

# *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*

Alicia Gómez\*

En el año 2006 Shapiro, Skowronek y Galvin editaron un libro que puso al día el estudio de las instituciones al presentar un conjunto de trabajos representativos de las principales tradiciones en el estudio del tema. Los editores no pidieron a los autores que abandonaran su enfoque para mimetizarse –o dialogar– con los demás; en vez de eso, les pidieron que asumieran con claridad su postura, pero presentándola de forma atractiva para aquellos colegas que pertenecían a otras disciplinas o corrientes. El libro reunió importantes aportaciones de John Elster, Clauss Offe, John Ferejohn, Rogers Smith, entre otros.

En aquella obra Kathleen Thelen aportó una crítica a la teoría del equilibrio interrumpido, que es la forma más común de ver el cambio según dos de los institucionalismos más prominentes: el histórico y el de la elección racional. Oponiéndose a la idea de que las instituciones únicamente cambian en momentos breves de intensa transformación –casi siempre producto de algún shock exógeno, para luego entrar en largos períodos de reproducción e inercia–, la autora propuso que el cambio institucional muchas veces es un proceso gradual y continuo. Mediante el análisis de las instituciones dedicadas al entrenamiento

◆ Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara  
aliciagl@cencar.udg.mx

James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.), 2010, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge University Press, Nueva York.

vocacional en Alemania, mostró que los aparentes períodos de reproducción y continuidad pueden ser más bien de adaptación y evolución a través de pequeños cambios producto de reconfiguraciones en las coaliciones que sostienen a dichas instituciones.

Que las instituciones cambian gradual y permanentemente es la propuesta central del libro publicado poco después. En esta obra se reúnen los trabajos de varios autores que ponen a prueba el modelo teórico presentado por Mahoney y Thelen en el primer capítulo. Esta teoría del cambio gradual es presentada de forma tan detallada, consistente y clara, que es fácil pensar, rápidamente, en algún ejemplo que le corresponda en otros escenarios. Su punto de partida es que las instituciones cuentan con tres ingredientes que generan el cambio: la inevitable ambigüedad en las reglas, los agentes dispuestos a explotar dicha ambigüedad y la competencia entre estos. Pero la forma en que el cambio se presenta depende de la interacción entre tres variables: a) características del contexto político, b) características de la institución y c) el tipo de agente dominante. Comenzando ahí, se propone una tipología del cambio gradual con cuatro modalidades: desplazamiento, adición, conversión y cambio a la deriva. Además, es sumamente interesante la tipología de agentes de cambio y los efectos que sus alianzas con actores a favor o en contra de la institución pueden tener. La presencia de insurreccionistas, simbióticos, subversivos u oportunistas modifica el futuro que puede tener la institución.

La riqueza del modelo teórico se comprueba con la diversidad de estudios que se encuentran a lo largo del libro. Por ejemplo, Falleti muestra que el sistema de salud pública en Brasil no fue producto de una coyuntura a partir de la transición democrática de mediados de los 80. Lo que la reforma de 1985 hizo fue institucionalizar lo que ya se practicaba desde diez años antes, durante la dictadura, gracias a la

penetración de las instituciones de salud que agentes de izquierda habían logrado y a la redirección gradual de las políticas mediante un claro ejemplo de *layering* institucional, en términos de Mahoney y Thelen.

Uno de los capítulos más interesantes es el de Kwamena, donde se analiza el declive de una institución que, desde los enfoques tradicionales, debería fortalecerse en virtud de su retroalimentación positiva. Se trata del sistema de documentación de tierras en Kenia. Iniciado como un privilegio de la población blanca, la escrituración de tierras se abrió a la población nativa a partir de la independencia en 1963. Los gobiernos postcoloniales abrazaron con tal ímpetu tal política, que lograron generar entre la población suficiente confianza y credibilidad acerca de la seguridad que otorgaba el contar con un título de propiedad. Sin embargo, el éxito de la institución generó al mismo tiempo las condiciones de su destrucción, pues surgieron agentes simbióticos parásitarios que se valieron de la confianza generalizada para subvertir las funciones de la institución mediante la venta masiva de títulos fraudulentos. Lo que inició como una actividad innovadora marginal, en la práctica de los actores centrales se convirtió en la coyuntura de redemocratización de principios de los 90, ya que el partido en el poder decidió recurrir a ella con dos finalidades: la primera, obtener recursos para financiar la competencia electoral, y la segunda, generar una clientela política entre aquellos que habían comprado títulos falsos bajo la promesa de que serían legalizados siempre y cuando el resultado electoral fuese el “adecuado”. Se trata de lo que el autor llama: el potencial contradictorio de las instituciones. Si reconocemos dicho potencial, no debemos dar demasiado peso a las coyunturas críticas como único momento de cambio y sí debemos poner atención en el conflicto y la competencia que lo acompañan. Aquí el cambio es el resultado constante de la competencia entre parásitos y agentes que respaldan la institución. Y

esta de ningún modo es un espacio carente de ambigüedad ni propiciadora de un comportamiento uniforme.

