

■.....
Caner Bakir y Darryl S.L. Jarvis (eds.), *Institutional Entrepreneurship and Policy Change: Theoretical and Empirical Explorations*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018, 314 pp.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v29i2.784>

Por Carlos Miguel Rodrigues de Caires, Flacso Ecuador

Tres décadas y media después de la publicación del trabajo seminal de March y Olsen (1984), las perspectivas neoinstitucionalistas ocupan hoy una posición central en el archipiélago de marcos, teorías y modelos de la ciencia política y los estudios de políticas públicas. A pesar de sus divergencias, las distintas variantes del neoinstitucionalismo han avanzado sobre una agenda de investigación común, consolidada en torno a cuatro preguntas que, a pesar de su aparente simplicidad, continúan reclamando los esfuerzos de los académicos: ¿qué son las instituciones?, ¿por qué importan para la vida política?, ¿cómo y por qué persisten? y, a la inversa, ¿cómo y por qué cambian?

El dilema del cambio institucional ha sido un nudo particularmente problemático. La llamada “paradoja de la agencia anidada” se origina en la dificultad de dar cuenta del cambio movilizado por agentes desde una postura que atribuye el peso causal a las estructuras. Si las instituciones, en tanto órdenes que organizan y estabilizan las interacciones, constriñen las concepciones de lo adecuado o los cálculos de intereses de los agentes, la pregunta es ¿cómo puede la agencia constituir un vehículo independiente del cambio institucional? (Seo y Creed, 2002).

En los planteamientos iniciales, este dilema se resolvió limitando las instancias de cambio institucional a procesos de equilibrio puntuado (Krasner, 1984; Pierson, 2000). De acuerdo con estos modelos, sólo grandes choques exógenos son capaces de romper los patrones establecidos de reproducción institucional, creando oportunidades excepcionales para que los agentes intervengan y cambien la trayectoria.

Las críticas a estas proposiciones se han acumulado en las últimas dos décadas (Streeck y Thelen, 2005). La constatación de la multitud de cambios incrementales que tienen origen dentro de las instituciones, impulsados de manera más o menos deliberada por agentes individuales o colectivos, ha desplazado la atención hacia las complejas interacciones entre actores, estructuras institucionales y contextos, erosionando la noción binaria del cambio y la estabilidad como resultados completamente diferenciados que se producen gracias a condiciones y a través de procesos divergentes.

Este libro contribuye a avanzar esta discusión al retomar el análisis del emprendimiento institucional y de políticas como un tipo de agencia para el cambio. Los autores reúnen esfuerzos para mejorar la comprensión del complejo entramado de factores que explican la capacidad de los emprendedores institucionales y de políticas para alterar el *statu quo*. Tras el primer capítulo introductorio, el libro incluye tres trabajos teóricos y seis empíricos.

Los editores abren el primer capítulo atribuyendo al sesgo estructuralista del neoinstitucionalismo varios de los problemas que aquejan a sus teorías del cambio institucional, incluyendo las deficiencias en la definición de las causas y los resultados del cambio, la prevalencia de derivas funcionalistas y las dificultades para conceptualizar las ideas como vehículos endógenos de las transformaciones. Tras repasar las principales teorías institucionalistas y marcos de políticas sobre el cambio, Bakir y Jarvis reconocen el carácter inacabado del análisis institucional, consecuencia de la omisión de asuntos ontológicos y conceptuales básicos, invisibilizados por el afán continuado en profundizar la investigación empírica. En ese sentido, abogan por retomar el trabajo teórico en torno a preguntas causales básicas como las de los orígenes, modalidades y resultados del cambio institucional.

Los siguientes dos capítulos teóricos son fundamentales y constituyen el núcleo de sentido del libro. En estas secciones, se analizan las condiciones, recursos y actividades implicadas en el emprendimiento institucional y de políticas (Galanti, cap. 2), y se evalúa la relación entre los modos graduales de cambio institucional y los tipos de agentes y modalidades de trabajo institucional (Oliveira y Du Pin, cap. 3). El tercer capítulo de este apartado se limita a presentar una revisión de los regímenes de política social a la luz de las tres corrientes principales del neoinstitucionalismo, sin realmente aportar elementos al debate central de la obra (Vargas-Hernández y Castillo-Girón, cap. 4).

