

Los procesos dependientes de su trayectoria: aportes teóricos del institucionalismo histórico al análisis político*

Path dependent processes: theoretical contributions from historical institutionalism to political analyses

*Patricia Martínez Coral***

Fecha de recepción: 21/10/2015

Fecha de aceptación: 20/11/2015

Resumen

El presente artículo expone dos contribuciones teóricas del institucionalismo histórico a la ciencia política que, a diferencia de los estudios más representativos que ha orientado esta corriente de pensamiento en la disciplina, se centran en el ámbito del análisis político antes que en la reconstrucción de macrodinámicas de cambio institucional. La primera de ellas corresponde al esclarecimiento conceptual de la capacidad que tienen los instrumentos de acción pública

* Artículo de investigación que expone las contribuciones del institucionalismo a la Ciencia Política.

** Candidata a Ph. D. en Estudios Políticos, Magister en Gobierno y políticas públicas y profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales. pmartinez@uexternado.edu.co

para estructurar el contenido sustancial de la política, la incidencia que tienen en la representación de los problemas públicos, y el rol que ejercen sobre la formación y/o transmisión de preferencias. La segunda se refiere a las implicaciones de la dimensión temporal de las políticas, con base en la cual es posible controvertir gran parte de las aproximaciones convencionales de la disciplina en torno a los procesos de aprendizaje.

Palabras clave

Institucionalismo histórico, Procesos dependientes de su trayectoria, Instrumentos de acción pública, Aprendizaje.

Abstract

This article exposes two theoretical contributions of historical institutionalism to political science, which, unlike most representative studies that has guided this school of thought in the discipline, focus on the field of political analysis before that in the reconstruction of macro-dynamics of institutional change. The first one corresponds to the conceptual clarification about the capacity of the public action instruments to structure the substantive content of policy, its impact on the representation of public problems, and the role that they exercise on the formation and/or transmission of preferences. The second refers to the implications of the temporal dimension of policies, based on which it is possible to refuse conventional approaches of the discipline around learning processes.

Keywords

Historical institutionalism, Path dependence, Public action instruments, Learning.

LOS PROCESOS DEPENDIENTES DE SU TRAYECTORIA: APORTES TEÓRICOS DEL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO AL ANÁLISIS POLÍTICO

El institucionalismo histórico como corriente de pensamiento ha influido de manera profunda en la edificación teórica de numerosas disciplinas de las ciencias sociales, especialmente a partir de las dos últimas décadas del siglo XX. Entre sus más valiosas contribuciones a la ciencia política se encuentran las relaciones de causalidad que explican transiciones entre regímenes autoritarios y democracias; la yuxtaposición de la esfera nacional e internacional; las etapas de gestación y maduración de los Estados de bienestar; y los efectos derivados de la movilización social (Pierson & Skocpol, 2008). Dado que las nociones relativas al cambio institucional han sido aplicadas en su gran mayoría al ámbito de los macro-procesos políticos, existe un espacio promisorio para la investigación. En tal sentido el presente artículo se propone evidenciar cómo el institucionalismo histórico fortalece conceptualmente el análisis de los instrumentos de acción pública y procesos de aprendizaje, tomando como fundamento los cauces de comportamiento social y político que emanan de las intervenciones estatales, y la forma en que se desarrollan fenómenos dependientes de su trayectoria.

NOCIONES PRELIMINARES

La premisa central del institucionalismo histórico señala que las estructuras normativas que proveen un sentido de orden y consistencia al comportamiento humano, por medio del desarrollo de patrones de comprensión, incentivos y restricciones, son moldeadas por fuerzas históricas concretas. Aunque la influencia que ejercen las instituciones en la estructura del comportamiento de diversos actores es un factor de aceptación común entre las diferentes ramas teóricas del institucionalismo, el de corte sociológico postula que

las instituciones gobiernan las interacciones humanas de tal modo que los individuos, por ser seres sociales, tienden a seguir una lógica de comportamiento que los orienta hacia aquello que resulta socialmente apropiado. Por su parte el institucionalismo de elección racional concibe a los individuos como maximizadores de utilidad, por lo que el rol atribuido a las instituciones consiste en encuadrar su comportamiento estratégico. A su vez, el institucionalismo histórico integra estas aproximaciones para explicar que el comportamiento depende tanto del individuo, como del contexto en el que se desenvuelve y de las instituciones que hacen parte del mismo (Steinmo, 2008; Katznelson & Weingast, 2005; Hay & Wincott, 1998; y Hall & Taylor, 1996).

Desde esta perspectiva las presiones selectivas del contexto en el que se desenvuelve el cambio institucional son un aspecto determinante por constituir una serie de principios restrictivos sobre la dirección que este puede adoptar (Kerr, 2002). En diferentes contextos la misma causa que da origen a un determinado efecto también crea una serie de fenómenos adyacentes. Por ende, el tiempo, el espacio, y las secuencias hacen que los procesos de cambio institucional cuenten con un carácter inevitablemente histórico (Tilly, 1995). El énfasis en la contingencia de la historia, propuesto por esta corriente de pensamiento, revela cómo las instituciones pueden generar efectos inesperados de largo plazo que no guardan coherencia con los objetivos establecidos en su diseño original (Ikenberry, 1994; Immergut, 1998). Esta noción aboga por el reconocimiento de las limitaciones que se derivan de la incertidumbre en la que se desenvuelven las interacciones humanas, en oposición a los métodos reduccionistas que ofrecen simplificar la realidad a expensas de su comprensión.

