

*El capital social en situaciones
de cambio institucional*

Social Capital in Situations of Institutional Change

MARÍA G. NAVARRO

Universidad de Salamanca
mariagnavarro@usal.es

DOI: <http://doi.org/10.15366/bp2019.20.004>
Bajo Palabra. II Época. N°20. Pgs: 65-86



Este trabajo se inscribe en los desarrollos del proyecto de investigación «El desván de la razón: cultivo de las pasiones, identidades éticas y sociedades digitales»: PAIDESOC (FFI2017-82535-P) del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España; y se ha podido llevar a cabo gracias a una beca «José Castillejo» (Ref. CAS18/00351) del Subprograma Estatal de Movilidad, del Plan Estatal de I+D+I del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España.



Resumen

En este artículo se expone la hipótesis de acuerdo con la cual el cambio institucional viene determinado por la movilización de capital social y se analiza qué consecuencias se derivan de este hecho en relación con los procesos de desinstitucionalización de la política. Se propone una interpretación de resultados académicamente relevantes en torno al significado del término ‘desinstitucionalización’, se explican algunos de los antecedentes más importantes sobre teoría institucional y, finalmente, se proponen algunas ideas fundamentales para hacer avanzar la reflexión filosófica en torno al denominado nuevo institucionalismo.

Palabras Clave: Nuevo institucionalismo, Capital social, Desinstitucionalización, Instituciones sociales, Filosofía del institucionalismo

Abstract

In this article, the hypothesis according to which the institutional change is determined by the mobilization of social capital is exposed. It is analysed what consequences derived from this fact in relation to the processes of deinstitutionalization of the policy. It proposes an interpretation of academically relevant results about the meaning of the term ‘deinstitutionalization’, explains some of the most important antecedents on institutional theory and, finally, proposes some fundamental ideas to advance the philosophical reflection about the so-called new institutionalism.

Keywords: New institutionalism, Social Capital, Deinstitutionalization, Social Institutions, Philosophy of institutions

In memoriam, a Sally-Ann Hopwood

Increased diversity would tend to enhance the quality of radical innovation, if managed appropriately, due to the presence of multiple perspectives, ideas and a larger resource-base for recombination, while the progress of routine innovation would be more efficiently attained in more homogenous groups familiarised with the contextual process or problem at hand and each other.

HOPWOOD (2004, 39)

1. Introducción

LA DENOMINADA POR ALGUNOS AUTORES «Institutional theory» o «Teoría institucional» ha tenido un impacto tan poderoso como fecundo como teoría explicativa de la acción tanto en su empeño individual como en su dimensión social y colectiva. Los trabajos en torno al significado sociopolítico, económico y ético-jurídico de las instituciones y las distintas concepciones del institucionalismo constituyen una sofisticada herramienta teórica de las Ciencias Humanas, Sociales y Jurídicas utilizada frecuentemente para el diagnóstico y la predicción de sistemas políticos, económicos y socio-ecológicos¹.

Para sustanciar estas afirmaciones bastaría con aducir los resultados de investigación de dos figuras emblemáticas: Elinor Ostrom y John Dryzek. Ostrom utilizó estudios sistemáticos procedentes del nuevo institucionalismo para explicar la complejidad de los equilibrios y arreglos institucionales considerados como juegos en forma

¹ A finales del siglo XX resurge el estudio de las instituciones políticas como expresión de un retorno a los orígenes de la ciencia política. El interés hacia las instituciones políticas que se defiende desde el nuevo institucionalismo constituye una respuesta a los dos enfoques preponderantes de la época en la ciencia política anglosajona: el conductismo y la teoría de elección racional. Desde ambos se asume que o bien el individuo actúa de acuerdo con sus características psicológicas y sociales, o bien lo hace de acuerdo con el posible cálculo del beneficio personal. Es en este contexto donde tiene lugar la aparición del nuevo enfoque institucional, cuya fuerza paradigmática se manifestará de inmediato traspasando las barreras disciplinares de la ciencia política hacia territorios más propios de las ciencias humanas, sociales y jurídicas. Suele admitirse que las obras a través de las cuales se asentó el paradigma del nuevo institucionalismo (con sus pujantes y plurales perspectivas disciplinares) son, al menos, las que siguen: Kiser y Ostrom (1982), March y Olsen (1984), Skocpol (1985), North (1990), Scott (1995). Para abundar en los orígenes históricos de lo que presentamos aquí como un auténtico paradigma, pueden consultarse las obras de Guy Peters (1998), Rhodes, Binder y Rockman (2006), Hay (2002), Vergara (1997), Schmidt (2008) y López de la Vieja (2018); de esta última, en este número monográfico de *Bajo Palabra. Revista de Filosofía*.

extensiva ya que «determinadas jugadas pueden cambiar el patrón de resultados alcanzado» (Ostrom 2000, 54). Y Dryzek (2016) ha utilizado frecuentemente asunciones procedentes del nuevo institucionalismo para hacer ver el gran impacto que tiene el periodo denominado Antropoceno sobre instituciones clave tales como los estados, los mercados o la gobernanza global; y ha hecho notar, además, por qué la perspectiva socio-ecológica cambia nuestro modo de entender no solo las instituciones sino las transformaciones en las que estas se ven inmersas a largo plazo². Ambos autores constituyen por consiguiente dos ejemplos de investigadores vinculados al área de las Ciencias Humanas, Sociales y Jurídicas que han hecho un uso estratégico de la teoría institucional para explicar procesos relacionados con la acción individual y/o colectiva. No obstante, en las siguientes páginas vamos a remontarnos a un autor anterior a ambos tal es el caso de John Rogers Commons, con el objetivo de mostrar en qué sentido nos interesa aquí el denominado nuevo institucionalismo y qué es necesario rescatar de él hoy en día. Una vez hecho esto, me centraré en la cuestión fundamental de este artículo que no es otra que la de mostrar en qué sentido el cambio institucional viene determinado por la movilización de capital social y qué consecuencias se derivan de este hecho en relación con los procesos de desinstitucionalización de la política. Para poder avanzar en mis explicaciones no solo haré uso de la bibliografía más relevante sobre institucionalismo y capital social, también recurriré a ejemplos, testimonios reales y estudios metodológicos y cuantitativos con ayuda de los cuales espero poder matizar e incluso contradecir algunos argumentos comúnmente aceptados sobre el tema de las instituciones y el capital social. El propósito general de este artículo conecta con el diagnóstico del filósofo australiano Seumas Miller (2007; 2010) quien ha hecho notar la extraña anomalía de que, aun cuando filósofos como John Rawls han desarrollado teorías normativas en torno a los principios de justicia que deben prevalecer en las instituciones sociales, el análisis institucional haya merecido sin embargo tan escasa atención desde un punto de vista filosófico.

