

RESEÑAS

Robert E. Goodin (ed), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 288 pp.

En las discusiones sobre los ideales y la actividad política del hombre, uno de los principales ejes de articulación teórica ha sido la búsqueda de instituciones políticas que produzcan el mejor tipo de individuo y de sociedad. Esta preocupación está presente tanto en el ideal de convivencia imaginado por los clásicos griegos, en las enseñanzas al Príncipe, de Maquiavelo, y en la tradición contractualista de Hobbes, Locke y Rousseau para procurar una mayor armonía social.

Si bien la teoría de las instituciones logró un resurgimiento desde fines del siglo XIX hasta principios del presente—el llamado viejo institucionalismo—, la ola de interés que emerge en la década de los ochenta en torno a este tema tiene como rasgo la ruptura con las líneas del utilitarismo y del conductismo predominantes, para darle peso al discurso normativo y a la incorporación en el análisis de conceptos como la justicia, la igualdad y los derechos (Rawls, *La teoría de la justicia*, 1972). La pregunta se comienza a formular en los siguientes términos: ¿Cuál es la forma institucional que puede asegurar los resultados deseados?

Estos giros en el ámbito académico se enmarcan en los profundos cambios de la historia mundial, cuyos signos más relevantes son el fin de la guerra fría, el auge del pensamiento antiestatista, la disolución de los regímenes autoritarios en Latinoamérica, la apertura económica y política de Europa Oriental y el quebrantamiento de la noción de soberanía heredada por Westfalia. Una de las enseñanzas más importantes de estas transformaciones para el institucionalismo, es que no hay una historia única ni una convergencia en el desarrollo y modernización de los países.

En esta lógica de evolución diferenciada, las instituciones se perciben como una vía práctica para construir una sociedad justa y como una forma importante de afectación de los valores de esa sociedad. Se percibe que si las normas sociales cambian con el carácter de las instituciones entonces podemos, al menos en alguna extensión, decidir qué normas deben prevalecer en la sociedad, porque podemos elegir, también en cierta medida, cómo diseñar nuestras instituciones.

Enmarcado en la línea del nuevo institucionalismo, se pueden destacar dos atributos importantes en el libro. Primero, si bien las instituciones se discuten en su propia existencia definidas por su naturaleza estable y repetitiva de comportamiento, el énfasis está dado en la capacidad de los individuos, los grupos, o de otras organizaciones para diseñar instituciones en una forma que produzca resultados deseados. Es decir, se concibe que el diseño institucional es una forma accionable que puede promover resultados valorados en un contexto particular. Klein refiere este aspecto en el libro, cuando señala que mientras en 1948 la formación de instituciones estaba marcada por el optimismo de una era que pensaba en moldear el futuro con las instituciones apropiadas, en 1989 se abre la incertidumbre de una era en la que las instituciones pueden ser moldeadas por los acontecimientos.

Segundo, las posibilidades para impulsar cambios que se le asignan al nuevo institucionalismo se ubican en la conjunción de los enfoques positivo y normativo: recuperando la capacidad del primero para estudiar la realidad como fenómeno empírico e integrándola con la posibilidad del segundo para “evaluar” esa realidad. Es decir, las instituciones se conciben como entidades que son al mismo tiempo empíricas y normativas.

La fusión de ambos enfoques involucra que la institución sea considerada en su efectividad externa y en su capacidad para controlar recur-

sos, pero acotada en sus posibilidades de acción. Como lo señala Goodin cuando define los rasgos del nuevo institucionalismo: 1) los individuos y los grupos persiguen sus propios proyectos en un contexto que está colectivamente restringido; 2) dichas restricciones toman la forma de instituciones; 3) las restricciones poseen raíces históricas; 4) esas restricciones involucran, preservan y dotan de recursos de poder diferenciados a los grupos e individuos.

La teoría de las instituciones se debe asumir como algo que no se atribuye de forma estricta a la economía, al derecho, a la sociología o a la ciencia política, sino que se nutre de todas las disciplinas y puede generar elementos útiles para todas. Desde esta perspectiva, dice Goodin, el nuevo institucionalismo puede ser visto como un retorno a la gran teoría de las ciencias humanas y a la teoría social, es decir, como el reconocimiento de la necesidad de mezclar las explicaciones de la estructura social que nos proporciona por ejemplo la sociología, y las explicaciones de las unidades individualizables que nos da la economía, para lograr por esa vía un modelo más amplio de comprensión de los resultados sociales.

Los temas del nuevo institucionalismo emergen en una variedad de formas y de contextos disciplinarios que, a pesar de sus diferencias, son en esencia complementarios. Goodin lo ilustra cuando señala que el nuevo institucionalismo no es una cosa sino

muchas. Esta diversidad se manifiesta en el libro con la incorporación de corrientes de investigación que analizan temas como la moralidad de las instituciones (Hardin); el principio de hacer públicas las reglas de acción institucional (Luban); el papel del acuerdo político (Shepsle); los mercados mimetizados y sus efectos en la estabilidad (Klein); el discurso institucional y sus restricciones en el diseño (Dryzek); la elección racional y el diseño institucional (Pettit); los mecanismos de selección y los premios en el diseño institucional (Brennan); la socialización interna en los cambios institucionales (Offe); las teorías del “segundo mejor” en el diseño institucional (Talbot).