Para Galanti, el emprendimiento constituye una de las funciones principales de los agentes, quienes impulsan cambios institucionales y de políticas al interactuar y anidarse en varias estructuras simultáneamente, desplazarse entre contextos e insertarse en múltiples temporalidades. El cambio institucional ocurre dentro de las estructuras y normas de las instituciones formales y emerge por la capacidad de los agentes de imaginar posibilidades alternativas y contextualizar hábitos del pasado y aspiraciones futuras en las contingencias de la coyuntura. Las condiciones que habilitan a los agentes a operar como emprendedores se ubican a nivel del campo organizacional, donde surgen oportunidades para explotar contradicciones internas, reinterpretar las normas o introducir nuevas ideas,

y a nivel del propio agente, referidas a su posición social dentro del campo y su acceso a recursos estratégicos.

El cambio de políticas, por el contrario, ocurre a nivel de los subsistemas sectoriales e involucra procesos más amplios y fragmentados. El emprendedor de políticas, que puede estar ubicado dentro o fuera de las instituciones formales, se caracteriza por su capacidad personal de hacer uso estratégico de las ideas y recursos para construir redes y coaliciones, manipular símbolos y narrativas, y re-interpretar las reglas y preferencias. Su éxito suele depender de sus conexiones políticas, habilidades negociadoras, experticia técnica y persistencia estratégica.

Si en el emprendimiento institucional lo determinante es el aprovechamiento estratégico de la anidación institucional, para el emprendimiento de políticas la clave del éxito está en la capacidad de propagar el cambio en el momento correcto y superar las resistencias de los actores que se benefician del *statu quo*. Mientras que la literatura sobre emprendimiento institucional pone un desproporcionado énfasis en las estructuras como determinantes del potencial de cambio, la que aborda el emprendimiento de políticas subestima la influencia del contexto en la efectividad de las estrategias de los agentes.

Oliveira y Du Pin, por su parte, cruzan la tipología de modos graduales de cambio con la perspectiva socio-organizacional del trabajo institucional con el fin de identificar cuatro tipos ideales de agentes del cambio. El enfoque de trabajo institucional atribuye a las actividades de los actores no sólo la creación de nuevas instituciones, sino la preservación o el desmantelamiento de las existentes. Aunque la literatura neoinstitucionalista se ha centrado en la acción política orientada a reconstruir reglas, reconfigurar los sistemas de creencias y cambiar las categorías abstractas, en la práctica los actores suelen verse involucrados en multitud de acciones dirigidas a apoyar o desestabilizar los mecanismos institucionales en operación. Al abrir el campo de observación de esta manera, resulta posible identificar agentes insurrectos (orientados al cambio disruptivo), simbióticos (orientados a preservar el *statu quo*, pero capaces de erosionarlo), subversivos (innovadores que suelen actuar mediante superposición de arreglos) y oportunistas (generan cambios incrementales apelando a acciones de mantenimiento institucional).

La última y más extensa parte del libro explora procesos de emprendimiento institucional y de políticas a través de seis estudios empíricos. Estos trabajos abarcan experiencias ubicadas en distintos sectores de política (salud, educación, inmigración, agua y saneamiento, macroeconomía), niveles jurisdiccionales (local, nacional), regímenes políticos (democráticos y autoritarios) y contextos nacionales (China, Camboya, Israel, Hungría, Austria), que han conducido a

distintos resultados (en cuanto a la producción de cambios y sus implicaciones). Algunos ponen el énfasis en las habilidades de los agentes, mientras que otros acentúan la importancia de las condiciones contextuales.

Jingwei (cap. 5) analiza una reforma local del sistema de salud público chino. Apelando a la categoría de autoritarismo fragmentado, se discute la capacidad de un funcionario local de la ciudad de Sanming para, fungiendo como emprendedor, explotar los espacios institucionales abiertos por el complejo sistema multinivel chino y superar las resistencias burocráticas anidadas en los diferentes subsistemas de políticas. Estrategias orientadas a remodelar las arenas institucionales, construir alianzas verticales y reinterpretar los problemas, fueron clave para que se alcanzara una innovación efectiva en la prestación de los servicios locales de salud.