Existen en esta tradición teórica dos vertientes acerca del cambio institucional. La primera señala que el cambio es resultado de un proceso acumulativo de ajuste incremental, y promovido de forma

endógena. Streeck y Thelen (2005), identifican cinco modalidades de cambio gradual, a saber: aquel que se produce en razón de la pérdida de legitimidad o credibilidad institucional, dando lugar a nuevas lógicas de comportamiento (displacement); el que se presenta como un crecimiento diferencial, a lo largo del cual las enmiendas, adiciones y revisiones institucionales configuran un nuevo orden hasta suplantarlo (layering); el que surge en respuesta a transformaciones del entorno en el que se desenvuelve la institución, con impacto en su respectivo alcance y funciones (drift); el que consiste en una reorientación de objetivos y recursos, motivada por la participación de nuevos actores (conversión); y, por último, aquel que se expresa como un colapso o agotamiento que limita las posibilidades de la configuración institucional (exhaustion).

La segunda aproximación al cambio institucional lo concibe como una ruptura o discontinuidad, impulsada por factores exógenos que se presentan de manera abrupta, en la medida que las instituciones tienden a resistirse a las fuerzas de transformación. Estas coyunturas críticas, de las que emana el cambio, se caracterizan por ser periodos cortos de tiempo en los que aumenta, de manera sustancial, la sensibilidad de los resultados frente a la toma de decisiones, debido a una elevada incertidumbre y flexibilidad de las estructuras que restringen la acción institucional (Capoccia & Kelemen, 2007). Los efectos generados por la coyuntura crítica no se cristalizan de inmediato, y su estabilidad requiere de una larga trayectoria institucional (Collier & Collier, 2002). La secuencia del cambio se sintetiza así: durante una coyuntura crítica, una opción particular elegida entre dos o más alternativas da origen a nuevos patrones institucionales que se prolongan a lo largo del tiempo. Por su parte, las respuestas de los actores que reaccionan al cambio institucional conducen a un resultado final, el cual representa la solución al conflicto que suscitó la serie reactiva. En consecuencia, este proceso –denominado *path dependence*– ocurre cuando las elecciones tomadas por actores rele-

vantes, en una coyuntura crítica, inducen un recorrido que se torna irreversible porque llevan a la formación de instituciones que tienen propiedades de autoreplicación (Mahoney, 2001).

De acuerdo con Arthur (1994) dichas propiedades se explican por un mecanismo de expectativas adaptativas que consiste en que cuando una opción pierde acogida, y se disminuye la credibilidad de sus posibilidades de realización en el futuro, surgen efectos de coordinación que motivan a los individuos a adaptar sus acciones, haciendo que las expectativas resulten autosostenidas en el tiempo. Cada paso hacia una dirección particular induce un movimiento adicional en la misma dirección. Según el autor, el carácter evolutivo del fenómeno de path dependence cuenta con dos rasgos esenciales. Los efectos resultantes de las decisiones iniciales son impredecibles, y potencialmente ineficientes. Las dificultades y/o costos que conlleva alejarse de la trayectoria establecida por las decisiones iniciales aumentan la inflexibilidad del efecto emergente hasta un punto de bloqueo (locked in), por lo que los posibles resultados de los procesos de retroalimentación, emprendidos a partir de la toma de decisiones en contextos de incertidumbre, contrastan con la capacidad racional de los actores para diseñar e implementar soluciones óptimas a los problemas.

Dado que la ciencia económica ha sido pionera en el estudio de los procesos de path dependence, resulta importante para otras disciplinas de las ciencias sociales diferenciar conceptualmente los siguientes mecanismos que inciden en la dirección del cambio institucional: (i) entre más ha ocurrido un efecto en el pasado, es más probable que ocurra en el futuro, pues los beneficios relativos de la actividad en curso, comparados con los de otras opciones, se incrementan con el tiempo (rendimientos crecientes); (ii) elegir o realizar una acción da lugar a una serie de instituciones complementarias que estimulan la continuidad de dicha elección (auto-refuerzo); elegir o realizar una acción crea externalidades positivas que hacen que la misma elección se adopte de manera generalizada (retroalimenta-

ción); una vez que la elección adoptada se ha convertido en la mejor alternativa, dado que se ha generalizado, se configura un punto de bloqueo (lock-in). Por último es necesario tener en cuenta que los hechos ocurridos durante el periodo en que se desarrolla el fenómeno de path dependence se derivan del pasado; mientras que los efectos que ocurran en el largo plazo, dependerán de la trayectoria –path– (Page, 2005).

