

El análisis institucional más allá del “nuevo institucionalismo”*



Institutional Analysis beyond the “New Institutionalism”

Juan Antonio Le Clercq Ortega**

SUMARIO

1. Introducción / 2. Un acercamiento a las perspectivas institucionales contemporáneas / 3. ¿Es posible un enfoque institucional integrado? / 4. Conclusión

RESUMEN

Este ensayo analiza y presenta una propuesta de clasificación de las principales perspectivas institucionales contemporáneas, buscando distinguir los atributos propios de distintas interpretaciones sobre lo que son y hacen las instituciones. Se enfatiza en especial que la etiqueta “nuevo institucionalismo” difícilmente permite destacar las particularidades y aportes de la diversidad de enfoques existentes en el análisis institucional. Se argumenta que es necesario desarrollar un enfoque capaz de integrar contribuciones generadas en los últimos años desde diferentes corrientes teóricas. Desde esta perspectiva, un enfoque explicativo más complejo requiere reconocer la importancia de elementos endógenos y exógenos en el análisis, identificar forma de conducta endógena más allá de equilibrios en las expectativas de los actores, así como integrar mayor énfasis en capacidades institucionales, historia institucional y principios rectores.

PALABRAS CLAVE: Instituciones, análisis institucional, reglas del juego, equilibrio.

ABSTRACT

This essay analyzes and presents a proposal for the classification of contemporary institutional perspectives, seeking to distinguish the different elements of interpretations of what institutions are and do in social life. Emphasizes that the “new institutionalism” label hardly allows us to recognize the particularities and contributions of the diversity of approaches for institutional analysis. Argues that it is necessary to develop a theoretical approach capable of integrating contributions from different perspectives. From this perspective, a more complex explanatory approach requires recognizing the importance of endogenous and exogenous elements for the analysis, to identify endogenous form of conduct beyond equilibrium expectations and to confer greater emphasis on institutional capacities and institutional history and of guiding principles.

KEYWORDS: *Institutions, institutional analysis, rules of the game, equilibrium, Ideology, Political Parties, Mexico.*

* Texto recibido el 2 de junio de 2015. Aceptado el 6 de noviembre de 2015.

** Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Profesor de tiempo completo en el Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, UDLAP. Twitter: @ja_leclercq
De Política, REVISTA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS, Año 3, núms. 4/5, Enero–Diciembre 2015, pp. 61–79.

Este trabajo consta de cuatro partes. En la Introducción discutimos sobre la importancia de analizar las diferentes perspectivas institucionales contemporáneas más allá de la referencia general a la existencia de un “nuevo institucionalismo”. En la segunda parte, *Un acercamiento a las perspectivas institucionales contemporáneas*, identificamos y clasificamos los principales atributivos de diferentes teorías institucionales. Posteriormente, en *¿Es posible un enfoque institucional integrado?*, argumentamos sobre la importancia de desarrollar un enfoque que articule elementos desarrollados desde diferentes perspectivas. Finalmente, en la conclusión retomamos las ideas centrales.

1. Introducción

En las últimas décadas se ha incrementado el interés por explicar la forma en que la acción humana ocurre dentro de un contexto de restricciones que enmarcan la conducta, delimitando lo que las personas o grupos pueden hacer como miembros de una sociedad determinada. Esta discusión, que se ha articulado en las ciencias sociales contemporáneas bajo la denominación de “nuevo institucionalismo”, representa un intento por repensar los fundamentos estructurales de la vida social (Skocpol 1985) como respuesta al predominio de perspectivas centradas en elecciones individuales orientadas a maximizar la utilidad.

¿En qué consiste la agenda explicativa de este “nuevo institucionalismo”? En principio cabe señalar no tiene ninguna relevancia o valor analítico enfocar el análisis institucional simplemente enunciando la existencia de un “nuevo institucionalismo”, en tanto esta no es una familia de pensamiento cohesionada en torno a una agenda metodológica común. Lo que en realidad existe es un conjunto de perspectivas diferenciadas cuyo interés central es entender qué hacen las instituciones, cómo y cuándo cambian, cómo se puede medir su desempeño y de qué forma restringen o moldean la conducta individual y colectiva. Perspectivas que tienen su origen en tradiciones teóricas diferenciadas, que asumen interpretaciones contrapuestas sobre las motivaciones de la conducta y cuyas conclusiones, su visión sobre lo que son y hacen las instituciones, no tienden a ser necesariamente coincidentes.

La noción de “nuevo institucionalismo” por sí misma no contribuye a identificar y distinguir las particularidades de los diferentes enfoques del análisis institucional contemporáneo. Representa una etiqueta cuyo mérito consistía en su momento en distinguir la irrupción de diversos

enfoques institucionales, principalmente durante la década del noventa, en comparación y a diferencia de las perspectivas más tradicionales e históricas en las ciencias sociales. Lo relevante en todo caso, es identificar las características particulares de los diferentes enfoques que buscan explicar lo que hacen las instituciones y las consecuencias que esto tiene para el análisis en ciencias sociales.

En este ensayo analizamos algunas de las principales corrientes que convergen en el análisis institucional contemporáneo, distinguimos sus elementos conceptuales particulares y presentamos una propuesta de interpretación orientada a integrar elementos derivados de diferentes enfoques teóricos como estrategia para enriquecer el estudio de las instituciones.

