
INSTITUCIONES

magdalena bolguín

|

En la reciente exposición sobre la violencia de Germán Londoño en el Museo de Arte Moderno de Bogotá, se exhibió un cuadro titulado «Expresidentes mirando un eclipse». Al comentar esta obra, su autor explicó que el tema de la misma había sido sugerido por aquella actitud, tan común entre nosotros, según la cual los colombianos vivimos a la espera de un fenómeno extraordinario que habrá de cambiar mágicamente el trágico decurso de los acontecimientos que conforman nuestra realidad cotidiana, y que el pintor expresa, de una manera conmovedora por su belleza y por el dolor que manifiesta, en los otros cuadros de la muestra.

El comentario de Londoño me hizo recordar uno de los ensayos de Salomón Kalmanovitz, «El programa de historia económica institucional», recogido en su libro más reciente, donde sostiene que el tipo de ética que promueve la religión católica hace que el individuo no tenga que ser previsivo ni responsable, «porque la sagrada familia y un ejército de santos proveerán adecuadamente. Es la esfera de los milagros que interfiere con las condiciones de la vida cotidiana, y guía a los fieles, quienes no tienen por qué preocuparse del futuro»¹. A diferencia del nuestro, habría en efecto contextos institucionales que promueven una actitud completamente diferente, de acuerdo con la cual las personas se consideran responsa-

¹ S. Kalmanovitz. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Bogotá, Norma, 2001, pp. 75-76.

bles de su realidad y de su futuro, y actúan según esta convicción.

Para explicar este tipo de diferencias y, de manera más general, el desarrollo histórico divergente de las sociedades, Douglas C. North² y otros autores han elaborado una posición teórica que se conoce actualmente como neoinstitucionalismo. En contraposición con las teorías económicas clásicas, esta nueva escuela de pensamiento modifica la idea del actor racional como sujeto principal de la actividad económica y social. Este actor ya no será considerado como un individuo aislado que adopta decisiones motivado únicamente por su interés personal y por un cálculo abstracto de sus potenciales ganancias. Él actúa dentro de un marco institucional que propicia ciertas actitudes e interacciones. Las instituciones que se establecen, y el carácter de los incentivos que promueven, son entonces los factores decisivos para el desempeño económico de las sociedades.

Las personas y las organizaciones se guían por la percepción que tienen de sus oportunidades, por la información que reciben y por su manera de procesarla. La distinción conceptual entre instituciones y organizaciones es uno de los más interesantes aportes de esta teoría. Las primeras están conformadas por lo que podría llamarse las «reglas del juego», entendidas como «limitaciones creadas para moldear la interacción humana». Más específicamente, estas reglas determinan incentivos para la interacción política, social o económica. El principal objetivo de las instituciones, que incluyen reglas formales e informales, es reducir la incertidumbre mediante una estructuración estable, aunque no siempre eficiente, de la vida cotidiana. Esta estructura define y limita las opciones disponibles para los actores sociales. Las organizaciones, por su parte, son

² D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

los jugadores que operan dentro de este marco institucional, e incluyen cuerpos políticos, económicos, sociales, educativos. La mutua influencia entre instituciones y organizaciones, en su interacción dinámica, es lo que explica los caminos divergentes de desarrollo.

En los ensayos incluidos en *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, a los que aludimos anteriormente, Salomón Kalmanovitz critica algunos aspectos de la propuesta neoinstitucionalista. En primer lugar, considera que North incurre en una posición excesivamente simplista cuando infiere de sus análisis un modelo histórico de desarrollo que se convierte en norma para los demás casos³. Así, las experiencias de Holanda, los Estados Unidos e Inglaterra se erigen como paradigma de instituciones que garantizan el desarrollo económico, mientras que España y sus colonias serían, por el contrario, ejemplos de configuraciones institucionales que lo obstaculizan. Kalmanovitz considera asimismo que North se equivoca al caracterizar la religión como una institución informal y como un elemento que no es determinante en la percepción del mundo que adquieren los agentes sociales. Después de aducir argumentos convincentes para sustentar ambas críticas, Kalmanovitz concluye, sin embargo, que muchas de las herramientas teóricas diseñadas por los neoinstitucionalistas son de gran utilidad para el análisis del desarrollo económico en América Latina, y él mismo las utiliza en sus ensayos sobre las instituciones colombianas. De particular interés es la manera como trata el problema de las instituciones jurídicas, que ocupan un papel preponderante en sus análisis, y a las que nos referiremos más adelante.