El estudio sobre la dirección del cambio institucional, según Pierson (2000), resulta prioritario para la ciencia política debido a cuatro aspectos prominentes de la vida política que parecen afianzar los fenómenos de path-dependence, a saber: el rol central de la acción colectiva (tendencia de las decisiones políticas a prolongarse una vez que han sido institucionalizadas); la densidad institucional de las políticas (dada la complejidad de los lazos de interdependencia institucional, crear políticas nuevas o modificar las existentes puede generar elevados costos); la posibilidad de recurrir a la autoridad política para fortalecer las asimetrías de poder (situación en la que el conflicto se torna menos visible); y, finalmente, la opacidad intrínseca de la esfera política (la diversidad de objetivos y vínculos difusos entre acciones y resultados dificultan llevar a cabo procesos continuos de ensayo y error, de tal manera que el desarrollo de una comprensión básica del entorno crea costos).

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que en la vida política el horizonte temporal de las decisiones es muy corto debido a que los eventos que pueden alterar los resultados electorales pesan más que las motivaciones de largo plazo, reorientar el curso de un determinado proceso es más difícil de lo que ocurre en los fenómenos económicos; lo cual sugiere que para esta disciplina la identificación de las secuencias que encadenan causas y efectos desempeña un rol crítico en el estudio acerca de la trayectoria del cambio institucional. Por consiguiente, la apuesta metodológica consiste en profundizar en la dimensión temporal de los procesos, para cons-

truir explicaciones que superen la visión sincrónica que tiende a unir linealmente las causas y efectos de los problemas abordados (Pierson, 2000).

CONTENIDOS Y PROCESOS DE CAMBIO POLÍTICOS: SÍNTESIS DEL ENFOQUE INSTITUCIONAL

Finalizada la primera década del siglo XXI, el análisis político continúa representando una subdisciplina ambigua para la ciencia política. De acuerdo con Zittoun (2011) esto obedece a la disociación de los dos tipos de conocimiento que la integran: el que se relaciona con el contenido sustancial de la política (los instrumentos que la componen, sus efectos, objetivos, y significados), y el concerniente al proceso político (que busca responder por qué y cómo se producen los cambios políticos). Por lo general, mientras los investigadores que dedican sus esfuerzos al primer tipo de conocimiento se preocupan por definir métodos para resolver problemas, los que tienen por objeto estudiar el cambio político procuran observar dinámicas empíricas y modelarlas a través del aislamiento de variables explicativas (como intereses, ideas e instituciones) y sus vínculos causales. Al disociarse ambos tipos de conocimiento, el análisis político disminuye su capacidad para facilitar la comprensión de los fenómenos que aborda. Por consiguiente es necesario profundizar los lazos de complementariedad entre sí, sin ambiciones prescriptivas y/o predictivas, lo que coincide con la agenda investigativa del institucionalismo histórico.

APROXIMACIONES SOBRE EL ALCANCE DE LOS INSTRUMENTOS DE ACCIÓN PÚBLICA

Hasta el posicionamiento del marco teórico de la Nueva Gestión Pública –NGP–, observado en los países industrializados durante las dos últimas décadas del siglo XX, los instrumentos de la

acción pública habían gozado de una importancia marginal en la ciencia política. Además de predicar la universalidad de su aplicación para corregir las falencias generales de cualquier sistema burocrático, con base en la (supuesta) neutralidad política de sus fundamentos y los imperativos de la eficiencia administrativa, la NGP motivó la creación de un ámbito de estudio especializado en las herramientas y técnicas de la gestión pública, en un contexto histórico que se caracterizó por la proliferación de programas y políticas en los diferentes sectores de intervención estatal (Hood, 1991). Desde el punto de vista normativo esta teoría sugiere que los mecanismos mediante los cuales se instrumentan las decisiones políticas (regulación; incentivos económicos; e información) coinciden con la búsqueda de soluciones óptimas para resolver problemas públicos, alineando los procesos de implementación con los valores del buen gobierno (*good governance*), tales como la transparencia, legitimidad, y rendición de cuentas (Bemelmans-Videc, 2007).

Según Salamon (2000) desde esta perspectiva los instrumentos se conciben como una representación general de la acción pública que ilustra un determinado tipo de bien o servicio; un vehículo para hacer efectiva la provisión de los mismos; y un conjunto de reglas que establece la relación entre los actores que participan en las dinámicas de la provisión. De igual modo, este referente teórico propone diferenciar los instrumentos con base en su grado de coerción (punto hasta el cual el instrumento restringe el comportamiento individual o colectivo de quienes apoyan o se oponen a su aplicación); direccionamiento (injerencia de la entidad que autoriza y financia la acción pública en el proceso de implementación respectivo); visibilidad; y automaticidad (posibilidad de emplear una estructura administrativa existente, en lugar de crear un nuevo aparato para su puesta en marcha); entendiendo que estas características tienen una incidencia directa en los resultados de la acción pública.

Dos décadas después de su incursión en la literatura del análisis político, el estudio de los instrumentos ha abierto campo para propuestas interpretativas y metodologías opuestas al funcionalismo, y que compiten por remplazar a la NGP en su papel de corriente principal (Hood, 2007). De este modo, en lugar de contrastar el diseño de los instrumentos de la acción pública con el logro de los objetivos políticos en los que encuentran su origen, algunos enfoques alternativos indagan por los elementos que determinan su selección. Tal es el caso de aquellos que discuten el significado político de las herramientas técnicas y las variables cognitivas que moldean las percepciones de los tomadores de decisiones.

