

## Why Institutions Matter The New Institutionalism in Political Science

[Por qué las instituciones importan  
El nuevo institucionalismo en la ciencia política]

VIVIEN LOWNDES y MARK ROBERTS

Political Analysis Series

Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013

por CARLOS M. RODRIGUES DE CAIRES

pp. 179-184

Esta obra contiene una revisión teórico-analítica actualizada del enfoque institucionalista en la ciencia política. Su aporte, sin embargo, no se limita a ofrecer un estado del arte, sino que avanza a proponer pautas teóricas y conceptuales útiles para enfrentar los principales retos y desafíos implicados en la investigación de los fenómenos políticos. En ese sentido, su interés para investigadores y académicos de las distintas disciplinas que abordan los asuntos públicos –desde la ciencia política hasta la sociología, pasando por las políticas públicas, la administración y la planificación– no puede ser subestimado.

La tesis central de los autores puede diferenciarse en dos momentos, cada uno correspondiente a una postura determinada. Por un lado, desde una postura «normativa», como ellos mismos la califican, «comprometida», Lowndes y Roberts defienden que la perspectiva institucionalista es la más adecuada para estudiar las transformaciones que actualmente atraviesan las estructuras políticas y los modos de gobernanza. Por el otro, en clave «analítica», subrayan que su capacidad explicativa está siendo beneficiada por el despliegue de un creciente consenso entre las distintas corrientes institucionalistas en torno a un conjunto de conceptos centrales y dilemas claves.

La obra está organizada en ocho capítulos, a lo largo de los cuales los autores van dando forma a su propuesta analítica. En este recorrido, definen la esencia de la postura institucionalista (cap. 1), caracterizan la evolución de este enfoque (cap. 2), problematizan los modos mediante los cuales las instituciones moldean el comportamiento de los actores (cap. 3), analizan el rol de la agencia y el poder (cap. 4), y repasan las convergencias

\* Político (UCV). Magister en Planificación del Desarrollo (CENDES - UCV). Becario de la Maestría de Investigación en Políticas Públicas (FLACSO Ecuador).

Correo-e: cmrc1884@gmail.com

teóricas que están desplegándose en torno a problemáticas centrales como el cambio (cap. 5), la diversidad (cap. 6), y el diseño institucional (cap.7). El último capítulo reúne las conclusiones del texto.

Los autores asumen una concepción amplia de institución, entendida como un fenómeno social que se manifiesta en múltiples niveles y opera en todas las dimensiones de la vida humana, restringiendo o habilitando el comportamiento. En particular, las instituciones políticas moldean por distintas vías las oportunidades que tienen los ciudadanos para hacer oír sus voces, participar en la toma de decisiones y acceder a los bienes y servicios públicos.

Aunque admitir la existencia e importancia de las instituciones no es un hecho exclusivo del institucionalismo, el rasgo distintivo de este enfoque radicaría en su conceptualización de las variables institucionales como la forma más parsimoniosa y directa de explicar la vida política. En ese sentido, se argumenta que estudiar los marcos institucionales dentro de los que operan los actores ofrece una mayor robustez teórica que colocar el foco analítico en las estructuras sociales o económicas, las ideas políticas o el comportamiento directamente observable de los individuos. En línea con esto y frente a la dicotomía inducción-deducción, el institucionalismo se posiciona en un terreno intermedio, procurando producir análisis que estén a la vez teórica y empíricamente informados.

Uno de los principales aportes de esta obra reside en el replanteamiento de la evolución del pensamiento institucionalista. Frente a la manida distinción entre un «viejo» y un «nuevo» institucionalismo, los autores identifican el despliegue de tres etapas o fases en la trayectoria del enfoque, correspondientes a tres momentos propios del desarrollo científico: 1) exploración; 2) expansión y diversificación; y 3) convergencia y consolidación.