Ciertamente, a pesar de las justificadas críticas que puedan formularse a aspectos específicos de los análisis ofrecidos por

³ S. Kalmanovitz, *op. cit.*, p. 68.

North, es indudable que hay elementos de esta propuesta que merecen especial atención. En primer lugar, la explicación presentada del cambio histórico y del desigual desarrollo de las sociedades evita todo determinismo, en el sentido de que no se postulan causas eficientes del desenvolvimiento socioeconómico. Tampoco se suscribe ningún tipo de teleología que dé cuenta de la historia a partir de causas finales. Así como se elimina el predominio del actor racional, se elimina también la idea de una razón implícita en la historia. El carácter convencional de las reglas institucionales, así como la permanente interacción entre instituciones y organizaciones, introduce una dinámica que nos aleja de una concepción estática de las estructuras políticas y económicas.

Por otra parte, North incluye dentro de las reglas institucionales, reglas informales que, si las entiendo correctamente, serían convenciones o códigos de comportamiento que circunscriben las prácticas permisibles y aceptables para los diferentes actores. La consideración de este tipo de convenciones prácticas le agrega una dimensión interesante al enfoque institucional, por cuanto permite introducir elementos específicamente culturales dentro de la interacción regulada. Esta dimensión adicional impide que se haga una consideración meramente formal de los marcos institucionales en la medida en que se los relaciona con prácticas y contextos específicos. Al remitirnos a procedimientos y modalidades concretas de acción dentro de la vida cotidiana, se abandona aquella idea, que tantos de nosotros suscribimos, según la cual las instituciones son concebidas como entidades externas y ajenas al desenvolvimiento real de los acontecimientos.

Finalmente, al desplazar el análisis del actor individual a las estructuras que guían la interacción, en el sentido de abrir o cerrar desarrollos específicos, la concepción institucional abandona las ficciones de un mercado abstracto y de unos participantes igualmente abstractos. La importancia de considerar

los costos de transacción hace parte de esta aproximación una más realista, donde se contextualizan los diferentes derroteros que resultan de la adopción de diferentes normatividades.

La Contraloría General de la República diseñó, en 1998, un programa basado en la llamada cibernética de segundo orden⁴, con el propósito de realizar un diagnóstico efectivo de las principales instituciones del gobierno central, que incluía la mayor parte de los Ministerios, el Consejo Superior de la Judicatura, el INPEC, la Universidad Nacional y algunos de los organismos de control, tales como la Superintendencia Bancaria, entre otros. Uno de los principales objetivos del programa era recolectar información y desarrollar herramientas y procedimientos para luchar contra la corrupción en el sector público. Según la teoría cibernética que se aplicó, más que como un problema de ética individual, la corrupción debe entenderse como un efecto de las falencias del control institucional y, por consiguiente, como un problema relacionado con el funcionamiento de los sistemas —en términos de North, con la existencia de incentivos perversos. La meta del programa era diseñar, conjuntamente con las entidades estudiadas, una serie de cambios estructurales que garantizaran la viabilidad, el desarrollo y la eficiencia de las mismas, y que mejoraran su capacidad de autocontrol y autorregulación.