Linder y Peters (1989), por ejemplo, promueven un abordaje fenomenológico de la elección, indicando que las expectativas atribuidas a un instrumento se derivan de la forma en que se comprenden los problemas y los contextos en que deben resolverse, por lo que el proceso decisorio es plenamente subjetivo. Por su parte Palier (2007) afirma que la adopción de los instrumentos puede explicarse en virtud del sustrato intelectual que influye en la elaboración de los diagnósticos sobre la realidad que se intenta modificar a través de la acción pública, y en la formulación de alternativas de cambio que ofrecen soluciones contrarias a los instrumentos usados en el pasado.

Otra lectura alternativa apela a las raíces sociológicas de los instrumentos para definirlos como instituciones, en sentido amplio, por reconocer en ellos una fuente de coordinación social que provee un marco estable para comprender la realidad mediante un lenguaje común. Lascoumes y Le Galès (2007) afirman que los instrumentos estructuran la política bajo su propia lógica, sin importar los objetivos a los que se hallan adscritos, reduciendo la incertidumbre frente a la acción colectiva. Asimismo alteran el balance de poder concediendo privilegios a determinados actores, marginando a otros, introduciendo restricciones, o bien, estable-

ciendo una cierta representación de los problemas públicos. Adicionalmente para los actores políticos resulta más fácil lograr acuerdos acerca de los métodos de la acción estatal que concertar sus fines, pudiendo con ello dejar a un lado de la deliberación los temas sensibles de la agenda pública. Según los autores, los instrumentos constituyen una forma condensada de conocimiento sobre el control social, puesto que ofrecen un modo específico de conducir la relación entre quienes gobiernan y son gobernados.

Para Pierson (1993) esta propuesta supone invertir la lógica convencional del análisis político, dejando de tratar los instrumentos como variable dependiente para identificar en ellos las causas de las fuerzas políticas y no sus resultados. El surgimiento de grupos de interés alrededor de una política pública ilustra cómo los instrumentos preceden la movilización social; lo mismo ocurre cuando por efecto de una nueva herramienta de acción pública, el Estado (agencias ejecutoras) expande o fortalece sus capacidades, mediante la creación de recursos operativos o el desarrollo de habilidades administrativas. El autor señala que también es posible advertir en los instrumentos un medio para facilitar o impedir que determinados actores comprendan las consecuencias de una política, toda vez que su diseño puede hacer menos o más discernibles los resultados de la acción pública y la trazabilidad que relaciona dicha acción con sus responsables.

Por ofrecer soluciones prácticas para tomar decisiones en situaciones de incertidumbre y complejidad, los instrumentos pueden interpretarse como una forma de reducir los costos de información, y en consecuencia de moldear los incentivos de los actores políticos. Asimismo, el carácter dinámico de los instrumentos permite evidenciar que los resultados de la acción pública pueden tornarse contingentes respecto de su proceso de implementación, cuando se generan mecanismos de retroalimentación (Page, 2008). Este fenómeno revela implicaciones sociales de notable trascendencia para el análisis

político. De un lado el uso reiterado de un instrumento, cuyo diseño corresponda a la provisión de un bien o servicio puede producir impactos distributivos perjudiciales que se expresan mediante patrones de inequidad autoreforzada, denominados en la literatura económica como el “efecto Mateo” a través del cual la abundancia y/o escasez de riqueza, poder, conocimiento, o cualquier otro recurso valioso se replica cada vez con mayor intensidad (Perc, 2014).

Por otra parte el uso continuo y prolongado de un instrumento lo convierte en una elección privilegiada no porque sea inherentemente mejor frente a otras alternativas de acción pública, sino porque a lo largo del tiempo las deja rezagadas. De este modo los instrumentos desembocan en la emergencia de una convención social (Young, 1996). Tratándose de instrumentos con las características señaladas (aquellos que producen, mantienen o refuerzan desigualdades objetivas), el resultado sobreviniente es la marginación social que se arraiga como una pauta de conducta para diferenciar, problematizar y abordar las necesidades de los grupos intervenidos. La posición relativa que ocupa un problema público, abordado a través de dicha clase de instrumentos, en la escala de prelación política con que se ordenan las intervenciones, se traduce en una señal de menoscabo que excede la esfera de la gestión pública y se emplaza en el imaginario colectivo hasta reglar el comportamiento social.

Bowles (1998) identifica en esta clase de influencia un proceso de transmisión cultural. Las preferencias constituyen razones para actuar de cierto modo; incluso los valores que llegan a ser atributos perdurables de los individuos explican comportamientos en situaciones nuevas y desconocidas por ellos. Debido a que las preferencias son afectadas por las políticas u otros acuerdos institucionales, no es posible predecir ni evaluar coherentemente las consecuencias de esas políticas y acuerdos sin tomar en consideración el carácter endógeno de las preferencias. Una vez adoptadas e interiorizadas por

los individuos, las preferencias continúan rigiendo las interacciones sociales hasta evolucionar en un rasgo cultural. El autor añade que las políticas distributivas sobresalen entre las reglas que establecen relaciones sociales con base en la asignación de roles relativos a derechos, estatus, y obligaciones que estructuran patrones de interacción humana en una comunidad; y, por tanto, concluye que la efectividad de una política y su viabilidad pueden depender de las preferencias que inducen o evocan.