La primera fase exploratoria (1930-1970) se benefició del redescubrimiento de aportes dispersos desarrollados en la economía, la teoría organizacional y la ciencia política. Caracterizados en general por una visión formalista de las instituciones, estos trabajos divergían ampliamente en torno al rol del diseño y las fuentes de legitimación. La relevancia de estos planteamientos decayó en la medida en que las jerarquías formales de gobierno perdieron centralidad, lo que abrió las puertas al predominio de teorías «subsociales», primero conductistas y luego racionalistas.

La segunda fase, de divergencia y división, se desplegó entre inicios de la década de los ochenta y finales de los noventa. Aunque partiendo de los supuestos previos según los cuales las estructuras políticas moldean la conducta y son ellas mismas producidas normativa e históricamente, estas perspectivas introdujeron al menos tres innovaciones: 1) la expansión del foco analítico para incluir las convenciones informales y las coaliciones políticas; 2) la adopción de una postura crítica frente a la presencia de valores y relaciones de poder en las instituciones; y 3) el reconocimiento de que, si bien las instituciones

construyen el comportamiento, ellas mismas son creaciones humanas que responden en diferentes grados a la agencia de los actores.

A pesar de partir de esta base común, diversas presiones internas y externas impulsaron la rápida conformación de corrientes y campos. La doble necesidad de diferenciarse del viejo institucionalismo y construir alternativas al supuesto dominante del individualismo, sumado a la convergencia en torno al pensamiento institucionalista de investigadores provenientes de distintas tradiciones, condujo a que se conformaran varias «etiquetas». Las principales corrientes reconocidas —la sociológica, la histórica y la de la elección racional— se caracterizarían por ofrecer variantes analíticas a un conjunto compartido de preocupaciones y problemas.

Finalmente, la tercera fase, denominada de convergencia y consolidación, desplegada desde inicios del siglo XXI, ha estado marcada por el progresivo reconocimiento de superposiciones entre las distintas corrientes institucionalistas. Esto ha sido consecuencia de la convergencia de académicos diversos en torno a un conjunto de problemáticas institucionales fundamentales (agencia, poder, tiempo y espacio), abordadas a partir de un conjunto de conceptos esenciales (reglas, prácticas, narrativas, cambio), recuperados de la primera y segunda etapa. Caracterizar teóricamente esta convergencia es el objetivo precisamente del resto de la obra.

En el capítulo 3, Lowndes y Roberts abordan las interrogantes básicas sobre cómo funcionan las instituciones y de qué manera moldean el comportamiento. Ante los riesgos de estiramiento conceptual supuestos por una noción amplia de institución, los autores advierten que solo son instituciones las que efectivamente afectan el comportamiento de los agentes. De este modo, las instituciones se caracterizarían por ser específicas a un entorno político determinado, gozar del reconocimiento de los actores, producir efectos colectivos y ser susceptibles de descripción y explicación. Por otro lado, los autores afirman el carácter «sobredeterminante» de las instituciones y la existencia de motivaciones mixtas en los actores, argumentando que su comportamiento responde a «prescripciones» que se encuentran insertadas en reglas, prácticas y narrativas.

Siguiendo este argumento, se sostiene que las reglas —directrices formalmente construidas y generalmente escritas— siguen siendo teóricamente muy relevantes, ya que proveen un modo estable de tomar decisiones. Las prácticas, por su parte, se crean, comunican y aplican por fuera de los canales formalmente sancionados. Su interacción con las reglas formales puede responder a patrones muy diversos. En ocasiones, pueden servir de recurso al diseño institucional, pero en otros casos pueden constituirse en barreras para determinados modos de intervención. Las narrativas, finalmente, conforman historias compuestas por elementos explicativos y persuasivos que proveen un sentido de cómo y por qué hacemos las cosas. Ellas materializan valores, ideas y relaciones de poder y se trans-

miten por la palabra hablada o mediante símbolos. Esta distinción entre tres formas o mecanismos de constreñimiento institucional tiene para los autores una utilidad analítica fundamental, ya que del modo en que se combinen —o no— entre sí reglas, prácticas y narrativas depende tanto la estabilidad como el cambio institucional.