Las conclusiones de los estudios adelantados como parte de este programa muestran un panorama institucional desolador. La distancia identificada entre los objetivos declarados de estos organismos y la estructura y los mecanismos establecidos para cumplirlos es enorme en casi todas las entidades analizadas. Los sistemas de transmisión de la información corres-

⁴ Inicialmente concebida por Heinz von Foerster, la cibernética ha tenido múltiples aplicaciones. Las más conocidas se encuentran en el campo de la neurobiología, en los trabajos de los chilenos Francisco Varela y Humberto Maturana, y en la psicología sistémica por las publicaciones de Gregory Bateson. Su aplicación al análisis organizacional, sin embargo, aunque menos difundida, es de gran utilidad e interés.

ponden, por lo general, a un esquema vertical y jerárquico, que restringe la toma de decisiones, por oposición a estructuras más horizontales que promueven la participación de todos los miembros de la organización, y en las que se pueden aprovechar mejor su capacidad y su talento. Los problemas identificados en las relaciones internas de estas entidades se proyectan también a las relaciones con su entorno, dando lugar a un sinnúmero de obstáculos para un funcionamiento armónico del conjunto institucional. Dado que la mayoría de las entidades estudiadas son precisamente los modelos para cada sector, aquellas donde se establecen las «reglas del juego», la urgencia de introducir los correctivos necesarios resulta evidente.

Los diagnósticos realizados por la Contraloría parecen confirmados por las conclusiones a las que llegó una misión dirigida por Alberto Alsina, profesor de la Universidad de Harvard, publicadas por Fedesarrollo. Según el informe de esta misión, las deficiencias institucionales que pueden identificarse actualmente en Colombia son tan graves que ponen en peligro incluso la estabilidad macroeconómica del país. Aun cuando el estudio adelantado está restringido a las principales instituciones políticas y económicas, tanto en el diagnóstico institucional como en sus gravísimas consecuencias sociales, sus conclusiones coinciden en muchos puntos con los informes publicados por la Contraloría y con el análisis más extenso y profundo que hace Kalmanóvitz de las instituciones colombianas en el siglo xx.

Pudiera pensarse que, dadas la intensidad y la crueldad del conflicto armado en nuestro país, y el profundo impacto que tienen sobre la vida de casi todos nosotros, las consideraciones sobre la crisis institucional que hemos descrito, la cual podría documentarse de manera mucho más amplia, no son prioritarias en estos momentos. Más aún, podría calificarse de académica una preocupación semejante, cuando no como una

manera de evadir problemas mucho más inmediatos y urgentes. Pero podría pensarse también que una de las raíces de nuestros permanentes conflictos es precisamente este vacío institucional. Así como North propone que sólo ciertas instituciones promueven la acumulación de capital y el crecimiento económico, es posible asimismo que sólo ciertos marcos institucionales suministren las condiciones necesarias para la coexistencia pacífica. La ineficiencia de las estructuras de las que depende nuestra viabilidad como sociedad ha llegado a tal punto que, incluso si llegamos a una suspensión inminente de la lucha armada, no es claro que dispongamos de un marco de interacción que garantice a mediano o a largo plazo nuestra estabilidad económica y social.

Aun cuando los análisis de North y de Kalmanovitz están orientados específicamente a identificar aquellos elementos que inciden sobre el desarrollo económico, habría otros aspectos de la configuración institucional incluidos en estas mismas teorías que pueden apuntar en otra dirección: aquellos que inciden directamente sobre la acumulación del capital social y sobre lo que Kalmanovitz llama la densidad del tejido social. Este tipo de condiciones institucionales son aquellas que propician la participación política informada, la creación de asociaciones cívicas, la conformación de redes de solidaridad y la acción conjunta⁵. En este caso también, las reglas del juego establecidas pueden, a través de incentivos perversos, promover condiciones que impidan el desarrollo del capital social y propiciar el conflicto más que las acciones sociales cooperativas.