EL APRENDIZAJE Y SU VÍNCULO CON LA DIMENSIÓN TEMPORAL DE LAS POLÍTICAS

El fenómeno del aprendizaje en la ciencia política ha sido abordado como factor explicativo del cambio político, surgido de la relación entre conocimiento y poder. En tal sentido, el aprendizaje se concibe como un intento deliberado por ajustar los objetivos o técnicas de una política en respuesta a la experiencia o nueva información. Así, por ejemplo, la teoría de las coaliciones de causa plantea que las creencias políticas guían la acción, de la misma forma como la estructura del sistema político moldea las ideas. En consecuencia, el aprendizaje orientado a las políticas es motivado por un cambio en las creencias secundarias entre algunos de los participantes del sistema político, o bien por la sustitución de creencias principales, lo que responde al remplazo de una coalición política por otra (Sabatier & Weible, 2007).

Lindblom (1959) a su vez señala que el aprendizaje es un proceso incremental a través del cual los formuladores de una política realizan comparaciones sucesivas para confirmar las predicciones que fueron planteadas en etapas anteriores, de tal modo que mediante la corrección oportuna de errores resulte más efectivo el acercamiento al logro del objetivo deseado. Sin embargo, y en la medida que los objetivos también se transforman con el paso del tiempo, el aprendizaje

se convierte en un proceso continuo e indeterminado. Por su parte Hall (1993) afirma que el aprendizaje puede ocurrir por efecto de los ajustes introducidos en una política sin alterar los términos del paradigma que la estructura, entendido como el marco de referencia que guía la comunicación entre los tomadores de decisiones; o también puede surgir por una modificación en el discurso político, originada por la experiencia o fracaso de una política anterior. En el primer caso la burocracia es el ejecutor del aprendizaje, mientras que en el segundo se advierte el desarrollo de un proceso sociológico antes que científico, en el que participan numerosos actores no estatales.

Con el fin de precisar algunas diferencias del aprendizaje relativo a las políticas, Grin y Loeber (2007) identifican tres tipos de procesos. El aprendizaje instrumental, referido a las herramientas técnicas de las políticas y el análisis de sus efectos sobre el logro de objetivos; el aprendizaje conceptual, enmarcado en un enfoque valorativo que tiende a profundizar en las problemáticas a las que responde la política, apoyándose en el desarrollo o adopción de nuevos fundamentos y teorías; y el aprendizaje social que consiste en la revisión de valores y principios de mayor jerarquía en la formulación de políticas, tales como normas, competencias, responsabilidades, y criterios del deber ser. Según los autores a partir de esta tipología no solo es posible vincular diversos actores a los procesos de aprendizaje, dependiendo de su respectivo alcance, sino también hallar implicaciones que exceden el ámbito de la solución de problemas y que involucran la reproducción y transformación de instituciones.

Estos supuestos obligan a explorar bajo qué condiciones se genera el aprendizaje al interior de las entidades públicas. De acuerdo con Argyris y Schön (1978) la disponibilidad de información válida para identificar errores y la adecuación del comportamiento organizacional para corregirlos en un horizonte de tiempo apropiado, constituyen elementos imprescindibles para el aprendizaje. Por ende,

la calidad de la información que producen las organizaciones y la receptividad de la unidad ejecutora frente a los correctivos necesarios contribuyen a la efectividad del proceso. Es así como el aprendizaje más simple se produce cuando los miembros de una organización detectan y corrigen errores, manteniendo constante el mapa mental que de forma implícita orienta su comportamiento. En un nivel más avanzado surge otra modalidad de aprendizaje que consiste en la transformación de dichos mapas mentales; y por último cuando los miembros de una organización modifican sus expectativas y estrategias con base en una reflexión sobre procesos anteriores, dan lugar a la institucionalización del aprendizaje.

Barrados y Mayne (2003) postulan que los mecanismos diseñados por las entidades públicas para diseminar información relevante; el análisis y evaluación sistemática de resultados; y los procedimientos de rendición de cuentas ilustran cómo la administración pública se orienta hacia el aprendizaje activo. Valores como la legitimidad, la responsabilidad de la autoridad pública frente a los gobernados, y la presión política por resolver problemas y proveer bienes públicos se tornan en fuertes incentivos para implementar estrategias efectivas de aprendizaje. La clave del mejoramiento continuo en la toma de decisiones radica entonces en las habilidades de los miembros de la organización para procesar y analizar experiencias del pasado.

No obstante, pese al importante rol que desempeñan las capacidades cognitivas de los miembros de una organización, el aprendizaje colectivo se soporta en el intercambio de significados, el uso de un lenguaje común, y la creación de rutinas que se expresan mediante roles, convenciones, tecnologías, capacidades y prácticas culturales; por tanto las normas que rigen el comportamiento organizacional existen, se adaptan y transforman independientemente de los individuos (Kim, 1993). En tanto proceso dinámico, el aprendizaje organizacional también genera tensiones entre la asimilación de nuevos

conocimientos y el uso de aquellos que se han arraigado mediante la experiencia. Por consiguiente, para concretar el aprendizaje no basta con que se produzca conocimiento; es necesario que las acciones de la organización sean coherentes con él (Crossan, et. al., 1999).

