadyuva a la resolución de un problema de acción colectiva, más dura. Los historiadores, Pierson en particular, añaden un punto, que discutiré más adelante. No duran solo porque son confiables sino también porque ganan en confiabilidad, es la tesis de los rendimientos crecientes. Al contrario, para la hipótesis culturalista, las instituciones perduran porque en su mayoría no pueden ser cuestionadas explícitamente. No podemos reformar un poder judicial, la administración estatal, porque no son entidades discretas, son sistemas de entidades que reflejan el producto de conflictos y negociaciones. No es que existen y dejan de existir, sino que existen y se transforman constantemente para adecuarse al contexto social. Por otro lado, las instituciones estructuran las opciones de reforma o de cambio, que podrían hacer los individuos. Este es otro aspecto de la dependencia de la trayectoria: las instituciones condicionan las elecciones posibles para reformar. Este es por ejemplo el problema que encuentra el legislador a la hora de reformar una ley. Si una ley es el producto de una negociación, por cierto mediatizada en el Congreso o la Asamblea Nacional, entre partidos, entre distintas representaciones del problema, reformar una ley implica entonces replantear esta discusión desde cero. Ahora bien, lo que observamos es que los efectos de una ley, por ejemplo de la ley de finanzas que se discute cada año, tienen un alto grado de inercia, no son reformables tan fácilmente, en parte porque el costo de transacción que implicaría una reforma completa de la ley es superior a los beneficios que trae la ley en su núcleo principal. Volvemos entonces al razonamiento incrementalista según el cual una ley se reforma al margen, para responder a un mecanismo de adaptación, más que de optimización de cálculo estratégico. Es un problema de interpretación de en qué consiste la mejora: puede ser en términos de eficiencia económica o puede ser una adaptación a las nuevas condiciones de deliberación y de interacción social.

Para terminar con este texto, quisiera resumir algunas ideas clave sobre el neo-institucionalismo de elección racional y sobre el sociológico. Los problemas cambian porque ya no se trata de explicar el funcionamiento del Estado en su conjunto sino de determinadas actividades del Estado. En este sentido, era lógico como lo hacen Hall y Taylor, ubicar el neo-institucionalismo histórico al origen de los dos otros enfoques. Sin embargo, no es que el neo-institucionalismo de la elección racional nació de una discusión entre historiadores, se desarrolló simultáneamente, en el ámbito de la economía y de la economía política. Asimismo, no es que el neo-institucionalismo sociológico es una especie de producto de debates entre historiadores, también se desarrolló de manera autónoma, en particular en la teoría de las organizaciones. Entonces son como tres bloques que desarrollan una misma serie de preguntas, las que acabo de sintetizar, a partir de observaciones independientes las unas de las otras.

Donde estaba el problema hace veinte años es en la falta de consenso en torno a los métodos y a las problemáticas de investigación. Creo que esta dificultad se ha superado y quisiera mostrarlo a partir del texto de Vivien Lowndes (2010). Pero antes, quiero resaltar las principales características de las dos otras escuelas. El institucionalismo de la elección racional partía de una concepción conductista de la evolución de las instituciones y de la relación entre las instituciones y las acciones individuales y colectivas. Por partir de esta visión conductista, nos enfrentamos a dos posibles interpretaciones. La primera es absorber las instituciones en la teoría de la elección racional, lo que significaría un fortalecimiento del paradigma conductista por enriquecimiento, en particular por la incorporación de las problemáticas institucionales. Ahora bien, uno no se vuelve institucionalista por preocuparse por las instituciones. Lo que ocurrió fue más bien lo contrario. Es la teoría de la elección racional, la que fue enmendada por el rol de las instituciones, no tanto como objeto de análisis, aunque es parte de la explicación, sino más bien como elemento metodológico.

¿Cómo se resuelve este dilema? Vamos primero por el orden cronológico por el cual se incorporaron estas problemáticas al razonamiento conductista. Yo decía que la historia y la sociología traen una crítica fuerte a la ciencia política, en particular la conductista, al decir que las

preferencias, los intereses y los cálculos son determinados por una trayectoria histórica de las sociedades, que se plasma en sistemas institucionales, en culturas o conjuntos de valores que va a estructurar los términos de las elecciones. Esta objeción al modelo de la teoría de elección racional es asumida, desde varios años, por el conductismo. De ahí nace por ejemplo la nueva economía política, con los trabajos de Oliver Williamson (1989) y de Douglass North (1993), que precisamente trata de incorporar al razonamiento conductista la dimensión institucional. Esto funciona en dos sentidos. Primero, se asume que las instituciones van a facilitar las elecciones y las relaciones entre individuos; segundo los individuos van a crear instituciones que facilitan estas elecciones y relaciones. Se podría ver en este razonamiento una circularidad: las instituciones nacen de las preferencias individuales y estructuran los intereses. Pero no es así, en realidad las instituciones son instituciones formales pero también son instituciones informales, reglas no-escritas o no-formalizadas. Lo que hacen los individuos es formalizar estas reglas, con el afán de reducir los costos transaccionales en sus relaciones. Y es así como, en efecto, hay un enriquecimiento mutuo de los dos paradigmas, que consiste primero en dar más solidez a la explicación de dónde vienen las instituciones. En efecto, hay un motivo racional a la creación de instituciones y, desde luego al cambio o a las innovaciones institucionales. Pero no caemos en el extremo de creer que son producto exclusivo de cálculos racionales, puesto que las instituciones pueden preexistir a la elección o a los términos de la elección. Esta idea va más allá de una nueva economía política y permea el análisis de políticas públicas, en particular sobre cuestiones relativas a la gestión de bienes de usos comunes, como vimos con Ostrom, y sobre la manera de modelizar los procesos de resolución de conflictos y de toma de decisión a partir de una racionalización de los términos de la decisión. Por ejemplo, si asumimos que el conjunto de decisiones racionales individuales lleva a una irracionalidad colectiva, entonces es racional elaborar reglas para que este conjunto no pase de cierto grado de irracionalidad, en otros términos, limitar la libertad de los individuos para evitar que ellos no caigan en una lucha de todos contra todos. Este es el propósito del modelo de análisis y desarrollo institucional de Ostrom.

Respecto del neo-institucionalismo sociológico, no comparto la idea de Hall y Taylor, según la cual este enfoque valore únicamente la dimensión cultural de las instituciones. Creo que esto fue al origen de una mala interpretación y por eso prefiero la terminología de Lowndes, retomada de Peters, de neo-institucionalismo normativo. Pero veamos en primer lugar el argumento de Hall y Taylor al respecto. El neo-institucionalismo sociológico partió también de una refutación de la teoría de la elección racional, según la cual los intereses de los individuos, que los lleva a actuar siempre de manera racional, como maximizadores de beneficios, es una construcción del espíritu. En realidad, lo que hace el individuo es definir preferencias con base en valores y en creencias culturales. En este sentido es que la racionalidad de las conductas está condicionada por la cultura de los individuos. El punto interesante de esta concepción va a consistir en fortalecer la noción de institución e incorporar la dimensión no-formal. Más allá de las reglas escritas, hay una serie de rutinas que derivan de los valores y de las creencias, reglas que son tan importantes que las reglas escritas y en gran parte las originan. Pensemos en la costumbre, por ejemplo, o en derecho consuetudinario, que es producto de una tradición oral de las comunidades; pensemos en los códigos de conducta y en lo que implica la educación para definir los comportamientos adecuados o no, las conductas aceptadas por el conjunto de la comunidad y aquellas conductas desviantes, que serán sancionadas por ella. Estas reglas son el punto de partida de muchas reglas escritas, de muchas normas, de muchos instrumentos formalizados para regular las conductas.

Entonces los problemas que plantea en esta perspectiva el neo-institucionalismo sociológico consiste en ver las instituciones a la vez como productos de la cultura y vectores que estructuran la cultura. Es la innovación más interesante y es ahí donde vemos que este razonamiento es tremendamente poderoso, porque absorba una serie de teorías de alcance medio, relativas por

ejemplo a los enfoques cognitivos, a los enfoques de redes o a los enfoques organizacionales. ¿Cómo es esto? Se puede ver la cultura como una institución, se puede ver las redes como instituciones y se puede ver el funcionamiento de las organizaciones de manera institucional, porque precisamente asumimos que no todas las instituciones son formales, desacoplamos la noción de institución y la de organización. En efecto hay organizaciones, dentro de la categoría más amplia de instituciones, y hay entidades que no son tan discretas como las organizaciones pero que operan también y hacen que las organizaciones operen. Imaginemos si tuvieramos que codificar todas las instituciones en una organización, asumiendo que en algún momento se pueda hacer un pare en el proceso histórico, pues el concepto aquí es que las instituciones son dinámicas, si son productos de interacciones y de culturas, se transforman continuamente y no tenemos el mismo problema que los economistas, que se preguntan de dónde vienen y cuándo cambian las instituciones. Asumimos que siempre existieron y cambian continuamente. Imaginemos, como lo hace la metafísica, que pudieramos codificar y formalizar todas las prácticas de una organización dada en un momento dado para determinar qué es la regla ideal, que refleja un punto de equilibrio entre todos los conflictos posibles. Pues nos encontraríamos con una jurisprudencia absurda, con un sinúmero de usos, de hábitos totalmente internalizados por los individuos, que se volverían vectores exógenos de conductas, reglas de conducta.

Esto abre la puerta a una reflexión infinita en el ámbito de las políticas públicas. Pensemos, por ejemplo, en la manera en que se asignan las responsabilidades a individuos, dentro de un movimiento político. Sabemos que interviene una valoración de competencias profesionales, de experiencia, de formación, por ejemplo de especialización en derecho, en economía, etc. Sabemos que esto no es suficiente, los individuos no son máquinas sustituibles en función de estos parámetros, tienen relaciones, es decir que, lo que algunos llamarán el “capital social” cuenta tanto como la formación de estos individuos. Desde luego, la formación de estos individuos se da también en función de este capital social. Es así como funcionan las redes, es decir que tienen un punto de referencia, por ejemplo a qué forma tal escuela en tal disciplina, para ejercer tal actividad en el aparato estatal, pero al mismo tiempo como se sabe que estas escuelas preparan a estas actividades, generan una cultura institucional, un espíritu de cuerpo, redes de alumni. Pasado cierto momento, es muy difícil discernir cuál es el aspecto más importante y cuál es el que más potencia el otro: ¿es la escuela, como organización y como sistema institucional formal, que hace posible la red? ¿o es la red que hace posible la escuela? Pensemos por ejemplo en las redes de alumni de la *Ivy League* en Estados Unidos. De hecho, el efecto es de retroalimentación mutua, es decir que el capital simbólico que encarnan estas universidades hace posible la calidad de estas redes y a su vez las redes potencian la fama, la notoriedad de estas instituciones, que atraen a mejores candidatos, pueden aplicar costos mayores, lo cual permite a su vez contratar a mejores profesores, tener mejores bibliotecas, mejores instalaciones, etc.

Otro ejemplo de cómo se van retroalimentando las dimensiones formales e informales de las instituciones lo ofrece el poder legislativo. Recordemos cómo funcionan las sesiones parlamentarias o las asambleas constituyentes. Hay un buen número de artículos que se discuten cuando la participación de la asamblea es escasa, y eso es parte de los cálculos de los grupos parlamentarios para hacer pasarlos. Hay a la vez un aspecto formal y un aspecto informal en los procesos legislativos. La sesión parlamentaria, la sesión de la constituyente, la mesa de concertación o la comisión que prepara los debates son aspectos formales de este proceso, codificados y normados por la ley. Pero hay prácticas que inciden en la orientación de este proceso, según el tema, según la coyuntura política. Eso es el juego de la política, que en un momento puede estar a favor de un grupo y en el momento siguiente a favor del contrincante, lo cual tiene como apuesta la institucionalización de una relación de fuerzas. ¿Qué pasa cuando se reforma una constitución? Se

codifica, se formaliza una nueva relación de fuerzas. La manera en que se hace también refleja este balance de poder, esta configuración de actores.

