

# Perspectives d'anàlisi: institucions

Antonio Garrido Rubia

P03/12005/00125



# Índex

<b>Introducció</b> .....	5
<b>Objectius</b> .....	6
<b>1. Les institucions polítiques</b> .....	7
1.1. Estructura i agència .....	8
<b>2. El neoinstitucionalisme</b> .....	10
2.1. De nou, les institucions .....	10
2.2. Antic i nou institucionalisme .....	11
2.2.1. Exemple d'anàlisi neoinstitucionalista .....	13
<b>3. Subtipus d'institucionalisme</b> .....	15
3.1. Institucionalisme sociològic .....	15
3.2. Institucionalisme econòmic i d'elecció racional .....	17
3.3. Institucionalisme històric .....	20
<b>4. Institucions contingents</b> .....	24
4.1. Institucionalisme centrat en actors .....	24
4.2. <i>Path-dependency</i> i llegats de polítiques .....	25
4.3. El paper de les idees .....	26
<b>Resum</b> .....	28
<b>Exercicis d'avaluació</b> .....	29
<b>Bibliografia</b> .....	29



## Introducció

La finalitat d'aquest mòdul és oferir una panoràmica de l'enfocament institucionalista, una de les tendències dominants en el *policy analysis* actual, i explicar per què les institucions són tan importants per a comprendre la gènesi, el contingut i l'impacte de les polítiques públiques. Aquest mòdul ha de ser llegit tenint en compte, a més, tot allò que s'ha exposat en el mòdul corresponent als actors, ja que aquestes dues variables (estructura i agència) són fonamentals per a entendre bé el procés que porta a l'adopció de les polítiques. D'altra banda, al fons de la discussió apareix constantment un debat, la tensió entre estructura i agència, que afecta globalment gairebé totes les ciències socials i, especialment, la ciència política. Els aspectes més destacats que abordarem a continuació són els següents:

- La recuperació d'aquesta variable en la ciència política moderna i la seva formulació al si de la disciplina de les polítiques públiques. Així mateix, s'intentarà respondre a una sèrie de qüestions bàsiques: què s'entén per *institucions*? Es tracta d'institucions en un sentit estrictament formal i jurídic o en un sentit més ampli? Quines diferències teòriques i metodològiques hi ha entre el vell institucionalisme, que constitueix la base dels estudis en dret, i el moviment neoinstitucionalista?
- Una exposició de les principals tendències que s'agrupen sota el nom de *nou institucionalisme*: l'institucionalisme sociològic, econòmic i històric. La influència de les institucions sobre les polítiques públiques s'ha estudiat des de diverses perspectives, que seran exposades comparativament per a comprendre'n millor les semblances i diferències. Alguns exemples i fragments de textos clau s'inseriran per a una millor comprensió.
- Una discussió sobre el caràcter contingent de la influència del context institucional sobre les polítiques públiques, a més del paper que el llegat de polítiques públiques i les idees o marcs referencials tenen en la selecció de noves propostes i programes d'actuació pública.

## Objectius

1. Adquirir uns coneixements teòrics sobre el desenvolupament de la matèria *Polítiques públiques*.
2. Comprendre els principals arguments en què es basen les diverses perspectives teòriques.
3. Saber explicar les principals contribucions de cadascuna de les perspectives.
4. Saber caracteritzar les diverses variants del neoinstitucionalisme i explicar-ne les diferències.

## 1. Les institucions polítiques

L'anàlisi de l'impacte de les institucions sobre les polítiques públiques no ha copsat, fins a una època recent, l'atenció dels estudiosos. Aquest oblit s'explica, probablement, perquè el *mainstream* ('el corrent dominant') teòric i empíric de la disciplina s'inscriu en el marc de la tradició politològica anglosaxona, que destacant la conducta observable dels actors, les seves estratègies i les seves interaccions en diverses arenes i àmbits sectorials de l'activitat governamental, havia considerat les institucions com una variable simplement marginal o residual.

Les qüestions essencials van quedar reduïdes al *who gets what, when and how* ('qui obté què, quan i com') en el joc polític, per emprar la clàssica expressió de Lasswell: és a dir, a l'estudi del comportament dels polítics i els grups de pressió o les distribucions informals del poder; no s'estudien per la seva irrellevància els atributs formals de les institucions de govern.

Les polítiques públiques, des de la perspectiva pluralista clàssica, eren resultat de la interacció entre els actors públics i privats que pertanyen a cada sector de polítiques. El tipus d'actors i les seves aliances, les seves estratègies i les seves relacions van esdevenir la variable decisiva per a explicar els processos governamentals d'adopció de decisions. La mateixa naturalesa de les polítiques, com en la clàssica distinció de Lowi entre polítiques regulatòries, distributives, redistributives i constitucionals, genera el seu propi context, les seves arenes específiques més o menys centralitzades, les seves peculiars estructures de patronatge i clientela, i un determinat grau de conflicte i de coacció. D'aquesta manera, cada política esdevé una categoria analítica en si mateixa. L'estructura institucional, que servia de marc a les interaccions entre els actors, va passar a un segon pla davant de l'anàlisi més urgent de les relacions de poder i les formes que adoptaven els entramats d'actors públics i privats.

La recuperació d'aquesta variable en l'anàlisi moderna de les polítiques públiques es va produir a poc a poc amb la convergència de diverses tradicions d'investigació que van posar novament un cert èmfasi en la manera en què les institucions econòmiques, polítiques o socials estructuren el comportament polític i influeixen en les capacitats funcionals del sistema i en la governabilitat d'un estat.

### **Els estudis de Katzenstein...**

... sobre l'impacte de la pujada del preu del petroli als anys setanta o de Theda Skocpol sobre la influència de l'estructura de l'Estat en les revolucions socials a França, Rússia i la Xina es van convertir en investigacions pioneres que van establir les bases d'una reorientació més profunda del significat teòric i analític de les institucions a partir dels estudis de Shepsle –des d'una perspectiva d'elecció racional– relatius a l'organització de les assemblees legislatives i els equilibris induïts estructuralment a partir de les seves regles de decisió, del

“retorn de l'Estat” preconitzat en el cèlebre volum editat per Evans, Ruesmeyer i Skocpol, o dels estudis de Peter Hall –també des de l'àmbit de l'economia política– sobre les polítiques intervencionistes estatals a la Gran Bretanya i a França.

### Els treballs seminals de March i Olsen (1984, 1989)...

... finalment van recontextualitzar el debat sobre la influència de les institucions en el procés polític. Simultàniament, els avenços de la teoria de la democratització en política comparada també van anar concedint cada vegada més importància al que és institucional en els processos de canvi polític i van començar a debatre les possibilitats que oferien diversos sistemes electorals o marcs constitucionals com ara el parlamentarisme i el presidencialisme, i maneres alternatives d'organitzar territorialment l'Estat per establir i consolidar un ampli nombre de noves democràcies.

En els estudis recents s'ha reconsiderat la influència que les institucions tenen en el procés polític fins a tal punt que algun autor ha arribat a escriure que “als noranta, tots som neoinstitucionalistes”\*. En un recent llibre editat per Mireia Grau i Araceli Mateos, que intenta combinar els enfocaments teòrics de la disciplina de les polítiques públiques amb l'estudi d'un conjunt concret de polítiques sectorials, l'interès per aplicar estratègies d'anàlisi neoinstitucionalistes és evidència *prima facie* que aquesta perspectiva també té una gran influència en el nostre país i s'ha convertit en una part important del convencionalisme acadèmic en aquest camp d'estudi\*\*.

\* McFarland (1991, pàg. 262).

\*\* Grau Creus (2002, pàg. 53); Sabatier (1999, pàg. 8).

## 1.1. Estructura i agència

El terme *nou institucionalisme* va ser encunyat per James March i Johan Olsen en un assaig seminal que va obrir noves perspectives per a la comprensió de la veritable dinàmica dels processos polítics. Els enfocaments predominants fins aleshores, el conductisme i la teoria de la *rational choice* es caracteritzaven bàsicament pel següent:

- El contextualisme
- El reduccionisme
- L'utilitarisme
- El funcionalisme
- L'instrumentalisme

El neoinstitucionalisme proposat per March i Olsen\*, “sense negar la importància del context social de la política i dels motius dels actors individuals, insisteix en un paper més autònom per a les institucions polítiques”, ja que “la democràcia política no solament depèn de condicions econòmiques i socials, sinó també del disseny de les institucions polítiques”. Des d'aquesta nova perspectiva, les anàlisis que posen l'èmfasi en les condicions estructurals\*\* per al desenvolupament de la democràcia són massa deterministes, no expliquen bé una llarga sèrie d'evidències contràries o de casos desviats dels seus models teòrics i no tenen en compte el factor temps ni els aspectes dinàmics d'aquests processos (els esdeveniments històrics i les decisions preses pels actors que hi intervenen). Aquest **reduccionisme o determinisme estructural** deixa un

\* March i Olsen (1984, pàg. 738).

\*\* Econòmiques, socials, culturals, etc.



marge molt estret d'autonomia als actors polítics per desenvolupar la seva capacitat d'agència.