2. Obsesión institucional y ferrocarriles clandestinos

MUCHOS ASPECTOS RELACIONADOS con los logros epistémicos atribuidos al entramado teórico de la perspectiva institucional estaban ya presentes en un importante

² Frente al Holoceno, que comprendería los últimos 10 000 años y que se caracteriza por ser un periodo de estabilidad muy inusual en el sistema Tierra, el periodo en el que habríamos estado viviendo desde hace más de doscientos años, el Antropoceno, constituye una fase de inestabilidad radical sin precedentes como consecuencia de la acción y las instituciones humanas; hasta el punto de que el Antropoceno vendría a ser un experimento no deseado de la humanidad en su propio soporte de vida.

artículo seminal de John Rogers Commons (1862-1945). El que fuera uno de los precursores más insignes del institucionalismo económico, nació en una pequeña localidad de Ohio, en Estados Unidos de América, y fue un estudiante de escasos recursos materiales marcado por una honda espiritualidad. A pesar de que no consiguió concluir su etapa doctoral suele decirse que Commons destacó por su tenacidad y su dedicación a causas de justicia social. En 1931 publicó en *American Review* un artículo de apenas nueve páginas que tituló de un modo ciertamente enigmático: «Economía institucional». En dicho artículo su autor asumía una premisa de partida cuya fecundidad supo poner magníficamente de manifiesto en las escasas cinco páginas siguientes del artículo:

La acción colectiva abarca toda aquella gama que va de la costumbre no organizada a los diversos intereses en marcha, como la familia, la corporación, la asociación comercial, el sindicato, el sistema de la reserva, el Estado. El principio común a todos ellos es el mayor o menor control, liberación y ampliación de la acción individual mediante la acción colectiva. Commons (1931, 192)

A esta premisa, el economista estadounidense añadió una consideración determinante: el control de los actos del individuo conduce, en todos los casos, y de manera necesaria a una ganancia o a una pérdida para otro(s) individuo(s). De esta situación *de facto* el autor infiere que toda relación social resulta en una relación económica asociada a unas determinadas expectativas que son las que tiene presente cada parte interesada (en la forma de ganancias y pérdidas, pero también de deudas y deberes generados) a la hora de dirigir su comportamiento económico. No es menos reseñable para el economista que esta situación fáctica adquiera notoriedad y relevancia a través de distintos lenguajes. Por ejemplo, en el lenguaje de la ética y del derecho, todos los actos colectivos —en los que prevalecen las relaciones y cálculos de expectativas descritos anteriormente— establecen relaciones de derechos, no derechos, deberes y no deberes. La rasante facticidad adquiere aún otra capa de significación en el lenguaje económico pues este describe la situación resultante con términos tales como seguridad, conformidad, libertad y exposición. Pero aún podrían añadirse más capas de complejidad si atendemos al lenguaje utilizado para expresar relaciones de causalidad, efecto o propósito, las cuales apelan a la existencia de reglas de funcionamiento sobre la acción individual que indican, en definitiva, lo que el individuo puede, no puede, debe o no debe hacer, además de lo que está autorizado o no está autorizado a hacer o a dejar de hacer. La sola existencia de tan distintas formulaciones lingüísticas para describir idéntica facticidad condujo al economista a afirmar que «el análisis de estas sanciones colectivas proporciona esa correlación entre economía, jurisper-

dencia y ética que es el prerequisite para una teoría de la economía institucional.» (Commons, 1931, 191).

Tras hacer explícito que David Hume fue el antecesor clave en el análisis de la economía institucional que él propugnaba, Commons sostuvo que la acción colectiva era algo mucho más (algo diferente) que el control y la liberación de la acción individual³. Consiguientemente, rubricó su tesis bajo la afirmación de que «una institución es la acción colectiva que controla, libera y amplía la acción individual». Y reforzó dicha tesis de manera inmediata al afirmar que las acciones individuales no son simplemente comportamientos individuales o un mero intercambio de mercancías, sino «auténticas transacciones».

El economista propuso esta tesis como expresión de resultados de investigación que tal vez no pudo plasmar convenientemente en su tesis doctoral y que formaban parte de su investigación de campo. Commons fue un entusiasta investigador de instituciones económicas tales como como las prisiones, los hospitales psiquiátricos, las fábricas, los sindicatos o los tribunales de justicia que visitó para efectuar análisis *in situ*. En su visión de la economía ejercieron un poderoso impacto tanto sus convicciones como socialista sindicalista como la firme creencia de sus padres en la justicia de la causa contra la institución de la esclavitud. Sabemos que sus progenitores invirtieron su tiempo y su dinero en la ejecución de una obra ferroviaria subterránea destinada a favorecer la huida a Canadá de las personas negras esclavizadas⁴. Commons mostró una profunda sensibilidad social hacia los trabajadores —en especial hacia mujeres y niños—. Escribió sobre historia laboral, promovió la conciliación laboral y es autor de la primera ley de salario mínimo de Wisconsin para mujeres, por ejemplo. En el artículo seminal al que me he referido aludía a una de sus ideas fundamentales: la de que los conflictos entre productores y consumidores solo se pueden investigar si se asume la hipótesis de que estos dos grandes

³ De acuerdo con Commons (1931, 1950), tanto el significado como el modelo de la economía institucional se remonta a David Hume y no a Adam Smith. En su artículo de 1931 aportó un argumento de peso en torno a la naturaleza de las sanciones que se desprendía del cálculo de beneficios y no beneficios. De acuerdo con Commons, existen correlaciones entre la economía, la ciencia jurídica y la ética, y ello se pone de manifiesto, por ejemplo, en el análisis de las sanciones. Afirmó que en Hume se encuentra la unidad de las ciencias sociales y humanas; no así en Adam Smith, quien, sin embargo, aisló a la economía de dichas correlaciones (disciplinares) con la excusa de la providencia divina y la armonía (resultante) de los intereses. La visión de Hume está presente en el planteamiento de Commons cuando este defiende la necesidad de estudiar los tipos de sanciones tipificadas y conceptualizadas en el conjunto de las ciencias humanas, sociales y jurídicas.