Las instituciones como variables independientes

A partir del texto de Lowndes, quisiera resaltar algunas claves analíticas que nos podrán servir para luego utilizar estos enfoques neo-institucionalistas en el análisis de políticas. Dice Lowndes que el regreso del institucionalismo y su reformulación como neo-institucionalismo en los años 1980 es una reacción contra el carácter “subsociado” de los enfoques dominantes en ciencia política. Ello alude en particular a la influencia que tuvieron el conductismo y la teoría de la elección racional en el análisis de las instituciones, como variables dependientes, es decir que veían a las instituciones como el producto de un cálculo racional por parte de un grupo de individuos. En este sentido, el conductismo veía a las instituciones como una agregación de las preferencias individuales. En realidad, lo que afirman los neo-institucionalistas es que las instituciones son algo más que la sumatoria de sus componentes. Como dicen March y Olsen, las instituciones importan en la trayectoria de las elecciones individuales. Es así como el neo-institucionalismo penetra otros campos, penetra la teoría de la regulación y de los regímenes, y penetra la teoría de los costos de oportunidad. En otros términos, veo la relación entre la teoría crítica, la teoría de la elección racional y el neo-institucionalismo como una revisión de las dos primeras con los aportes de la primera, no al revés. Lo que observamos hoy es una consolidación del neo-institucionalismo a costa de una autonomía de las teorías de alcance medio.

¿Cuáles eran los problemas de investigación del institucionalismo clásico? El punto nodal era las estructuras del gobierno. La discusión en torno a la gobernanza, que se formalizó en el mismo momento, a partir de los años 1980, introduce una nueva dimensión a estas estructuras de gobierno, que describen Jon Pierre y Guy Peters (2000): la aparición de varios niveles de gobierno, sub y supra nacionales, la intervención de actores no-estatales en el proceso político, actores sociales y actores económicos. Es esto lo que hace que la visión clásica del institucionalismo queda obsoleta. No queda inútil, pero hay que reformarla, hay que modernizarla. En los trabajos clásicos del institucionalismo, se hacía hincapié en las instituciones formales como los sistemas electorales, sistemas políticos, administraciones públicas, poderes judiciales, etc. La preocupación radicaba en determinar por qué algunas eran mejores que otras, por qué algunas duraban más que otras, por qué algunas eran más complejas que otras. Esto, a su vez, interesó a la economía política y a la comparación internacional o transnacional, para determinar cómo funcionaban las industrias nacionalizadas, las empresas públicas o cómo funcionaban las legislaciones y el entorno jurídico para determinadas industrias. El neo-liberalismo y el proteccionismo son productos de estas deliberaciones sobre más o menos grado de coerción estatal.

Cuando emerge el neo-institucionalismo, empieza por revisar la noción de instituciones formales e incorpora a la noción de institución una dimensión cultural, una dimensión informal que va a modificar el marco analítico de dos maneras. Primero, contesta la idea según la cual las preferencias se pueden objetivizar y modelizar a partir de un simple cálculo de costos y beneficios; segundo, objeta la visión clásica de las instituciones, ya no las ve como entidades neutras, ajenas a las interacciones sociales o productos asceptizados de estas interacciones. Con esta doble objeción, lo que se logra es ver o definir un concepto de institución que emerge de la agregación de conductas y tiene algo adicional, que es en cierta forma auto-realizador: las instituciones producen nuevas relaciones. Por otro lado, la lógica de lo adecuado rebate la idea de la racionalidad con arreglo a fines, que era un argumento central de la teoría de la elección racional. No solo las instituciones agregan algo a las partes que las conforman, además la manera de funcionar de estas instituciones no obedece a un principio instrumental de racionalidad, sino a un principio oportunista, adecuado de racionalidad.

Siguiendo a Peters (2003), Lowndes propone una tipología más desagregada que la de Hall y Taylor, donde introduce la noción de neo-institucionalismo normativo y empírico, a partir del texto seminal de March y Olsen de 1984. Este último estudia cómo las normas y los valores encarnados por las instituciones políticas estructuran las conductas individuales. Desde luego, para explicar las conductas individuales, se vuelve relevante identificar los valores y las normas, que son a la vez reglas formalizadas y reglas implícitas. Un segundo tipo es el neo-institucionalismo empírico, que analiza unos tipos de instituciones y su impacto en los resultados de los gobiernos, es decir que las instituciones se vuelven las variables independientes de las políticas. Esto no tiene una connotación tan culturalista como los primeros trabajos de March y Olsen, en particular, en el texto ulterior publicado por estos autores sobre la gobernanza democrática, una idea central es que las políticas públicas son soluciones óptimas a problemas, elaboradas a partir de los arreglos entre actores. Así se revisa la discusión sobre los triángulos de hierro y sobre la relación entre los grupos de interés y el Estado. Hay algo más que un arreglo entre grupos de interés y tomadores de decisión, que está determinado por las instituciones. Podemos ver las interacciones entre grupos de interés y actores estatales como instituciones. Tenemos nuevamente dos dimensiones de las instituciones: una dimensión cultural, puesto que las instituciones resultan de un acervo de valores y creencias, y una dimensión estructural que hace que estas instituciones generen formas de relacionarse en la sociedad y entre los individuos y el Estado.

El tercer tipo de neo-institucionalismo, según Lowndes, es el neo-institucionalismo histórico que analiza la manera en que las instituciones hacen sentido para los individuos. Es quizá lo que quedó de la dimensión cognitivista del neo-institucionalismo: la manera en que las instituciones son legítimas y duran en el tiempo, son preferibles a otras. Un cuarto enfoque es el neo-institucionalismo de las redes, que evidencia cómo ciertos modos de interacción entre individuos y grupos estructuran las conductas políticas. Aquí, las redes son instituciones, lo cual no ha de sorprendernos, puesto que ellas corresponden en parte a la definición de instituciones como acervos de interacciones regulares y más o menos formalizadas. Un quinto enfoque, el neo-institucionalismo de la elección racional, analiza las instituciones como sistemas de reglas en los cuales los individuos buscan maximizar sus ganancias.

Finalmente, Lowndes identifica un neo-institucionalismo constructivista, que analiza los marcos de significación, ideas y narrativas utilizadas para explicar, deliberar o legitimar la acción política, y un neo-institucionalismo feminista, que estudia cómo las normas de género inciden en las instituciones y cómo los procesos institucionales construyen y mantienen dinámicas de poder sexual. Cuando decimos que las instituciones son normas y que estas normas condicionan las decisiones, en efecto hay normas de género, que condicionan el funcionamiento de las asambleas legislativas, de la administración pública y de las empresas públicas, en cierto sentido. Entonces opera nuevamente el principio de instituciones informales o reglas no-formalizadas para explicar cómo una variable de género afecta la acción colectiva. Esto significa que mientras no hemos podido revertir, en una organización del Estado, el equilibrio de género o la equidad de género, será muy difícil reformar las reglas patriarcales que orientan las políticas públicas. Si asumimos que las instituciones inciden en la formulación de la agenda, entonces sabemos que la agenda de un sistema patriarcal es patriarcal. ¿Por qué hay problemas que se inscriben a la agenda y otros no? Tomemos el problema de la contracepción, las políticas de salud reproductiva, que se han impuesto como problemas legítimos en ciertos países y no en otros, precisamente por la dependencia de la trayectoria que describía. Más allá de lo que los medios atribuyen a la opinión pública, si está preparada o no a ciertas reformas sociales, quien define el problema orienta la política pública. Si un sistema refleja una cultura patriarcal, el sistema no va a evolucionar en contra de esta cultura, para que se de un cambio, se necesita una coyuntura crítica, como ocurrió con el reconocimiento del derecho de voto a las mujeres en Francia, después de la segunda guerra mundial.

Los problemas del Estado

La relación entre la sociedad y el Estado

La importancia de las instituciones se plantea desde los años ochenta en reacción a la hegemonía de los estudios y teorías de elección y en particular del individualismo metodológico, través de una serie de estudios en torno al Estado, conducidos por Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (1985). Dentro de la ciencia política es una aproximación particular y es hasta difícil hacer dialogar, dentro de una misma disciplina, la tradición histórica y la tradición del individualismo metodológico. Las preguntas no son las mismas, las premisas teóricas no son las mismas, por supuesto, los métodos, desde luego, no son los mismos, hasta tal punto que uno podría preguntarse si, finalmente, se trata de la misma disciplina. Lo que queda claro es que el punto común es el Estado. En un caso el Estado - el individualismo metodológico - se ve como producto de cálculos racionales, de conductas y trayectorias individuales, y no hay autonomía del Estado, es una resultante de estrategias. En el otro, lo que plantean en particular Paul Pierson y Theda Skocpol (2008) es que el Estado existe fuera de esto, es más, el Estado antecede esto. Entonces la tesis del neoinstitucionalismo histórico es que el Estado goza de una fuerte autonomía frente a la sociedad.

Es una cosa que todavía genera discusión, pensemos en una definición de qué es el Estado. Separemos dos problemas muy distintos aquí: la constitución o la naturaleza del Estado y la función o el rol del Estado. La primera pregunta que se debe plantear es ¿Cómo se constituye el Estado? De hecho, la Constitución, literalmente expresa esta preocupación. Entonces, la constitución del Estado surge de una voluntad colectiva, tradicionalmente esta voluntad se expresa a través de asambleas constituyentes o, en el caso de no reformarse del todo, del poder legislativo. La idea es que a través de esta deliberación colectiva haya una delegación de poder a un número reducido de actores. Entonces esto es la definición genérica del Estado. ¿Quiénes son estos actores? Ahí empieza un segundo aspecto de la constitución del Estado. Insisto en que no me preocupo por el Estado autoritario, con el afán de simplificar la discusión, de hecho, la mayoría de los estudios del neoinstitucionalismo histórico, más allá de los estudios sobre la transición democrática, estudian políticas del Estado en sociedades democráticas. El Estado de bienestar social es, quizás, el tema más recurrente en estos estudios, pero también la justicia, los sistemas electorales, el rol de las instituciones no-estatales, etc. Entonces me ubico en un ámbito democrático y pienso que, detrás de la constitución del Estado, de la delegación de poder que da lugar a la constitución del Estado, hay un principio normativo que descansa en la separación de poderes. Esto remonta a la teoría de la democracia en Montesquieu, es decir la división entre el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial. Frente al poder ejecutivo, que encarnan el gobierno y el presidente de la República o el primer ministro como jefe del Estado, el poder legislativo puede ser unicameral como en Ecuador o bicameral como en Francia, tener un rol más o menos importante, según si es un régimen parlamentario o presidencial. Entre el legislativo y el ejecutivo hay una relación codificada por la Constitución. Y la policía, la ejecución de las leyes, la sanción a las infracciones, la justicia, el control sobre el ejecutivo y sobre el legislativo - por ejemplo las cortes constitucionales - son constitutivos del poder judicial. Hasta aquí, sobre la constitución del Estado. Ahora bien, lo que dice Skocpol, a inicios de los años ochenta, es que es necesario volver a analizar el rol del Estado en los procesos sociales, por ejemplo a través de la regulación, de las políticas públicas, de la creación o innovación de las instituciones y de una manera que contradice fundamentalmente la tesis de elección racional, es decir no como “el Estado es el producto de interacciones racionales” sino como “el Estado orienta las conductas individuales y colectivas”. Las orienta de múltiples maneras y es ahí donde empieza la agenda de investigación neo-institucionalista.

Esto plantea en realidad algo que no es obvio para todos, y que remonta a la teoría de la burocracia en Weber. Más allá de la teoría contractualista y de la tradición moderna, después de fines del siglo XVIII, en la filosofía política, es la idea de que el funcionamiento del Estado tiende a autonomizarse de la sociedad. Weber lo observaba a partir de la burocracia, en la cual veía el ideal-tipo de racionalidad instrumental más avanzado porque obedece a una serie de principios que buscan una objetivación de sus procesos. Lo que se buscó en la creación de una burocracia profesional, la cual hace funcionar el Estado, es eliminar todo aspecto subjetivo para conseguir, garantizar el grado más puro de meritocracia, que es el principio fundacional de la burocracia en Weber. Es decir que el Estado necesita un cuerpo profesional de servidores públicos, selectos no en función de un linaje, de un nombre o de un título nobiliario, no en función de relaciones personales sino en función de competencias y estas competencias son fragmentadas para responder a necesidades específicas en cada ámbito de la acción pública.