El caso de la justicia en Colombia puede ilustrar lo anterior de manera paradigmática, pues la alternativa más evidente a la solución razonada y legal de un conflicto es, por lo general, el recurso a la fuerza y a la violencia. La ineficiencia judicial,

⁵ Cf. S. Kalmanovitz, *op. cit.*, pp. 106-107.

la falta de formación de los jueces o la pésima calidad de la misma, el retraso judicial, la inseguridad jurídica y los continuos cambios en la legislación son todos elementos que nos obligan a aceptar la inoperancia de nuestro sistema jurídico. En lo que se refiere a la inseguridad jurídica, el reciente debate sobre la obligatoriedad del precedente jurisprudencial de corporaciones como la Corte Constitucional es un claro ejemplo de ello. Además de las gravísimas consecuencias de estas deficiencias para el desarrollo económico del país⁶, esta inoperancia incide también directamente en el debilitamiento de las organizaciones civiles. No sólo se invalidan los recursos disponibles para dirimir conflictos, sino que también la impunidad que caracteriza el funcionamiento del sistema constituye uno de los peores ejemplos de incentivos perversos que podemos imaginar. El conjunto de instituciones que conforman el sector de la justicia es uno de los que acusan las más graves deficiencias; la urgencia de la reforma judicial, que nadie pone en duda, debe cubrir asimismo a aquellas entidades que promulgan las leyes y a las que se ocupan de velar por su cumplimiento y control. En este sentido, vale la pena destacar la importancia que se le da en todos los informes que hemos citado a la reforma del sistema de elección del Congreso.

Si consideramos que las instituciones son el lugar donde realmente se concretan las políticas, donde se establecen los moldes para los tipos de prácticas y procedimientos que consideramos socialmente deseables, un vacío en el sistema jurídico como el que se ha identificado tiene ramificaciones en casi todos los niveles de la interacción social, pues afecta múl-

⁶ Kalmanovitz, en el libro citado, dedica extensos análisis a la manera como afecta la inoperancia del sistema jurídico diversos aspectos de la actividad económica. De particular interés es el excursus en el que se ocupa del papel que en este sentido ha desempeñado la Corte Constitucional. Varias de las publicaciones de la Corporación Excelencia para la Justicia tratan también este tema, no sólo en el caso de Colombia sino también en el de otros países latinoamericanos, especialmente en el de Brasil.

tiples aspectos de nuestras transacciones cotidianas y constituye el paradigma del acatamiento de las normas.

Según John Sudarsky, «una comunidad cívica se caracteriza por una ciudadanía activa, imbuida de preocupación por lo público, por relaciones políticas igualitarias y por un tejido social basado en la confianza y el respeto»⁷. La ciudadanía colombiana, sin embargo, parece estar muy lejos de este ideal de comunidad cívica; adolecemos de aquello que Francis Fukuyama ha descrito como deficiencias del capital social⁸: la desconfianza, el paternalismo, la falta de iniciativa, la pasividad y tolerancia al conflicto, la desesperanza y el escepticismo.

En lo que se refiere a otro aspecto del capital social, el propio North alude a la importancia fundamental del acceso a la información y su procesamiento por parte de los actores sociales. Pero más importantes aún son su capacitación y formación, pues son éstas condiciones que hacen una enorme diferencia incluso cuando las reglas institucionales son iguales⁹. El tipo de habilidades y conocimientos que se adquieren, sin embargo, depende también en gran medida de los incentivos institucionales. Si consideramos, además, que entre los principales factores de cambio institucional propuestos por los neoinstitucionalistas se encuentran el desarrollo del conocimiento y los avances tecnológicos, resulta entonces evidente que la forma como propician u obstaculizan las instituciones la formación en diferentes áreas del conocimiento es un elemento esencial del funcionamiento mismo de las organizaciones, e incide de

⁷ J. Sudarsky, «Perspectivas para el desarrollo del capital social en Colombia», en *Comunidad social*, No. 16, mayo de 1997, p. 189. En este trabajo Sudarsky presenta un análisis de los avances en el reconocimiento del capital social como variable determinante del desarrollo de los países y tiene en cuenta instrumentos de medición como el «barcas» (barómetro de capital social).