⁴ En Estados Unidos de América, entre 1830 y 1865, hasta cien mil personas negras esclavizadas hicieron uso del denominado «Ferrocarril Subterráneo» a través de diferentes rutas y en trayectos de más de 1400 millas (2253 kilómetros aproximadamente). Recientemente, la fotógrafa Jeanine Michna-Bales ha expuesto en «Through Darkness to Light. Photographs Along the Underground Railroad» el resultado de una investigación de más de diez años en la que la artista ha documentado, con la ayuda de diversos testimonios, la experiencia de las personas que utilizaron dichas rutas secretas para huir de la esclavitud.

grupos humanos se subdividen en subclases cuyos conflictos no fueron analizados en profundidad por los economistas de su época. Subclases o tipos distintos de propietarios (e.g. granjeros, ganaderos, banqueros, fabricantes, etc.) llegan a acuerdos y a formas de organización que suponen una acción concertada de acuerdo con intereses económicos compartidos. Por este motivo, el economista sostuvo que los fenómenos sociales están revestidos de elementos profundamente contradictorios que no pueden resolverse de una vez, sino que deben abordarse de manera continua a través de lo que él mismo calificó como «transacciones».

De acuerdo con la definición que estableció para este término fundamental, toda transacción se inicia a partir de la relación entre dos o más voluntades que, en virtud de un conjunto de reglas de conducta, pueden dar lugar a lógicas tan distintas y singulares como las de la persuasión, la coacción, la obediencia, la competición e incluso el fraude. Las transacciones entre individuos representan, a juicio del economista estadounidense, el problema fundamental no solo de la economía sino de la jurisprudencia, la política, la sociología y, en general, las Ciencias Humanas, Sociales y Jurídicas; y llegó a distinguir hasta tres tipos de transacciones, a saber: la negociación, el racionamiento y la gestión.

A pesar del enorme interés de todas estas premisas de partida y de las correlaciones —en cierto modo disciplinares— establecidas por el economista en torno al fenómeno de las transacciones, una de sus ideas más sagaces es, a mi modo de ver, la de la «psicología institucional». Para que la economía institucional sea volitiva —advierte Commons al término de lo que podría tenerse por la parte más sustantiva del breve artículo— es necesario que le acompañe una cierta «psicología de las transacciones». En este punto, el economista se refiere de soslayo a la compleja institución (económica, social, política y cultural) de la esclavitud cuando afirma:

Casi todas las psicologías históricas son individualistas porque se ocupan de la relación de los individuos con la naturaleza o con otros individuos, a los que tratan, sin embargo, no como ciudadanos con derechos, sino como objetos de la naturaleza sin derechos ni deberes. (1931, 198-199)

Se necesita pues contar con un modelo que permita teorizar acerca de la psicología eminentemente social de las transacciones, la cual está regida por normas y principios propios de la negociación. Commons asume la negociación como un fenómeno discursivo en el que traslucen —de manera patente unas veces, otras latente— tres relaciones fundamentales: la del conflicto, la dependencia y el orden. Aspectos como la acción de persuadir y/o ser persuadido son solo expresión de un fenómeno dialéctico subordinado que se halla embebido en alguna de las tres relaciones enumeradas arriba o en varias. Commons nos avisa de que no atender a

estos elementos teóricos, que ponen de manifiesto la movilidad y el cambio perpetuo de la acción colectiva, conlleva pagar un alto precio. Es el severo coste humano implícito, por ejemplo, en la representación de la humanidad producida por la institución de la esclavitud, de acuerdo con la cual ciudadanos (previamente) despojados de derechos podrían asumirse (transaccionalmente) como simples objetos de la naturaleza, sin derechos ni deberes. De acuerdo con las biografías escritas acerca del autor, podemos suponer que la reflexión sobre la institución de la esclavitud formó parte de una auténtica investigación (vivencial) de campo que no consiguió materializar en su tesis doctoral, si bien permea este artículo seminal.

Los ahorros y sacrificios de muchas familias —incluyendo la de Commons— fueron necesarios para que cientos de kilómetros de rutas secretas se convirtieran en pasajes para personas negras esclavizadas en busca de la libertad. La movilización de recursos económicos teñidos de una buena dosis de estratagema social contribuyó a reducir el coste del riesgo letal de quienes se atrevían a huir: pues el secretismo propició representaciones colectivas en torno a ferrocarriles clandestinos, rumbo hacia Canadá. Por motivos de seguridad, la denominación era deliberadamente ambigua y esquiva; pues, de hecho, no había tales ferrocarriles. Alguna de esas representaciones imaginarias ha llegado a nosotros bajo la forma de un «ferrocarril subterráneo» aunque se sabe que dichos pasajes, que atravesaban campos de algodón y desiertos y que, en cuanto rutas, solo eran conocidas por quienes actuaban como guías negros que se solidarizaban con sus congéneres tras haber conseguido su libertad y volvían sobre sus pasos para ayudar a otros, no formaban parte de la red ferroviaria ordinaria. Se sabe que los padres del economista invirtieron en dichos pasajes de libertad. Considero este hecho fundamental para entender cuán profundo es el énfasis con el que se presenta en este artículo la definición de institución entendida como una acción colectiva que controla, libera y amplía la acción individual.

3. Objeciones a dos modelos explicativos del cambio institucional

EL NUEVO INSTITUCIONALISMO ES UNA DE LAS TRES TEORÍAS que han dominado en la ciencia política anglosajona en los últimos dos siglos junto a la teoría de la elección racional y el conductismo. Existe cierto consenso en torno a la idea de que uno de los grandes desafíos teóricos del nuevo institucionalismo es, precisamente, la explicación del cambio institucional. Uno de los grandes inspiradores del conjunto de enfoques teóricos que aglutina el nuevo institucionalismo fue Herbert A. Simon. En su investigación en torno a la racionalidad humana, Simon (1947, 1979, 1983)

no presentó a esta disociada de los contextos organizacionales. Los contextos organizacionales constituyen un entramado extraordinario para analizar la racionalidad humana, su rendimiento acotado por aspectos como la (escasez de) información de que se dispone y la siempre limitada capacidad cognitiva para su procesamiento en un tiempo orientado a la toma de decisiones. Unos años más tarde, March y Olsen (1984) remacharán que los individuos no actúan en el vacío sino en contextos institucionales que moldean preferencias individuales y colectivas, influyen en la asignación de recursos, determinan la estructuración de incentivos y restricciones e incluso pueden llegar a asumirse como actores independientes con fines propios y objetivos sociopolíticos. La idea de que las normas universales emanan de la sociedad o del Estado inspiró viejas concepciones acerca de las instituciones en exceso ambiguas en las que se destacaba la presunta objetividad y la universalidad objetiva del hecho institucional. Frente a ello, el nuevo institucionalismo nació por consiguiente con el desafío de distinguirse de viejos modelos explicativos en torno al significado de las instituciones; y, por ello, la explicación del cambio institucional resultó ser determinante.