Ahora bien, el mismo Weber observaba que, por su funcionamiento precisamente, la burocracia tendía a autonomizarse de, no solamente del poder ejecutivo sino también de la sociedad en general. Hay una dinámica de las instituciones públicas, que deriva de las reglas, de las normas que se establecen para su funcionamiento - por ejemplo los concursos de méritos, todo lo que tiene que ver con la vocación del servicio público, la obligación de reserva, la prohibición de ejercer actividades en el sector privado, etc. - que han generado un *habitus* colectivo, una manera de hacer, de pensar su oficio, cada vez más endógeno y autónomo. Esto es el punto de partida, es una manera concreta de entender la autonomía del Estado frente a la sociedad. Luego podemos entenderla de manera un poco más sofisticada. Cuando uno observa la dificultad de reformar los sistemas políticos o los sistemas de partidos en las democracias avanzadas, uno piensa que hay una serie de fenómenos y procesos que escapan al ámbito mismo de la voluntad política, hay también una inercia en la estructura del régimen político. Por ejemplo, los regímenes presidenciales no funcionan de la misma manera que los parlamentarios, lo cual tiene consecuencias sobre la manera de elaborar y ejecutar las políticas. Al fin y al cabo, los intereses que sirven de referencial a la teoría de la elección racional, a su vez son moldeados, son regulados por estas estructuras institucionales. Entonces el primer punto respecto al neo-institucionalismo histórico, es que el Estado cuenta y tiene que volver a ser un objeto de estudio. Volveremos sobre la distinción entre institucionalismo (clásico) y neo-institucionalismo, pero hay que aclarar en seguida que es un objeto distinto al que preocupa a la filosofía política. No se trata de reflexionar sobre principios como el buen gobierno, el buen Estado o las buenas instituciones, que guían la discusión en Montesquieu y en la literatura que le sigue - pensemos en Rousseau, Hobbes, Locke o más recién en Dahl o en Bobbio -, sino preguntarse de manera más empírica cómo funcionan estas instituciones. Es decir, no es una reflexión sobre los principios sino una reflexión sobre los procesos.

Uno de los problemas en la discusión sobre el Estado consiste en determinar si es una entidad o un sistema de entidades. Detrás de esto, hemos visto que está el problema del grado de autonomía del Estado respecto a la sociedad. Si uno asume que el Estado es una entidad, es autónomo de la sociedad, si uno asume que el Estado hace sistema con varias entidades, uno puede entender mejor cómo la sociedad permea a las instituciones estatales. Precisamente, el aporte del neo-institucionalismo radica en analizar al Estado como una institución compleja que estructura los resultados y la naturaleza de los conflictos colectivos, es claramente el producto de algo y no una entidad autónoma, un agente neutro, como lo planteaban los institucionalistas clásicos. La filosofía política y los constitucionalistas ven al Estado como el producto de una discusión ideal en la cual cada legislador decide, expresa su criterio sin conocer las consecuencias de la decisión o sin ser afectados por las consecuencias de la decisión. La idea del velo de la ignorancia de John Rawls es que no sabemos cuáles son las últimas consecuencias del orden que estamos estableciendo, desde luego, podemos estar arriba de la escala social y beneficiarnos del sistema, o podemos estar abajo y

ser víctimas del mismo, este velo de ignorancia nos obliga a tomar una decisión justa, una decisión que genere un consenso entre todos los deliberantes según el cual la peor decisión tiene el menor impacto negativo sobre el más desprovisto de recursos. En teoría de juegos, que inspira a Rawls en este tema, hemos visto que se trata del *minimum maximorum*, es decir que la decisión ideal consiste en elegir el mal menor de todos los estados posibles.

El problema es que esto no sirve mucho para analizar procesos democráticos, sistemas de partidos o instituciones públicas, porque la discusión de la filosofía política es una discusión metafísica. La discusión que tenemos sobre los procesos políticos y las políticas públicas es una discusión práctica. En otros términos, y eso es uno de los reparos que se pueden formular en contra del giro interpretativo, es muy discutible trasladar premisas y conclusiones de una metafísica a una discusión práctica. El mismo Habermas advierte que la discusión en torno a la situación ideal de habla y la teoría de la acción comunicativa es una discusión que atañe a la formulación del derecho, es un elemento de teoría fundacional, no práctica, que trata de principios, no de intereses. Aplicar una discusión sobre los principios a una situación práctica implicaría por ejemplo dar nombres y apellidos a los deliberantes, lo que está explícitamente descartado por la teoría. Desde el momento en que nos ubicamos en una situación concreta, por ejemplo para defender intereses de clase, deja de existir el velo de la ignorancia, deja de existir la situación ideal de habla, deja de existir el razonamiento sobre las mejores instituciones posibles.

El funcionamiento del Estado

Hay una segunda dimensión que alimenta esta discusión, es una dimensión sociológica, en particular a través de dos autores muy citados en el estudio de las políticas públicas, que son Johan Olsen y James March (1984). Esta influencia viene de una dimensión particular, un ejercicio particular de la sociología, que la sociología de las organizaciones. Una vez hemos asumido que el Estado como tal es un objeto de análisis, y el funcionamiento del Estado es un objeto de análisis legítimo, llegamos a asumir que, lo que constituye el Estado es un objeto de análisis legítimo. Aquí la división de tareas entre las disciplinas es más fácil: la ciencia política se va a interesar por los regímenes políticos, los sistemas de partidos, los procesos electorales, la cultura política, una serie de aspectos relacionados con el sustrato de este aparato que llamamos el Estado; la sociología de las organizaciones se interesa por los aspectos más técnicos de esta organización, de este sistema de organizaciones. Entendemos por organizaciones no solamente las organizaciones públicas, pero aquí me interesa en particular la organización del Estado. En realidad, una empresa privada es una organización, una universidad es una organización, un club de fútbol es una organización, entonces esta noción corresponde a una realidad muy heterogénea. No tenemos un tipo ideal de organización, tenemos seis o siete, pero las que nos interesan son las organizaciones públicas. Lo que aporta la sociología de las organizaciones a esta comprensión es un aspecto descuidado de la teoría de la elección racional, que es: lo que motiva a los actores, es también su cultura, su educación, su religión, el medio social en el que nacieron y el medio en el que se mueve, el medio profesional, el medio institucional en el que evolucionan estos actores. Entonces, las trayectorias, las preferencias de los actores son determinadas por otra cosa que por los intereses racionales.

Ya había esta preocupación por las representaciones en los autores que clasifiqué como aquellos de los enfoques cognitivos, la estructura del razonamiento viene de percepciones, de una sensibilidad, de una representación, en particular de los problemas. La manera en que uno analiza distintas soluciones dependerá de la manera en que uno percibe un problema. Sobre eso hemos hablado ya varias veces. Entonces, hasta cierto punto podría decir que March y Olsen son cognitivistas. Pero no es el caso porque, lo que nos interesa en estos autores no es tanto la relación entre representaciones y decisión, sino la relación entre representaciones e instituciones. Es decir que en las conductas regulares de los actores - individuales o colectivos - hay una dimensión

institucional. ¿De dónde o cuándo nace eso? Partiendo de una definición operativa, podríamos asumir como March y Olsen que las conductas se institucionalizan en el momento en que se estabilizan en el tiempo. Esto da lugar a una rutinización de las conductas y es precisamente en esta regularidad de las conductas que radica el carácter institucional - y no solo organizacional - de las relaciones sociales. La idea genial de March y Olsen en ese momento fue rehabilitar una cosa que era muy difícil de medir, de delimitar, una cosa no tan concreta como es una institución formal, con un organigrama, con un edificio físico, con una serie de códigos que la marcan, que la inscriben en el mundo, y decir: en el trabajo de explicación de las conductas intervienen también, no hábitos (una noción excesivamente determinista) sino instituciones informales.

La noción de institución informal alude a dos aspectos complementarios: la regularidad de las prácticas y de las relaciones, incluido las relaciones de poder, y las reglas. No solo las leyes son reglas, cuando hablamos de regulación, hablamos por supuesto de la regulación legal o jurídica, pero hay otras formas de regulación: la costumbre es una, los códigos de conducta son otra, la “buena” educación, el “buen gusto” diría Bourdieu, son formas de regulación de las conductas. Aquí empieza otra discusión, no podemos explicar todo con la sociología de las organizaciones pero quisiera que se vislumbre la diversidad de los temas de investigación a partir del momento en que se asume la idea de March y Olsen: el entender las instituciones, no solamente con una visión tradicional, e incluir a esta visión una dimensión que falta por caracterizar, para entender qué es y qué no es una institución. La cultura es probablemente la noción más difícil de aprender como institución, quizá necesitamos un nivel intermedio - la familia, las creencias - más fácil de caracterizar para analizar las conductas. Tengo mucho recelo, quizá por la influencia que tienen los estudios culturales en las ciencias sociales, cuando escucho hablar de cultura política o de cultura en general. Quizá eso es demasiado amplio, demasiado vago para ser estudiado como objeto científico. Lo que sí entiendo es ciertos atributos que asociamos con la cultura: la lengua, la religión, las costumbres, la organización social son en efecto dimensiones de lo que podría constituir una cultura. La otra razón por la que no asimilaría - y tampoco lo hacen March y Olsen - la cultura a una institución, es el riesgo de caer en una acepción esencialista de la cultura, lo que tiene precedentes dramáticos en la historia, así como pasó con las razas, las civilizaciones y una serie de conceptos que terminaron siendo conceptos de dominación y hasta de eradicación de los otros.

El Estado cuenta, dice Skocpol; las instituciones cuentan, dicen March y Olsen; y eso ¿a qué nos lleva? Hay muchas disciplinas interesadas en esta nueva propuesta teórica: la historia, la ciencia política, la sociología, pero también la economía están hoy atravesadas por este debate y se trata precisamente de aplicar ciertos métodos comunes, equiparables, en distintas disciplinas. En lo que nos interesa, aplicar eso al análisis de políticas públicas, queda una idea más que añadir, que había sido propuesta por March y Olsen (2006), y es la lógica de lo adecuado. La idea de estos autores era encontrar una modelización simple que se contraponga con la lógica de las consecuencias, derivada de lo que Weber llamaba las conductas orientadas hacia fines o conductas racionales instrumentales. Detrás de este problema está una discusión sobre ¿qué es lo racional? “Racional”, en el sentido weberiano del individualismo metodológico, alude a una dimensión instrumental de la razón, es porque el individuo es racional que puede elegir los medios adecuados a sus fines. Es el B-A-BA de la economía neo-clásica y se aplica, desde luego, a todas las conductas para los enfoques conductistas: de la elección de una escuela para sus hijos, hasta la elección de su ropa, pasando por la elección de su alcalde o diputado, todo obedece a este tipo de racionalidad, que es una optimización de ganancias. Ahora, lo que dicen March y Olsen es que no todo es así objetivable, el interés que está detrás de una decisión es altamente variable, según el contexto. Incluso en una misma categoría de actores, se pueden observar variaciones entre los intereses. Esta variación se da

por la naturaleza intrínseca de la identidad, pero también por su entorno. De ahí surge la idea de una lógica de lo adecuado.

La lógica consecuencialista era lo que motiva a los actores, la lógica de lo adecuado es otra manera de entender lo que motiva a los actores. Lo adecuado tiene mucho que ver con los razonamientos incrementalistas y de la racionalidad limitada, es decir, lo que se entiende por “adecuado” es una solución provisional, contextual, que no es necesariamente la mejor opción, sino la menos mal, la que permite generar un consenso. Volvemos a las reglas, a lo que permite a una colectividad estabilizarse en el tiempo, la lógica de lo adecuado es constitutiva de la vida en colectividad. Las organizaciones siguen esta misma lógica, no solo los individuos; siendo el producto de creencias, de valores, de ideas y de reglas compartidas, las organizaciones institucionalizan las relaciones sociales. Entonces aquí tenemos dos momentos: un momento creador de las organizaciones, es decir que las organizaciones no surgen de la nada, nacen de conductas rutinizadas, pero a su vez, las organizaciones rutinizan, estructuran o regulan las conductas. Y es precisamente en este va-y-ven entre el individuo y las instituciones, o entre la sociedad y el Estado, que se puede rastrear este proceso de institucionalización de las conductas. Eso rompe con una visión individualista de la cohesión social, sin resucitar la visión colectivista de la misma, no hay que esperar una ruptura sistémica de estas relaciones, sino que por su propia evolución histórica la sociedad se va perfeccionando y constituye sistemas o subsistemas cada vez más estables.