Neubauer-Shani, Shamir, Sagie y Yemini estudian varias experiencias israelíes. Los primeros dos autores (cap. 6) acuden al enfoque clásico de corrientes múltiples de John Kingdon para explicar la decisión oficial de reconocer el derecho de los pacientes a una muerte digna. Asumiendo una noción amplia de emprendedores, identifican tres actores clave que, al especializarse en actividades de promoción externa e intermediación interna, lograron articular las tres corrientes de políticas y producir una respuesta institucional a un problema polémico y de profundas implicaciones religiosas y morales. Por su cuenta, Sagie y Yemini (cap. 7) evalúan la incursión discursiva de la noción de emprendimiento en el sistema educativo israelí. Al desplazarse del mundo de los negocios a la educación, este discurso habría perdido su sentido pragmático y competitivo, adquiriendo rasgos emocionales y ambiguos que se habrían materializado en una política fragmentada y dispersa.

En cuanto a las experiencias europeas, el libro incluye análisis de la inmigración en Austria y la gestión monetaria en Hungría. Gruber y Rosenberger (cap. 8) abordan la creación de la Secretaría sobre Inmigración de Austria (ssi) con la intención de explicar cómo los cambios institucionales detonan cambios de políticas. Distintos factores del contexto político, institucional, económico y social confluieron en la decisión de crear la ssi. Pero, una vez creada, esta agencia adquirió peso propio y logró reorientar el espinoso asunto de la integración de los migrantes, apelando al uso de expertos, la creación de una nueva narrativa centrada en el mérito individual, y el despliegue de una activa agenda comunicacional. Sebök (cap. 10), en cambio, da un lugar central al emprendedor individual en el cambio institucional. Las ideas de política económica, la capacidad burocrática y la destreza política de Gyorgy Matocsy, director del Banco Central Húngaro, explicarían la expansión sin precedentes de la misión institucional de la agencia.

En un sentido muy similar, Zhou y Ching (cap. 9) atribuyen la exitosa modernización de la empresa de agua potable de Phnom Penh, en Camboya, a las estrategias de bricolaje desplegadas por su director. Mediante un proceso creativo de traducción, reinterpretación y recalibración, este funcionario habría logrado recombinar elementos de diferentes redes, normas y códigos, redirigir recursos y atraer aliados. El resultado habría sido un incremento notable de la capacidad operativa, recaudación tarifaria y cobertura del servicio.

Esta obra aporta sin duda a la comprensión de la relación entre emprendimiento y cambio a nivel institucional y de políticas. A horcajadas entre la discusión neoinstitucionalista sobre las fuentes y modalidades de cambio y el debate de políticas públicas sobre el rol de los actores en escenarios fragmentados, ambiguos y contingentes, el libro contribuye a reenfocar el rol de los agentes emprendedores, sus capacidades, habilidades y repertorios estratégicos, y las condiciones contextuales que facilitan la consecución de determinados resultados.

El avance de esta agenda requiere seguir profundizando en el tejido complejo de interacciones que vinculan las instituciones, las políticas y los agentes, no sólo con un fin explicativo sino también de incidencia proactiva. En particular, el heterogéneo escenario latinoamericano ofrece una multitud de instancias de cambio, contradicción y desplazamiento institucional y de políticas, cuya comprensión podría verse favorecida por la incorporación de este tipo de planteamientos, los cuales, a su vez, se fortalecerían y afinarían al verse expuestos a esta singular y variopinta fuente de observaciones empíricas. 📖

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Krasner, S. (1984), "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", *Comparative Politics*, 16(2), pp. 223-246.
- March, J. y J. Olsen (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, 78(3), pp. 734-749.
- Pierson, P. (2000), "Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, 94(2), pp. 251-267.
- Seo, M. y W.D. Creed (2002), "Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective", *The Academy of Management Review*, 27(2), pp. 222-247.
- Streeck, W. y K. Thelen (2005), "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies". En W. Streeck y K. Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.