Si las instituciones que generan una retroalimentación positiva no necesariamente se reproducen pacífica y automáticamente, ¿qué se puede decir de instituciones redistributivas que por definición generan conflicto entre los agentes en desventaja y los favorecidos? El sistema de seguridad social norteamericano es visto por Alan Jacobs como un caso de institución programática: aquella en cuyo diseño se limitan intencionalmente las alternativas de cambio hacia el futuro. Las instituciones programáticas son casi siempre, por razones obvias, instituciones redistributivas que generan un descontento importante. Se propone la tesis de que la sobrevivencia y el éxito de las instituciones de seguridad social en Norteamérica se basaron, en el largo plazo, en un cambio gradual y constante derivado de la interacción conflictiva entre tres tipos de actores: conservadores activistas fiscales, expansionistas de izquierda y ortodoxos conservadores de la derecha. Sumado a lo anterior, se hace notar que la vulnerabilidad hacia el cambio que dicho sistema ha mostrado no debe ser atribuida a la miopía o falta de capacidad de quienes, en el *new deal*, lo fundaron. Más bien, se debe considerar que los actores enfrentan restricciones, como la necesidad de establecer coaliciones. Por lo cual, la nueva institución es producto de un compromiso y no de un diseño óptimo; es el factor de la urgencia, como ingrediente clave, según el autor, del análisis de la creación y cambio institucional.

Dos capítulos más muestran otras formas en las que se puede manifestar la ambigüedad de una institución. La evolución institucional del régimen autoritario en Indonesia es vista a título de resultado de la distancia existente entre el diseño y la ejecución de una institución, en términos de Mahoney y Thelen. Tal desfase, Slater lo reelabora como la distinción, para regímenes autoritarios, entre el poder

despótico –tomar decisiones– y la capacidad de infraestructura –ejecutarlas–. Manejando estratégicamente la interacción entre cuasi partidos políticos, el ejército y el parlamento, Suharto fue capaz de llevar el autoritarismo hacia uno de tipo personalizado, rompiendo la “dependencia de la trayectoria” que determinaba la continuación de un autoritarismo basado en una junta militar.

Por su parte, Sheingate estudia tres momentos del congreso norteamericano durante el siglo XIX para mostrar que las reglas en una institución no solo determinan sino liberan la acción. Más aún, cuando hablamos de instituciones que se traslanan la ambigüedad es mayor, el espacio para la creatividad aumenta y las reglas dejan de ser únicamente el marco que regula el juego, para convertirse en el juego mismo.

El último capítulo ofrece un debate teórico y metodológico a partir del institucionalismo histórico. Peter Hall hace una invitación a tomar, con soltura, conceptos de múltiples escuelas institucionalistas para enriquecer el análisis. Establece que el institucionalismo histórico tiene una gran ventaja sobre el sociológico y el racional, pues es el que muestra mayor capacidad para incorporar conceptos y métodos de esas otras tradiciones, por lo cual resulta el más adecuado para dar cuenta de la complejidad del fenómeno institucional.

Queda recordar que hace casi tres décadas, Elinor Ostrom (1986) propuso una agenda para el estudio de las instituciones. Estableció algunos puntos de partida para desarrollar la teoría institucional y acercarla más a la realidad. Dos de ellos destacan: las reglas son la columna vertebral de una institución, pero no determinan directamente el comportamiento de los actores, pues únicamente configuran situaciones donde se elige de entre un conjunto de acciones posibles; las reglas no operan aisladamente, sino en relación con otras y no tiene sentido estudiarlas de forma aislada.

En ese sentido, el libro de Mahoney y Thelen, centrado en la ambigüedad, la agencia y el poder, parece responder al llamado de Ostrom y nos muestra que el estudio de las instituciones goza de cabal salud. 

Bibliografía

Mahoney, James y Kathleen Thelen (eds.), 2010, *Explaining institutional change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge University Press, Cambridge.

Ostrom, Elinor, 1986, “An agenda for the study of institutions”, *Public Choice*, núm. 48, pp. 3-25.

Shapiro, Ian, Stephen Skowronek y Daniel Galvin (eds.), 2006, *Rethinking political institutions: the art of the State*, New York University Press, Nueva York.