2. Un acercamiento a las perspectivas institucionales contemporáneas

De acuerdo con Peters (1999), mientras que el “viejo institucionalismo” tendía a priorizar la descripción y análisis de las instituciones desde el estudio de la ley, el estructuralismo, el comparativismo holístico, el análisis normativo o los procesos históricos, el “nuevo institucionalismo” retoma algunas de estas preocupaciones tradicionales, pero los complementa y transforma a través de nuevos acercamientos teóricos (teoría de juegos, análisis organizacional, costos de transacción o acción colectiva), recurriendo a metodologías de investigación empírica y cuantitativa o incorporando herramientas para el análisis derivadas desde la teoría de la elección racional.

Distintos autores han propuesto criterios para clasificar las principales corrientes en las que se puede dividir el análisis institucional contemporáneo. Crawford y Ostrom (1995), distinguen entre las instituciones entendidas como normas, reglas o equilibrios. Hall y Taylor (1996), en una de las tipologías más citadas, separan el “nuevo institucionalismo” en enfoques de elección racional, sociológico e histórico. Goodin (1996) enmarca disciplinariamente al “nuevo institucionalismo” en historia, sociología, economía, ciencia política y teoría social. Peters (1999) presenta una clasificación más amplia que abarca al institucionalismo normativo, de elección racional, sociológico, histórico y empírico, hasta incorporar modelos de representación de intereses y la perspectiva internacional. Rhodes, Binder y Rockman (2006), proponen un acercamiento distinto al resaltar la existencia de aproximaciones desde la elección racional, la historia, el constructivismo y las redes sociales. Shepsle (2006a y 2006b)

distingue entre equilibrio institucional, una forma de juego exógenamente definida como reglas del juego que constriñen elecciones individuales, de instituciones como equilibrio, entendidas como punto focal o arreglo endógeno derivado de la coordinación de las estrategias de los mismos actores. Greif y Kingston (2011) retoman la misma distinción a partir de la elección racional y enfatizan la diferencia entre instituciones entendidas como reglas y como equilibrios. Mientras que Campbell (2004) se basa en la clasificación propuesta por Hall y Taylor (1996), para señalar que una interpretación de las instituciones cruza transversalmente a través de la sociología, la economía y la ciencia política.

Como resultado de los desacuerdos existentes entre y al interior de las diferentes tradiciones, desde los años noventa se puede identificar un segundo movimiento en el análisis institucional preocupado por “un diálogo más constructivo que explore las formas en que estos paradigmas podrían complementarse y conectarse entre sí” (Campbell 2004: 2-4). Desde esta perspectiva, ningún enfoque es suficiente por sí mismo para explicar la complejidad de los procesos de interacción social y el cambio institucional, por lo que resulta indispensable combinar criterios en modelos de análisis más complejos (Lichbach y Seligman 2000; Ben-Ner y Putterman 1999; Katznelson y Weingast 2005; North 2005; Greif y Kingston 2011). Este acercamiento será retomado como parte de nuestra argumentación en la última parte de este ensayo.

Es posible identificar un conjunto de elementos comunes que conectan a los diferentes enfoques del análisis institucional. En primer lugar, el interés por entender a las instituciones responde a la necesidad de acotar los supuestos de la teoría de la elección racional y, por lo mismo, de definir los límites bajo los cuales los individuos y grupos interactúan y los fundamentos sociales que hacen posible la elección misma.

En segundo lugar, la comprensión de las instituciones no se reduce a una descripción de reglas o estructuras formales, las explicaciones se orientan a identificar mecanismos, en ocasiones micro-fundamentos, que permitan entender la forma en que los constreñimientos institucionales delimitan, regulan o moldean específicamente la conducta, determinando con ello los resultados sociales. En este sentido, se reconoce que las instituciones importan para entender las interacciones sociales y sus resultados, aun cuando no haya necesariamente un acuerdo al respecto de cuáles son los mecanismos causales que explican mejor esta dinámica.

En tercer lugar, las diferentes perspectivas tienden a reconocer la importancia de integrar a su análisis tanto las instituciones formales como a las informales. Lo cual se puede traducir en una distinción entre explicaciones

“gruesas” (*thick*), preocupadas por identificar la importancia de valores, normas, símbolos, pensamiento colectivo, roles integrativos o en sí la cultura misma, y explicaciones “delgadas” (*thin*), centradas prioritariamente en las consecuencias de los atributos formales de las instituciones, tales como reglas, leyes, sentidos de lo apropiado o incluso equilibrios (March y Olsen 1989; Powell y DiMaggio 1991; Young 2002; North 2005)

También existe coincidencia en la importancia de explicar la dinámica del cambio institucional y en reconocer el predominio de formas de transformación graduales o de carácter evolutivo frente a la ruptura radical. Sin embargo, la interpretación de las causas que detonan el cambio, sus mecanismos explicativos, la forma en que se materializa y el rol de la intencionalidad de los agentes, suele ser objeto de disputa entre las diferentes perspectivas (Campbell 2004; Kingston y Caballero 2009).

De acuerdo con Przeworski (2004: 527) hay una tendencia creciente a entender a las instituciones como variables endógenas, que se crean y reproducen por condiciones internas y no por factores exógenos predeterminados fuera del mismo modelo explicativo. Sin embargo, esta es una posición fuertemente disputada incluso dentro el institucionalismo económico o de elección racional, y suele explicar la división entre enfoques centrados en reglas y en equilibrios (Calvert 1998; Tsebelis 2000; Shepsle 2006b; Greif y Kingston 2011).