Tras caracterizar las instituciones, Lowndes y Roberts abordan un dilema central del pensamiento institucionalista, referido al rol que juegan el poder y la agencia en los procesos institucionales. A partir de una revisión sucinta de las concepciones pluralista, elitista, marxista y posestructuralista, los autores asumen el supuesto de que el poder está socialmente distribuido. Sus efectos constreñidores y habilitadores serían ejercidos, precisamente, a través de las reglas, prácticas y narrativas. En lugar de vincular cada mecanismo a un determinado alcance temporal, en la obra se destaca que los tres modos de influjo institucional tienden a producir efectos a corto, mediano y largo plazo, siendo la ponderación específica de la influencia de cada uno un asunto de análisis empírico.

A partir de estas precisiones, los autores asumen una concepción de agencia basada en dos capacidades: la de actuar, sea facilitados u obstaculizados por las mencionadas configuraciones institucionales; y la de imponer la voluntad propia sobre el contexto u otros actores. Lejos de las perspectivas que limitan el rol de los actores a los momentos «fundacionales», para Lowndes y Roberts los agentes operan continuamente como emprendedores creativos que interpretan las reglas, les asignan casos y adaptan, o incluso resisten su control.

Esta perspectiva atiende a una concepción de agencia basada en cinco «C». De acuerdo con este planteamiento, la agencia opera de modo colectivo, mediante coaliciones. Estas se forman con intenciones contestatarias, vinculadas a los esfuerzos de cada una por imponer las configuraciones institucionales preferidas. Estos esfuerzos se insertan en procesos acumulativos, que tienden a generar efectos no previstos inicialmente por los actores. Los agentes desarrollan también actividades combinatorias, mediante las cuales ligan instituciones e ideas de modo estratégico, aprovechando las desalineaciones institucionales para reforzar sus posiciones e intereses. A pesar de todo ello, los actores siguen estando constreñidos por múltiples factores que limitan su capacidad de actuar y su habilidad para lograr los impactos deseados.

En el capítulo 5, Lowndes y Roberts analizan el problema central del cambio institucional. Tras repasar las concepciones que han predominado en torno a este fenómeno en las distintas corrientes institucionalistas, los autores señalan la emergencia en la tercera fase de una concepción más compleja, basada en tres supuestos: 1) el cambio gradual puede tener efectos transformadores; 2) el cambio puede derivarse de factores endógenos tanto como exógenos; y 3) los agentes juegan un rol clave tanto sobre el cambio como sobre la estabilidad institucional.

Dos variables claves permiten clasificar y analizar las diversas propuestas analíticas elaboradas bajo estos supuestos. Por un lado, el ritmo del cambio —incremental o puntuado—, por el otro, el balance entre estructura y agencia —a favor del primero o la segunda—. Los cuatro tipos derivados del cruce entre estas variables dan cuenta de la complejidad del cambio, cuya explicación exige considerar la interacción entre instituciones, actores y contexto. De este modo, el cambio puede ser consecuencia del debilitamiento de la alineación entre reglas, prácticas y narrativas; de la acción estratégica de agentes que, buscando avanzar sus objetivos, aprovechan estas ambigüedades, recombinan elementos viejos y nuevos o manipulan instituciones opuestas; o, finalmente, de la ocurrencia de cambios en los ambientes institucionales, los cuales se transmiten a lo largo del tiempo y el espacio por medio de complejas cadenas de interacción.

El capítulo 6 está dedicado a indagar sobre la gran diversidad institucional dominante en el panorama empírico, contradictoria con los supuestos de convergencia asumidos por los institucionalismos de segunda generación. En la actual tercera fase, el énfasis estaría colocado en teorías generativas, que conciben las instituciones como específicas al contexto y muy contingentes. Tal diversidad no sería, sin embargo, absoluta, y estaría delimitada por los factores de tiempo, espacio, agencia y poder.

Para los autores, las instituciones son por definición conflictivas y ambiguas, y se encuentran normalmente «insertadas» en arreglos multiniveles. Esta idea los conduce a reconocer que la reproducción y la generación institucional tienden a coexistir. La semejanza y la diversidad no serían así estados fijos sino que responderían a patrones dinámicos de convergencia y divergencia.