En canvi, les teories centrades en els actors, en les seves interaccions i en els seus comportaments estratègics, i en el lideratge polític, són excessivament voluntaristes i no fan atenció ni a la formació de les preferències dels mateixos actors ni a les limitacions que les vies de canvi els imposen. Cap dels dos enfocaments no expliquen satisfactòriament el *timing*, la dinàmica o els resultats específics del procés polític, això són les polítiques públiques. Per això, cal recórrer a l'estudi de les conseqüències de les institucions, perquè aquestes constitueixen el marc que estructura el sistema d'incentius en els quals s'han de desenvolupar les accions polítiques i, d'aquesta manera, contribueixen al fet que els actors decantin les seves preferències i els ajudin a generar expectatives i a formular les seves estratègies.

Aquest és el supòsit bàsic del nou institucionalisme: que les institucions tenen una notable influència en les estratègies i interaccions dels actors i en les polítiques públiques que en resulten. D'una banda, les institucions structuren resultats, creen incentius racionals i generen oportunitats per al desenvolupament d'unes determinades estratègies en detriment d'altres. D'altra banda, les institucions limiten i restringeixen les opcions disponibles per als decisors públics.

## 2. El neoinstitucionalisme

### 2.1. De nou, les institucions

Hi havia una certa consciència, tot i que limitada, sobre les implicacions de les institucions polítiques en la literatura del vell institucionalisme. Tanmateix, les seves contribucions més importants eren fruit de tradicions històriques nacionals determinades amb un marcat caràcter localista (no comparatiu), de vegades històric, i una orientació fortament formalista i normativa que feia francament difícil el desenvolupament d'una perspectiva teoricometodològica consistent. Potser només el desenvolupament dels estudis sobre el comportament polític (*behaviorisme*) va contribuir a socavar a mitjà termini el predomini de les anàlisis constitucionalistes logicosistemàtiques i normatives sobre les institucions polítiques.

Als anys seixanta i setanta, els científics socials no es van centrar en els problemes institucionals, tot i que van continuar investigant fins i tot amb un èmfasi més gran sobre els requisits per a l'estabilitat i el canvi en les polítiques públiques. En la política comparada, els estudis més destacats van tendir a reflectir la creença una mica mecanicista i determinista que l'èxit de la democràcia i la gènesi del canvi polític i altres processos històrics estaven predeterminats:

- Bé per com n'estava, d'avançada, l'estructura socioeconòmica d'un país; és a dir, pel seu grau de desenvolupament, industrialització i urbanització o la distribució de la seva estructura de classe.
- Bé per l'arrelament d'una cultura cívica i participativa; és a dir, d'unes actituds i valors pròpiament democràtics entre els ciutadans i els líders polítics.
- Bé per altres condicions necessàries, no suficients.

Tanmateix, el fracàs global d'aquests models interpretatius va induir alguns estudiosos a qüestionar la importància d'aquests factors econòmics, socials i culturals, i a subratllar el paper de les variables estrictament polítiques en les anàlisis sobre la viabilitat de les democràcies.

Tot el conjunt de comportaments i decisions dels actors, les seves preferències i interaccions es van començar a destacar com a decisius i es van refinar diversos instruments analítics de la microeconomia, la teoria de l'elecció racional i la teoria dels jocs per modelar aquests processos de la política democràtica.

#### Variables polítiques

Processos de lideratge, actituds i comportament de les elits, la força dels grups extremistes antisistema o de col·lectius burocràtics clau per a fer caure un règim, els problemes d'eficàcia o efectivitat dels governs per a abordar i resoldre determinats problemes estructurals o les tensions pròpies dels estats plurinacionals compostos per diverses minories secessionistes de caràcter religiós, ètnic o cultural, etc.

## 2.2. Antic i nou institucionalisme

Als anys noranta, les institucions s'han tornat a convertir en un objecte important d'estudi a causa de l'èmfasi que el nou institucionalisme ha posat en el paper de les institucions, bé per a reconstruir o induir les preferències dels agents que intervenen en cada marc institucional, bé per a limitar les possibles alternatives o polítiques públiques que han de ser adoptades per aquests agents o per a reorientar els resultats que es poden obtenir d'una mateixa ordenació de preferències o de gustos en un col·lectiu determinat\*. Bàsicament l'estatus del que és institucional en els treballs més recents és diferent del d'aquells primers estudis que hem esmentat en tres nivells:

\* Apter (1991);  
Immergut (1997 i 1998).

1) En el **nivell metodològic** s'utilitzen una varietat d'instruments per a examinar el fenomen institucional amb una perspectiva més àmplia; i, així, de la descripció formal legalista de l'estructura constitucional pròpia de l'antic institucionalisme s'ha passat a una apreciació de les oportunitats i limitacions de les institucions des de l'angle i els models característics de la microeconomia, de la teoria dels jocs, de l'enfocament de l'elecció racional i de la teoria política positiva. En termes de **Bernard Grofman**, el nou institucionalisme implica l'ús d'instruments analítics de la microeconomia neoclàssica i la teoria de l'elecció social per a intentar analitzar "els efectes de les regles de decisió i de les estructures institucionals sobre els resultats polítics", partint del supòsit que les preferències només poden ser enteses en un context d'incentius generats institucionalment i d'opcions o alternatives seleccionades institucionalment entre les quals s'ha de triar".

Vist d'aquesta manera, el problema institucional rau en la manera d'estructurar un sistema d'incentius que recompensi determinats comportaments\* en detriment d'altres\*\* i que generi una lògica afavoridora de determinades polítiques o resultats col·lectius.

\* Per exemple, de coordinació o de cooperació entre individus egoistes, de lideratge, etc.  
\*\* Relacions de conflicte, deserció d'acords previs, etc.

Així, doncs, són les institucions polítiques, els marcs constitucionals i les seves corresponents regles de decisió les que creen el marc (condicionant i constrictiu) en què s'han de produir les interaccions dels actors polítics, creen certes expectatives sobre els beneficis o costos relatius de cada mesura, especifiquen les situacions estratègiques amb què s'han d'enfrontar els líders i els seus partits, promouen restriccions en el conjunt de dimensions, alternatives o polítiques públiques a considerar i predeterminen en gran manera algunes de les pautes i dinàmiques més importants presents en la política democràtica.

2) En el **nivell analític**, el monocausalisme que trasllada la funció explicativa dels fenòmens polítics a la variable institucional no resulta vàlid per als neo-institucionalistes, des del moment que cal reconèixer la importància d'altres variables i factors que també influeixen d'una manera complexa en el desen-

volupament polític. La vella literatura institucionalista havia relegat a un segon pla l'anàlisi de les condicions estructurals, contextuals o ambientals, les preferències dels actors polítics i el llegat de les polítiques públiques i l'impacte combinat d'aquests factors en l'anàlisi de les polítiques. Per tant, qualsevol model que intenti descriure aquest conjunt d'influències recíproques ha de ser necessàriament **probabilista més que no pas determinista**: tot i que aquestes predisposicions creades per l'estructura d'oportunitats de les institucions polítiques contribueixen a establir algunes tendències del procés democràtic, de cap manera cal sostenir *avant la lettre* una interpretació determinista i fatalista com ara la reflectida en els estudis dels vells institucionalistes\*.

\* Aquests consideraven les institucions com la variable independent decisiva.

En les anàlisis actuals, en canvi, s'utilitzen enfocaments explicatius **menys deterministes i més complexos** que inclouen línies d'argumentació més diferenciades, incorporen un nombre més gran de variables i dimensions rellevants i consideren complementàries les aportacions de punts de vista teoricometodològics diversos.

3) Les aportacions de l'antic institucionalisme eren fonamentalment normatives i poc comparatives, mentre que el neoinstitucionalisme es preocupa més per desenvolupar categories analítiques i teories d'abast mitjà (*intermediate-level categories*). A més, es busca una homogeneïtat mínima en els contextos que s'intenten descriure, que està absent en molts dels estudis de l'antic institucionalisme. En aquest cas, el formalisme legalista impedia diferenciar els efectes de les institucions en el marc de constitucions "semàntiques" o, per fer servir els termes clàssics de Loewenstein, característiques dels règims no democràtics d'aquelles mateixes institucions en contextos democràtics.

#### **Als anys setanta i vuitanta...**

... hi havia molts estudis en ciència política que encara ignoraven aquest aspecte. Per exemple, el treball seminal de Huntington, *Political Order in Changing Societies*, començava afirmant que "la distinció política més important entre els països es refereix més a la qualitat del seu govern que a la seva forma" i que "les diferències entre democràcia i dictadura no són tantes", i a continuació assenyalava una sèrie d'aspectes (l'ordre, l'eficàcia, la legitimitat, etc.) més decisius per a distingir casos que no pas el mateix criteri democràtic. En general, les anàlisis estructurals funcionalistes, com ara les de Huntington, Almond, Coleman o Apter, si bé van representar un important avenç de la investigació comparada sobre els sistemes polítics de les societats en via de desenvolupament, no van donar gaire importància a aquesta distinció.