En uno de los números monográficos más destacados dedicados al análisis y conceptualización del cambio institucional publicado en *The Academy of Management Journal*, sus editores, los politólogos Tina M. Dacin, Jerry Goodstein y Richard Scott, se proponían responder a tres grandes cuestiones: qué dicen las fuentes primarias sobre los impulsores del cambio institucional (1), qué se sabe sobre los factores que influyen en la forma en que las organizaciones responden al cambio organizativo (2) y, en tercer lugar, qué lecciones se pueden aprender de un proceso de cambio específico, al que denominan «desinstitucionalización» (3). Dicho cambio, asociado frecuentemente con el surgimiento de nuevas formas de organización, debe entenderse según sus autores como el proceso mediante el cual las instituciones —en particular, un conjunto de creencias y prácticas— se debilitan y tienden a desaparecer. Esta es la razón por la que el fenómeno de la desinstitucionalización suele asociarse con el surgimiento de nuevas creencias y prácticas (Dacin, Goodstein, Scott, 2002; Scott, 2001).

Los editores de ese clásico monográfico en torno al cambio institucional hacían notar que, sobre este último tema, el de la desinstitucionalización, y en comparación con los otros dos ámbitos —a saber, el relativo a los impulsores del cambio y a los factores que influyen en él—, la investigación realizada era llamativamente escasa. El número monográfico destaca por tanto por su contribución al tercer tema: el problema de la desinstitucionalización.

A partir del trabajo de Oliver (1997) suelen identificarse tres tipos o fuentes de presión ejercidas sobre prácticas y normas institucionalizadas: las presiones funcio-

nales, las sociales y las políticas. Es la presión del primer tipo, la funcional, la que los autores del monográfico referido relacionan directamente con el fenómeno de la desinstitucionalización. Dicha presión se hace evidente porque, como consecuencia de ella, se transforma(n) (la percepción social acerca de) los niveles de rendimiento y utilidad asociados con prácticas previamente institucionalizadas. Esta conclusión se desprende, por ejemplo, del caso analizado por Thornton (2002) en torno a las presiones funcionales ejercidas hacia mediados de la década de 1970 en la educación superior en Estados Unidos y, en particular, en el mundo de las publicaciones académicas. La irrupción de una fuerte intensificación de la competición por los recursos ejerció una intensa presión funcional sobre un conjunto (institucionalizado) de normas (académicas) de tipo profesional que experimentaron un claro proceso de desinstitucionalización en cuyo devenir se fueron introduciendo reglas y normas (percibidas como) más funcionales en la nueva lógica del mercado editorial.

3.1. Agentes y mecanismos

LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN TIENE UNA CLARA DIMENSIÓN POLÍTICA. Pero está igualmente relacionada con presiones de tipo social asociadas, por ejemplo, con la diversidad de la fuerza laboral o la existencia de un conjunto de creencias sobre las que prevalece una percepción que acusa su divergencia, excesiva heterogeneidad o discordancia. Dacin, Goodstein y Scott (2002) sostienen que la desinstitucionalización se relaciona con procesos de agencia institucional de distintos grupos humanos. El enfoque aplicado y el compromiso de cada autor por hacer fecundas sus conclusiones a partir de sus propios estudios de campo refuerzan las perspectivas sobre cambio institucional desde el punto de vista de la «micropolítica». Y realmente parece razonable que así sea cuando se asume la tesis según la cual o bien son (1) los «nuevos miembros con antecedentes y experiencias que difieren de los miembros existentes [quienes] introducen en la organización diferentes marcos interpretativos y definiciones sociales de comportamiento que actúan para disminuir el consenso y la incuestionable adhesión a prácticas asumidas.» (Oliver, 1997, 575, citado en Dacin *et al* 2002) o bien (2) son los «nuevos mecanismos resultado de los cambios en las alienaciones de poder los que a un tiempo deslegitiman formas [normas, creencias] existentes y aportan nuevas concepciones cognitivo-culturales como fundamento para nuevas políticas, nuevos mecanismos legales y nuevos marcos normativos» (Dacin, Goodstein, Scott, 2002, 49).

Pero junto a estos dos modelos explicativos que podríamos clasificar en dos grandes grupos, a saber: (i) el modelo explicativo del cambio institucional cifrado en la agencia individual y/o colectiva y (ii) el modelo explicativo basado en los tipos de mecanismos legales y marcos normativos, lo cierto es que se han explorado otros modelos o líneas de investigación que ya fueron apuntados, aunque fuera someramente, en el «research forum» de 2002 del *Academy of Management Journal*. Sin embargo, en la actualidad, constituyen líneas y ámbitos de investigación que no suelen asociarse con la teoría (del cambio) institucional; mencionaré los más importantes: Los cambios en torno a los límites de las organizaciones ya existentes (1); la emergencia de nuevas poblaciones (e.g. nuevos repertorios de acciones, nuevos tipos de intereses) (2); y los cambios en el gobierno de las estructuras (3). Para los editores del famoso volumen publicado en *The Academy of Management Journal* se podrían aplicar los modelos explicativos de la (i) agencia institucional y (ii) los tipos de mecanismos para analizar las tres perspectivas enumeradas arriba las cuales tienen, por tanto, un perfecto encaje, y no consiguen desbordar el modelo dual con el que se clasifican los fenómenos. Por mi parte, si he traído aquí a colación dicha enumeración es porque existen en efecto nuevos fenómenos jurídicos, políticos y socio-ecológicos que desafían los dos modelos mencionados, desbordan la lógica de sus análisis y suponen un nuevo ámbito de reflexión en torno al tema de la explicación del cambio institucional.