Figura no. 1
Perspectivas institucionales contemporáneas

Enfoque	Interpretación	Autores
Sociológico	Marcos de significado y pensamiento colectivo que al ser reproducidas estructuran las relaciones sociales, dotan de sentido a la realidad, confieren identidad, moldean la conducta y generan memoria pública.	Douglas, Friedland, Hay, Nee, Brinton
Organizacional	Reglas, normas, procesos, rutinas, roles y creencias que al reproducirse cotidianamente funcionan como sentidos de lo apropiado y generar procesos de integración.	March y Olsen, DiMaggio y Powell, Scott, Simon.
Reglas del juego	Constreñimientos que enmarcan las interacciones definiendo horizontes de certidumbre intemporal, aunque estableciendo costos de transacción y efectos distributivos desiguales.	North, Williamson, Levi, Shepsle, Eggerston, Alston, Weingast, Ayala Espino, Knight.

Acción colectiva	Reglas que se constituyen como soluciones al dilema de la acción colectiva y establecen incentivos para la cooperación social, la garantizar dotación de bienes públicos o el manejo de recursos de uso común.	Ostrom, Lichbach, Barret, Oakerson, McGinis, Hardin.
Equilibrio	Punto de convergencia de las expectativas y estrategias de los jugadores individuales, que emergen como regularidades y patrones de conducta duraderas de carácter endógeno.	Tsebelis, Calvert, Przeworski, Greif.
Internacional	Las relaciones internacionales no ocurren en un contexto anárquico, sino dentro de un contexto estructurado por la existencia diferentes tipos de regímenes internacionales y nacionales.	Krasner, Keohane y Víctor, Young, Morin y Orsini, Oberthür y Gehring. Paavola.
Histórico	Reglas, normas o equilibrios que sólo pueden ser entendidos como parte de los procesos de los que emergen y evolucionan a lo largo del tiempo.	Evans, Rueschemeyer Skockpol, Steimo, Thelen, Pierson, Acemoglu y Robinson.
Conductista	La existencia de reciprocidad fuerte y la arquitectura de la elección obligan a revisar los presupuestos tradicionales sobre la conducta, la cooperación, la existencia de normas sociales y mecanismos para elegir por <i>default</i> .	Gintis, Bowles, Boyd, Fehr, Thaler, Sunstein.
Mejores prácticas para la gobernanza	El fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades son centrales para el surgimiento de una gobernanza efectiva. Es posible transmitir hacia los países en desarrollo las experiencias exitosas de diseño y cambio institucional.	Agencias internacionales: BID, IEA, OCDE, ONU, WB
Deontológico	La definición de los principios que fundan a las instituciones es tan importante como sus consecuencias.	Rawls, Dworkin, Rothstein, Ackerman, Ripstein.

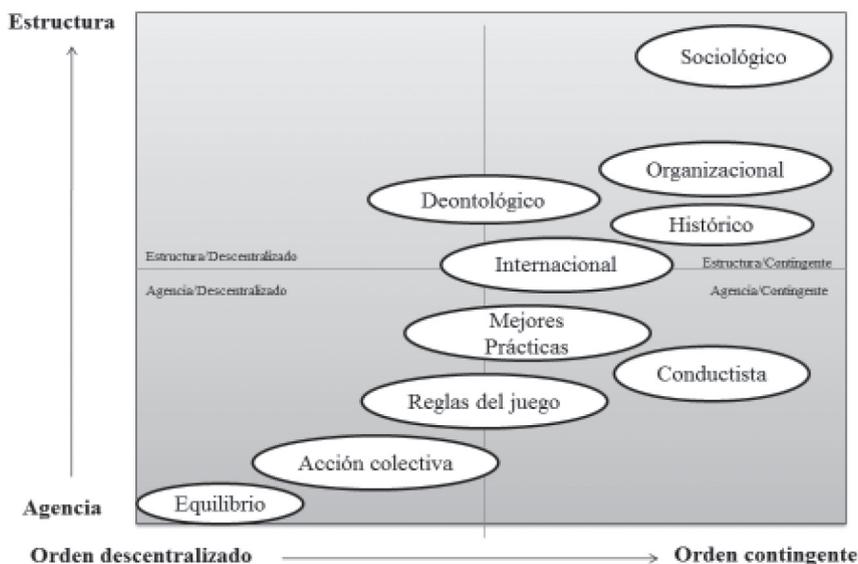
Fuente: Elaboración propia.

Más allá de este conjunto de características compartidas en lo general, los “institucionalismos” se distinguen por la diferencia de sus estrategias explicativas, la forma en que definen el ámbito propio de las instituciones, la relación que establecen entre la conducta, las interacciones y los constreñimientos, así como por las consecuencias que de esto se desprenden para la interpretación de la vida social. En la *Figura 1* se identifican algunos de los enfoques institucionales contemporáneos predominantes así como perspectivas que han incorporado el cambio institucional como un elemento central en la construcción de sus explicaciones. Como puede observarse, a pesar de partir de una preocupación común sobre lo que hacen las instituciones, sus objetivos, fundamentos, criterios para el análisis y la definición de conceptos centrales se caracterizan por profundas diferencias más que por la existencia de un consenso conceptual o metodológico.

Las diferentes perspectivas institucionales pueden ser a su vez distribuidas espacialmente (*Figura 2*) a partir de la contraposición gradual de dos dimensiones: 1) ¿El enfoque otorga prioridad explicativa a la agencia o a la estructura?; 2) ¿El orden institucional se entiende producido por las acciones descentralizadas de los actores o como un producto socialmente contingente que no depende de los intercambios individuales?