Estos patrones están determinados por dinámicas temporales y espaciales, las cuales generan «efectos contingentes». Estos efectos no responderían a fuerzas macroestructurales sino a la propia agencia y a la presencia de la indeterminación en la toma de decisiones, es decir, a las dificultades que tienen los agentes para prever los efectos de sus acciones en entornos muy complejos y diferenciados. Además, estas contingencias tienden a cruzar «fronteras» entre dominios espaciales e instalarse en distintas escalas temporales, correspondiendo su configuración a la propia naturaleza conflictiva de los procesos de reforma institucional y a la propensión consecuente a forjar compromisos ambiguos y difusos.

Al hacer énfasis en la existencia de efectos contingentes en el tiempo y en el espacio, los autores ponen en duda las distinciones analíticas entre «viejas» y «nuevas» instituciones, así como entre la institución y su entorno. En efecto, las viejas reglas pueden cooptar o absorber a las nuevas, o en su defecto establecerse en un régimen paralelo, pero nunca desaparecen; siempre pueden ser recordadas y reincorporadas. Del mismo modo, las reglas de un dominio institucional suelen interactuar con las de otros dominios, siendo el resultado más habitual de estos encuentros transinstitucionales la diversificación y la recombinación.

Finalmente, en el capítulo 7 se evalúan las oportunidades que tienen los actores de «diseñar» instituciones. Lowndes y Roberts conciben el diseño como «bricolaje institucional», esto es, el resultado del trabajo creativo de diversos emprendedores que buscan recombinar y expandir sus recursos institucionales en la medida en que hacen frente a nuevos desafíos contextuales. Se trata para los autores de la única vía posible hacia la innovación institucional. Este proceso operaría a través de cuatro estrategias: 1) la recuperación, referida a la activación de recursos institucionales previamente existentes para que sirvan a nuevos objetivos; 2) el traslado, es decir, la transferencia de recursos de un espacio de acción a otro, generalmente gracias a actores que operan en varios ambientes institucionales; 3) la cesión en préstamo, atribuida a la transferencia de elementos entre agentes a través de redes que cruzan distintos ámbitos institucionales; y 4) el olvido, la renuncia deliberada a mantener activa una institución existente, conculcándole el acceso a recursos esenciales para su sostenimiento.

A partir de estas precisiones, los autores identifican la paradoja que cruza todo esfuerzo de diseño institucional: siendo una aspiración constitutiva de la vida política, los grandes proyectos de reforma institucional tienden a fallar debido a las relaciones de poder establecidas en los arreglos institucionales y al carácter «anidado» de las instituciones. Esta paradoja remite a la discusión sobre los principios del «buen diseño» y la tensión existente entre ellos. La robustez, por un lado, se asocia a la claridad de los valores que guían el diseño y a la efectividad de su aplicación por «terceras partes». Por el contrario, la revisabilidad se vincula con la flexibilidad —capacidad de aprendizaje y adaptación en el tiempo— y la variabilidad —tolerancia a amplios grados de variación en función de las particularidades locales—. Como advierten los autores, en la medida en que las reglas diseñadas mediante estas estrategias de bricolaje generen equilibrios dinámicos entre robustez y revisabilidad, mayores serán sus posibilidades de permanencia en un entorno en permanente cambio.

Como se evidencia en este corto repaso, el libro ofrece aportes muy valiosos para comprender problemáticas de investigación claves en la agenda institucionalista. Como reconocen Lowndes y Roberts, el institucionalismo aspira a desarrollar explicaciones robustas teóricamente, pero también ricas y detalladas empíricamente. Esta obra ofrece orientaciones muy claras en esa dirección. Por ello, puede ser considerada una referencia obligada para quienes, desde la ciencia política, pero también desde el análisis de políticas públicas, la planificación y la administración pública, intentan materializar el potencial teórico, analítico y empírico que se anida detrás de una frase aparentemente simple: las instituciones importan.