Un aspecte crucial que distingeix totes dues generacions d'estudis institucionalistes és el caràcter "relacional" que tenen ara les institucions. Més enllà de la descripció de l'organització formal i de les característiques establertes legalment de les institucions polítiques, el que és important actualment són les configuracions o combinacions institucionals, la seva influència sobre les interaccions dels actors polítics i, finalment, el seu impacte sobre els resultats polítics.

Antic i nou institucionalisme		
	Antic institucionalisme	Nou institucionalisme
Nivell metodològic	Caràcter atèoric i descriptiu. Formalisme i legalisme.	Caràcter teòric i comparatiu. Biaix antilegalista, que permet d'incorporar a l'anàlisi els casos amb institucions menys formalitzades.
Nivell analític	Estructuralisme: només analitza les condicions institucionals i no altres factors rellevants com ara sistemes de partits, lleis electorals, etc.	Èmfasi en les contingències, en les idees i en les orientacions cognitives dels actors.
	Institucions com a variable independent.	Institucions com a variable independent i dependent.
Nivell normatiu	Pretensió normativa. Generalitzacions d'abast universal. Desvinculació espaciotemporal.	Caràcter explicatiu. Generalitzacions d'abast mitjà. Estreta connexió espaciotemporal. Caràcter "relacional" de les institucions.

### 2.2.1. Exemple d'anàlisi neoinstitucionalista

Una bona il·lustració de la perspectiva neoinstitucionalista són els estudis d'Ellen Immergut sobre la política sanitària a França, Suïssa i Suècia.

Immergut analitza les causes de les diferències en els sistemes sanitaris dels tres casos esmentats, malgrat que en tots aquests casos es van considerar les mateixes propostes per a assegurar el tractament mèdic dels ciutadans, o els grups d'interessos involucrats (especialment, la poderosa professió mèdica) hi van interpretar els seus objectius i hi van definir les seves preferències d'una manera semblant. Després de descartar altres hipòtesis alternatives, tant per la banda de la demanda com per la banda de l'oferta, proposa una interpretació institucionalista dels diversos resultats observats a partir dels punts de veto que hi ha a cada país al llarg de la cadena de decisió que formen les diverses arenes públiques (electoral, legislativa, governamental):

- A **Suècia**, el predomini de l'executiu, a causa de l'existència de majories parlamentàries estables i disciplinades i el seu decidit compromís amb el model públic de finançament sanitari, va fer inviable el veto dels grups d'interès (especialment, el col·lectiu mèdic) a una opció, la del National Health Service, oposada als seus interessos.
- En la **França** de la Quarta República, la capacitat més limitada dels governs per a prendre decisions a causa de la inestabilitat de les coalicions i de la falta de disciplina parlamentària, va traslladar el debat sobre la política sanitària a l'arena electoral. En aquest àmbit les oportunitats per a la influència dels grups d'interès eren més grans i les organitzacions mèdiques van obtenir més concessions, que es van traduir en la creació d'un sistema de Seguretat Social (National Health Insurance), una fórmula basada en el contracte públic i en la separació entre els proveïdors del servei i l'autoritat sanitària (a diferència del model integrat anterior, en el qual l'autoritat sanitària presta els serveis directament).

#### Lectures complementàries

E.M. Immergut (1992). *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

E.M. Immergut (1992). "The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden". A: S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pàg. 57-89). Nova York: Cambridge University Press.

#### Hipòtesis alternatives

El poder relatiu dels metges i els seus recursos per a bloquejar el pas cap als sistemes públics de finançament, el suport electoral i la capacitat d'iniciativa dels partits d'esquerra en cada cas per a impulsar l'adopció de cada política, o el paper de la burocràcia i les estructures administratives de cada estat.

- Finalment, a **Suïssa**, el dret a desafiar les decisions polítiques mitjançant la convocatòria d'un referèndum popular va ser utilitzat estratègicament per les associacions de doctors per a avortar la nova legislació, la qual simplement amenaçaven de bloquejar convocant una consulta. En aquest cas, el trasllat del debat sobre la decisió a adoptar a l'arena electoral va acabar per configurar un sistema sanitari essencialment privat, basat en els subsidis governamentals a les mutualitats i a l'anomenat *model de reemborsament*, en el qual aquestes societats d'ajuda mútua reemborsen als seus assegurats l'import de les factures mèdiques emeses pels centres que els presten els serveis. Proporcionant diverses oportunitats per al veto de les decisions, les institucions canvien el poder relatiu i condicionen les estratègies dels actors participants en el procés d'adopció de les polítiques públiques.

En els termes emprats per Immergut, les polítiques no són explicades satisfactòriament fent referència als atributs o a la força concreta dels grups d'interès, sinó als punts del procés decisional en què la mobilització d'aquests pot parilitzar els programes innovadors o influir sobre el curs dels canvis; el que s'ha d'identificar no són, doncs, les característiques més formals de les institucions polítiques o socials, sinó la complexa configuració institucional (d'aquí ve el concepte o caràcter *relacional* de les institucions) que defineix el context on es produeixen les interaccions polítiques decisives.

### Lectures complementàries

Per a anàlisi de polítiques sectorials o estudis de casos que fan servir una perspectiva semblant, vegeu:

**P. Cowhey; M. McCubbins** (ed.) (1995). *Structure and Policy in Japan and the United States*. Nova York: Cambridge University Press.

**Levy, B.; Stiller, P.T.** (ed.) (1996). *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Nova York: Cambridge University Press.

**Evelyn Huber, St.; Stephens, J.** (2001). *Development and Crisis of the Welfare States: Parties and Policies in Global Markets* (en preparació). University of Chicago Press.

### 3. Subtipus d'institucionalisme

Malgrat el fet que tota aquesta generació de nous estudis comparteixen un supòsit bàsic, que les institucions importen (*institutions matter*), al si del nou "institucionalisme conviuen diversos enfocaments i escoles". Generalment, s'acostuma a diferenciar entre els enfocaments següents:

- L'enfocament sociològic o normatiu.
- L'enfocament econòmic ("institucionalisme d'elecció racional").
- L'enfocament històric.

Tot i que alguns autors arriben a identificar molts subtipus més, els noms dels quals van des de l'institucionalisme empíric fins a l'institucionalisme internacional, societari, constructivista, liberal, etc.\*

\* Hall i Taylor (1996); Kato (1996); Peters (1996 i 1999).

Les divergències entre els tres enfocaments o subtipus predominants se centren en unes quantes qüestions bàsiques:

- La lògica subjacent de les accions polítiques.
- La influència que les institucions tenen sobre la formació de les preferències dels actors.
- El mateix origen de les institucions.

#### 3.1. Institucionalisme sociològic

L'enfocament sociològic o "normatiu", que es correspon amb l'avançat pels treballs pioners de March i Olsen en el camp de la sociologia i la teoria de les organitzacions, reflecteix en la seva denominació el paper essencial que s'assigna a les normes o als valors dins les organitzacions per explicar la conducta dels seus membres\*\*. Les accions dels actors són un transsumpte dels valors que encarnen les institucions a les quals pertanyen. Partint de la idea que els individus no són completament racionals a causa de les limitacions de les seves capacitats cognitives, es considera que el paper de les institucions és suplir aquesta deficient racionalitat mitjançant la formalització i estructuració dels processos decisionals. Així, es conceben les institucions com el "conjunt de regles i rutines relacionades que defineixen les accions apropiades en termes de les relacions entre rols i situacions"\*\*\*. És una definició d'institució en un sentit ampli, i comprèn no solament les estructures formals, sinó també aquelles normes, regles, procediments, interpretacions o rutines que fan més previsible i racional el comportament d'una organització.

\*\* Di Maggio i Powell (1991), March i Olsen (1989 i 1996).

\*\*\* March i Olsen (1989, pàg. 2).

El concepte central en l'enfocament sociològic del neoinstitucionalisme és la **lògica del que és apropiat** (*logic of appropriateness*), que els defensors d'aquest enfocament contraposen al de *lògica de la conseqüència* (*logic of consequentialism*).

### Exemple

Suposem una intersecció o encreuament de carrers regulats per un semàfor al qual arriben dos vehicles. Un d'aquests s'atura davant el llum vermell, mentre que l'altre continua la seva marxa en comprovar que cap altre cotxe o vianant (i, sens dubte, cap cotxe de policia als voltants del lloc) s'interposen en el seu camí. Tots dos vehicles, en el marc d'una idèntica situació social i de les mateixes normes de circulació, han seguit dues lògiques diverses. El segon dels conductors pren la seva decisió considerant que els costos potencials de la seva acció de continuar són baixos (en ser petita la possibilitat d'un accident de circulació o de ser sancionat per la policia) amb relació als potencials beneficis de no perdre el temps esperant el canvi de color al semàfor; aquest conductor segueix una racionalitat instrumental, una *lògica conseqüencialista*, en la qual la finalitat de la seva acció és maximitzar la seva utilitat i l'interès propi. El primer conductor, en canvi, s'estima més fer el que és correcte, "el que és degut" o "el que és apropiat" en comptes d'optimitzar la utilitat obtinguda i així opta per observar la norma que regula aquesta situació social.