De esta forma, en los extremos se ubican el institucionalismo de equilibrio como orden descentralizado que enfatiza la agencia, y el enfoque sociológico que refleja la existencia de un orden socialmente contingente fuertemente estructurado. Es importante destacar que la mayoría de los enfoques asume un predominio de explicaciones centradas en la agencia, pero que incorporan en algún grado constreñimientos exógenos más cercanos al orden contingente. En los casos del institucionalismo histórico y conductista se reconoce en mayor grado la existencia de un orden contingente que no depende necesariamente de la elección o las decisiones descentralizadas de los individuos, pero que se distinguen claramente por el peso que otorgan en sus modelos a la agencia frente a condicionamientos estructurales. Finalmente, el enfoque organizacional reconoce la importancia de la agencia pero la restringe a partir del énfasis en las funciones integrativas de procesos y rutinas que no dependen de la elección individual.

Figura no. 2
Distribución Espacial Perspectivas Institucionales



Fuente: Elaboración propia.

A partir de la contraposición entre agencia y estructura y de orden generado en forma descentralizada o como producto socialmente contingente, podemos entender las diferentes formas en que se ha intentado definir lo que significan las instituciones en la vida social. Para North (1990), en lo que puede considerarse la definición canónica, las instituciones son las reglas del juego humanamente creadas, formales e informales, que dan forma a las interacciones entre los individuos y estructuran los incentivos para los intercambios en una sociedad. Mientras que para March y Olsen (1989) abarcan reglas, procesos, rutinas, normas, convenciones, roles, formas organizativas, creencias, códigos, culturas y conocimientos que al reproducirse como sentidos de lo apropiado, permiten integrar a los individuos a las organizaciones y determinan el sentido de la vida social. Desde un enfoque aún más estructural y contingente, para Douglas (1986), se entienden incluso como formas de pensamiento colectivo que confieren identidad, generan memoria pública y posibilitan el que las personas puedan realizar tanto elecciones rutinarias como de vida o muerte.

En los enfoques derivados desde la teoría de la elección racional, las definiciones retoman el criterio de reglas del juego o asumen una perspectiva centrada en la convergencia de expectativas individuales. Ostrom (2005) las entiende como prescripciones para organizar todas las formas de interacciones sociales repetitivas y estructuradas. Knight (1992) las define como reglas de conocimiento público, significado compartido y reconocido, que establecen el marco bajo el que ocurren las interacciones y los intercambios entre individuos o entre colectivos organizados. Mientras que Young, *et al.* (2008) se refieren a conjuntos de derechos, reglas y procesos decisorios que designan roles, enmarcan la vida social y permiten los intercambios.

Bajo la influencia de la teoría de juegos y la interpretación del equilibrio de Nash¹, para Tsebelis (1990) son las reglas formales de los juegos políticos y sociales recurrentes entendidas como equilibrios. Mientras que Calvert (1998) también destaca tipos de equilibrio o puntos de convergencia producidos por la interdependencia de las expectativas individuales. Shepsle (2006a y 2006b) distingue entre la existencia de un equilibrio institucional como equilibrio exógeno y estructuralmente inducido, de las instituciones como equilibrio entendidas como arreglo endógeno derivado de la coordinación de las estrategias de los jugadores. Finalmente, Greif (2006) señala que si bien las instituciones consisten en sistemas de reglas, creencias, normas y organizaciones, lo son únicamente en tanto generan regularidades en la conducta social. Lo cual implica que las reglas o constreñimientos exógenos no suponen la existencia de instituciones, sino únicamente cuando se traducen en regularidades de conducta endógenas.

Las instituciones, sean entendidas como reglas del juego, normas o sentidos de lo apropiado, constituyen un horizonte de certidumbre intemporal en un triple sentido: 1) establecen un marco que ordena y delimita las interacciones sociales y sus resultados; 2) definen un conjunto de capacidades para resolver problemas comunes o garantizar la dotación de bienes públicos; 3) permiten superar problemas de acción colectiva y construir cooperación entre individuos que buscan impulsar su propia agenda de intereses o grupos que promueven proyectos o soluciones a problemas públicos. Este proceso se puede entender como un dilema de acción colectiva de primer orden.

¹ El Equilibrio de Nash en este contexto implica que los actores cumplen o incumplen las reglas como su mejor respuesta a la expectativa de los que harán los otros jugadores, antes que por las consecuencias de no cumplir el mandato establecido en una ley o norma.

Comprender la dinámica del cambio institucional y los problemas relacionados con el desempeño de un marco institucional determinado; sin embargo, requiere enfrentar un dilema de segundo orden (Bates 1988; Ostrom 1990): reconocer la importancia que tienen *per se* las instituciones. Ello no resuelve en sí la pregunta sobre el tipo específico de reglas que los actores establecerán para enfrentar problemas de coordinación, acción colectiva, costos de transacción o mejorar el desempeño de la toma de decisiones. Si bien los actores sociales pueden estar genuinamente preocupados por establecer reglas del juego más eficientes o crear mejores herramientas para enfrentar problemas públicos, las reformas a un marco institucional no se imponen por necesidad, sino que son resultado de la negociación del conflicto ante los efectos distributivos desiguales que se derivan de las diferentes alternativas en disputa (Knight 1992; Przeworski 1995; Tsebelis 2002).