Tomemos por ejemplo el fenómeno jurídico y su impacto sobre el ámbito de la política. Que la naturaleza y el sentido del cambio institucional desborda hoy en día los tres ámbitos de investigación señalados arriba, bajo formas de interrelación de una sofisticada complejidad, es algo que queda de manifiesto en el análisis que propone Postigo (2018) en torno a “La Unión Europea como paradigma civil y político para el siglo XXI”. Si, tal y como sostiene Postigo Asenjo, «[d]efinir su estructura jurídico-constitucional multinivel, su régimen de gobierno y su doble dimensión interestatal y supranacional supone un reto para la teoría política» (2018, 178), también es un desafío para el conjunto de teorías que conforman el nuevo institucionalismo. De acuerdo con Ostrom (1990; 2005), el nuevo institucionalismo trata acerca de la acción colectiva y los mecanismos de cambio, pero los resortes de la teoría institucional tal vez sean insuficientes para explicar nuevas formas de indeterminación normativas, sociales y ético-jurídicas como las que analiza Gutiérrez Castañeda (2018) al abordar el fenómeno de la globalización.

Pongamos un segundo ejemplo. Fenómenos de desinstitucionalización de la política como los asociados al *brexit* tal vez podrían ser explicados aludiendo a alguno de los dos modelos explicativos del cambio institucional defendidos por Dacin, Goodstein y Scott (2002). Podría aplicarse por ejemplo el modelo explicativo de

la agencia institucional cuando de lo que se trata es de analizar el protagonismo político y la acción coordinada de grupos de personas con creencias y valores que promueven visiones divergentes y amenazan consensos previos. Pero este extraordinario modelo explicativo, el de la agencia, queda con frecuencia invalidado debido a su ilimitada funcionalidad; pues ¿quiénes son dichos grupos y cuál es exactamente la agencia que habría que analizar para determinar las presiones que dan lugar a procesos de desinstitucionalización? ¿Es la agencia asociada a los migrantes, por ejemplo? o ¿la agencia política del partido conservador en su esfuerzo por desinstitucionalizar prácticas y consensos previos en torno a los efectos positivos de la integración y la diversidad? ¿Cómo determinar cuál es exactamente la agencia promotora de procesos de desinstitucionalización? ¿Puede radicar en un solo grupo humano la agencia política e institucional?

Para responder a estas preguntas propongo que volvamos de nuevo la mirada hacia la investigación de Ostrom y Dryzek. En la obra de ambos autores aparece un uso metodológico de las teorías del nuevo institucionalismo del que se desprende una enseñanza inmediata: de nada sirve proferir un «sí» o un «no» a las preguntas formuladas anteriormente. Entonces, ¿cómo han podido dichos investigadores transformar hasta ese punto las preguntas formuladas? En el caso de Dryzek, la clave de su orientación consiste en poner en duda la continuidad en el tiempo de las definiciones de «institución». El politólogo nos invita a revisar la metodología del nuevo institucionalismo histórico, pues de su aplicación se desprende una concepción de las instituciones como un conjunto de patrones de naturaleza estable, repetitiva, recurrente, que son, por consiguiente, y por así decir, presa de su propia dependencia de trayectoria. La perspectiva del investigador (sea este historiador o no) que hace uso de la metodología del nuevo institucionalismo histórico realza las continuidades; pero deja en un segundo plano los mecanismos mediante los cuales las instituciones, en ocasiones, juegan y alteran esa misma dependencia de trayectoria.

Por ejemplo, de acuerdo con Dryzek (2016), las instituciones muy poderosas (e.g. instituciones de finanzas globales) cambian con frecuencia el entorno social con el fin de perpetuarse y eliminar alternativas; por consiguiente, lo que en principio podría presentarse como un fallo o un escollo ante condiciones cambiantes puede convertirse en un entorno óptimo para poder persistir. En el entorno socio-ecológico que él describe, en el que la etapa del Holoceno ha sido sustituida por el Antropoceno, la dependencia de trayectoria de las instituciones de gobernanza coevolucionan en un entorno mucho más dinámico puesto que la acción humana se conjuga no solo con los efectos de su propio impacto ecológico sino con el impacto (añadido) de la naturaleza no humana.

EL PREDOMINIO DE LA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL

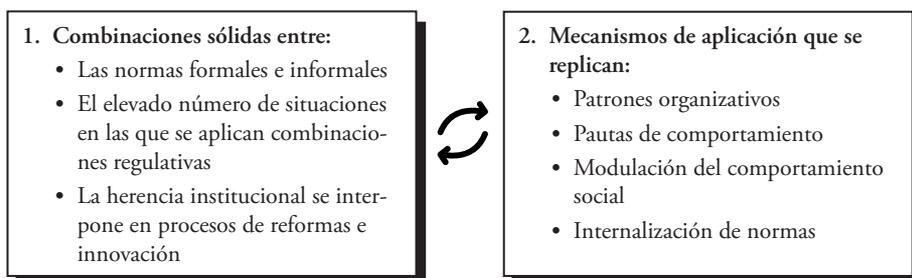


Figura 1: El predominio de la estabilidad institucional
Fuente: elaboración propia

No es mi objetivo desarrollar con detalle los argumentos de Dryzek, y, por tanto, esto ha de bastarnos aquí para apreciar que, ante la distribución cuando menos paradójica (i.e. no dual) de la agencia institucional en el sistema Tierra, las metodologías que se deben emplear para rastrear efectos derivados de dicha coevolución —manifiesta, según el autor, en los modelos de gobernanza adaptativa— deben ser más sofisticadas. Para acometer dicha empresa, Dryzek (2016) se inclina por el nuevo institucionalismo constructivista en cuyos diagnósticos socio-ecológicos están presentes conceptos como los de resiliencia, robustez, reflexividad del ecosistema, vulnerabilidad y coyuntura crítica. Términos todos ellos que proceden de concepciones mucho más adecuadas para analizar las dinámicas (también discursivas) de los sistemas naturales y humanos⁵.