En la discusión sobre la tipología de los neo-institucionalismos, eso es un tema controvertido. Si asumimos que las instituciones inciden en la sociedad y la sociedad crea instituciones, ¿dónde empieza y dónde termina todo esto? ¿cuándo y por qué cambian las instituciones? ¿cuándo y por qué dejan de cambiar? Pensemos en una institución como la Constitución política del Estado, cuando dejamos de reformarla. ¿En qué momento podemos decir que hemos llegado a un consenso satisfactorio para que eso no necesite reformarse en los próximos diez años? Entonces, detrás de la pregunta de ¿cómo cambian las instituciones? está, otra vez una agenda de investigación, que nos interesa para entender cómo cambian las políticas, porque en parte reformar una ley es producto de una política, que puede resultar de una alternancia en el gobierno o de la necesidad de responder a variables exógenas (una guerra, una crisis económica, etc.). Un fenómeno nuevo, como un evento climático o social, genera la necesidad o la posibilidad de cambio de políticas. Ahora bien, no es tan fácil, porque en el tiempo histórico, que interesa a los historiadores neo-institucionalistas, no hay manera de parar las cosas. Una asamblea constituyente es una suerte de paréntesis histórica; *stricto sensu*, es un momento en que esa división entre los tres poderes está en suspenso, porque LA asamblea constituyente, como pueblo, encarna los tres poderes y esto es un acto fundacional de un nuevo régimen político, del cual saldrá entonces una nueva modalidad en la división entre los tres poderes. Dicho de paso, en este momento puede surgir una discusión sobre otros poderes. Ahora se habla mucho de control social y de participación ciudadana, porque esto se supone que respondería a una serie de disfuncionamientos de las democracias representativas, entre estos, la corrupción y el clientelismo, que se han convertido en problemas para nada propios de América Latina, y afectan también a democracias muy sofisticadas, muy avanzadas. La cuestión del plurinacionalismo o de la plurinacionalidad también es un momento fundacional en ciertos países. La discusión sobre la estructura del gobierno, federal o centralista, también es un momento fundacional. Todo esto no se cambia cada diez años, pese a la inestabilidad política y de las crisis que, en efecto, han dado lugar a algunas reformas constitucionales. Entonces la pregunta es, en el tiempo real (que es el que nos interesa), ¿cuáles son las variables determinantes del cambio institucional? Aquí tenemos un dilema, pues estamos diciendo a la vez que las conductas están estructuradas por las instituciones y que las instituciones pueden ser modificadas. Entonces vuelvo a la pregunta inicial de ¿qué es el Estado? porque quien constituye las instituciones son también los individuos. La gran dificultad

está en encontrar una definición funcional a las instituciones, y esto trasciende la dicotomía de instituciones formales e informales.

La definición más interesante que he encontrado está en un texto de Viven Lowndes (2010): son instituciones las prácticas codificadas como procedimientos operativos estándares. Para ilustrar esto, tomemos el ejemplo la rutina de asistir a un curso de análisis de políticas públicas, tres veces por semana. Podemos verlo como una obligación para cumplir los requisitos de aprobación de créditos académicos y conseguir un título de grado. Esta es la dimensión formal de la institución, en este caso, atender clase es nada más que cumplir con una norma formal, que es el reglamento docente de la institución o la ley de educación superior de un país. No todos tienen las mismas motivaciones pero todos asumen que estas son las reglas y que estas reglas son justas. Luego, hay otra manera de pensar esta rutina, que consiste en analizar qué hay detrás de esta motivación. ¿Qué provecho saco yo de obligarme a atender un curso? Eso remite obviamente a otras preguntas, en la terminología de March y Olsen, creencias y valores. ¿Creo o no en este saber que se dispensa? Estas son otras rutinas, no formales, en el sentido de no codificadas en una ley o un reglamento. Son prácticas que tienen un grado de coerción, porque los interesados se las imponen, los que asumen esta rutina asumen que esto les cuesta (trabajo, sueño, dinero, etc.) pero no lo asumen porque es una obligación externa, no es una coerción exógena. Es justamente esa la idea de procedimientos operativos estándares. Sabemos que hay que cumplir con ciertas obligaciones, tareas que preparar, exámenes que dar, y esto lo asumimos como una institución. Esto estructura nuestras agendas. Asimismo, podemos considerar una serie de actos cotidianos. En el Código de conducción ecuatoriano, hay una serie de prácticas que, para un neo-zelandés no son lógicas. ¿Por qué manejar a la derecha y no a la izquierda? A un nivel más sutil, hay prácticas que hacen sentido en un contexto nacional y no en otro, como uso del pito por los automovilistas, el carril que toman rebasar, el trato que reservan a los peatones y los ciclistas, etc. No es que nos inventamos un código nacional de tránsito, la casi totalidad de las reglas de estos códigos son reglas asumidas al nivel internacional. Pero hay otra cosa detrás. Si tengo que salir mañana a estudiar las política de transporte, me interesará entender la práctica de los automovilistas y choferes de buses, más allá de las reglas y de la cultura, me interesará la manera en que estos actores han internalizado o no estas obligaciones y detrás, la manera en que ellos crean sus propias reglas, sus propias rutinas, sus propios códigos de conducta. Un instructor de conducción me contaba sobre las limitaciones de velocidad que, cuando se formalizó la prohibición de pasarse de los 50 km/h en áreas urbanas, los taxistas hacían lobbying en el ministerio de transporte para que se les otorgara una derogación, porque ellos “sí saben manejar”, como si ellos pudieran andar más rápido por tener más práctica. Esto es lo que nos interesa, entre otras cosas, a la hora de explicar los disfuncionamientos en la política de transporte, más allá de la cultura o de lo que en algunos países se llama el civismo. En algunos casos, el discurso sobre el civismo esconde una incapacidad del Estado de hacer cumplir la ley. El civismo es quizá el grado adicional de rutinización pero el nivel mínimo de institucionalización y en particular de coerción requiere medios económicos, técnicos, recursos humanos, etc. que no todos los Estados están dispuestos a crear o utilizar.

El segundo aporte de la sociología al neo-institucionalismo aplicado al análisis de las políticas públicas interesa a la transformación de las instituciones. Walter Powell y Paul DiMaggio (1999) han coordinado una serie de estudios sobre la transformación de las organizaciones y que podemos fácilmente extrapolar a las organizaciones públicas. Son problemas en los que vamos a volver a ver una interacción entre las ideas y las instituciones. La pregunta de estos autores es ¿cómo cambian las instituciones internamente? Ellos elaboran una tipología del cambio institucional, que llaman la teoría de los isomorfismos institucionales. Lo interesante es que se pueden identificar ciertos patrones de transformación, que luego nos van a ayudar a entender, no solamente una organización

en particular, sino un modo de diseñar organizaciones. Entonces ¿cómo evolucionan y se transforman las organizaciones? Se transforman primero cuando están en competencia, es decir que dos organizaciones compiten hasta que la una se imponga como la mejor forma, la más efectiva, la más eficiente. Segunda modalidad, se transforman por imitación, cuando hay una experiencia exitosa en un contexto (dentro del mismo país, en varias políticas sectoriales) y se va a copiar esta modalidad organizacional para aplicarla a otra política. Un ejemplo clásico de esto es la manera en que se multiplicaron las alianzas público-privado en la época de los gobiernos neo-liberales a los que aludía hace un momento, alianzas entre una agencia del Estado y un operador privado para un proyecto dado. Este tipo de experiencias, que fueron bastante exitosas en el transporte, fueron replicadas en otros ámbitos, como la gestión del agua, ciertos servicios públicos como las telecomunicaciones, los servicios sanitarios, y hasta los hospitales. La tercera modalidad de cambio es la influencia de grupos o redes de actores, de los actores que dirigen las organizaciones. Eso trasciende ya la institución para ir más allá, a lo que antecedió el rol que pudieron tener las universidades, los clubes de reflexión, las escuelas en la difusión de las ideas (se hablaba mucho de los *Chicago boys* en los años 1980, luego de los *Harvard boys* en los años 1990 en América Latina). Esto alude a las modalidades de uniformización de ciertas organizaciones. La escuela de políticas públicas de Harvard es famosa por eso, por formar a élites que luego se convierten en los interlocutores de las élites del país de donde se producen los modelos. Los *Harvard boys* no tendrían tanta influencia si no estuvieron tantos graduados de Harvard en los países donde intervienen.

La tesis de los cambios de paradigmas

¿Cómo evolucionan las políticas? ¿Cómo se transforman o siguen iguales? Desde los trabajos de Herbert Simon (1991) sobre la racionalidad limitada y de Charles Lindblom (1958) sobre el incrementalismo, que hay una tradición que explica el cambio de políticas desde una visión lineal (muy compatible con la noción de lógica de lo adecuado, dicho de paso) y como un proceso gradual, sin grandes cambios o rupturas en las políticas sectoriales. Entonces, si asumimos que no hay cambios radicales aún cuando hay alternancias en el poder - esa es la idea según la cual las políticas hacen la política, no al revés -, entonces ¿cómo explicar que a veces surjan estos cambios o rupturas? Peter Hall (1993) plantea esta pregunta a partir de la política económica del Reino Unido, desde los años 1960 hasta medianos de los 1980. Hay una dimensión histórica, hay una dimensión sectorial y hay una dimensión, vamos a ver, institucional en su estudio. Durante muchos años, marcadamente hasta el 1979 con la elección de Margareth Thatcher como Primera Ministra del gobierno de Reino Unido, este país se caracterizaba por un proceso de *stop and go*, es decir por la alternancia de políticas conservadoras y social demócratas. En realidad esto era una manera simple de referirse a la variación del gasto público, no a un cambio de política económica, de keynesiana a monetarista. Lo que denotaba esto a lo largo de los años setenta es la contienda entre dos propuestas políticas. La doble pregunta de Hall es ¿qué hizo posible y de qué manera se dio el cambio que encarnó el gobierno de Margareth Thatcher (son diez años de su administración) a través de la adopción de políticas monetaristas. Este fenómeno se dio no solo en Inglaterra sino después en Alemania, en Estados Unidos, en Francia, en América Latina, etc. Ahí es donde interviene la idea de políticas públicas como paradigmas.

El punto de partida de la tesis de Peter Hall, según la cual las políticas pueden ser asimiladas a paradigmas, está en que la solución dada a un problema depende de la idea que se hacen los actores de los problemas. Estamos muy cercanos, nuevamente, de un postulado cognitivista según el cual la realidad es una construcción social y es interpretada para dar lugar a deliberaciones y decisiones. Pero hay algo más, por lo que Hall no es cognitivista, y es que no se trata de que la percepción del problema determina la solución, y desde luego el rumbo de la política, sino que en el proceso de

formulación de la política o en el transcurso del proceso político interfieren estas representaciones y compiten entre sí, los actores se enfrentan con percepciones contrapuestas. Este es el punto que nos interesa en la presente discusión, es decir ¿Cómo se materializa esta contraposición de visiones del problema? ¿Cómo se dan estas confrontaciones en la duración, en el tiempo largo?

La tesis de Hall es relativamente simple, por esto ha inspirado a tantos autores. Hall dice que, en el caso de la política económica del Reino Unido lo que se observa es que hay tres tipos de cambios y él los asimila a tres órdenes o tres niveles de cambio. Los cambios del primer nivel son cambios instrumentales, que se deciden en función de ajustes de los instrumentos de políticas públicas. Una tasa de cambio, una tasa de interés interbancario es un instrumento, dice Hall, sobre el cual un gobierno puede jugar para dar cierta orientación a una política. Esto es lo que caracterizaba al *stop and go*, concretamente, los impuestos sobre los ingresos, sobre el valor agregado o sobre las ganancias, son instrumentos de política económica. Hay un segundo nivel, quizás más difícil de aprender, que refiere a una acción más delicada y consiste en crear nuevos instrumentos o experimentar nuevas maneras de enfrentar un problema sin redefinirlo. Por ejemplo, crear una política de control a las fronteras sobre los capitales o eventualmente imponer una limitación a la circulación de los capitales afuera mediante un control, un impuesto o una limitación a la cantidad de dinero que se puede exportar, etc. Se trata aquí de formular una política distinta, y es otra vez donde intervienen las ideas. Finalmente, la alternancia en el poder se da a partir de esto, a partir de un debate de ideas: es preferible favorecer la inversión privada por sobre la inversión pública, o lo contrario. Pero ello no lleva a reformar la política económica y en particular no significa una redefinición del problema, sigue siendo un problema de desempleo o de inflación, que se va a enfrentar con más o menos gasto público y desde luego con más o menos impuestos, o con más o menos impuestos. Hay un tipo de cambios que es estructural. Cuando Margareth Thatcher impone el razonamiento y el modelo monetarista a todos los actores y desde luego a todos los ministerios, entonces a todas las políticas sectoriales, ella hace algo más que ajustar las tuercas o cambiar los instrumentos. Lo que hace es reformular el problema. La famosa frase de Ronald Reagan, “El Estado no es la solución, el Estado es el problema”, encarna este cambio. Hemos experimentado en los años 1970, dice Hall, un sinnúmero de políticas o de programas que trataban de reequilibrar las cuentas públicas, dinamizar la economía, en particular la creación de empleos, y todas han fallado. Entonces, cuando se elige a Thatcher, es el momento de una ruptura en este curso de las políticas que se ajustan a la lógica de lo adecuado. ¿Cómo se da este cambio de paradigma? Es ahí donde empieza la reflexión de tipo neo-institucionalista.