El que acabem de veure en l'exemple és una racionalitat normativa en la qual l'acció és situacional i depèn del context, segons la qual els individus actuen al si de les organitzacions tot fent el que és apropiat al seu rol, a diferència de la racionalitat universal de mitjans finalitats, que es basa en un simple càlcul d'utilitat. Els individus prendran decisions deliberades i conscients, però dins dels paràmetres establerts pels valors dominants del context institucional. A partir de la "lògica del que és apropiat" s'assumeix que les institucions, en configurar el marc cognitiu, simbòlic i normatiu en el qual els actors actuen, creen els interessos, determinen les preferències dels actors i construeixen les seves pròpies identitats socials. Les preferències, per tant, són endògenes a les mateixes institucions i varien segons el context situacional.

#### La lògica del que és apropiat

"La política s'organitza segons la lògica del que és apropiat. Les institucions polítiques són un conjunt de regles i rutines relacionades que defineixen les accions apropiades en termes de les relacions entre rols i situacions. El procés implica determinar quina és la situació, quin paper s'està desenvolupant i quines són les obligacions d'aquest rol en aquesta situació. Quan els individus entren en una institució intenten descobrir les regles i també hi són ensinistrats. Quan s'enfronten a una nova situació intenten associar-la a una situació per a la qual ja hi ha regles. Per mitjà de les regles i la lògica del que és apropiat, les institucions polítiques generen, d'una banda, ordre, estabilitat i predictibilitat i, de l'altra, flexibilitat i adaptabilitat. La lògica del que és apropiat contrasta amb la lògica de la conseqüencialitat. En una lògica de la conseqüencialitat, les conductes deriven de les preferències i expectatives sobre les conseqüències."

March i Olsen (1989, pàg. 160).

Els aspectes problemàtics d'aquest enfocament se centren en la possible coexistència de múltiples cultures organitzatives i en les dificultats per a determinar com es formen les institucions i quines són les pautes de canvi d'aquestes una vegada s'han format.

En primer lloc, el desenvolupament d'una cultura dominant en una organització no ha de significar necessàriament una uniformitat absoluta en el comportament dels seus membres, que poden desenvolupar cultures alternatives i valors en contradicció amb la "lògica del que és apropiat" oficial; un desenvolupament que re-

#### Exemple

Imaginem el conflicte entre la lògica financera d'una institució sanitària i la lògica mèdica de l'interès dels pacients.



sulta molt probable quan la lògica del que és apropiat de la institució entra en conflicte amb determinats valors individuals o professionals.

En segon lloc, atès l'èmfasi a conceptualitzar les institucions com a ordres cognitius, normatius o simbòlics que preexisteixen als actors i que condicionen o determinen les seves preferències i interessos, és difícil determinar la gènesi de les institucions, que semblen derivar directament de la societat en la qual es formen, per mitjà del procés de socialització dels membres que formen en un moment posterior l'organització i que traslladen a aquesta molts dels estàndards socialment acceptats\*, i de la necessitat de reduir els costos de transacció i de presa de decisions en l'organització per augmentar la seva eficiència.

El canvi institucional, per la seva banda, implica que les organitzacions tenen un protocol o unes respostes rutinitzades per als diversos problemes quan sorgeix la necessitat d'ajustar o adaptar les seves polítiques a un entorn canviant, tot i que el procés pot ser més accidental i agitat a mesura que augmenta l'ambigüitat en les preferències, valors i procediments de l'organització o la fluïdesa en la participació dels diversos dominis organitzatius, com suggereix el model de la paperera (*garbage can model*) de Cohen i els mateixos March i Olsen. Precisament, no és accidental que aquesta sigui la base del model dels "corrents múltiples" (*multiple streams*) de Kingdom, on tres corrents autònoms (de problemes, de polítiques públiques i de la política general) conflueixen en moments crítics, gràcies a la celebració d'eleccions, un canvi de govern o un clima propici en l'opinió pública, tot obrint una "finestra" d'oportunitat per impulsar nous programes i propostes.

### 3.2. Institucionalisme econòmic i d'elecció racional

L'enfocament d'inspiració econòmica i la teoria de la decisió racional fa servir un concepte d'institució molt més restrictiu, ja que concep aquestes com les regles de decisió que estableixen les condicions adequades per a una certa predictibilitat i regularitat en els resultats dels processos decisionals.

Un dels aspectes més característics d'aquesta perspectiva, juntament amb el caràcter exogen de les preferències o la ja esmentada "lògica de la conseqüència" és el seu **funcionalisme**. Així, partint dels problemes per a l'acció col·lectiva, derivats de la maximització d'utilitats que és la motivació primària dels individus, i l'exemple clàssic en la teoria de jocs de la qual és el conegut dilema del presoner, es conceben les institucions com els mecanismes o instruments capaços de resoldre aquests problemes de coordinació i cooperació entre individus egoïstes\*.

Les institucions contribueixen a reduir la probabilitat que es produeixin paradoxes en una decisió col·lectiva, atès que –com havien mostrat Kenneth Arrow i Duncan Black– exclusivament a partir de les preferències individuals és impossible evitar cicles en les decisions col·lectives i garantir un equilibri polític\*\*.

\* Una resposta que no sembla molt convincent per a aquelles organitzacions (militars, religioses, etc.) que desenvolupen normes i valors diversos de la resta de la societat.

#### Model paperera

Les anarquies organitzades del model de la paperera de les escombraries són organitzacions o situacions decisòries caracteritzades per les seves preferències problemàtiques, la seva tecnologia confusa i la participació fluida i canviant.

#### Model de Cobb i Elder

No oblidem que en el model de Cobb i Elder, els factors del context, com ara les interaccions estables entre les organitzacions socials i els poders públics o els procediments formals, també contribueixen a generar unes certes pautes que structuren el procés de formació de l'agenda (*agenda setting*).

#### Fora del concepte...

... resten, per tant, les pautes de conducta, rutines o regularitats en el comportament social, tot i que certs economistes –com ara Douglas North (1990)– fan servir accepcions menys restrictives, que inclouen també certes constriccions informals.

\* Moe (1990).

\*\* Bats (1989); Calvert (1995); Ostrom (1995 i 1999); Shepsle i Bonchuck (1997); Weingast (1996).

Les institucions creen un “equilibri polític induït estructuralment”, per usar l'expressió de Shepsle (1989), és a dir, resultats invulnerables (que no poden ser derrotats) davant d'altres alternatives permeses per les regles de decisió. Per tant, les institucions contribueixen a generar polítiques que, després d'adoptades, no és que no puguin ser derrotades per cap altra, sinó que no poden ser derrotades en virtut de les regles institucionals en vigor. Penseu en com els sistemes electorals, en restringir el nombre de partits, afavoreixen la reducció del nombre d'alternatives i partits, i l'obtenció d'un equilibri, o com els procediments parlamentaris\* i la divisió competencial entre diverses institucions contribueixen a evitar diferents paradoxes, cicles o desequilibris en les votacions\*\*.

\* L'organització de grups disciplinats i comissions, la seqüència de votació dels projectes, les regles d'aprovació d'esmenes o la introducció de votacions separades segons les dimensions d'un tema, etc.  
\*\* Riker (1981).

Com es va assenyalar en el mòdul 2, els béns comuns són aquella classe de béns públics que es caracteritzen per la rivalitat en el seu consum i on l'exclusió del seu ús no és possible. En aquests casos, atès que l'error del mercat es produeix a causa de la impossibilitat d'exclusió, l'establiment de normes reguladores del comportament individual és decisiu per a evitar el resultat lògic, col·lectivament o socialment ineficient i irracional, que és la sobreexplotació d'aquest tipus de recursos.

#### Política mediambiental

Sense una política mediambiental adequada, de protecció a la natura, als boscos o pastures o bancs de pesca comunals, o a determinats animals en perill d'extinció, i el seu autoreforçament per mitjà de sancions i altres incentius negatius, la conducta egoista individual degeneraria inevitablement cap al comportament propi del *free rider* conceptualitzat per Olson.

D'entrada, el problema que es planteja des de l'institucionalisme de la decisió racional és com crear institucions capaces de **resoldre els dilemes de l'acció col·lectiva**, ordenar satisfactòriament les relacions entre agents i principals –per mitjà de contractes ben dissenyats– dins el marc de les polítiques regulatives o construir-hi jocs en què, mitjançant una matriu de recompenses adequada, l'equilibri previsible sigui la cooperació dels actors participants o qualsevol altre resultat socialment eficient.

Les institucions, les regles de decisió, defineixen d'aquesta manera un context que incentiva certs comportaments o restringeix les estratègies racionals dels actors polítics, però que no les determina d'una manera tan estricta com se sosté des de l'enfocament sociològic.