En su trabajo, Luban aborda la cuestión de los principios institucionales y la naturaleza de la función pública. Busca contestar a las preguntas ¿es siempre la política un asunto público? ¿deben hacerse públicas todas las reglas de acción de la institución? Luban recupera la tradición kantiana del concepto de *publicly knowable* y da una respuesta que pueda conjugar la moralidad imbricada en la función pública de la institución, con el cumplimiento de propósitos que se ven dificultados por el principio de publicidad.

La cuestión de una moralidad institucional injusta nos conecta con el trabajo de Hardin, en el que se proporcionan argumentos para mostrar que ésta no puede determinarse por el derecho, o por la moralidad de los individuos que la constituyen. Para

Hardin, las teorías morales sobre las instituciones, derivadas de sus propósitos, se deben apoyar en una reevaluación de la noción de responsabilidad. La moralidad de una institución es un asunto de diseño porque ésta no emerge de la nada, sino que debe ser construida.

Pero así como las instituciones poseen una moralidad, también tienen un discurso. Para Dryzek, la lógica informal del diseño institucional significa acercarse a la cara olvidada de las instituciones. La teoría generalmente tiende a enfatizar los asuntos de elección pública, de incentivos o de cooperación —lo que llama el *hardware*—, y poco se refieren a las restricciones institucionales en su ámbito subjetivo, es decir, el *software*.

Las investigaciones de Pettit y de Brennan, por su parte, abordan con diferentes metodologías el campo de los incentivos y la selección. Ambos coinciden en señalar que antes de explotar el recurso de los incentivos, destacado por el método económico, se puede explorar el campo de la selección para alentar el acuerdo con las reglas institucionales. Brennan, por ejemplo, construye un modelo por el cual el mecanismo de selección en el diseño institucional, se puede utilizar en las instituciones académicas para reclutar personal.

El trabajo de Talbot nos habla de los mecanismos de cambio institucional y cómo puede ser preferible adoptar la “segunda mejor” opción, que transferir cambios ya conocidos

de otras instituciones. Talbot señala que pequeños cambios a las condiciones originales, o bien, cambios en las mismas reglas, generan saltos considerables e impredecibles en la institución. Puesto que el primer mejor cambio, el “óptimo”, se diseña con supuestos imposibles de cumplir, es mejor guiar el cambio por el “segundo mejor”.

El problema del cambio y la imitación institucional también es analizado por Offe en el referente de las transiciones de Europa Central. Para Offe la viabilidad institucional está dada por el grado de socialización interna y la efectividad externa. Las instituciones transplantadas que carecen de la infraestructura moral y cultural que las pueda sostener, logran resultados muy diversos. Éste fue el caso de los países de Europa Central, cuyo grado de socialización interna de ideas como pluralismo, antiautoritarismo o derechos humanos, estaba dado en niveles muy diferentes.

El trabajo de Shepsle ofrece una elaboración teórica del concepto de “acuerdo político”, aplicándolo a los convenios que se formulan en las democracias parlamentarias para la formación del gobierno. ¿Cuáles son los mecanismos para lograr un acuerdo? Para Shepsle hay que abrir la investigación a una noción de acuerdo que incluya los pronósticos de los agentes sobre cómo se ejercerá la discrecionalidad.

Por último, el trabajo de Klein analiza el proceso de mercados mimetizados que se generó en la década de los ochenta en el Reino Unido,

con la introducción de la competencia dentro del modelo de servicios que continuaban siendo manejados y financiados por el gobierno. Para Klein, tal proceso generó un híbrido peculiar por la tensión que se produjo entre lograr propósitos de política nacional por un lado, y dejar que los resultados fuesen decididos por los mercados competitivos por el otro. En este caso, el precio pagado fue la inestabilidad, ya que las instituciones que se crearon para poner orden en la turbulencia, se encuentran en un proceso de constante adaptación e incertidumbre.

De todo lo anterior, se infiere que es posible diseñar instituciones como un tipo de ingeniería o arquitectura social. Se ha advertido que nuestro conocimiento sobre el cambio institucional deliberado es muy limitado y que los riesgos por errores nos podrían llevar a resultados inesperados, contradictorios y perversos (Oakshott, Hayek). Detrás de la cuestión subyace una concepción del cambio: ¿dejar que la realidad evolucione por sí misma o diseñar nuestras instituciones? Creo que el libro no se involucra de forma fácil con la segunda vía, sino que incorpora una discusión normativa valiosa que puede apuntar a dicha construcción institucional.

Al centrarse simultáneamente en enfoques diversos del diseño institucional, se puede generar lo que Hardin llama la integración del hardware y el software. Los que diseñan el hardware deben aprender a retomar los aspectos que trabajan

los que producen el software y viceversa. El libro editado por Goodin camina por esta vía. Los avances son más factibles de darse cuando las combinaciones de ambas aproximaciones se pueden lograr.

Martha Alicia Barajas*

* Alumna de la IV promoción de la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México.