Levinthal y March (1993) cuestionan los enfoques del aprendizaje centrados en la experiencia al observar que los mismos límites que constriñen la racionalidad también restringen el aprendizaje. Extraer lecciones de la experiencia involucra una serie de inferencias que distorsiona la información. Las teorías de la elección racional aplicadas al aprendizaje asumen que el razonamiento precede la acción, que la acción sirve a un propósito, y que éste es consistente con un objetivo que hace parte de un sistema ordenado de preferencias. Esta simplificación de la realidad hace que las organizaciones transformen entornos confusos en escenarios de análisis menos interactivos, en los que cada componente se define autónomo. En consecuencia el aprendizaje tiende a concentrarse en una parte de la organización, develando tres tipos de miopía: la tendencia a ignorar el largo plazo y las contingencias del presente; y subestimar el riesgo debido a que el aprendizaje privilegia los casos de éxito sobre el fracaso. En estas circunstancias es común que cuando se requiere determinado conocimiento sea muy tarde para obtenerlo, y antes de evidenciar la necesidad resulte muy difícil especificar qué clase de conocimiento podría ser útil.

Desde la perspectiva conductista, advierte Schulz (2001), el aprendizaje organizacional es un proceso autolimitado, toda vez que las reglas producidas para resolver problemas proliferan hasta el punto en que se inhibe la capacidad colectiva para adaptarse al cambio. Así, la primera condición del aprendizaje está dada por el reconocimiento de problemas, y la definición que acojan los actores organizacionales para responder a ellos. La segunda consiste en alinear la acción colectiva al orden de prioridades resultante de la interde-

pendencia de las reglas existentes en la organización, en un entorno en el que sobresale la competencia por recursos escasos. Y la tercera corresponde a la articulación de las capacidades que desarrollan los formuladores y usuarios de las reglas al interior de la organización, puesto que el ritmo al que cada uno de ellos perfecciona sus competencias no es necesariamente el mismo.

Incluso los enfoques que describen el aprendizaje como un proceso menos estructurado, con base en el conocimiento tácito que se desprende de la imitación o interacciones reiteradas entre los miembros de una organización, coinciden en identificar la naturaleza compleja de las barreras que lo limitan. Tal es el caso de la teoría del aprendizaje situado, según la cual las identidades en el seno de una *comunidad de práctica* (conjunto ocupacional o profesional) son un factor esencial en la creación de fronteras entre los participantes que comparten una historia común y los que, al encontrarse al margen de ella aun siendo parte de la organización, resultan excluidos del aprendizaje (Lave & Wenger, 1991).

En atención a las características del contexto político en el que la administración pública toma decisiones, Chapman (2004) encuentra que los principales obstáculos del aprendizaje se derivan del temor al reconocimiento del fracaso, promovido por el uso estratégico que hacen los actores políticos de los medios de comunicación; el corto horizonte de tiempo con que cuentan los ejecutores de las políticas para evidenciar los resultados de su gestión; los conflictos entre centros de poder, jerarquías y otras divisiones funcionales de la administración; y el rechazo a la innovación que resulta del deseo por uniformar la oferta de servicios públicos.

En esencia el aprendizaje de las entidades públicas continúa representando una caja negra para la edificación teórica, por la diversidad de interpretaciones acerca de las fuentes, mecanismos y resultados del aprendizaje organizacional (Blindenbacher, 2010), así como por

el carácter elusivo de sus instrumentos de medición (Berends et. al., 2003). Esto sugiere, tal como afirman Bennett y Howlett (1992), que el aprendizaje solo constituye una corrección parcial a las teorías del cambio político sustentadas en la noción de poder; sin que haya llegado a convertirse en una hipótesis alternativa, no solo porque depende de estructuras (materiales e intangibles) con autoridad para posicionar o mantener ideas, valores o referentes que guían la toma de decisiones, sino porque la información relacionada con las políticas lejos de ser utilizada de manera neutral sirve a intereses específicos.

Ahora bien, los procesos dependientes de su trayectoria (path-dependence) proporcionan evidencia que controvierte la concepción del tiempo imperante en las teorías que definen el aprendizaje como motor del cambio político, según la cual la toma de decisiones es un proceso acumulativo que se proyecta mediante una relación lineal de causas y efectos, y en el que no hay cabida para elecciones discretas. A partir del reconocimiento sobre la naturaleza contingente de los eventos políticos, y la relevancia de las secuencias en que tienen lugar, es posible demostrar que los procesos dependientes de su trayectoria exacerban las restricciones cognitivas que llevan a ignorar los efectos inesperados del diseño institucional; tales como la prolongada duración de consecuencias correspondientes a elecciones tomadas con fundamentos de corto plazo, y las repercusiones impredecibles que surgen de los vínculos de interdependencia entre los actores que intervienen en la esfera política (Pierson, 2000).