#### L'enfocament de Tsebelis

Des d'aquesta perspectiva s'han desenvolupat conceptes semblants als “punts de veto” d'Immergut o als *clearance points* encunyats per estudiosos dels processos d'implementació com ara Wildavsky i Pressmann, com el model dels “actors amb poder de veto” de George Tsebelis (2002). L'enfocament de Tsebelis, que permet una comparació entre sistemes de govern (presidencialisme/parlamentarisme), classes de parlaments (unicamerals/bicamerals) i tipus de sistemes de partit (bipartidistes/multipartidistes), i també entre les variants produïdes per les possibles combinacions d'aquests elements, es basa en un model espacial –*more geomètric*– de la lògica de l'adopció de decisions en un sistema polític (especialment, la lògica de la producció legislativa) i dels seus efectes per a l'estabilitat o la innovació de les polítiques (l'*output*) del sistema. La variable dependent del model és el “potencial per al canvi polític en diversos escenaris institucionals”, és a dir, l'efectivitat o la capacitat per a prendre decisions en aquests diversos marcs politicoinstitucionals, essent l'equivalent del concepte d'estabilitat o canvi de les polítiques la dimensió del *winset* ('àrea guanyadora') de l'*statu quo*. D'aquesta manera, perquè es pugui produir un canvi de política en una àrea determinada, la nova política ha de ser preferida per tots els components de la majoria legislativa a l'*statu quo* (la política vigent). La iniciació d'una nova política, en requerir el suport d'una majoria al parlament, exigeix que les seves coordenades bàsiques es trobin dins el *winset* de l'*statu quo* de cadascun dels membres de la majoria. Cadascun d'aquests és un actor amb poder de veto l'acord del qual és necessari per a un canvi de política. Aquest model està subjecte a nombrosos tests empírics en l'actualitat.

#### Lectura complementària

Un plantejament semblant desenvolupa Josep M. Colomer (2001) en el seu estimulant llibre *Institucions polítiques*. Barcelona: Ariel.

## Exemples d'aquest tipus d'explicacions

Per exemple, els legisladors generalment representen les preferències dels votants, però aquelles lleis electorals centrades més en els candidats que en els partits, les anomenades *l·listes obertes*, signifiquen un incentiu perquè els polítics emprenguin campanyes personals i es diferenciïn dels seus companys de partit sobre bases molt particularistes, és a dir, oferint prebendes i beneficis clientelars als seus votants estratègics. Això implica una certa amenaça per a la formulació de polítiques centrades en béns col·lectius, ja que serà més complicada i complexa la formació de coalicions estables i els congressistes es veuran implicats en constants dilemes del presoner entre ells on l'alternativa de la defecció sempre serà considerada com una opció temptadora, tot i que sempre hi haurà un marge d'indeterminació. Naturalment, sempre és possible establir sistemes de comissions amb jurisdiccions específiques per a polítiques concretes i determinats procediments de votació, molt ben estudiats per Shepsle, que puguin evitar el desenvolupament de cicles de votació i paradoxes en el resultat de les decisions polítiques, però el que això vol dir és que el disseny institucional ha d'actuar d'una manera racionalitzadora en una fase posterior del procés polític (en la fase legislativa més aviat que en l'electoral). El cas dels Estats Units és el més clar d'aquests problemes, encara que hi ha altres països –com ara Colòmbia i, en menor grau, Brasil– apressats per aquests dilemes d'acció col·lectiva.

Un altre exemple il·lustratiu és el desenvolupament d'una dinàmica cooperativa entre els actors (en conflicte constant durant la fase de formulació i gestació de la política) en el procés d'implementació de la LODE, que descriu Leonardo Sánchez Ferrer fent servir les eines de la teoria dels jocs, gràcies al paper de la descentralització del sistema educatiu espanyol en aquest període. Però el mateix procés de descentralització té uns efectes més negatius en l'àmbit de les polítiques mediamientals i el seu impacte és ambivalent en el sector de la política sanitària.

### Per exemple

Pot ser un problema per al control de la despesa sanitària, d'acord amb la tesi de Scharpf sobre la divergència d'interessos entre els ministeris sectorials i generalistes, i la possible aliança del Ministeri de Sanitat amb els executius autonòmics, però la descentralització també pot implicar una efectivitat més gran en la prestació dels serveis, i també una font d'innovació per mitjà de la difusió de noves fórmules explorades en diverses comunitats autònomes.

Per tant, hi ha un rebuig des d'aquesta perspectiva d'aquell determinisme institucionalista, i també una consideració més gran de la capacitat d'agència davant la influència de les estructures polítiques en la presa de decisions.

Per això, sostenen que les preferències dels individus són exògenes a les institucions i als processos decisionals, tot i que les accions es desenvolupen en un marc que indueix o estimula determinades conductes en detriment d'altres.

### Lectures complementàries

Ens referim en el text al ja clàssic assaig de F. Scharpf (1988). "The Joint-decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration". *Public Policy Administration* (núm. 66, pàg. 239-278). La resta dels textos que s'esmenten corresponen a L. Sánchez Ferrer (2002). "Actores estratègics: La política de educació y el problema de la elección escolar", i César Colino (2002). "Diseño institucional y eficacia de las políticas: El federalismo y la política mediamiental", tots dos a Grau; Mateos (2002), *Análisis de políticas públicas en España* (pàg. 221-266 i 305-352, respectivament). València: Tirant lo Blanch; S. Aguilar; N. Font; J. Subirats (ed.) (1999). *Política ambiental en España: Subsidiariedad y desarrollo sostenible*. València: Tirant lo Blanch; A. Rico (1996). "Regional Decentralization and Health Care Reform in Spain (1976-1996)". *Southern European Society and Politics* (núm. 3, pàg. 115-134).

S'assumeix que els actors polítics són racionals i les seves accions intentaran maximitzar la seva pròpia utilitat. Com que actuen en un marc d'incentius positius i negatius generats institucionalment, les seves estratègies d'acció seran induïdes per l'estructura de la situació, que inclou el context institucional, però es rebutja la influència de les institucions sobre les preferències o els objectius dels individus.

Aquest és precisament un dels problemes més grans que presenta aquest enfocament: en considerar com a exògenes les preferències, cal deduir-les del comportament real observat dels actors, amb la qual cosa es fa servir la variable dependent per a explicar la independent, que alhora intenta explicar la dependent, amb el consegüent problema teoricometodològic; a més, és impossible distingir entre el comportament sincer i l'estratègic per formular les preferències veritables dels actors. A això s'hi podria afegir el seu excessiu funcionalisme pel que fa a l'origen de les institucions, el problema de la persistència de les institucions ineficients o l'excessiu voluntarisme d'un enfocament massa centrat en els actors, en les seves interaccions i en la seva lògica d'intercanvis estratègics.

### 3.3. Institucionalisme històric

Les diverses objeccions que s'han formulat contra tots dos enfocaments han acabat perfilant noves aproximacions a la relació entre estructura i agència en el marc de la ciència política, que intenten superar aquelles limitacions. La perspectiva més acabada és la de l'institucionalisme històric, per al qual les institucions "poden formar i restringir les estratègies polítiques d'una manera rellevant, però elles mateixes també són el resultat (conscient o no intencionat) d'estratègies polítiques deliberades, del conflicte polític i de l'elecció".\*

\* Thelen i Steinmo (1992, pàg. 10).

La influència recíproca i recursiva entre estructura i agència és subratllada, davant l'èmfasi en un aspecte o un altre que proposen les visions precedents: les institucions condicionen la capacitat d'agència, però els actors polítics poden modificar alhora l'estructura institucional per acomodar-la a noves necessitats. Això no vol dir, òbviament, que uns autors no puguin posar més èmfasi en els aspectes estructurals i institucionals\*\* i d'altres en els històrics\*\*\*, sense perdre de vista la relació entre tots dos (Pierson i Skocpol, 2002). Per a això treballen amb un concepte d'institució més ampli que l'institucionalisme de l'elecció racional, que inclou tant "organitzacions formals" com "regles i procediments informals que estructurin la conducta", és a dir, "l'espectre complet d'institucions estatals i socials que conformen la manera en què els actors polítics defineixen els seus interessos i que estructurin les seves relacions de poder amb altres grups"\*\*\*\*.

\*\* Com ara Steinmo, Moe i, fins i tot, Skocpol.  
\*\*\* Com ara Hall, Thelen o Hattam.

\*\*\*\* Thelen i Steinmo (1992, pàg. 2).

Si el problema amb l'institucionalisme econòmic era la seva explicació de com es creen les institucions per resoldre els problemes col·lectius, des de l'institu-

cionalisme històric es defensa la necessitat de fer un estudi històric de la gènesi de les institucions per comprendre les conseqüències distributives que aquelles impliquen i els conflictes d'interessos generats en el procés de la seva creació. Si el problema de l'enfocament sociològic és com donar raó de l'existència de diverses preferències en contextos institucionals similars, l'institucionalisme històric presta una atenció més gran a altres variables, com ara el paper de l'agència política, els interessos i estratègies dels actors o el repartiment de poder entre aquests, per explicar les diferències que, en l'àmbit de les polítiques públiques, resulten de contextos institucionals semblants.