Quizá es necesario revisar qué significa esta idea de política como paradigma. Por analogía con la teoría de Kuhn (1971), las políticas, como las teorías científicas, son el producto de una representación del mundo. Adicionalmente, el cambio de paradigma se da en función de una confrontación de las explicaciones posibles del mundo, que pasa por varias etapas. Hay una etapa en la cual estas explicaciones coexisten, sin que una domine a las demás. Hay una segunda etapa en la cual se empiezan a comparar y se confrontan las virtudes explicativas de cada una, lo que genera comunidades y escuelas. Hay un momento en el cual una de estas interpretaciones domina a las demás y se renuncia progresivamente a estas últimas y se impone un paradigma. ¿Cómo funciona esto con las políticas? La idea es que en este momento que antecede el cambio de políticas hay una discusión sobre las virtudes explicativas y la capacidad de resolver problemas de varias opciones de políticas se confronta al ritmo de las alternancias en el ciclo electoral, hasta que se imponga la idea según la cual estas teorías - una política es una teoría - no son satisfactorias y no permiten resolver los problemas que enfrenta el gobierno. Entonces aparecen actores no-estatales, actores que no eran parte del proceso de toma de decisión o actores que asumen un rol más importante que en el pasado (los medios de comunicación, y entre ellos, ciertos periodistas, expertos, etc.) y se instaura un debate público sobre opciones que, hasta ese entonces, no eran debatidas. Por ejemplo, la

privatización de ciertas empresas públicas, la terciarización de ciertos servicios públicos, soluciones que no estaban contempladas, ni siquiera por los conservadores, porque no eran aceptables dada la representación del problema. Para ser más explícito, en los años 1970, en los países de la OCDE estamos todavía pensando en dos cosas: la una es que el crecimiento económico es infinito y desde luego se trata de reanudar con él, con eso salimos de la crisis; la segunda es que los estados son soberanos y todavía las políticas económicas se deciden dentro de las fronteras nacionales, cuando esto en realidad ya estalló, en particular con el doble choque petrolero, y va a ser cada vez menos real con la desregulación de los mercados financieros, desde inicios de los años 1980. Este último punto ilustra lo que decía hace un rato sobre la relación entre el cambio institucional y la estabilidad de las rutinas o de las relaciones sociales. Se vuelve a la vez una consecuencia y un factor agravante de la desregulación, porque el discurso monetarista plantea la necesidad de desregular los mercados financieros, es decir, es en ese momento, entre 1979 y 1981, que se impone la idea según la cual la resolución de la crisis económica pasa por el desmembramiento del Estado de bienestar social. Hasta ese momento, todavía se pensaba, desde la derecha o desde la izquierda, en ¿cómo salvar el Estado de bienestar social? Ya hablamos del informe de la comisión trilateral sobre la crisis de la gobernabilidad de las democracias y era exactamente esto el problema: ¿cómo salvar la democracia, que en ese momento era asociada inextricablemente con el Estado de bienestar social, en un contexto de crecientes amenazas y de menores capacidades económicas del Estado? Pues cinco años después de este informe, se impone la idea en muchos países de que la resolución del problema pasa por un reinvento, una reestructuración del Estado.

Detrás de esta idea está el problema de ¿cómo se hizo esto? ¿Cómo una idea pudo imponerse y dar lugar a un giro de esta magnitud, que abarcó hasta a los países latino-americanos? Esto, explica Hall, se da por el rol de ciertos actores en las arenas públicas, en los foros públicos, que se imponen como actores clave. Por ejemplo, hay un desplazamiento de la decisión en materia de política económica, dentro del gobierno, aparecen actores no-estatales que inciden en la decisión y que colaboran con el gobierno para ejecutarla. Esto no es del todo nuevo, pero es fundamentalmente diferente de cómo funcionaba el Estado antes. Tradicionalmente, el Estado funcionaba a partir de mecanismos de representación e intermediación, que algunos asimilan al pluralismo político o al corporativismo, según el contexto local. Había canales de interlocución entre el gobierno y la sociedad, que encarnaban los sindicatos, los gremios profesionales, las asociaciones, etc. Lo que cambia en el proceso de interlocución es la naturaleza de la legitimidad de los interlocutores del gobierno, que en gran parte va a descansar, a partir de los años 1980, en su capacidad económica y técnica de resolver problemas. Eso es una ruptura paradigmática. Una cosa es, como gobierno, interactuar con representantes electos y con cierto poder representativo, delegativo, otra cosa es hablar con actores que tienen la chequera. En particular, eso vale en la implementación de las políticas.

Por ejemplo, en la política de salud, los interlocutores cambian de naturaleza. En el momento del pluralismo los interlocutores eran los médicos, las asociaciones profesionales de la rama, los usuarios con sus asociaciones, etc. De lo que se discutía era del servicio público, no se cuestionaba su naturaleza de servicio público, se discutía de sus modalidades. Con el gobierno de Thatcher, la política de salud ya no se discute con estos actores, o mejor dicho estos actores se han convertido en los adversarios, los interlocutores son actores privados que están en condición de asumir la responsabilidad, por ejemplo de la gestión de los hospitales, o la prestación de los servicios de salud. Y esta capacidad de asumir este rol no depende de una legitimidad política o corporativista, depende de una capacidad financiera y técnica. Lo mismo se dio para las telecomunicaciones, para los ferrocarriles, el sector aeronáutico, etc. En todo lo que se consideraba como el dominio estratégico del Estado. El desmembramiento del Estado de bienestar social no pasa solo por la

reducción de las prestaciones sociales, para literalmente por un desbaratamiento del servicio público.

A diferencia de otros autores que quisieron retomar esta idea, Hall llama la atención sobre el hecho que la analogía entre políticas y paradigmas no vale para cualquier política. Esta analogía es particularmente útil para políticas que mobilizan muchos saberes expertos, la política de armamento, la política energética y la política económica son ejemplos. Antes de terminar, quisiera volver a la pregunta de ¿qué son los paradigmas en ciencias sociales? Escuchamos que cuando hay un cambio fuerte en la manera de pensar un tema, por ejemplo la política cultural, hay un cambio de paradigma. Ahora en el Ecuador estamos hablando mucho del cambio de paradigma por el buen vivir, hay muchos debates sobre el modelo de desarrollo, la organización de la sociedad, etc. Hasta llegar a decir que esto existe, faltará mucho tiempo, por que no basta con decir que hay otra manera de hacer. Las ideas monetaristas existían veinte años antes de imponerse como el referencial global de las políticas sectoriales, no bastó que algunos las defendieran, incluso dentro del aparato político y del sistemas de partidos, para que se diera el cambio de paradigma. El cambio de paradigma en este sentido, en el sentido de Hall, se da de manera sistémica, no de manera ideológica.

Quisiera llamar la atención sobre el peligro de confundir lo que son los discursos con lo que son las políticas. No basta con anunciar un cambio para que el cambio se de y, en realidad, en muy pocas oportunidades se da de esta manera. En muchos casos (vuelvo a March y Olsen) el cambio no se da por voluntad política, ni siquiera de un grupo dominante o hegemónico en el proceso político, el cambio se da por una convergencia de factores que, en muchos casos no se dio cuando se formuló la propuesta. ¿Por qué digo que vuelvo a March y Olsen? Porque es la idea del taro de basura (Cohen, March y Olsen, 1972), que servía de metáfora para ilustrar que ciertas soluciones existen antes de los problemas. En realidad ha habido reflexiones anteriores al momento en que se toma una decisión, en las cuales se han visto todas las opciones posibles. Eso es lo que hace la academia, por ejemplo, como la academia estudia problemas teóricos, en economía, en sociología, etc., lo que hace es finalmente comparar con situaciones en otros países, comparar distintos períodos o comparar varios aspectos de una misma problemática social (la violencia, la delincuencia, la pobreza, los hogares, el desempleo, etc.) y todo esto finalmente permea el mundo político, la administración pública, que puede mandar a hacer informes sin necesariamente llevarles a la práctica (hay un sinnúmero de informes que quedan en un cajón diez años antes de encontrar, aunque sea a alguien que los lea). La idea del taro de basura es que hay una dependencia de la trayectoria de esas ideas, que solo en determinados momentos, en coyunturas críticas, encuentran un problema y se vuelven la solución a este problema. Entonces, hasta que se ponga a funcionar un nuevo paradigma, del buen vivir, del Estado de buen vivir, de lo que sea del buen vivir, hará falta algo más que la propuesta política de un gobierno o de un sector de la sociedad.

Los problemas del mercado

La relación entre el Estado y el mercado

La teoría que propone Douglass North (1993) acopla una teoría de las conductas humanas a una teoría de los costos de negociación. Lo que plantea North es que el proceso de intercambio comercial conlleva empíricamente a un incremento de los costos que son parte de los costos totales de producción. Hay por cierto los costos de la cadena productiva, para cualquier bien o servicio hay un costo al cual se suma un valor agregado para definir un precio o un valor de intercambio en el mercado. Pero hay algo más y es lo que llama la atención de North inicialmente, que tiene que ver con la negociación de este precio. ¿Por qué cuesta negociar? Cuesta porque hay una asimetría de información entre el vendedor y el comprador o porque la información es incompleta, en particular el comprador maneja una información mucho menos completa que él que vende el bien o el

servicio, o porque hay una manipulación de la información, en general por el mismo vendedor que busca maximizar el valor agregado y su margen de beneficios. Entonces, esto rompe con el modelo de equilibrio general de Leon Walras, el credo de la escuela neo-clásica y desde luego del neo-liberalismo, que parte de una premisa falsa según la cual los bienes que se intercambian son idénticos, el mercado donde se intercambian es único y este intercambio es instantáneo. Esta triple premisa es la que ampara el modelo de equilibrio general, pero no es cierta porque hay una diversidad de bienes, hay varios mercados, más aún en un contexto de globalización, los mercados se han diversificado. Es un error de la teoría crítica, en particular del marxismo, asimilar la globalización y la ideología de la globalización (una expresión utilizada por Ulrich Beck) a una unificación del mercado mundial. En realidad la globalización es concomitante de una diversificación de los mercados, se traduce más por una unificación de los flujos, como la que encarna en particular la economía financiera, es decir la sintonización de los mercados bursátiles. Hay un solo mercado financiero, pero es probablemente el único caso y de hecho eso es una idea muy abstracta, decir que hay un solo mercado financiero es limitarlo a una categoría genérica, pero dentro de esta categoría hay tal diversidad de productos que no hay un solo mercado tampoco. Eso dicho, si algo se pudiera asimilar a la globalización de un mercado, es la finanza, porque con el juego de los husos horarios se puede tener transacciones en tiempo real 24/24 horas. Fuera de este caso específico, no existe ningún mercado, sea de los zapátos, sea de las hamburguesas, que sea único. Entonces ni siquiera a este nivel se averigua la premisa del modelo de equilibrio general.