En el caso de Ostrom también encontramos una respuesta en clave metodológica. Esta es precisamente la enseñanza que deseo extraer del trabajo de investigación de ambos autores: su apuesta por el nuevo institucionalismo es de tipo metodológico, y, en la obra de ambos autores, conduce a diagnósticos en los que el modelo explicativo del cambio institucional no está centrado únicamente ni en el análisis de la agencia ni en el de los mecanismos. Ninguno de los dos autores asume que en teoría institucional el cambio sea realmente el estado excepcional frente a la

⁵ A partir de los trabajos de March y Olson, ha sido constante el interés por clasificar el nuevo institucionalismo de acuerdo con orientaciones específicas. Por ejemplo, el institucionalismo constructivista al que aquí se alude es una fórmula acuñada por primera vez en el volumen editado por Rhodes, Binder y Rockman (2006), en particular, en el capítulo del politólogo británico Colin Hay (págs. 56-74). Los conceptos de resiliencia, adaptabilidad y vulnerabilidad, introducidos por Holling (1973) para explicar la evolución de sistemas ecológicos ante situaciones de gran perturbación, se han utilizado posteriormente para explicar propiedades de sistemas socioecológicos.

estabilidad o el equilibrio estable, tal y como postuló North (1990). En definitiva, deseo presentar el trabajo de estos dos autores para apoyar mi oposición a la postura marcada por Dacin, Goodstein y Scott (2002) que no desafía la tradición instaurada por North según la cual las instituciones simplemente estructuran incentivos en el intercambio humano y son las reglas que definen el juego en el que se está, el juego jugado.

No es una casualidad que la investigación de Ostrom sobre (la gestión de) los recursos (de uso) de propiedad común, referida por tanto a la evolución de sistemas socio-ecológicos, también nos haya ayudado a ampliar el número de factores que influyen sobre la (capacidad de) adaptación (al cambio) de las instituciones ante perturbaciones internas y externas. Ostrom llamó la atención sobre un número extraordinario de factores. Un rápido inventario debería incluir al menos los siguientes: la disponibilidad de información (1), la presencia de liderazgos (2), la homogeneidad de intereses (3), una percepción compartida sobre los peligros derivados de mantener estrategias individuales en relación con la perduración de los recursos compartidos (4), así como la percepción de que sí hay una alternativa que pueda adoptarse conjuntamente para reducir el impacto negativo de mantener un *status quo* determinado (5) y la percepción de que los costes derivados del consenso no exceden los costes (derivados) de su adopción y el derecho a reclamar legalmente el uso sobre un recurso de propiedad común (6).

En suma, una cosa es identificar los procesos de desinstitucionalización con un conjunto de discursos cuya finalidad es transformar la percepción ciudadana acerca de la presunta funcionalidad de creencias y normas, y otra muy distinta es la tarea de identificar las variables operativas del cambio institucional. El modelo explicativo del cambio institucional basado en el análisis de la agencia y los mecanismos resulta de todo punto insuficiente para abordar teóricamente fenómenos progresivos de desinstitucionalización de la política⁶. A mi modo de ver, dicha dificultad se debe a la siguiente razón. El cambio institucional no se ejerce propiamente ni sobre organizaciones ya existentes ni sobre el gobierno de estructuras ni sobre poblaciones emergentes sino, antes bien, sobre un conjunto de factores que caracterizan a las instituciones *en cuanto* instituciones sociales.

⁶ Un respaldo para este argumento se puede encontrar en la emergencia del denominado «institucionalismo organizacional» según el cual las instituciones funcionan en realidad como colectividades cuyos niveles de institucionalización se pueden analizar a través de las dimensiones en las que este se manifiesta, i.e. la dimensión normativa, la dimensión regulativa y la dimensión cognitiva. Es la acción concertada de estas tres dimensiones (y, por consiguiente, no únicamente la agencia ni tampoco los meros mecanismos legales) lo que explica que la conducta individual pueda tener sentido, se pueda percibir su estabilidad en el tiempo y que pueda desplegarse desde un punto de vista normativo. Para más abundamiento puede consultarse la obra del proponente de esta perspectiva (Scott 1995).

Campillo captura con gran profundidad una relación de hasta cuatro rasgos fundamentales con los que caracteriza a las instituciones sociales *en cuanto* instituciones sociales; y lo hace enumerándolos de la siguiente manera:

- a) La iterabilidad y previsibilidad de las acciones propias y ajenas mediante el seguimiento de reglas, sean pactadas o impuestas.
- b) La punibilidad de la infracción a las reglas, desde el mero reproche verbal hasta la expulsión de la comunidad, el castigo físico, la cárcel o la muerte.
- c) La regulación de la comunicación mediante códigos simbólicos, desde el idioma común hasta los códigos verbales y no verbales más especializados.
- d) La ordenación espacio-temporal de la experiencia compartida mediante la coordinación sincrónica de las actividades sociales y la secuenciación diacrónica de los recuerdos y de las expectativas comunes. (2018, 24-25)

Los cambios institucionales operan (y se operativizan) a través de alguno de estos rasgos y expresiones de lo social: todos ellos permean el arreglo institucional, i.e. conjunto de reglas de comportamiento que gobiernan en un dominio específico. La estabilidad institucional se expresa a través de todos y cada uno de estos factores de lo social a los que apunta Campillo. Esta es la hipótesis que voy a asumir aquí. La hipótesis según la cual todo cambio institucional se manifiesta (por mediación de, y) en estos mismos *rasgos sociales*⁷ (en adelante, RASOa-d)

⁷ Uno de los grandes debates en el nuevo institucionalismo tiene que ver, precisamente, con la tendencia a dar por hecho el análisis de los marcos normativos que regulan la conducta, su razón de ser, su evolución en el tiempo y/o la influencia que tienen los discursos y en general otras teorías sobre su configuración. En este sentido, las diferentes orientaciones del nuevo institucionalismo (e.g. sociológico, histórico, de elección racional, constructivista, *network*, entre los más destacados) han contribuido a que la perspectiva institucional avance junto a la evidencia empírica producida desde cada perspectiva. A mi modo de ver, en parte, como consecuencia de ello suele decirse que una de las grandes dificultades del paradigma es que no existe una definición preponderante o consensuada sobre qué es una institución. A este déficit ha contribuido la escasa penetración que ha tenido la investigación filosófica acerca de la naturaleza no ya de las instituciones sociales (un ámbito profusamente abordado en Filosofía de las ciencias sociales) sino de la corriente del nuevo institucionalismo en cuanto tal.