Aun cuando un conjunto de actores pueda coincidir en la importancia de establecer un nuevo marco institucional para regular sus interacciones, el proceso de reforma no se impone por sí mismo a partir del simple reconocimiento de la urgencia, gravedad o relevancia de un problema social. Los actores negocian el diseño institucional a partir de las diferentes opciones disponibles que entran en disputa, por lo que la creación o reforma de instituciones formales, suele ser resultado de decisiones gubernamentales o negociaciones parlamentarias como equilibrio entre las posiciones de los actores legislativos, gubernamentales y sociales involucrados, antes que la identificación de la respuesta más eficiente, efectiva, justa o sustentable ante los problemas públicos. En otras palabras, independientemente de que las instituciones se entiendan como reglas, sentidos de lo apropiado o equilibrios, el cambio institucional es un proceso social de carácter fundamentalmente político.²

3. ¿Es posible un enfoque institucional integrado?

Las instituciones consisten en regularidades duraderas que enmarcan las interacciones humanas y establecen horizontes de certidumbre que hacen posible el intercambio, la competencia o la cooperación social. Entendemos a las instituciones como reglas del juego, normas de conducta y elementos

² Por "político" entendemos un proceso que no se limita a las decisiones de autoridades del Estado u organizaciones partidistas, sino a un proceso que ocurre también como gobernanza de abajo hacia arriba o en redes multinivel involucrando a actores sociales, económicos y propiamente políticos (Stoker 1998; Rhodes 2005; Bevir 2011).

estructurales, humanamente constituidos, reproducidos y transformados, que establecen regularidades duraderas para ordenar la vida humana. Configuraciones de reglas y normas de conducta que adquieren la forma equilibrios sociales que cambian gradualmente a lo largo del tiempo, sea como resultado de acciones intencionales o por efectos indirectos de las mismas interacciones sociales.

Siguiendo los argumentos desarrollados por Lichbah y Seligman (2002), así como Greif y Kingston (2011), diferentes enfoques institucionales suelen tener elementos en común y pensarse como acercamientos complementarios antes que como posiciones irremediamente contrapuestas.³ Si los tomamos a cada uno por separado, los diferentes enfoques resaltan aspectos de la conducta o entienden los límites a las interacciones a partir de criterios que pueden resultar mutuamente excluyentes. Sin embargo, el funcionamiento de las instituciones y la dinámica de las interacciones sociales no pueden reducirse a un solo tipo de motivaciones o regularidades de conducta, por lo que puede ser arbitrario explicar la realidad social partir de única interpretación de lo que son y hacen las instituciones. Una comprensión más efectiva hace necesario combinar enfoques.⁴

Las instituciones tienen un carácter exógeno, en tanto límites y consreñimientos formales que se imponen externamente a la conducta de individuos y grupos. En este sentido, las instituciones son en primer lugar reglas del juego y normas de conducta. Sin embargo, el cumplimiento de los mandatos institucionales no se garantiza por la existencia misma de las reglas, sino que es producido endógenamente a partir de la convergencia de las expectativas individuales que adquieren forma de equilibrio o por su reproducción rutinaria y a partir de la práctica cotidiana.

Lo cual tienen dos consecuencias importantes. En primer lugar, para que un conjunto de reglas se convierta en una institución, éstas

³ Aunque en hay que destacar que estas perspectivas no son necesariamente coincidentes. Greif y Kingston (2011) enfatizan la importancia de integrar el enfoque de reglas del juego y equilibrio en una visión más compleja dentro del institucionalismo económico o de elección racional. Lichbach y Seligman (2000) van más allá y proponen acercar los enfoques que se centran en el mercado y la elección racional con aquellos enfocados al estudio de la comunidad y normas sociales. La argumentación desarrollada en este ensayo tiende a coincidir en mayor grado con el segundo de estos enfoques.

⁴ Lichbach (1996: 25-29) enfatiza la importancia de la Completitud Lógica: Todas las soluciones son fundamentalmente incompletas, por lo que es necesario combinar los atributos o dimensiones propios de diferentes enfoques para explicar el surgimiento y reproducción del orden social. Sin embargo, al mismo tiempo se requiere garantizar Consistencia Lógica: las soluciones debe ser consistentes con la problemática del dilema de la acción colectiva. El primer elemento promueve soluciones más dinámicas y el segundo las restringe para mantener la coherencia explicativa.

requieren establecerse en forma de regularidad duradera, lo cual implica que debe ser interiorizada y reproducida como tal por los miembros de una sociedad. Proceso que requiere ser explicado y que no se agota simplemente apelando a la existencia de reglas del juego. En segundo lugar, la reproducción endógena no se limita a la convergencia de expectativas producto de estrategias individuales, como se desprende de los enfoques derivados de la teoría de juegos y el concepto de equilibrio, sino también se relaciona con la forma en que las reglas se asumen como práctica rutinaria y repetitiva por los actores sociales. En otras palabras, el componente endógeno de las instituciones involucra tanto estrategias que se expresan en forma de equilibrio, como también repetición rutinaria que puede tomar forma de interpretación cotidiana de sentidos de lo apropiado (March y Olsen 1989) o de reproducción de reglas establecidas por *default* (Thaler, Sunstein y Catz 2010; Sunstein 2014).

La incorporación de elementos exógenos y endógenos al análisis es un primer paso en la reformulación de una perspectiva institucional más compleja. El segundo paso implica integrar en forma más explícita el desarrollo de capacidades institucionales. El institucionalismo tiende a enfocarse prioritariamente a explicar la forma en que un marco institucional, sea en forma de reglas del juego, equilibrios, normas, procesos, sistemas cognitivos o valores, etc., constriñe las elecciones individuales o la conducta grupal, determinando con ello los resultados de las interacciones sociales y en la forma en que las personas aceptan y cumplen los mandatos institucionales.