Desde luego, la determinación del valor de los bienes y servicios es el resultado de una negociación. Es precisamente porque existe una diversidad de bienes y servicios, de mercados y porque los intercambios no son instantáneos, que cuesta negociar. Los costos adicionales incluyen la adquisición de información. Piensen en el comportamiento racional de un individuo, cuando compra un bien. Lo que hace es definir un precio que considera razonable para satisfacer una expectativa que considera suya, legítima. Para llegar a un equilibrio, este individuo busca información sobre dónde se vende, cuál es el precio de mercado, y observa que hay una diversidad de precios. ¿Qué explica esta diversidad? Puede ser porque algunas cadenas hacen economías de escala, como en la gran distribución, o porque es un bien importado, entonces hay un impuesto o un arancel, o porque hay un costo de transporte, etc. Todo eso es el valor integrado del precio que hace que nuestro individuo va a comprar o no este bien, tras un proceso de adquisición de información.

Hay dos cosas más en este proceso. Hay la acción que consiste en comparar los bienes de la oferta. Hoy con el Internet, tenemos acceso instantáneamente a muchos proveedores de este bien. Ya no es como antes, cuando teníamos que esperar una cotización, podemos comparar el precio de un bien en varios países pero esta operación sigue teniendo un costo. Entre paréntesis podemos preguntarnos cuál es el costo de este proceso para la sociedad, cuando realizamos esta búsqueda por Internet en nuestra oficina, en vez de trabajar, preparándo un viaje de vacaciones, comparando la ropa para nuestros hijos, etc. Por último, un costo adicional a la transacción viene del cumplimiento de esta última. Este costo lo encarna, por ejemplo, la garantía de calidad del producto. El costo de cumplimiento atañe también a la realización de un contrato de compra-venta, la entrega a tiempo o si la entrega es diferida. Estos ejemplos algo triviales se entienden en una economía compleja, donde el intercambio dejó de ser directo y es mediado por actores terceros. Es ahí donde las cosas se vuelven interesantes para estudiar el aporte de la nueva economía institucional a la comprensión de las políticas públicas.

Un punto de partida de North es que estos costos marginales son crecientes. Eso nos alerta porque nos dice que en una economía moderna la complejización de los intercambios comerciales genera un crecimiento de los costos marginales y estos necesitan una atención particular, particularmente en casos de intervención del Estado en determinados mercados. Es necesario

preocuparse por estos costos marginales porque el volumen y el valor de estos costos es masivo, crece de manera exponencial con la intervención del Estado. La masa crítica de los intercambios, y eso es todo el problema de la crisis del Estado de bienestar social, es tal que estos costos se convierten en un problema político. Más allá de una “nueva” economía, lo que nos interesa aquí es la dimensión institucional de esta economía o cómo las instituciones constituyen un elemento explicativo de la economía y desde luego requieren una atención específica.

Los derechos de propiedad, que marcan el punto de partida de la negociación entre un vendedor y un comprador, incluyen normas legales (la patente), formas organizacionales (la manera en que se produce y se comercializa) y normas de conducta. Hago hincapié en el último aspecto, es decir, en el hecho de vender un producto o ceder un derecho de uso - como es clásico en el caso de los programas informáticos -, hay un código de conducta, que puede ser formalizado por la factura o un contrato de prestación. Desde luego es fácil entender que algo media esta transacción, y que este algo se puede asimilar a una institución. Esta institución, dice North, proporciona la estructura del intercambio, determina el costo de la transacción y de la transformación.

Resumimos. Tenemos un costo, como nos dice la teoría clásica de los intercambios, que está definido por un acuerdo entre un comprador y un vendedor, en el cual intervienen los costos de producción y un valor agregado. A esto se suma un costo de transacción, que deriva de la adquisición de la información y se complejiza a medida que entran más inputs en el proceso de elaboración y que incrementa el costo de búsqueda de información por el comprador. El costo de la transacción tiene que ser mitigado por una serie de regularidades que se asimilan a instituciones. Es a la vez una garantía de que la transacción está bien hecha o de que el acuerdo nace de una transacción regular, y una garantía del cumplimiento del resultado de la transacción, que en muchos casos implica acudir a terceros o a árbitros, que incrementan a su vez el costo de la transacción. Entonces la negociación es un momento y el cumplimiento es el momento ulterior que está institucionalizado. Por último, fuera de las operaciones coyunturales, pensemos en la economía como un sistema en el cual hay actores como las instituciones del Estado, el gobierno, la administración pública, etc., que manejan volúmenes financieros en estas negociaciones mucho mayores a los intercambios entre empresas y geométricamente crecientes. La complejidad de estos intercambios varía en función del tamaño y del alcance del intercambio. Entonces al intercambio clásico entre dos individuos, se sustituye un intercambio mediado por terceros (intermediarios de servicios, abogados, distribuidores, etc.), no involucrados en la producción del bien o del servicio.

Para terminar ¿qué son estas instituciones? El contrato es una institución, el contrato con el pliego de condiciones que se aplica a cada etapa de la cadena productiva, garantiza al productor de un bien que este último sea cómo él quiere y garantiza al comprador que sea como él quiere. El mercado es una institución, el mercado como lugar abstracto donde se da esta transacción, es una institución con grados de complejidad variables en función de la transacción. La realización del proceso, la etapa posterior a la venta es también función de instituciones formales, de dispositivos legales y técnicos, en los cuales intervienen terceros.

La gestión de los bienes de uso común

La misma pregunta se hace Elinor Ostrom (2000) sobre la utilización de recursos de uso común, o la gestión de estos recursos. Hoy se ha vuelto relativamente común hablar de la crisis global o de la crisis ambiental global como de una crisis de los bienes comunes. El aire se contamina, el agua se rarefica, los suelos se empobrecen. Todos estos bienes hace treinta años eran considerados por muchos como bienes de uso común, para no decir como bienes comunes. ¿Quién puede poner un precio sobre el aire? El famoso derecho de propiedad al cual aludía North. Lo mismo pasa con el agua. Si hay varias comunidades a la orilla de un río, ¿cuál es la dueña del río? Obviamente, el uso del agua por la comunidad de aguas arriba tiene mayor efectos para las demás,

que el uso por la comunidad de aguas abajo. Lo que pueden hacer estas últimas afecta poco a las comunidades de arriba, entonces este bien que aparentemente es de todos, no es en sí un objeto de propiedad. La propiedad nace de un acuerdo, de una transacción entre la comunidad de arriba y la de abajo. Lo mismo pasa con los campos abiertos, como en el régimen de open field en Inglaterra, que son de uso común, los pastizales. Lo mismo con los bosques, tenemos unos recursos extremadamente valorados, tanto al nivel simbólico como al económico, que son de todos. Ahora, dejaron de ser de todos en el momento en que apareció el Estado. El Estado maneja estos bienes como los bienes de todos, pero los maneja él, a través de empresas públicas o de lo que es la administración pública, la dirección forestal en un ministerio dado. ¿Por qué apareció eso? Es lo que nos interesa aquí.

Ostrom ha escrito mucho sobre este tema, como veremos a partir del estudio del modelo de análisis y desarrollo institucional (IAD por sus siglas en inglés), que es tan citado en análisis de políticas como el modelo de coaliciones de causa (ACF) de Hank Jenkins-Smith y Paul Sabatier (1993). Por ahora quisiera introducir la teoría de los bienes de uso común y ver cómo Ostrom acopla un modelo basado en un producto derivado de la teoría de la elección racional, la teoría de juegos, a una teoría de las políticas públicas. Ella parte de la tragedia de los comunes y del rol del Estado o del mercado en prevenir o acelerarla. Los problemas vienen entonces de las fallas del mercado o de las fallas del Estado. A esto tenemos que encontrar una solución, con la ayuda de las instituciones. Hay otras instituciones que el Estado y el mercado para regular la gestión de los recursos de uso común. Los tres modelos clásicos que se suelen citar, son la tragedia de los comunes, una teoría formulada por Garrett Hardin en 1968, el dilema del prisionero, una metáfora de la teoría de juegos, que encontramos en Trebilcock, Niskanen y los autores de la escuela de la elección pública (Hindmoor, 2006), y la lógica de acción colectiva, título de un libro famoso de Mancur Olson, sobre el rol de los grupos e individuos en los intercambios socio-económicos.

La idea detrás del modelo de la tragedia de los comunes es que, si uno aplica estricto sensu una lógica de mercado a la gestión de los pastizales o campos abiertos, el interés de cada usuario conspira contra el interés general. ¿Cómo se da esto? Por la maximización de los beneficios individuales se llega rápidamente a una sobre explotación del recurso; esta sobre explotación lleva al agotamiento del recurso y al decrecimiento de los rendimientos para todos. La tragedia de los comunes es eso: si cada individuo maximiza sus intereses, a mayor o menor plazo este individuo llegará a no poder satisfacer esos intereses. Detrás de él, la colectividad no logrará satisfacer sus necesidades. Hay dos alternativas a partir de esta constatación: imponer un control absoluto sobre la explotación, por ejemplo a través del dominio del Estado, y eliminar la propiedad privada (cuando un bien es de todos, su uso tiene que ser regulado por el Estado); al opuesto, privatizar este recurso de uso común, dividir el predio entre los usuarios para que cada uno maximice el rendimiento (no solo el uso) de la tierra.

En el dilema del prisionero, lo que está en juego es evaluar la pertinencia de dos estrategias por parte de los actores, que son: una estrategia de cooperación y la de desertión o dimisión. En el momento en que dos actores se ponen de acuerdo, podemos decir que cooperan; en cambio si cada uno decide hacer lo que quiere, podemos decir que ambos desertan o dimiten. En el caso de los bienes de uso común, lo que dice el modelo es que todos los actores tienen un interés mayor en desertar que en cooperar. El riesgo de ser el tonto, si uno coopera, es mayor a la oportunidad de ganancia que ofrece la estrategia de dimisión. En una estrategia de cooperación, ninguno consigue más del 50% del predio; mientras que en una estrategia egoísta, por la libre competencia cada uno puede esperar conseguir el 100% del predio a costa del otro. Si uno coopera y el otro no, el primero es entonces el tonto, lo cual hace que en el dilema del prisionero, la estrategia ganadora es la dimisión.

Finalmente, el modelo de la lógica de la acción colectiva, que es afín con la teoría de juegos, contrapone la manera en que un grupo organizado puede conseguir ciertas ventajas o tener ventajas en formarse e imponerse reglas, frente a la estrategia del oportunista (*free rider*), él que valora el interés individual por encima de colectivo. El problema es cuál es el momento en que se vuelve mejor para el individuo cumplir con las reglas colectivas, a la luz de los beneficios que trae una estrategia egoísta. El costo o la pérdida que implica un comportamiento egoísta siempre será inferior al costo inmediato que implica adscribirse a las normas y comportamientos colectivos. Un tipo de *free rider* es el pasajero clandestino, que no paga por un servicio colectivo y lo hace asumir a la comunidad.

¿Cuáles son los problemas planteados por estos tres modelos, según Ostrom? El primer aspecto es valorar el aporte de la teoría de juegos al entendimiento de la acción colectiva. Antes de ver sus límites, hay que asumir que estos modelos tienen validez explicativa para elegir entre formas de regulación de la acción colectiva, que nos interesa para la gestión de los bienes de uso común. Pero es una teoría que deja muchas enigmas, en particular, dice Ostrom, debido a un problema de inferencia empírica. Está bien tener un modelo y es uno de los ejercicios más difíciles en la elaboración de una tesis, pero también hay que confrontarlo con la realidad. El problema en el caso de la gestión de los bienes de uso común es que las múltiples situaciones complejizan el modelo, más que se simplifican con este último. Es decir que en cada caso, de pesquería, manejo de bosques o de cuencas hídricas, aparecen situaciones que hacen excepción al modelo, de tal manera que el modelo deja de ser explicativo en algún momento. En efecto, podemos acudir a un modelo tipificado para simplificar una realidad compleja, siempre y cuando esta realidad entre en el modelo, se puede convertir elementos de complejidad en datos cuantitativos para establecer relaciones causales entre ellos. El problema es cuando los datos no-explicativos superan los explicativos de la realidad, no del modelo. Es precisamente el límite al cual se enfrenta la economía neo-clásica, a la hora de explicar la gestión de los bienes de uso común. De ahí, decía en la introducción de esta parte, ninguna de las dos soluciones extremas que se contemplan es aceptable.