Naturalment, les premisses teoricometodològiques que separen aquests enfocaments fan referència a altres aspectes, i el contrast entre els supòsits divergents entre la perspectiva històrica i l'econòmica és especialment il·lustratiu d'alguns d'aquests i de les seves implicacions per a l'anàlisi de polítiques:

- **Pel que fa al mètode:** l'institucionalisme econòmic desenvolupa les seves hipòtesis d'una manera més deductiva, mentre que l'institucionalisme històric genera els seus arguments d'una manera predominantment inductiva, tot analitzant i interpretant el material empíric de les polítiques concretes.
- **Pel que fa al rol de les institucions:** les institucions són una variable més per a l'enfocament econòmic, en el sentit que "només" constitueixen un "context estratègic" que imposa certs límits al comportament egoista dels subjectes, però per a l'enfocament històric les institucions no solament conformen o condicionen les estratègies dels actors, sinó també les seves finalitats i objectius, i en estructurar les situacions i els escenaris polítics deixen un efecte perdurable sobre les polítiques públiques. El paper que fan les institucions en el procés polític és, doncs, molt més gran en l'institucionalisme històric que en l'econòmic.
- **Pel que fa a les preferències:** les preferències dels actors s'interpreten com a exògenes a les institucions des de la perspectiva d'elecció racional i com a endògenes; és a dir, les preferències són creades i generades per les mateixes institucions, per a l'enfocament històric. Aquesta diferència és essencial perquè el pes de la variable institucional és molt més gran en aquest segon enfocament: les institucions polítiques no solament determinen les estratègies i les expectatives dels actors, sinó que també creen els seus interessos i preferències.

Per a l'institucionalisme històric, la racionalitat és contextual o situacional, la qual cosa implica certs límits a la generalització de models entre casos i polítiques determinades. Així, són les configuracions complexes de factors les causalment significatives, una aproximació semblant a la noció weberiana d'"afinitats electives", és a dir, a una certa lògica combinatòria de diverses variables explicatives.

### Per exemple

Sven Steinmo, en la seva anàlisi sobre la política fiscal a Suècia, el Regne Unit i els Estats Units, on defineix les preferències, les estratègies i el poder relatiu dels actors implicats en aquesta àrea de polítiques depenent del context institucional, combina com a factors explicatius fonamentals tant les estructures electorals i les constitucionals com les estructures de les organitzacions d'interessos d'aquests països. En altres estudis, fins i tot l'atzar o les contingències tenen un pes important en el procés que condueix a uns resultats polítics o d'altres.

### Ús de l'institucionalisme històric

La perspectiva de l'institucionalisme històric és actualment molt emprada en tots els camps de la ciència política: des dels estudis sobre política econòmica (com el seminal *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, de Peter Hall), les varietats del capitalisme (a *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, de Peter Hall i David Soskice) i l'evolució de l'estat del benestar (com ara *Development and Crisis of the Welfare States: Parties and Policies in Global Markets*, d'Evelyn Huber Stephens i John Stephens) fins a destacades anàlisis dels processos de transició a la democràcia (*Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* de Juan Linz i Alfred Stepan), la formació dels estats moderns (a *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in early Modern Europe*, de Thomas Ertman) o el desenvolupament democràtic (a *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, de Ruth Berins Collier i David Collier, o *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*, de James Mahoney).

Aquesta mateixa complexitat és part de les contradiccions i problemes que porta implícita la perspectiva analítica del nou institucionalisme i, bàsicament, l'intent de proporcionar generalitzacions sistemàtiques i explicacions comparatives, mentre s'insisteix simultàniament sobre el particularisme, el context i la situació o la contingència. Amb tot, els principals dèficits que els seus crítics li han atribuït han estat bàsicament:

- El **problema de la seva falsabilitat**, per fer servir el terme de Popper, ja que aquestes interpretacions estan formulades en estreta connexió amb un context del qual són difícilment separables per ser sotmeses a una anàlisi crítica.
- El **problema de la integració** o l'agregació de les conclusions dels diversos estudis de cas, que ha produït aquesta perspectiva en teories sistemàtiques sobre la gènesi i el canvi institucional.
- El **problema de l'estabilitat** i la dinàmica institucional, derivat de l'escassa capacitat d'aquests estudis per a predir el canvi i del seu caràcter més descriptiu i estàtic que no pas explicatiu o predictiu.

Tipus d'institucionalisme			
	Institucionalisme sociològic	Institucionalisme d'elecció racional	Institucionalisme històric
Enfocament teòric	Enfocament predominantment inductiu.	Treball especialment teòric i deductiu. Intent de produir teories generals (o universals). Ús de casos per a aplicar les seves hipòtesis teòriques.	Enfocament especialment empíric i inductiu. Intent de produir teories d'abast mitjà en el sentit de Bendix.
Formació d'hipòtesis		A partir de situacions en les quals el comportament observat sembla desviar-se de les prediccions d'una teoria i cal desenvolupar millors explicacions.	A partir de problemes i diferències entre casos que han de ser explicades. Problemes empírics que sorgeixen en la realitat o en les comparacions.

<b>Tipus d'institucionalisme</b>			
	<b>Institucionalisme sociològic</b>	<b>Institucionalisme d'elecció racional</b>	<b>Institucionalisme històric</b>
<b>Concepte institucional</b>	Institucions com a ordres normatius, simbòlics o cognitius, que condicionen les preferències dels actors.	Concepte estricte. Institucions com a regles de decisió.	Concepte ampli. Institucions com a organitzacions formals i regles i procediments informals.
<b>Preferències i racionalitat</b>	Endògenes. Les institucions creen les preferències i els interessos dels actors. Racionalitat limitada i situacional. La formalització de les institucions supleixen les limitacions de la racionalitat.	Exògenes. Es basen en presumpcions racionals universals no contextualitzades. Racionalitat mitjans-finalitats, instrumental i universal.	Endògenes. Tanmateix, hi ha espai per a la influència mútua entre estructura i agència, entre les quals es dona una certa relació de recursivitat. Les preferències són creades en els contextos institucionals i, per tant, no són separables d'aquests. Èmfasis en racionalitats alternatives a la racionalitat mitjans-finalitats.
<b>Fonaments teòrics</b>	Teoria de l'organització.	Microfonaments. Els resultats agregats són conseqüència de les accions i la conducta dels individus que actuen estratègicament. Parteix de l'anàlisi de l'acció estratègica, és a dir, de les eleccions fetes per actors racionals sota condicions d'interdependència i estructurades per les regles de decisió.	Investigació macrohistòrica, en el pla de les agregacions de resultats o de l'agregació d'interessos o accions individuals. La causalitat és contextual.
<b>Origen i canvi institucional</b>	El disseny institucional deriva de processos agitats o purament accidentals. No és resultat d'opcions intencionades o decisions deliberades dels actors intervinents.	Funcionalista. L'origen de les institucions s'explica segons les funcions que aquestes desenvolupen. Les institucions es conceben com a solucions òptimes als problemes socials o d'acció col·lectiva.	Històrica. Les institucions constitueixen llegats duradors de les lluites polítiques en determinades conjuntures crítiques. Per a comprendre l'origen de les institucions s'ha de procedir a un estudi històric de la seva gènesi. Això vol dir que hi pot haver una juxtaposició d'institucions amb diverses lògiques: les institucions polítiques emergeixen en diversos temps històrics i amb diferents configuracions d'actors. Això implica que no hi ha un disseny institucional coherent, la lògica del qual apunti en una única direcció sinó subconjunts institucionals les lògiques dels quals poden estar en conflicte.
<b>Lògica subjacent</b>	"Lògica del que és apropiat".	"Lògica de l'intercanvi estratègic"	" <i>Path dependency</i> ": el desenvolupament i les polítiques depenen de les direccions preses en les conjuntures crítiques, que una vegada adoptades canalitzen o encarrilen els futurs desenvolupaments.
<b>Problemes bàsics</b>	L'origen de les institucions. Les diverses preferències d'actors sota els mateixos contextos institucionals. Excessiu estructuralisme.	Confusió entre variables dependent i independent, en no tenir una teoria sobre les preferències. Voluntarisme.	El problema de la falsabilitat i l'agregació de conclusions en teories sistemàtiques. El problema de la dinàmica i el canvi institucional.

## 4. Institucions contingents

### 4.1. Institucionalisme centrat en actors

L'intent d'integrar estructura i agència no ha estat fet exclusivament des de l'angle de l'institucionalisme històric. Així, partint de l'enfocament econòmic, **Mayntz i Scharpf** han desenvolupat una nova perspectiva, l'**institucionalisme centrat en els actors** (*Actor-Centered Institutionalism*), que pretén també aproximar la tradició institucional al marc teòric de l'elecció racional, assumint algunes de les premisses bàsiques de l'institucionalisme històric:

- **Les preferències dels actors racionals estan influïdes, en part, pel context institucional.** Al costat dels conceptes d'"actors" i "constel·lació d'actors" s'introdueixen una sèrie de "formes d'interacció"\* entre els actors que estan, en gran manera, condicionats pel tipus d'institucions i el grau d'estructuració i organització de les xarxes d'actors.