Lo que el institucionalismo no siempre nos permite entender es cómo los individuos, grupos y autoridades “hacen” cosas a través de las instituciones y cómo las instituciones permiten desarrollar determinadas capacidades para enfrentar y resolver problemas públicos. Independientemente del enfoque, lo que predomina en la literatura es una preocupación sobre la forma y grados en que la conducta individual u organizativa se constriñe, regula, delimita, o moldea. Lo que es necesario desarrollar a mayor profundidad es la explicación teórica sobre la capacidad institucional y criterios para medir la forma en que un determinado arreglo o equilibrio institucional orienta la acción pública, facilita la toma de decisiones o permite innovar o transformar el ambiente.

Identificar la forma en que el desarrollo de capacidad institucional impacta en la toma de decisiones, la definición de políticas o la asignación de bienes públicos, puede ser tan importante como discutir las reglas del juego, sentidos de lo apropiado o los tipos de equilibrio entendidos

como límites a la conducta. Por poner un ejemplo, los riesgos y amenazas que se derivan del cambio climático, los altos niveles de incertidumbre y los costos económicos que involucra el diseño de políticas nacionales para enfrentar un problema de tal nivel de complejidad, hacen necesario profundizar el análisis sobre la forma en que el diseño institucional permite desarrollar capacidades específicas para la toma de decisiones y la elección de políticas, analizar qué tipo de capacidades pretenden desarrollar los actores políticos y sociales al crear nuevos tipos de reglas e identificar criterios para evaluar la relación entre instituciones y efectividad gubernamental en un contexto de cambio ambiental y social extremos (Dryzek 2014; Caney 2015; Keohane 2015).

Un tercer componente consiste en la perspectiva histórica. Si bien el institucionalismo histórico puede entenderse como un enfoque diferenciado y con su propia agenda metodológica (North, 1981; Steimo, Thelen y Longstreth, *et al.* 1992; Pierson 2004, Greif 2006; Acemoglu y Robinson, 2012), en realidad representa una perspectiva que cruza transversalmente el análisis institucional. Es difícil entender lo que las institucionales son y hacen en una sociedad en particular, si no se conoce previamente cómo y para qué fueron creadas en su momento, qué conflictos políticos y sociales involucró su génesis, cuál ha sido su desempeño a lo largo del tiempo, que mecanismos han determinado su evolución, así como el tipo de efectos distributivos e inercias que condicionan la posibilidad del cambio institucional.

De igual forma, entender el orden político en su contexto histórico particular, permite comprender cuándo la creación de un conjunto de instituciones ha sido producto de negociaciones políticas en las que prevalecen y se reproducen condiciones de igualdad política e inclusión o si, por el contrario, el marco institucional representa un conjunto de reglas excluyentes cuya función es no permitir el pluralismo político y reproducir desigualdades socioeconómicas (Acemoglu y Robinson 2012; North, Wallis y Weingast 2009; Boix 2015).

Finalmente, el estudio de las instituciones suele centrarse en sus consecuencias para regular la vida de las personas, la forma específica en que regulan la conducta y si lo hacen en forma efectiva y eficiente. Sin embargo, no puede descartarse *a priori* la importancia de analizar un diseño institucional también en su relación con un conjunto de principios rectores del diseño institucional (Rawls 1971; Dworkin 1977; Rothstein 1998). Si bien el debate sobre el diseño y cambio institucional analiza como prioridad los efectos de un determinado marco institucional para la vida pública y privada, al igual que los efectos distributivos desiguales

para la agenda de los actores sociales, al relacionar principios políticos y morales con el diseño y cambio institucional se reconoce que es tan relevante la afirmación normativa de igualdad, justicia, responsabilidad o legitimidad, como la identificación de objetivos pragmáticos como efectividad o eficiencia en los resultados.

4. Conclusión

En este ensayo hemos argumentado que más que señalar o etiquetar la existencia de un “nuevo institucionalismo”, el análisis requiere centrarse en discutir los atributos y beneficios explicativos de las diferentes perspectivas que buscan entender qué hacen las instituciones, cómo y cuándo cambian, cómo se puede medir su desempeño y de qué forma restringen o moldean la conducta individual y colectiva.

A partir de la identificación de diferentes acercamientos conceptuales y metodológicos que convergen en torno al análisis de las instituciones, se ha señalado que ninguna perspectiva por sí misma puede considerarse como suficiente para explicar la complejidad de los intercambios e interacciones sociales. La construcción de explicaciones sociales requiere combinar elementos desarrollados desde diferentes enfoques y tradiciones de pensamiento, aunque manteniendo consistencia lógica en torno al problema de cómo surge, se reproduce y fractura el orden social.

Definimos a las instituciones como reglas, normas y regularidades duraderas que enmarcan las interacciones humanas y establecen horizontes de certidumbre que hacen posible el intercambio, la competencia o la cooperación social. En este sentido, entendemos que el orden social se conforma de reglas del juego, patrones de conducta y elementos estructurales, que son humanamente constituidos, reproducidos y transformados y que establecen horizontes de certidumbre a través de regularidades duraderas. Equilibrios sociales que evolucionan gradualmente a lo largo del tiempo, en tipos de cambio que se producen como resultado de acciones intencionales o como consecuencia de efectos indirectos derivados de las mismas interacciones sociales.