⁸ «Cómo salir de pobres», en *Semana*, No. 931, marzo 6-13 de 2000, pp. 34-35. En este artículo se resumen los planteamientos fundamentales que hace Fukuyama en su libro *Confianza*, publicado recientemente.

⁹ D. C. North, *op. cit.*, p. 74.

manera decisiva en el crecimiento económico, al punto de que éste se hará insostenible si no cuenta con el capital humano necesario.

En lo que se refiere a la acumulación del capital social, al igual que en el establecimiento de los incentivos que promueven el fortalecimiento de la sociedad civil, el desempeño de nuestras instituciones deja mucho que desear. La educación universal sigue siendo, más de cien años después de haberse preconizado, un ideal al que todavía aspiramos. La calidad de la formación y de la capacitación a todos los niveles resulta deficiente, como lo evidencian todas las pruebas internacionales que se han realizado hasta ahora sobre los conocimientos de los que disponen los estudiantes colombianos y, en razón de los avances de las «sociedades del conocimiento», nuestro rezago respecto a la formación avanzada en muchos campos, a la disponibilidad y al procesamiento de la información, a los programas de investigación, no sólo es cada vez mayor, sino que en algunos casos parece insalvable.

Las decisiones informadas y la incorporación de actitudes y prácticas cívicas a través de un sistema educativo operante son, sin embargo, condiciones indispensables para una participación política efectiva. En síntesis, nuestros vacíos institucionales apuntan todos a un debilitamiento creciente de la sociedad civil y, como lo afirma Sudarsky, «cuando el capital social no llena la sociedad, son el crimen, la violencia y la carencia de ley los que abundan»¹⁰.

Creemos que las perspectivas neoinstitucional y cibernética, que hemos descrito brevemente, ofrecen ventajas conceptuales y metodológicas sobre otras maneras de abordar las instituciones y el cambio institucional, pues ofrecen herramientas que permiten realizar análisis concretos y contextualizados. La relación interna que postulan entre normas y prácticas, así co-

¹⁰ Citado en S. Kalmanovitz, *op. cit.*, p. 109.

mo la constante interacción entre actores y reglas, permiten una aproximación dinámica a estos temas. Por otra parte, hacen énfasis en uno de los aspectos que, a mi juicio, caracteriza de manera fundamental a las instituciones, y es la manera como incorporan ideas y conceptos a formas de operar y de incidir sobre el mundo y sobre las relaciones sociales.

Pero las instituciones no sólo se relacionan con el conocimiento de las maneras descritas: pueden verse también como los lugares donde se almacena la memoria práctica colectiva, donde podríamos aprender de la acumulación de pasadas experiencias y proyectarlas al futuro. La disfuncionalidad que caracteriza a nuestro sistema institucional nos priva entonces de valiosas herramientas para la transformación social, pues hace que se pierda el conocimiento que la aplicación de diferentes modelos va creando en el transcurso del tiempo. Y hace que se pierda también el factor de cohesión que pueden suministrar los procedimientos compartidos y habituales.

Más allá de exponer estas indeseables consecuencias de las falencias institucionales, convendría hacer análisis más concretos sobre las reglas informales que determinan las actitudes que solémos tener frente a los problemas y las maneras de encararlos. La continua disfunción de las estructuras que moldean aspectos esenciales de nuestras transacciones cotidianas genera no sólo un clima de permanente frustración, sino incluso aquello que los psicólogos describen como «desesperanza aprendida», la aceptación de que las posibles mejoras del sistema son imposibles, de la inevitabilidad de los permanentes fracasos de las configuraciones que buscan la acción social efectiva. El hecho de adoptar continuamente reformas inocuas, la introducción de cambios que no inciden realmente en los mecanismos y procedimientos que generan los problemas a los que hemos aludido, sólo contribuye a reforzar el escepticismo que frente a nuestra viabilidad como organización social, se extiende cada vez más y se evidencia en la profunda apa-