\* L'acció unilateral, la negociació, la votació majoritària o la direcció jeràrquica.

El text de Scharpf que apareix a continuació, a més de subratllar el caràcter intencional de les accions, mostra molt bé aquest canvi en la conceptualització de les preferències quan afirma que la racionalitat dels decisors també està condicionada socialment o normativament.

"Les polítiques públiques són els resultats –sota constriccions externes– de l'acció intencional... Les persones no actuen sobre la base de la realitat objectiva sinó sobre la base de la *realitat percebuda* i de les relacions causa-efecte que operen suposadament en el món que perceben. I les persones no solament actuen sobre la base de necessitats objectives, sinó també sobre la base de preferències que reflecteixen els seus *interessos i valoracions definits subjectivament* i les seves *conviccions normatives* de com és correcte o bo o apropiat actuar sota les circumstàncies."

Scharpf (1997, pàg. 19)

- **L'estabilitat de les institucions o la seva resistència al canvi**, una vegada que són escollides, a causa del desenvolupament de diversos mecanismes d'autoreforçament. Fins i tot actors oposats inicialment a aquestes estructures institucionals, una vegada que arriben al poder tendeixen a preservar-les, ja que les seves expectatives de continuïtat en aquest acostumen a estar vinculades a l'estructura d'incentius generats institucionalment (i derivada de la llei electoral, de la forma de govern, etc.).
- **Les decisions polítiques són conseqüència d'accions intencionals dels actors** i gaudeixen d'un clar marge de llibertat o d'indeterminació, malgrat la influència de les institucions sobre els seus comportaments. Els models explicatius són, en conseqüència, més probabilístics que no pas deterministes.



## 4.2. *Path-dependency* i llegats de polítiques

El desenvolupament d'aquests nous marcs analítics exposats, especialment l'institucionalisme històric i aquest centrament en els actors, i les tendències que descriuen constitueixen un notable esforç per buscar explicacions més complexes del desenvolupament de les polítiques públiques i oferir respostes que combinin la capacitat d'agència i l'elecció d'estratègies deliberades i conscients, per part dels *policy-makers*, amb el context institucional subjacent. Aquests residus d'ambigüitat o d'indeterminació reflecteixen el caràcter contingent de les institucions, els efectes finals de les quals depenen, segons Scharpf\*, de dues variables addicionals:

1) La naturalesa dels problemes de política pública, juntament amb el desafiament que representen –especialment si excedeixen de la capacitat del sistema per fer-los front i es converteixen en insolubles.

2) Les orientacions cognitives dels actors.

L'impacte dels problemes de política pública està influït poderosament, a més de per factors mediadors externs\*\* i els seus efectes sobre les estructures socioeconòmiques internes de cada país, per la inèrcia dels llegats del passat (*policy legacies*) a cada sector o àrea.

La trajectòria històrica o la dependència del camí (*path-dependency*), en el sentit que només certes opcions són viables des d'un punt de partida previ, implica un fort biaix cap a la continuïtat i circumscriu el que és possible a un reduït nombre d'alternatives probables\*\*\*. Quan un programa o política pública es decanta cap a una direcció, hi ha una certa tendència a la persistència en aquest camí, a introduir-hi només canvis menors i a mantenir les mesures posades en pràctica anteriorment amb lleus alteracions.

### Exemples d'aquest tipus d'estudis

A Espanya, malgrat la transformació del règim polític, el llegat de política ha exercit un pes considerable, com el cas de les polítiques de protecció social, que han mantingut una notable continuïtat en el model bàsic: sistema públic, de repartiment i contributiu. Tal com ha assenyalat Ana Guillén en el seu estudi sobre l'evolució del sistema espanyol de Seguretat Social fins al 1982, el resultat del procés de construcció del sistema sanitari públic espanyol "fue el mantenimiento del modelo de asistencia sanitaria heredado del franquismo, que se expandió moderadamente en términos de gasto y cobertura, pero que siguió presentando las características básicas de un sistema profesional o mixto en cuanto a la financiación del sistema, a la gestión y a los criterios de acceso utilizados", és a dir, "se trata del mismo modelo macroinstitucional, de forma que las diferencias observadas al principio y al fin del proceso, aunque sustantivas, se han producido por medio de un proceso de cambio gradual" en

\* Scharpf (2000, pàg. 767).

\*\* Per exemple, una crisi dels preus del petroli o una recessió internacional.

\*\*\* Mahoney (2000); Pierson (2000).

### Lectura complementària

Les citacions del text corresponen a A.M. Guillén (2000). *La construcción política del sistema sanitario español: de la posguerra a la democracia* (pàg. 214-215). Madrid: Ed. ExLibris.

Vegeu també:

A.M. Guillén i L. Cabiedes (1998). "La política sanitaria: análisis y perspectivas del Sistema Nacional de Salud". A: R. Gomà i J. Subirats (ed.). *Políticas Públicas en España: Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno* (pàg. 176-198). Barcelona: Ariel.

el qual tota “una serie de elementos claves han mantenido su continuidad a través del tiempo, superando cambios de régimen político, una contienda civil y otras vicisitudes que muy bien podrían haberlo modificado sustancialmente”.

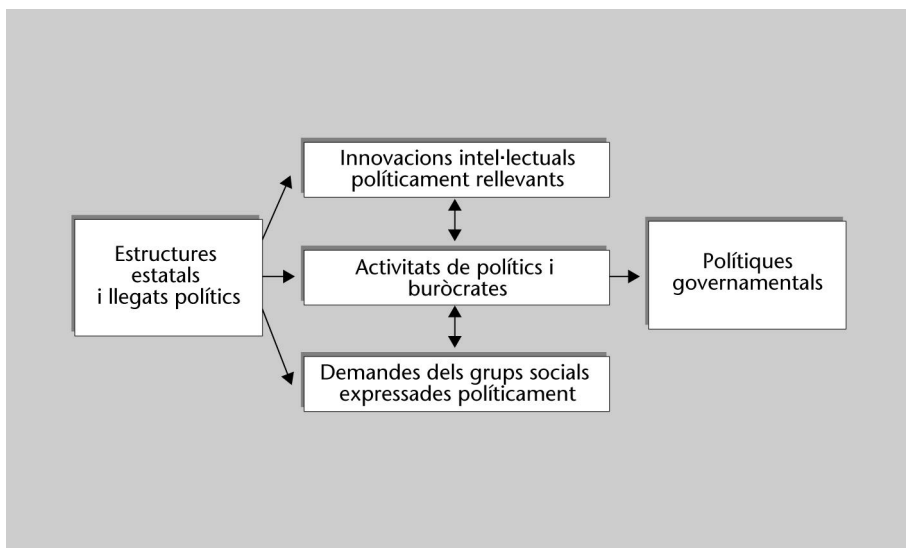
Des del punt de vista de l'analista de polítiques, el rebuig del llegat del passat constitueix fins i tot una anomalia que cal explicar. Una il·lustració d'això la trobem en la política familiar espanyola recent, abans del recobrat interès que descrivíem en el mòdul introductor. Com ha mostrat Celia Valiente, tot i que els governants postautoritaris no van desmantellar els programes franquistes dirigits a les famílies, van evitar desenvolupar noves iniciatives en aquesta àrea d'actuació pública, que estava associada estretament amb el règim autoritari pel lloc destacat que va ocupar tant en la seva propaganda com en el seu discurs oficial.

#### Lectura complementària

C. Valiente (1996). “The Rejection of Authoritarian policy Legacies. Family Policy in Spain (1975-1995)”. *South European Society & Politics* (vol. 1, núm. 1, pàg. 95-114).

En definitiva, el que la perspectiva neoinstitucionalista planteja són les limitacions perquè s'introdueixin canvis radicals en àrees de polítiques concretes.

El quadre següent expressa molt bé les diverses **relacions entre les variables estudiades** fins i tot ara.



Font: Margaret Weir i Theda Skocpol. “State Structures and the possibilities for ‘Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States’”. A: Evans i altres (1985), pàg. 119.

### 4.3. El paper de les idees

En el marc de les **preferències i les orientacions cognitives dels actors** també s’ha subratllat, des dels enfocaments institucionalistes, el paper de les idees i el desenvolupament de marcs referencials o models conceptuals (*policy frames*) nous que proporcionen un conjunt articulat i coherent de solucions als problemes que sorgeixen a cada sector de polítiques. Determinats “paradigmes”

(*policy paradigms*), “comunitats epistèmiques” (*epistemic communities*) o “coalicions promotores” (*advocacy coalitions*), per fer servir les expressions de Hall, Haas o Sabatier, arriben a dominar els sectors o àrees de polítiques després que un ampli debat social i intel·lectual sobre els errors de les experiències passades o la persistència de situacions anòmales i un cert procés d'aprenentatge polític precipiti un canvi en les orientacions cognitives dels actors que formen l'esmentada comunitat política.