Desde esta perspectiva, articular una agenda de investigación más compleja en torno al desempeño y cambio institucional, incorporando elementos desarrollados desde diferentes perspectivas, implica incorporar al menos seis elementos al análisis:

1) Reconocer la importancia de factores exógenos y endógenos, límites y constreñimientos formales que se imponen externamente (equilibrio

institucional), pero que son cumplidos y reproducidos por expectativas o prácticas de individuos y grupos (instituciones como equilibrio).

2) En la interpretación exógena del cumplimiento de reglas es importante explicar la forma en que un marco institucional se reproduce en forma de equilibrio, sin embargo, la reproducción de las reglas no se puede limitar a la convergencia estratégica de expectativas individuales, también puede ser un producto de la práctica cotidiana a través de rutinas, sentidos de lo apropiado o reglas que se siguen por *default*.

3) La identificación de límites y constreñimientos a la conducta individual debe complementarse con el estudio de capacidad institucional o la forma en que un marco institucional facilita la acción pública, enmarca la toma de decisiones o permite a las personas transformar su ambiente. Las instituciones limitan la conducta humana y determinan lo que las personas y grupos pueden hacer en sociedad. Sin embargo, es igualmente relevante analizar el tipo particular de capacidades que las sociedades desarrollan para enfrentar problemas públicos a través del diseño institucional.

4) La historia importa. Comprender lo que hacen las instituciones, cuándo funcionan o fracasan o bajo qué condiciones se (in)cumplen sus mandatos, requiere entender el contexto en el que fueron creadas y la forma en que han evolucionado. En el mismo sentido, es importante identificar la forma en que el diseño y cambio institucional producen y reproducen grupos política, social y económicamente perdedores.

5) Los principios importan. El análisis institucional no puede limitarse a explicar las consecuencias de un conjunto de reglas del juego para el funcionamiento del orden social, en el mismo sentido, es fundamental identificar la existencia de principios políticos y morales en su diseño y la forma en que esto se vincula con expectativas sobre igualdad, justicia, responsabilidad o legitimidad.

Referencias

- Acemoglu, Daron y James Robinson (2012), *Why Nations Fail*, New York: Crown Publishers.
- Ayala Espino, José (1999), *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México: FCE.
- Barret, Scott (2007), *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford: Oxford University Press.
- Bates, Robert H., (1998), "The International Coffee Organization: an International Institution", en Robert Bates, *et al.*, *Analytic Narratives*, New Jersey: Princeton University Press, 194-229.
- Ben-Ner, Avner y Louis Putterman (eds.) (1999), *Economics, Values and Organization*, New York: Cambridge University Press.
- Berlin, Isaiah (2002), "Two Concepts of Liberty", en *Liberty*, Oxford: Oxford University Press.
- Bevir, Marc (ed.) (2011), *The Sage Handbook of Governance*, London: Sage Publishers.
- Bowles, Samuel, (2004), *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*, New Jersey: Princeton University Press.
- Boix, Carles (2015), *Political Order and Inequality*, New York: Cambridge University Press.
- Brinton, Mary y Víctor Nee (eds.) (1998), *The New Institutionalism in Sociology*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Calvert, Randall (1998), "Rational Actors, Equilibrium, and Social Institutions", en Jack Knight y Itai Sened, (eds.), *Explaining Social Institutions*, Michigan: The University of Michigan Press, 57-94
- Campbell, Joseph y Ove K. Pedersen (2001), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, New Jersey: Princeton University Press.
- Campbell, Joseph (2004), *Institutional Change and Globalization*, New Jersey: Princeton University Press.
- Caney, Simon (2015), "Political Institutions for the Future: A Five-Fold Package", en Axel Gosseries y Iñigo Gonzalez Ricoy (eds.) (por aparecer), *Institutions for Future Generations*, Oxford: Oxford University Press (Consultado en https://www.academia.edu/14083627/Political_Institutions_for_the_Future_A_Five-Fold_Package)
- Crawford, Sue E.S. y Elinor Ostrom (1995) "A Grammar of Institutions", *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3, 582-600.
- Dryzek, John (2014), "Institutions for the Anthropocene: Governance in a Changing Earth System", *British Journal of Political Science*. Disponible en CJO2014. doi:10.1017/S0007123414000453.
- Douglas, Mary (1986), *How Institutions Think*, Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press.
- Dworkin, Ronald (1977), *The Philosophy of Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Eggerston, Thráinn (1997), *Economic Behavior and Institutions*, New York: Cambridge University Press.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.) (1985), *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press.