La primera es la solución del “todo Estado”, el Leviathan. En la teoría de Hobbes, el hombre es un lobo para con el hombre y se creó al Estado para pacificar esta guerra de todos contra todos. Es una visión pesimista de la naturaleza humana y de la sociedad que da lugar a la creación del Estado. Entonces, para resolver el problema del egoísmo de los usuarios, lo que haría falta según esta teoría es un Estado fuerte, un Estado socialista, que controla estos bienes para el bien de todos. La historia nos enseña que esto no funciona, la historia del socialismo real ha demostrado que el Estado no actúa por el interés general, sino que rápidamente surgen grupos de interés dentro de él, que rápidamente aprovechan de su postura de su acceso a cierta información y de su poder para sacar provecho del sistema. ¿Por qué lo hacen? Porque el Estado es ineficiente, no puede encontrar un método sistemático de maximización de las ganancias, al manejar los bienes de todos, maneja los bienes de nadie. Desde luego, se desperdician los bienes que son escasos. Hay múltiples ejemplos de ello, entre estos la catástrofe de Tchernobyl.

La otra solución es la privatización preconizada por los anarco-libertarios como Von Hayek o Fukuyama. Es decir, si privatizamos todo, es el fin de la propiedad común pero es la garantía de que se va a potenciar el rendimiento de los bienes. Esto tampoco funciona. Es la tragedia de los bienes privados: cuando uno muere, deja hijos que se pelean para determinar quién se va a llevar el pedazo de tierra. En general, es con las herencias que se dan los mayores dramas familiares, precisamente por que no hay un sentido racional de maximización individual de los rendimientos.

Entonces ¿cuál es la solución alternativa, la más común en la realidad? Es una situación donde hay un contrato, una institución, que va a regular un juego de tal modo que el juego de competencia sea cooperativo. Esto es muy fácil entender a partir de la tragedia de los comunes. ¿Qué dicen los campesinos al día dos, luego de darse cuenta de estepeligro? ¿Qué es lo que pasa en

los llanos orientales en Colombia, en la selva amazónica? Algunos aprovechan la oportunidad para vender en seguida a una empresa palmicultora, que va a llenar el terreno de abonos químicos. Los suertudos venderán a la compañía petrolera, porque coincide que justamente ahí hay petróleo y consiguen negociar el predio o un derecho de vía. Pero ¿qué pasa con los que quieren vivir ahí todavía? Un contrato de grado más o menos complejo. Un primer tipo de contratos es el contrato de propiedad colectiva, un título de propiedad que puede ser de la comuna, de la asociación, de la comunidad indígena o de la parroquia. El otro es un contrato de propiedad individual, que puede ser parroquial, que contempla un uso común de los recursos, mediante una cooperativa u otra forma de asociación. Vemos que las dos situaciones se encuentran en la realidad, de manera híbrida, y la pregunta es ¿cuál es el nivel de equilibrio, de estabilización, en la negociación entre los usuarios, que permite llegar a un acuerdo satisfactorio para todos. Esto no es un tema nuevo en teoría de la elección racional, pero para resolver este problema, hay que cambiar de problemática. Más que maximizar sus ganancias, los usuarios van a minimizar el riesgo que se acaben estas ganancias. Eso en teoría de juegos se llama *minimum maximorum*, es decir el mal menor. En vez de maximizar sus ganancias a corto plazo, con lo cual éstas serán nulas a mediano plazo, lo que hacemos es ponernos de acuerdo en definir reglas para evitar que se llegue a una situación en la cual las ganancias son nulas.

Es así como funciona el Protocolo de Kyoto. Todos sabemos que tiene un costo de oportunidad el reducir sus emisiones de CO₂ para cualquier país, rico o pobre. Este costo es imprescindible, puesto que todos sabemos que el crecimiento de las emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero de los últimos cincuenta años ha tenido un impacto muy negativo para el conjunto del planeta. Nuevamente hay la solución teórica de dejar que las reglas del mercado apliquen, y habrá beneficiarios y perdedores, habrá palmicultura en Rusia pero en África subsahariana probablemente no habrá donde vivir porque ni siquiera habrá agua. Es la solución apocalíptica del “todo mercado”. La solución del “todo Estado” no aplica, en un sistema de países soberanos y de estados democráticos, no hay tal cosa como un gobierno mundial. Es un error haber asimilado la gobernanza ambiental global a un gobierno mundial de los comunes. Eso no existe. Lo que existe es una situación intermedia que es muy comparable a la situación que describe Ostrom a partir del modelo de Hardin. Esto se suele llamar la teoría de los regímenes. Los estados elaboran ciertas reglas, como el Protocolo de Kyoto, la Agenda XXI, las convenciones, etc. Hay una serie de instrumentos legales internacionales que son de dominio del derecho blando y traducen precisamente esta negociación de contratos vinculantes entre los estados, que no solucionan el problema pero mitigan los efectos perversos de una situación.

Eso se puede asimilar a un costo de cumplimiento. En efecto, tenemos actores que no son vendedores y compradores sino usuarios, pero como en el mercado, estos actores fijan reglas, regulan el intercambio, aceptan límites a su libertad o frenan sus cálculos egoístas con el afán de preservar el futuro. El optimismo de Ostrom radica en que si estos acuerdos vienen de los propios actores, se elimina el problema del acceso a la información incompleta, porque los usuarios están informados en la misma medida de la capacidad de carga del recurso. No estamos en una situación de información desigual, donde uno sabe y el otro no, y desde luego en un juego de transacción básica, donde se maximizará el valor agregado de un predio. Pueden acudir a fuentes de información complementaria, pero todos se supone que lo hacen con el mismo costo, entonces no se genera un desequilibrio ni un crecimiento exponencial del costo para fijar estas reglas de uso. La segunda lección de este ejemplo es que uno observa la creciente complejidad de los arreglos institucionales y obviamente ello justifica que estos arreglos sean objeto de un análisis particular. No se pueden tratar, como lo hace la teoría de juegos, como meras variables o fuera de control o secundarias, en sí constituyen un problema de análisis.

La tesis del institucionalismo de la elección racional

Finalmente quisiera abordar dos ideas complementarias a partir del texto de Shepsle (2006), que ofrece una buena síntesis de la discusión sobre el neo-institucionalismo de la elección racional. Primero, la noción de institución aquí se puede entender como una variable exógena o endógena del proceso y de las interacciones sociales. En la concepción de North, la variable es exógena porque impone reglas desde el exterior a los actores. Es típico de los tratados comerciales, de los tratados internacionales o de la legislación nacional, el enmarcar una negociación en un proceso legal o normativo. No es que se impone por un actor exógeno, sino que los actores están desposeídos de su capacidad de control y confían en que, por parte de las entidades públicas y de terceros privados reconocidos como legítimos, se puede ejercer un control y sancionar, desde luego, desviaciones en estas relaciones. Al revés, vemos con Ostrom que los actores fijan o aceptan cumplir con reglas, porque sino, no hay juego. Para cada participante de un juego, las reglas son exógenas y son negociables, son instituciones. Esto resume buena parte de la discusión económica sobre el neo-institucionalismo. Las instituciones, desde el neo-institucionalismo de la elección racional, son modelos de equilibrio negociados para facilitar la acción. Excluimos en este sentido las instituciones que resultan de contingencias históricas, que son las que interesan el neo-institucionalismo histórico. Hay una trayectoria institucional. Comentaba en otra parte que los sistemas electorales o los regímenes políticos resultan de una adecuación paulatina - salvo en momentos particulares donde se da una ruptura - de una adaptación a contextos locales, culturales, históricos. Estas instituciones van a orientar el curso de la vida social, económica y política de estos países. Ahora, desde la perspectiva económica, sigue siendo dominante la preocupación por las conductas, pero uno observa que estas conductas no son libres, no son desreguladas y sobre todo no se rigen por los intereses, en el sentido de la teoría de la elección racional, también heredan. Desde un nivel macroteórico, podemos encontrar una explicación conductista a la creación de instituciones. Es la idea de North: las instituciones son producto de conductas racionales. Pero no es lo que nos interesa aquí, lo que nos interesa es que estas instituciones se heredan. Son renegociadas, por ejemplo los términos del contrato, la ley, las reglas de conducta en el mercado son negociadas, pero antes de ser negociadas se heredan, no solo de manera histórica sino también en una dimensión económica. El valor de estas instituciones radica en mitigar los costos de transacción de los actores. Si no los mitigan para cada actor, lo hacen para el conjunto de actores, pero en gran parte lo hacen al nivel individual.

El otro aspecto interesante de este texto es la distinción entre instituciones estructuradas y no-estructuradas. Decimos que la definición más general de una institución es que es robusta en el tiempo, la cualidad de una institución es que es estable. Eso es lo que le hace valiosa o justifica su aparición. Esta estabilidad puede ser formal o informal, puede ser estructurada o implícita. Nuevamente, en los intercambios económicos vamos a encontrar un sinúmero de ejemplos de prácticas implícitas que trascienden la norma, el contrato, la ley o el reglamento. El reglamento nos da, por ejemplo normas de calidad, nos dice a qué horario se abre y se cierra el mercado, nos dice cuáles son los mecanismos de definición del precio, si es una bolsa o si es centralizado por unos pocos actores. Los mecanismos son reglas implícitas que tienen mucho más que ver con la cultura organizacional. Pensemos por ejemplo en el hecho que los comercios abran los días feriados y los fines de semana. Aquí, en una economía mercantilizada nadie se extraña de que los supermercados abran el domingo, pero en otros países esto es absolutamente impensable, la ley lo prohíbe: punto. Asimismo, respecto a la circulación de los bienes y servicios, hay países donde los productos importados y las transacciones financieras en el exterior están sujetas a un impuesto o un gravamen especial, mientras que en otros países esto es herético o inadmisibles. Vemos que hay dos dimensiones en estas reglas. Hay una dimensión formal, estructurada, y una dimensión que las hace

viables, aceptables. Ello vale para todo tipo de regulaciones. Ninguna regulación es el producto de un cálculo, de un *minimum maximorum*. En realidad hay otra cosa que interviene en la discusión sobre la regulación de las transacciones, y esta otra cosa es en gran parte un *habitus*, en el sentido dado por Bourdieu. Más allá de las instituciones e incluso asociadas a las instituciones formales hay códigos, reglas implícitas que las refuerzan o la desvirtúan. Cuando decimos “hecha la ley, hecha la trampa” o “la ley se acata pero no se cumple”, expresamos que la ley se impone a todos pero no es efectiva, y eso traduce un *habitus*, una institución no-estructurada.

En conclusión, ¿cuáles son los límites de los aportes de la elección racional al neo-institucionalismo? El primer límite que destaca Shepsle atañe a la racionalidad. Los actores tienen una racionalidad limitada, desde luego hacer descansar en esta racionalidad el fundamento de una institución dejará siempre un punto ciego, un nivel no explicable, que llevará a una regresión infinita para encontrar una explicación a las conductas institucionales. El segundo aspecto es el enfoque conductista, seguimos con una aproximación individual y no sistémica a las instituciones, asumiendo como premisa que estas conductas individuales hacen que el sistema funcione, que el sistema es producto de las conductas. Ahora bien, sabemos que hay ciertos problemas que no son asimilables a problemas de interacciones individuales. Hay un desfase entre los efectos inmediatos y diferidos de una acción. Típico de la gestión de los bienes comunes es que el beneficio es inmediato y el costo diferido; el beneficio es individual y el costo colectivo. Desde luego, las instituciones que deben enmarcar estas conductas se enfrentan a problemas que no son solo problemas de conductas individuales sino también de acción colectiva. El tercer punto es el problema de los costos transaccionales, que lleva también a una especie de regresión infinita. Los costos transaccionales incluyen la adquisición de información, el seguimiento de la ejecución de un acuerdo, el cumplimiento de los compromisos, etc. Pero más allá de cada caso particular, vemos la complejidad de medir y evaluar estos costos transaccionales al nivel colectivo, en particular con el Estado de bienestar social, cuando el Estado asume un rol de actor económico.