Otra diferencia relativa a la dimensión temporal que se observa a la luz de los procesos dependientes de su trayectoria consiste en la forma como se interpretan los resultados del cambio. Las teorías que atribuyen al aprendizaje la capacidad de generar el cambio político suponen que sus efectos pueden revertirse, de tal manera que cuando se advierte la ineficacia de una política, en cualesquiera de las etapas de su ciclo, es factible diseñar nuevas estrategias para encontrar solu-

ciones al problema original. Por el contrario, bajo un enfoque evolutivo de la política se asume que el cambio es irreversible, puesto que éste emerge como una transformación de un contexto diferente a su propio antecedente. En otras palabras se acepta la imposibilidad de reproducir las condiciones iniciales de la transformación en tanto se reconoce el papel del azar en la gestación del cambio (Capano, 2009).

Adicionalmente, los procesos dependientes de su trayectoria desafían el énfasis resolutivo que caracteriza a las teorías del aprendizaje, puesto que develan aquellas situaciones en las que, por efecto de la inercia institucional, el contenido de una política resulta excluido de toda problematización. Limitar las dinámicas del aprendizaje a los procesos de toma de decisiones supone dejar por fuera de la construcción teórica variables no menos relevantes para comprender el cambio político, relacionadas con los elementos de continuidad. Bachrach y Baratz (1962) ilustran este fenómeno de opacidad señalando que una de las facetas más ignoradas del poder corresponde al refuerzo del *statu quo* que se lleva a cabo a través del afianzamiento de prácticas institucionales y valores políticos y sociales, que por su carácter habitual confina la auténtica toma de decisiones a un reducido conjunto de temas.

Los contrastes expuestos sugieren que en escenarios de incertidumbre, en los que no es posible discriminar las implicaciones de cada elección alternativa, el aprendizaje se orienta mediante la observación de patrones, hipótesis, analogías, representaciones y la extrapolación de experiencias de un contexto a otro; es decir, el aprendizaje se comporta de manera inductiva (Arthur, 1992). Por lo tanto, es preciso renunciar a la concepción de las políticas como soluciones óptimas para un futuro estimado, y definir las de modo adaptativo en el marco de un cierto rango de futuros posibles (Walker et al., 2001). En otras palabras, frente a procesos dependientes de su trayectoria, la mejor política (*first best*) debe entenderse como aquella que perfecciona el estado informacional en el que se toman decisio-

nes, lo cual significa que explicar una realidad actual con base en el propósito o fin al que intenta servir, no contribuye al aprendizaje tanto como fundamentar la explicación en las condiciones a partir de las cuales dicha realidad puede evolucionar (David, 2000).

CONSIDERACIÓN FINAL

Las secuencias de eventos y demás aspectos temporales de las políticas además de explicar por qué ellas adoptan determinadas formas, generan ciertos resultados y moldean preferencias específicas, proporcionan respuestas satisfactorias a algunos cuestionamientos formulados contra el institucionalismo histórico. De acuerdo con Peters (2000) este marco teórico sufre de dos falencias principales: la dificultad de desarrollar medidas que permitan comprobar sus predicciones; y la limitación para proveer explicaciones coherentes acerca de los fenómenos políticos, dado el contraste entre la perspectiva extremadamente estática con que se conciben los procesos de cambio institucional, y la naturaleza dinámica del mundo político.

La primera crítica se muestra infundada por entrañar una confusión entre los supuestos de tipo epistemológico y teórico del marco de referencia en cuestión. El modo en que el institucionalismo histórico concibe el carácter temporal de la política, en el que presente y futuro no son asimilados en un sentido único y el reconocimiento de lo contingente se opone a la preconcepción de hechos ciertos, anula cualquier intención teórica de predecir eventos y generalizar modelos para explicar la realidad. Por consiguiente, es inútil valorar la utilidad del institucionalismo histórico con base en los cánones convencionales de las ciencias sociales, cuando la predicción no es uno de sus propósitos, y menos un recurso necesario para investirle de autoridad.

Por otro lado el cuestionamiento sobre la falta de coherencia que se atribuye al contraste entre la visión estática del cambio institucional y el dinamismo inherente a la esfera política, es rebatido por

la descripción de los mecanismos que direccionan los procesos que no pueden conducirse libremente respecto de su historia (rendimientos crecientes, retroalimentación, autoreforzo, y/u oclusión), en virtud de los cuales se logra comprender que la inercia institucional se alimenta de numerosas y sucesivas transformaciones que tienen lugar en el nivel micro. Tal como plantea el mismo Peters, tratar a las instituciones como variable independiente, en lugar de hacerlo como variable dependiente, exige un alto grado de consistencia en la elaboración teórica, lo que sí constituye un reto para avanzar hacia la consolidación del institucionalismo histórico como corriente esencial de pensamiento para la ciencia política.

Referencias bibliográficas

- Argyris, C. & Schön, D. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. MA: Addison-Wesley.
- Arthur, B. (1994). Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Arthur, B. (1992). On learning and adaptation in the economy. *Queen 's Economics Department*, Working Paper N.º 854.
- Bachrach, P. & Baratz, M. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 56 (4): 947-952.
- Barrados, M; & Mayne, J. (2003). Can Public Sector Organizations Learn? *OECD Journal on Budgeting*, 3(3): 87-104.
- Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C., & Vedung, E. O. (2007). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy instruments and their evaluation*. New Jersey: Transaction.
- Bennett, C. & Howlett, M. (1992). The Lessons of Learning: Reconciling Theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25: 275-294.
- Berends, H; Boersma, K. & Weggeman, M. (2003). The Structuration of Organizational Learning. *Human Relations*, 56(9): 1035-56.
- Blindenbacher, R. (2010). *The Black Box of Governmental Learning: the Learning Spiral—a Concept to Organize Learning in Governments*. Washington: The World Bank.