úa que predomina frente a toda clase de proyectos y organizaciones, incluyendo a los partidos políticos. A menos que se generen prácticas y dinámicas diferentes, las nuevas normas sólo se adaptarán a las inveteradas costumbres que obstaculizan la vida en comunidad y las acciones cooperativas. Es en este sentido en el que se pueden rescatar varias de las posiciones adoptadas por la Corte Constitucional, dirigidas a incidir realmente sobre la manera como se adoptan las decisiones jurídicas. Pero ella debería hacerlo sin debilitar simultáneamente las instituciones legales.

Por las razones anteriores, y si pensamos que un desgaste semejante retrasa de manera exponencial las acciones conjuntas a largo plazo, es indispensable incorporar herramientas conceptuales efectivas y análisis específicos a las reformas encaminadas al mejoramiento institucional. La contribución de la filosofía en este campo puede ser nociva en más de un sentido. La manera como aborda la filosofía tradicional una problemática como aquella de la que nos ocupamos consiste, por lo general, en preconizar y aplicar teorías provenientes de la filosofía política, la filosofía del derecho o la ética. El procedimiento empleado es el de inscribir las realidades concretas a las que nos hemos referido dentro de una serie de principios generales, cuyas pretensiones de universalidad y cuyo carácter prescriptivo impiden un análisis situado y diferencial. Además de los problemas inherentes a la fundamentación de principios generales en estos ámbitos, este tipo de perspectiva teórica, a pesar del indudable interés que pueda presentar para otros efectos, no consigue acceder a los elementos prácticos y concretos que determinan la especificidad de las debilidades institucionales y sociales y sus diferentes características en contextos institucionales distintos.

Lo anterior no significa, desde luego, que la tarea de la filosofía sea realizar investigaciones empíricas, de carácter económico y sociológico. No obstante, a diferencia de la filosofía

tradicional, hay enfoques recientes que la conciben más bien como una actividad de análisis conceptual y que posibilitan recurrir a diversas perspectivas teóricas provenientes de otras disciplinas. Más que ofrecer explicaciones universales y fundamentar principios a priori, la tarea del filósofo puede entenderse como un esfuerzo constante por identificar y aclarar los conceptos que utilizamos como herramientas en nuestras innumerables transacciones con la realidad y con los demás. Una aproximación semejante es descriptiva, más bien que explicativa o normativa, y permite desentrañar los criterios y las posiciones implícitas que se asumen en muchas de las teorías de carácter especulativo bajo las que se pretende subsumir la especificidad de los desarrollos concretos que conforman nuestra vida en comunidad.

En este artículo he intentado mostrar que posiciones menos abstractas y estáticas, aunque no provengan estrictamente de la filosofía, ofrecen interesantes posibilidades para conceptualizar nuestras instituciones. Las teorías a las que me he referido permiten hacer análisis concretos que realmente toman en cuenta desarrollos sociales diferentes, y pueden señalar hacia correctivos, también concretos, que provengan de un conocimiento adecuado de lo que realmente está ocurriendo y no de especulaciones generales cuya aplicación concreta resulta siempre problemática.

Como lo dice Alsina en su informe, son las personas y no las instituciones las que introducen realmente los cambios. Y sólo lo haremos si dejamos de aguardar, como lo sugiere Londoño en su cuadro, acontecimientos extraordinarios, y asumimos la responsabilidad que nos atañe en la transformación de nuestra realidad. Nuestra responsabilidad como filósofos puede asumirse de diversas maneras. Una de ellas sería explorar otras maneras de entender nuestro desarrollo social y las maneras mismas como interactuamos.