Peter Hall ha descrit molt bé la influència del canvi de paradigma, del keynesianisme al monetarisme, en la seva anàlisi de la política econòmica a França i al Regne Unit, i ha desenvolupat un “model de canvi de paradigma” com a resultat de l'aprenentatge polític i social, que significa una mutació en els mateixos objectius de la política i no solament un canvi en els instruments o la manera d'aplicar les mesures concretes. Hall distingeix aquests tres nivells de canvi i argumenta que, mentre les transformacions en els dos primers nivells són simplement incrementals, la transformació necessària per al canvi de paradigma és molt més profunda.

Les idees restringeixen les possibles actuacions dels governs i, en aquest sentit, es poden considerar com un element anàleg en la seva funció a la “lògica del que és apropiat” que defensa l'institucionalisme sociològic o normatiu. Les idees dominants en cada àrea de polítiques formarien la “lògica del que és apropiat”, una assimilació que permet a alguns autors de subsumir l'institucionalisme històric com una simple variant de l'enfocament sociològic, oblidant el seu èmfasi en altres aspectes crucials com ara la dependència històrica de les polítiques o la relació recursiva entre estructura i agència.

### Exemples

La interacció entre idees i interessos materials dins el context institucional ha estat utilitzada extensament per a posar de manifest el canvi en les polítiques públiques. Així, en el cas de l'evolució de la política espanyola sobre el control de la despesa farmacèutica, com ha assenyalat Laura Chaqués aplicant el model de Hall, al llarg dels anys noranta es va produir un canvi de paradigma tant en els objectius d'aquesta política com en la manera d'entendre el problema; en l'estudi dels factors que són a la base dels canvis de la política europea d'investigació i desenvolupament tecnològic, on Luis Sanz Menéndez subratlla “el paper de les idees i de la transformació dels models cognitius subjacents”; o en el canvi en la interpretació del funcionament del mercat de treball i les causes de l'atur que va conduir, al final dels anys vuitanta, a afavorir una política d'ocupació més centrada en les polítiques actives, com ha posat de manifest Laura Cruz Castro, referint-se a les polítiques de formació professional.

### Lectures recomanades

Vegeu:

**P.A. Hall** (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.

**P.A. Hall** (1993). “Policy Paradigms, Social Learning and the State”. *Comparative Politics* (vol. 25, núm. 3, pàg. 275-296).

### Lectures recomanades

Vegeu:

**L. Chaqués Bonafont** (2002). *Estructura y política farmacéutica*. Madrid: CIS.

**L. Sanz Menéndez** (2001). “¿Por qué cambian las políticas?: La política europea de investigación y desarrollo tecnológico”. *Revista Española de Ciencia Política* (núm. 4, pàg. 97-121).

**L. Cruz Castro** (2002). “Agendas, ideas y decisores: las políticas de formación profesional”. A: Grau i Mateos (ed.). *Análisis de políticas públicas en España* (pàg. 59-94).

## Resum

Aquest mòdul revisa i presenta les perspectives d'anàlisi que han emfasitzat la variable "institucional" en l'explicació dels processos de polítiques. Al llarg del mòdul es presenta l'evolució que han tingut les perspectives institucionals dins la ciència política en general i en l'àmbit de les polítiques públiques en particular. El mòdul fa un repàs dels primers enfocaments institucionalistes (l'anomenat *vell institucionalisme*), les crítiques rebudes, l'oblit de les institucions i, finalment, la reelaboració de les perspectives institucionalistes a partir dels anys vuitanta, dins l'anomenat *nou institucionalisme* o neoinstitucionalisme. A partir d'aquí, el mòdul passa a presentar i a explicar les diverses variants (o les diverses escoles) del nou institucionalisme. Cadascuna de les variants és caracteritzada a partir de criteris similars (què entenen per *institució?*, com resolen el problema teòric sobre la relació entre institucions, interessos i actors?). Finalment, el mòdul explica altres tipus de perspectives institucionalistes que, si bé tenen arrels comunes amb les neoinstitucionalistes, presenten trets particulars que permeten tractar-les separatament.

## Exercicis d'avaluació

1. Quina evolució general han tingut les variables institucionals en la ciència política? Per què?
2. Com es reprèn l'interès per les institucions des de l'anomenat *neoinstitucionalisme*?
3. En quins aspectes fonamentals es diferencien els enfocaments del vell i del nou institucionalisme?
4. Què s'entén per *caràcter relacional* de les institucions?
5. Quines variants explicatives hi ha dins el corrent neoinstitucionalista? Caracteritzeu amb un parell de frases cadascuna d'aquestes variants.
6. En què es diferencien el neoinstitucionalisme sociològic del neoinstitucionalisme econòmic? I en què s'assemblen?
7. Com explicàrieu què vol dir la "lògica del que és apropiat"? Amb quina variant del neoinstitucionalisme ho relacionàrieu?
8. Quines són les limitacions que s'assenyalen per a cadascuna de les variants neoinstitucionalistes?
9. Quina és la principal contribució analítica de l'anomenat *institucionalisme centrat en actors*?

## Bibliografia

- Apter, D.A.** (1991). "Institutionalism Reconsidered". *International Social Science Journal* (núm. 8, pàg. 463-481).
- Bates, R.H.** (1989). "Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism". *Politics and Society* (núm. 16 (2/3), pàg. 387-401).
- Calvert, R.** (1995). "The Rational Choice Theory of Social Institutions: Cooperation, Coordination and Communication". A: J.S. Banks i E.A. Hanushek (ed.). *Modern Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Colomer, J.M.** (2001). *Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- DiMaggio, P.J.; Walter W. Powell** (ed.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago.
- Evans, P.B.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, Th.** (ed.) (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grau Creus, M.** (2002). "El estudio de las políticas públicas. Enfoques y metodologías de análisis". A: M. Grau; A. Mateos (ed.). *Análisis de Políticas Públicas en España: Enfoques y Casos*. València: Tirant lo Blanch.
- Hall, P.; Taylor, R.** (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* (núm. 44, pàg. 936-957).
- Hill, M.** (1997). *The Policy Process in the Modern State*. Londres: Prentice Hall.
- Immergut, E.M.** (1997). "The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical Institutionalism and Comparative Policy Studies". A: A. Benz; W. Seibel (ed.). *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Immergut, E.M.** (1998). "The Theoretical Core of the New Institutionalism". *Politics and Society* (vol. 1, núm. 26, pàg. 5-34).
- Kato, J.** (1996). "Institutions and Rationality in Politics-Three Varieties of Neo-Institutionalists". *British Journal of Political Science* (núm. 26, pàg. 553-582).
- Koelble, Th.A.** (1995). "The New Institutionalism in Political Science and Sociology". *Comparative Politics* (pàg. 231-243).
- Mahoney, J.** (2000). "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society* (núm. 39, pàg. 507-548).

**March, J.G.** (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review* (núm. 78, pàg. 734-749).

**March, J.G.; Olsen, J.P.** (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nova York: Free Press.

**March, J.G.; Olsen, J.P.** (1996). "Institutional Perspectives on Political Institutions". *Governance* (vol. 3, núm. 9, pàg. 247-264).

**Moe, T.M.** (1990). "Political Institutions: The Neglected Side of the Story". *Journal of Law, Economics and Organization* (núm. 6, pàg. 213-253).

**North, D.C.** (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Nova York: Cambridge University Press.

**Ostrom, E.** (1995). "New Horizons in Institutional Analysis". *American Political Science Review* (vol. 1, núm. 89, pàg. 174-178).

**Ostrom, E.** (1999). "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework". A: P.A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.

**Parsons, W.** (1995). *Public Policy: An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.

**Peters, B.G.** (1996). "Political Institutions, Old and New". A: R.E. Goodin; H.D. Klingeman (ed.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.

**Peters, B.G.** (1999). *Institutional Theory in Political Science*. Londres: Pinter.

**Pierson, P.** (2000). "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics". *American Political Science Review* (núm. 94, pàg. 251-268).

**Pierson, P.; Skocpol, Th.** (2002). *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*. Harvard University.

**Reich, S.** (2000). *The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective*. Manuscrit. University of Pittsburgh.

**Riker, W.H.** (1980). "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions". *American Political Science Review* (vol. 2, núm. 74, pàg. 432-447).

**Sabatier, P.A.** (ed.) (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.

**Scharpf, F.** (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.

**Scharpf, F.** (2000). "Institutions in Comparative Policy Research". *Comparative Political Studies* (vol. 6/7, núm. 33, pàg. 762-790).

**Shepsle, K.A.** (1989). "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach". *Journal of Theoretical Politics* (vol. 2, núm. 1, pàg. 131-147).

**Shepsle, K.A.; Boncheck, M.S.** (1997). *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*. Nova York: Norton.

**Steinmo, Sv.; Thelen, K.; Longstreth, F.** (ed.) (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Tsebelis, G.** (2002). *Veto Players: How Institutions Work*. Manuscrit. UCLA.

**Weaver, R.; Rockman, K.; Rockman, B.A.** (ed.) (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington DC: Brookings.

**Weingast, B.R.** (1996). "Rational Choice Perspectives on Institutions". A: R.E. Goodin; H.D. Klingemann (ed.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.