FASES DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

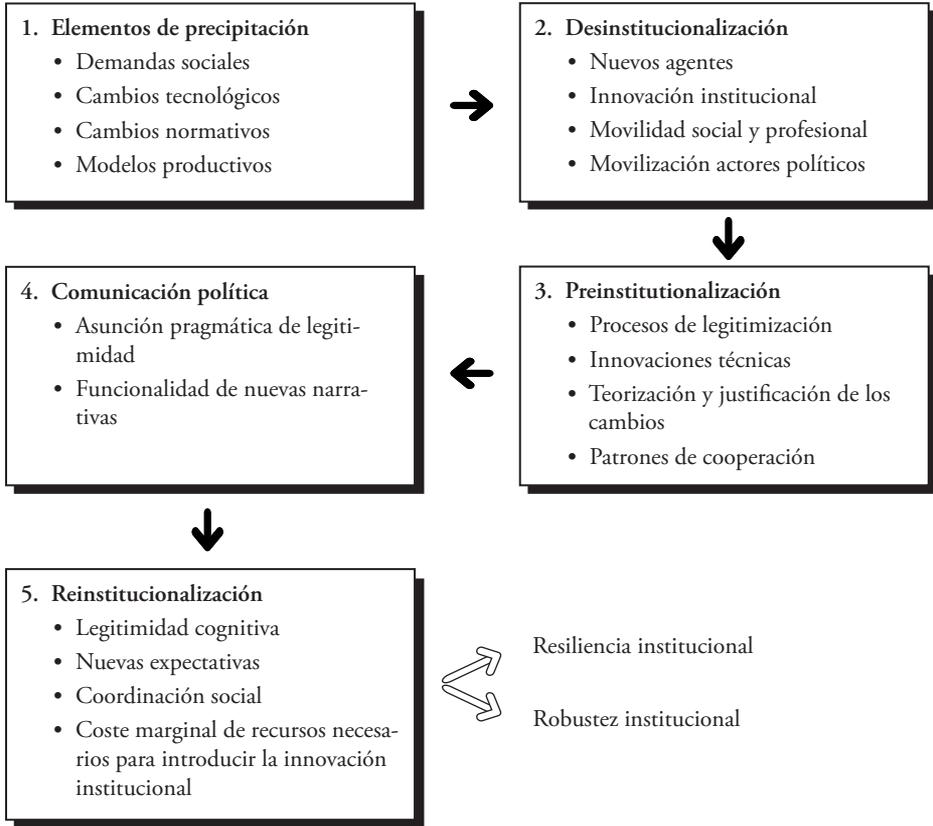


Figura 2: Fases del cambio institucional

Fuente: elaboración propia a partir de Greenwood et al. (2002), Ruttan (2010)

Desde la filosofía de las ciencias sociales se ha producido abundante literatura sobre las complejas formas de organización social que se reproducen a sí mismas tal es el caso de la institución de la familia, los lenguajes, las instituciones académicas, pero también las tiendas, los mercados, el ejército, la prostitución o los sistemas legales. También en esta área de conocimiento prevalecen definiciones que destacan la durabilidad o estabilidad de sus características sociales. En lo que sigue voy a defender que la desinstitucionalización de la política es una consecuencia de la movilización de capital social la cual, cuando produce escenarios disruptivos, habilita a los agentes en su empeño (dialéctico) por re-institucionalizar reglas, normas,

nuevas formas de coordinación, de sanción, de regulación de la comunicación, de ordenación espacio-temporal de la experiencia, etc.

3.2. *La movilización del capital social*

MEYER Y ROWAN (1977), impulsores del nuevo institucionalismo sociológico y proponentes de algunos de los mejores argumentos acerca del cambio institucional, sostuvieron que las instituciones se ajustan a las transformaciones ambientales a través de procesos isomórficos. De acuerdo con sus postulados, las organizaciones cambiarían como consecuencia de determinados choques y contradicciones en la ejecución diacrónica de una de sus funciones elementales: la interpretación, regulación y adaptación posterior al entorno (RASO-cd). De la evolución de dichas adaptaciones (isomórficas) dependerían posteriores cambios institucionales de tipo coercitivo y normativo (RASO-b). Pero ¿cómo se experimentan y suceden dichos choques y contradicciones en el espacio social? ¿En qué tipo de enclaves se produce un seguimiento, una interpretación y una distribución tan constante y, al mismo tiempo, tan estratégica de las reglas, los códigos simbólicos y la ordenación espacio-temporal de la experiencia compartida? ¿Cuál es, en fin, el ritual comunicativo en el que se actualizan los *rasgos sociales* enumerados arriba (RASO-ad)? La respuesta a esta pregunta hay que buscarla en la teoría sobre capital social, un concepto acuñado por Hanifan (1916, 1920) en la misma época en la que escribía Commons, y que habría de esperar un tiempo similar hasta conseguir remover a las Ciencias Humanas, Sociales y Jurídicas (Coleman, 1961, 1988; Bourdieu 1980, 1983; Putnam, 1993; Durston, 1996, 2000; Pérez García, 2005). Más allá de la archiconocida relación entre capital social y relaciones de confianza y reciprocidad interpersonales, la teoría sobre capital social ha evolucionado en las dos últimas décadas hacia la idea de que este se configura a través de un sistema sociocultural institucionalizado y adaptativo que no solo reduce costes de transacción en virtud de redes de confianza y *stocks* de reciprocidad (RASO-ab), también contribuye a expandir la identidad grupal porque conlleva un aumento de escala, i.e. espacio-temporal (RASO-d). Los *rasgos sociales* que hemos querido seleccionar aquí a partir de Campillo (2018) son cruciales; nos ayudan a avanzar en la explicación de las instituciones entendidas no como producto de la planificación ni tampoco de la coevolución de estrategias de agentes sino como entornos de lo social diseñados para vehicular, movilizar y crear asociaciones a partir de *stocks* (e.g. capital social, humano, político). Nuestra atención debe ponerse en el análisis de las prácticas, organizaciones, plataformas y entornos en los que tiene lugar su distribución y creación; pero también su ocusión, anulación y destrucción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOURDIEU, PIERRE, «Le capital social», *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 31, 2-3, 1980. DOI: [see.fr/doc/arss_0335-5322_1980_num_31_1_2069](https://doi.org/10.3389/0000-0000-1980-00000)
- «The forms of capital», en JOHN G. RICHARDSON (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood, 1983.
- CAMPILLO, ANTONIO, «Hacia un nuevo concepto de lo político», *Bajo Palabra. Revista de Filosofía*, 21-48, 2018.
- COLEMAN, JAMES S., *The Adolescent Society*, Glencoe, IL, Free Press, 1961.
- «Social Capital in the Creation of Human Capital», *The American Journal of Sociology* 94, 1988, 95-120. DOI: <https://www.jstor.org/stable/2780243>
- COMMONS, JOHN ROGERS, «Institutional Economics», *American Review* 21, 1931, 648-657. [Traducido al español por Alberto Supelano para *Revista de Economía Institucional* 5 (8), 191-201, 2003] DOI: <https://www.jstor.org/stable/2696562>
- *The Economics of Collective Action*, New York, Macmillan Co., 1950.
- DACIN, M. TINA, JERRY GOODSTEIN y W. RICHARD SCOTT, «Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum», *The Academy of Management Journal* 45 (1), 2002, 45-57. DOI: [10.2307/3069284](https://doi.org/10.2307/3069284) / <https://www.jstor.org/stable/3069284>
- DRYZEK, JOHN, «Institutions for the Anthropocene: Governance in a Changing Earth System», *British Journal of Political Science* 46 (4), 2016, 937-956. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123414000453>
- DURSTON, JOHN, «Aportes de la antropología aplicada al desarrollo campesino», *Revista de la CEPAL* 60, 95-109, 1996.
- «¿Qué es el capital social comunitario?», Santiago de Chile: División de Desarrollo Social. CEPAL, 2000.
- GREENWOOD, ROYSTON; ROY SUDDABY; C. R. HININGS, «Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields», *Academy of Management Journal* 45 (1), 2002, 58-80. DOI: [10.2307/3069285](https://doi.org/10.2307/3069285) <https://www.jstor.org/stable/3069285>
- GUTIÉRREZ CASTAÑEDA, GRISELDA, «¿Qué es políticamente posible en tiempos de globalización?», *Bajo Palabra. Revista de Filosofía*, 177-194, 2018.