- Gintis Herbert, Samuel Bowles, Robert Boyd y Ernst Fehr (eds.) (2006), *Moral Sentiment and Material Interests*, Boston, Mass.: The Massachusetts Institute of Technology Press.
- Goodin, Robert E (1996). "Institutions and Their Design", en Robert Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*, New York: Cambridge University Press, 1-53.
- Greif, Avner (2006), *Institutions and the Path to the Modern Economy*, New York: Cambridge University Press.
- Greif, Avner y Christopher Kingston (2011), "Institutions: Rules or Equilibria?", en Norman Schofield y Gonzalo Caballero (eds.), *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*, Heidelberg: Springer, 13-53.
- Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*: 44, 936-957.
- Homans, George C. (1964), "Bringing Men Back In.", *American Sociological Review*, Vol. 29, No. 5, 809-818.
- Katznelson, Ira y Barry Weingast, (2005), *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*, New York: Russell Sage Foundation.
- Keohane, Robert O. y David G. Victor (2010), "The Regimen Complex for Climate Change", *The Harvard Project on International Climate Agreements*, Cambridge, Mass: Discussion Paper, 10-33.
- Keohane, Robert O. (2015), "The Global Politics of Climate Change: Challenge for Political Science". *PS: Political Science & Politics*, 48, 19-26. doi:10.1017/S1049096514001541.
- Kingston, Chistopher y Gonzalo Caballero (2009), "Comparing Theories of Institutional Change", *Journal of Institutional Economics*, Volume 5, Issue 2, 151-180.
- Knight, Jack (1992), *Institutions and Social Conflict*, New York: Cambridge University Press.
- Knight, Jack y Atai Sened (1998), *Explaining Social Institutions*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Lane, Jan Eric y Svate Ersson (2000), *The New Institutional Politics, Performance and Outcomes*, New York: Routledge.
- Levi, Margaret (1988), *Of Rule and Revenue*, Berkeley: The University of California Press.
- Levi, Margaret (2006), "Why We Need a New Theory of Government", en *Perspectives on Politics*, Vol. 4, Issue 1, 5-19.
- Lichbach, Mark Irving (1996), *The Cooperator's Dilemma*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Lichbach, Mark I. y Adam Seligman (2000), *Market and Community. The Basis of Social Order, Revolution and Relegitimation*, University Park, PA: Pennsylvania State Press.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- Morin, Jean-Frédéric y Amandine Orsini (2013), "Insights from Global Environmental Governance", *International Studies Review*, V.15, No.4, 562-589.
- North, Douglass C. (1981), *Structure and Change in Economic History*, New York: Norton.

- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, New Jersey: Princeton University Press.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis y Barry R. Weingast (2009), *Violence and Social Orders*, New York: Cambridge University Press.
- Oberthür, Sebastian y Thomas Gehring (2006), "Institutional Interaction in Global Environmental Governance: The Case of the Cartagena Protocol and the World Trade Organization", en *Global Environmental Politics*, May 2006, Vol. 6, No. 2, 1-31
- Ostrom, Elinor (1990), *Governing Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (2005), *Understanding Institutional Diversity*, New Jersey: Princeton University Press.
- Ostrom, Elinor, (2009), "A Polycentric Approach for Coping with Climate Change", Policy Research Working Paper 5095. Washington, DC: The World Bank.
- Paavola, Jouni (2007), "Institutions and environmental governance: A reconceptualization", *Ecological Economics*, V. 63, No.1, p. 93-103.
- Paavola, Jouni, (2008), *Explaining Multi-Level Environmental Governance*, Leeds, UK: Sustainability Research Institute, University of Leeds.
- Peters, Guy B. (1999), *Institutional Theory in Political Science*, New York: Pinter.
- Pierson, Paul (2004), *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, New Jersey: Princeton University Press.
- Powell, Walter y Paul DiMaggio (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado*, Madrid: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (2004), "Institutions Matter?", en *Government and Opposition*, V. 39, Issue 4, Autumn, 527-540.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Harvard: The Belknap Press.
- Rothstein, Bo (1998), *Just Institutions Matter*, New York: Cambridge University Press.
- Rhodes, R. A. W., Sarah A. Binder y Bert A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions (Oxford Handbooks of Political Science)*, New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W (2005), "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno", en *La gobernanza hoy*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 99-122.
- Scott, W. Richard (2007), *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*, New York: Sage Publishers.
- Skocpol, Theda (1985), "Bringing the State Back In", en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 3-42.
- Shapiro, Ian, Stephen Skowronek y Daniel Galván (eds.) (2006), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, New York: Cambridge University Press.
- Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek (2005), *Las fórmulas de las políticas. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, México: Taurus-CIDE.
- Shepsle, Kenneth A. (2006a), "Old Questions and New Answers about Institutions: The Riker Objection Revisited", en Barry R. Weingast y Donald A. Wittman

- (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy (Oxford Handbooks of Political Science)*, New York: Oxford University Press, 1031-1049.
- Shepsle, Kenneth A. (2006b), "Rational Choice Institutionalism", en Rhodes, R. A. W., Sarah A. Binder y Bert A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions (Oxford Handbooks of Political Science)*, New York: Oxford University Press, 23-38.
- Steimo, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (1992), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Politics*, New York: Cambridge University Press.
- Stoker, Gerry (1998), "Governance as theory: five propositions", en *International Social Science Journal*, V. 50, Issue 155, 17-28.
- Sunstein, Cass (2014), "Choosing not to Choose", Disponible en el siguiente vínculo: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2377364].
- Thaler, Richard, Cass Sunstein y John P. Katz (2010), "Choice Architecture", Disponible en el siguiente vínculo: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1583509].
- Tsebelis, George (1990), *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Los Angeles: California University Press.
- Tsebelis, George (1992), *Veto Players*, New York: Russell Sage Foundation.
- Weaver, Kent R. y Bert A Rockman,(eds) (1993), *Do Institutions Matter?*, Boston: The Brookings Institution.
- Williamson, Oliver (1989), *Las instituciones económicas del capitalismo*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Young, Oran R. (2002), *The Institutional Dimensions of Environmental Change*, Boston: The Massachusetts Institute of Technology Press.
- Young, Oran R., et al (2008), *Institutions and Environmental Change*, Boston: The Massachusetts Institute of Technology Press.