Conclusión

¿Qué nos dicen las tipologías del neo-institucionalismo? Nos dicen que hay varias maneras de aplicar un mismo enfoque, que consiste en identificar una relación causal entre las instituciones y las conductas. Lo interesante de eso es ver cómo una teoría *a priori* difusa, en los años 1980, va estructurándose en una macro-teoría y asimilando las teorías de alcance medio. Las teorías de redes, ciertas teorías feministas, ciertas teorías de la elección racional, ciertas teorías históricas son afines con el neo-institucionalismo. ¿Por qué? El dilema está en el objeto, en realidad todo cambia según si uno observa las instituciones como objeto por explicar, como variables dependientes, o si uno las utiliza como explicaciones, como variables independientes. No nos sirve mucho esencializar las instituciones como lo hacía el institucionalismo clásico, al tratar de discutir al infinito sobre las mejores instituciones. Eso no es el punto. Eso es un elemento y se ha vuelto un tema de análisis, por ejemplo, la reforma del Estado es un tema de análisis, como la reforma administrativa, pero no es el fin de un enfoque teórico, no da lugar a un enfoque teórico propio. Una pregunta relativa a las mejores instituciones posibles va a movilizar distintos enfoques teóricos, no necesariamente neo-institucionalistas. Lo mismo pasa con muchos problemas de las ciencias sociales, como la gobernanza, las redes, el desarrollo sostenible, etc. y es que el objeto no da necesariamente lugar a una teoría. Más bien el objeto convoca a una discusión, a varias teorías, y la mejor es la que encuentra una explicación más robusta de lo que pretende explicar. De ahí el doble problema de formulación de la explicación y de la problemática. Eso tiene un límite: hay problemáticas más sensatas que otras.

El problema que teníamos en los años 1990 consistía en determinar un enfoque común a varias disciplinas. Hasta Hall y Taylor, era de discutirlo, pues los tres enfoques que destacan no

hacían paradigma. Veinte años después, me parece que hemos dado un gran salto y podemos encontrar este paradigma. Creo que la explicación o la dimensión cognitivista que veían estos autores no explica de manera satisfactoria el rol de las instituciones en las conductas. En esta tensión entre los enfoques cognitivos y neo-institucionalistas, la dimensión constructivista del neo-institucionalismo sociológico se ha limitado a la redefinición de las instituciones, en particular con la identificación de instituciones informales. En parte, es afín con la teoría crítica y con la lectura que hacen ciertos autores de los instrumentos de políticas como representaciones y construcciones sociales. Donde discrepo con la idea de Yves Surel (2000) de analizar el cambio de políticas y de instituciones como el producto de un voluntarismo político, es que no encuentro claro el método de análisis, en particular ¿cómo se miden las representaciones que supuestamente estructuran las políticas públicas? Ahí está, quizá, el límite entre el principio de explicación causal y el principio de interpretación. Por ello creo que tenemos que optar por uno u otro, no es tan fácil, como lo pretenden Bruno Palier e Yves Surel (2005), asimilar los enfoques conductistas, cognitivistas y neo-institucionalistas para explicar simultáneamente el rol de las ideas, de los intereses y de las instituciones en las políticas públicas.

Por otro lado, la asociación del análisis institucional con la elección racional consolida la segunda, como modelo, no como teoría. El modelo de elección racional se puede perfeccionar *ad infinitum* porque los casos se crean a partir de la teoría. El método que aplica Ostrom es experimental (Ostrom, 2010), entonces es un método fundamentalmente artificial, es una manera de reproducir interacciones en una situación ideal para observar el efecto de ciertas variables sobre otras. Esto es un modelo, no una teoría. La que queda debilitada es la teoría conductista, es la que deriva de la teoría de elección racional y de su contraparte metodológica que es el individualismo metodológico. Si hemos asumido que una institución no es una aglutinación de individuos, se vuelve muy difícil encontrar una teoría explicativa que parta solamente de las conductas individuales.

Entonces ¿cuál es el aporte del neo-institucionalismo al análisis de las políticas públicas? El punto común a los enfoques neo-institucionalistas radica en la importancia que se da al rol de las instituciones en las interacciones sociales y económicas, luego en los procesos políticos. Partimos de la idea de algunos historiadores de la autonomía del Estado frente a la sociedad, continuamos con la reflexión de la sociología de las organizaciones, en particular con la idea de March y Olsen de una racionalidad no necesariamente instrumental sino más bien coyuntural - la lógica de lo adecuado *versus* la lógica de las consecuencias - y llegamos a entender que en la transformación de las políticas hay varios grados que, en particular, son asimilables a procesos institucionales. En el grado mínimo hay pocos cambios institucionales, hemos visto que se trata más bien de ajustes instrumentales, pero momentos de cambios radicales, los cambios de políticas se explican por cambios institucionales. Este es un punto que cabe enfatizar: es el cambio institucional que origina el cambio de política y no al revés. Eso invalida la idea de Lowi según la cual las políticas hacen la política, pero lo contradice solo en determinadas circunstancias, en coyunturas críticas. Los cambios de paradigmas no se definen por cambios de ideas, se definen por cambios sistémicos, las ideas tienen un rol importante en estos cambios pero no son suficientes, lo que determina la trayectoria, la suerte de estos cambios es su dimensión institucionales. Entonces el va-y-ven entre ideas e instituciones se da de la siguiente manera: en situaciones normales, en coyunturas normales, en etapas de políticas normales, como en las ciencias normales de Kuhn, no hay un cuestionamiento sistémico, no hay un cuestionamiento del orden institucional. El cuestionamiento del orden institucional se da en los cambios de tercer grado, cuando un sistema entra en crisis, así como una ciencia entra en crisis, por su incapacidad a solucionar un problema legítimo, un problema considerado prioritario por la sociedad.

Hasta ahí la analogía con los paradigmas. Es una metáfora. No nos interesa saber si es exacta o no la delimitación entre el paradigma monetarista y el keynesiano, siguen coexistiendo. Las ciencias sociales no funcionan como la astronomía o la biología, porque no hay una prueba final, definitiva, de que el mundo es así y no de otra manera. En eso coincido con Charles Tilly. Pero ¿vale botar el bebé con el agua del baño? No lo creo. Todos entendemos muy bien, a partir del texto de Hall, que está mal interpretado por Surel (2008), que ciertos cambios son paradigmáticos. Si bien es cierto estoy crítico con la idea de un “paradigma del buen vivir”, también estoy consciente de que en algunos países de América Latina estamos viviendo un cambio paradigmático desde mediados de los años 2000 que, si uno lo traduce en términos de política económica, puede entenderse como la respuesta al cambio que se dio en los años 1980 (por un efecto pendular), con los ajustes estructurales de las políticas neo-liberales. Todo el problema es ¿en qué consiste este cambio? Más allá de los discursos y de los programas electorales, en efecto hay que estudiar cómo se está reformando el Estado en nuestros países, cómo está evolucionando el rol de la sociedad civil, en particular (pero no solo) en los procesos políticos, cómo están apareciendo actores no-tradicionales en estos procesos (a lo cual, la ciencia política suele referirse como a la crisis de los partidos políticos), cómo se redefine nuestra relación con el sistema mundial, en particular la economía pero también las relaciones internacionales políticas, diplomáticas, etc.

Estas son las preguntas de investigación que tenemos que hacernos y creo que los enfoques neo-institucionalistas aportan con muchas claves analíticas y más adelante espero mostrar que aportan con muchos aspectos metodológicos a esta actividad. Lo que se debe entender es que una enmienda de la teoría neo-clásica en economía reconozca la importancia de las instituciones, de ahí la “nueva” economía. Pero a la vez es difícil evaluar el aporte de la economía a la optimización de los modelos institucionales en el ámbito de las políticas públicas. Como mencioné anteriormente, hay dos conjuntos de literatura teórica y nos interesa el punto de intersección entre estos dos cuerpos y el enriquecimiento mutuo (*cross fertilization*) que de ello resulta. Pero creo que la teoría neo-clásica llega a sus límites en el momento de cuestionar el modelo de equilibrio general, porque muchos aspectos de las conductas de los actores no son traducibles a un esquema de intereses ni de costos y beneficios. O si nos toca hacerlo, es de una manera muy abstracta, como vimos con los modelos del dilema del prisionero, del *free rider* o del pasajero clandestino. Al revés, me parece que observamos la importancia de incorporar la complejidad de las variables que afectan estas relaciones sin perder de vista la necesidad de explicarlas. Quien dice complejo puede decir, bueno, nada es explicable, todo es relativo. Sin perder de vista la intención de llegar a un nivel de explicación satisfactorio, asumir que no son satisfactorios estos modelos de juego. Lo que hace el neo-institucionalismo económico es plantear un nuevo reto a la teoría económica, más que la teoría económica resuelve problemas institucionalistas.

Observamos que el epicentro se va hacia entender mejor las instituciones, utilizando técnicas y métodos económicos. Eso es muy interesante, porque nos dice que en efecto hay cierta inconmensurabilidad entre estos enfoques, simplemente para definir el dato: ¿qué es la información crítica que necesitamos? No obstante hay un diálogo. No llegamos a una síntesis, y por eso tengo mis dudas sobre la expresión misma de neo-institucionalismo de la elección racional, creo que esta expresión no es exacta, y prefiero hablar de neo-institucionalismo económico, que de cuenta del aporte de la economía al análisis de las instituciones. El neo-institucionalismo de la elección racional deja entender que habría una apropiación del neo-institucionalismo por la economía, cuando lo que hemos visto es que hay una apropiación de la economía por el neo-institucionalismo, lo que es típico de la constitución de un paradigma. La capacidad de procesar objeciones, problemas de otras disciplinas y otros enfoques teóricos es lo que precisamente califica una teoría para paradigma. Una teoría que no puede procesar eso es una teoría que rápidamente encuentra sus límites, como es el caso de la teoría de la elección racional, que empieza por evacuar todos los

problemas que no entran en el modelo para validarlo. Al revés, una teoría que es capaz de procesar las discusiones y adecuarse, adaptar sus tesis y sus conclusiones a estas objeciones está muy calificada y encuentra cada vez un mayor número de adeptos, genera cada vez más estudios empíricos que acogen sus métodos.

Bibliografía citada

- *Cohen Michael, March James, Olsen Johan (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, 17 (1): 1-25.
- *DiMaggio Paul, Walter W. Powell (1999b), "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales". In: P. DiMaggio, W. W. Powell (Comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 104-125.
- Evans Peter, Dietrich Rueschmeyer, Theda Skocpol (Ed.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 390 p.
- *Hall Peter (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.
- *Hall Peter, Rosemary Taylor (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*, 44: 936-957.
- *Hindmoor Andrew (2006), *Rational Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- *Jenkins-Smith Hank, Paul Sabatier (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- *Kingdon John W. (2003/1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman, 254 p.
- *Kuhn Thomas (1971/1962), *La Estructura de las revoluciones científicas*. Mexico D. F.: Fondo de Cultura Económica, 319 p.
- *Lindblom Charles E. (1958), "Policy Analysis". *The American Economic Review*, 48 (3): 298-312.
- *Lowi Theodore Jay (2009), *Arenas of Power*. Boulder, London: Paradigm.
- *Lowndes Vivien (2010), "The Institutional Approach". In: G. Stoker, D. Marsh (Ed.), *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 60-79.
- *March James, Johan Olsen (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- *North Douglass (1993), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- *Ostrom Elinor (2000/1990), *El gobierno de los comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: UNAM-Fondo de Cultura Económica.
- *Ostrom Elinor (2010), "Background on the Institutional Analysis and Development Framework". *Policy Studies Journal*, 39 (1): 7-27.
- *Palier Bruno, Yves Surel (2005), "Les « trois I » et l'analyse de l'État en action". *Revue Française de Science Politique*, 55 (1): 7-32.
- *Peters Guy (2003), *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Madrid: Gedisa.
- *Pierre Jon, Guy B. Peters (2000), *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- *Pierson Paul (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *The American Political Science Review*, 94 (2): 251-267.
- *Pierson Paul, Theda Skocpol (2008/1993), "Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17 (1): 7-38.

- *Shepsle Kenneth (2006), "Rational Choice Institutionalism", in: R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 23-37.
- *Simon Herbert (1991), "Bounded Rationality and Organizational Learning". "Special Issue: Organizational Learning: Papers in Honor of (and by) James G. March" *Organization Science*, 2 (1): 125-134.
- *Skocpol Theda (1985), "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". In: P. Evans, D. Rueschmeyer, T. Skocpol (Ed.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 3-35.
- *Steinmo Sven (2008), "Historical Institutionalism", in: Donatella Della Porta, Michael Keating (Ed.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 118-139.
- *Surel Yves (2008/1995), "Las políticas públicas como paradigmas". *Estudios Políticos*, 33: 41-65.
- *Surel Yves (2000), "The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making". *Journal of European Public Policy*, 7 (4): 495-512.
- *Williamson Oliver (1989), *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 435 p.