HANIFAN, LYDA JUDSON, «The Rural School Community Center», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 1, 1916, 130-138. DOI: <https://doi.org/10.1177/000271621606700118>

— *The Community Center*, Boston/ New York, Silver, Burdett & Company, 1920.

HAY, COLIN, *Political analysis: a critical introduction*, New York, Palgrave, 2002.

HOLLING, CRAWFORD STANLEY, «Resilience and stability of ecological systems», *Annual Review in Ecology and Systematics* 4, 1973, 1-23. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>

HOPWOOD, SALLY-ANN, «Towards an Understanding of the Relationship between Diversity and Innovation», *International Journal of Knowledge, Culture and Change Management* 4, 2004, 35-44. DOI: <https://doi.org/10.18848/1447-9524/CGP/v04/59055>

KISER, L Y ELINOR OSTROM, «The three words of action: A metaphorical synthesis of institutional approaches», en: Elinor Ostrom (ed.) *Strategies of political inquire*, Beverly Hills, California, Sage, 1982, 179-222.

LÓPEZ DE LA VIEJA, M.^a TERESA, «Instituciones. Reglas y procesos», *Bajo Palabra. Revista de Filosofía*, 51-64, 2018.

MARCH, JAMES G. Y JOHAN P. OLSEN, «New institutionalism: organizational factors in political life», *American Political Science Review* 78, 1984, 734-749. DOI: DOI: 10.2307/1961840 / <https://www.jstor.org/stable/1961840>

MEYER, JOHN W. Y BRIAN ROWAN, «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony», *American Journal of Sociology* 83 (2), 1977, 340-363. <https://www.jstor.org/stable/2778293>

MILLER, SEUMAS, «Social Institutions», *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.) URL = <<https://plato.stanford.edu/archives/win2014/entries/social-institutions/>>.

— *The Moral Foundations of Social Institutions: A Philosophical Study*, New York, Cambridge University Press, 2010.

NORTH, DOUGLASS C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

- OLIVER, C., «Sustainable competitive advantage: Combining institutional and resource-based views», *Strategic Management Journal* 18, 1997, 697-713. DOI: [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199710\)18:9<697::AID-SM-J909>3.0.CO;2-C](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199710)18:9<697::AID-SM-J909>3.0.CO;2-C)
- OSTROM, ELINOR, *Governing the Commons. The Evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 2005.
- PÉREZ GARCÍA, FRANCISCO (Dir.), *La medición del capital social. Una aproximación económica*, Madrid, Fundación BBVA, 2005.
- PETERS, B. G., *Institutional Theory in Political Science: The “New Institutionalism”*, London, Pinter, 1998.
- POSTIGO ASENJO, MARTA, «La Unión Europea como paradigma civil y político para el siglo XXI», *Bajo Palabra. Revista de Filosofía*, 161-175, 2018.
- PUTNAM, ROBERT, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- RHODES, R. A. W., SARAH A. BINDER Y BERT A. ROCKMAN (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- RUTTAN, VERNON W., «The Economics of Innovation and Technical Change in Agriculture», en: PHILIP G. PARDEY, JULIAN M. ALSTON Y VERNON W. RUTTAN (Eds.). *Handbook of the Economics of Innovation 2*, New York, Elsevier, 939-984, 2010.
- SCHMIDT, VIVIEN A., «Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse», *Annual Review of Political Science* 11, 303-326, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- SCOTT, W. RICHARD, *Institutions and organization*, Thousand Oaks, CA, Sage, 2001.
- *Institutions and organizations: Ideas, Interests, and Identities*, Thousand Oaks, California, Sage, 1995.
- SIMON, HERBERT A., *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York: Macmillan, 1947.
- *Models of Thought*, New Haven and London, Yale University Press, 1979.
- *Reason in Human Affairs*, Stanford, California, Stanford University Press, 1983.

SKOCPOL, THEDA, «Bring the State back in: Strategies of analysis in current research», en: PETER B. EVANS, DIETRICH REUSCHEMEYER Y THEDA SKOCPOL (Eds.). *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press, 3-42, 1985.

THORNTON, PATRICIA H., «The rise of the corporation in a craft industry: Conflict and conformity in industrial logics», *Academy of Management Journal* 45, 2002, 81-101. DOI: <https://doi.org/10.5465/3069286>

VERGARA, RODOLFO, Estudio introductorio, en: J. MARCH Y J. OLSEN, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 9-40, 1997.

DOI: <http://doi.org/10.15366/bp2019.20.004>
Bajo Palabra. II Época. N°20. Pgs: 65-86