- Bowles, S. (1998). Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and other Economic Institutions. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVI: 75-111.
- Capano, G. (2009). Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11 (1): 7-31.
- Capoccia, G. & Kelemen, D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59 (3): 341-369.
- Chapman, J. (2004). *System Failure. Why Governments Must Learn to Think Differently*. London: Demos.
- Collier, R & Collier, D. (2002) *Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Crossan, M. M., Lane, H. W. & White, R. E. (1999). An organizational learning framework: From intuition to institution. *Academy of Management Review*, 24(3), 522-37.
- David, P. (2000). *Path Dependence, Its Critics and the Quest for 'Historical Economics'*. Working Paper. Department of Economics Stanford University.
- Grin, J & Loeber, A. (2007). Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change. In: *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods*. Fischer, F; Miller, G & Sidney, M. Eds. London: CRC Press. Pp. 201-2015.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the State: The case of economic policymaking in Britain. In: *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.
- Hall, P. & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. Discussion Paper No 96, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Hay, C. & Wincott, D. (1998). Structure, agency and historical institutionalism. *Political Studies*, 46 (5): 951-957.
- Hood, C. (2007): Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (1): 127-144.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69: 3-19.
- Ikenberry, J. (1994). History's heavy hand. Institutions and the politics of the state. Paper Prepared for a Conference on "New perspectives on institutions" University of Maryland, 1st October 1994. Available: <http://scholar.princeton.edu/gji3/files/Historys-HeavyHand.pdf>

- Immergut, E. (1998). The theoretical core of the New Institutionalism. *Politics and society*, 26 (1): 5-34.
- Katznelson, I. & Weingast, B. Ed. (2005). *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. New York: Russell Sage Foundation.
- Kerr, P. (2002). Saved from Extinction: Evolutionary Theorising, Politics and the State. *British Journal of Politics and International Relations*, 4 (2): 330–358.
- Kim, D. (1993). The Link between Individual and Organizational Learning, *Management Review*, 15: 37-50.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2007). Understanding Public Policy through Its Instruments- From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation, *Governance*, 20 (1).
- Lave, J. & Wenger, E. (1991). *Situated learning. Legitimate peripheral participation*. New York: Cambridge University Press.
- Levinthal, D. & March, J. (1993). The Myopia of Learning. *Strategic Management Journal*, 14 (Special Issue: Organizations, Decision Making and Strategy): 95-112.
- Lindblom, Ch. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19 (2): 79-88.
- Linder, S. & Peters, G. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, 9 (01): 35-58.
- Mahoney, J. (2001). Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. *Studies in Comparative International Development*, 36 (1): 111–141.
- Page, S. (2008). Uncertainty, Difficulty, and Complexity. *Journal of Theoretical Politics*, 20: 115-149.
- Page, S. (2005). *An Essay on The Existence and Causes of Path Dependence*. Ann Arbor: University of Michigan.
- Palier, B. (2007). Tracking the Evolution of a Single Instrument Can Reveal Profound Changes: The Case of Funded Pensions in France. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (1): 85–107.
- Perc, M. (2014). The Matthew effect in empirical data. *Journal of the Royal Society Interface*, 11 (98). <http://dx.doi.org/10.1098/rsif.2014.0378>

- Peters, G. (2000). Institutional Theory: Problems and Prospects. *Political Science Series*, 69. Vienna: Institute for advanced studies.
- Pierson, P. (2000). The limits of design: explaining institutional origins and change. *Governance: An international journal of policy and administration*, 13 (4): 475-499.
- Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change, *World Politics*, 45 (4): 595-628.
- Pierson, P. & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17 (1): 7-38.
- Sabatier, P. & Weible, C. (2007). *Theories of the Policy Process*, Cambridge: Westview Press. Sabatier, P. Ed. pp. 189-222.
- Salamon, L. (2000). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. *Fordham Urban Law Journal*, 28 (5): 1611-1674.
- Schulz, M. (2001). Organizational Learning. En: Joel A. C. Baum (ed) *Companion to Organizations*. Washington: Blackwell.
- Steinmo, S. (2008). What is Historical Institutionalism?. In: *Approaches in the Social Sciences*, Donatella Della Porta and Michael Keating (Eds.). Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Tilly, C. (1995). To Explain Political Processes. *American Journal of Sociology*, 100 (6): 1594-1610.
- Walker, W., Rahman, A., Adnan, S & Cave, J. (2001). Adaptive policies, policy analysis and policymaking. *European Journal of Operational Research*, 128 (20), 282 – 289.
- Young, P. (1996). The Economics of Convention. *Journal of Economic Perspectives*, 10 (2): 105-122.
- Zittoun, P. (2011). From Instrument to Policy: Observing the Meaning Process to Make a Decision. *Political Science Review*, 48 (5): 106-124.