

Formal and Informal Rules in the Debate Over the Effectiveness of Institutions

Abstract: *The perspective of institutions as equilibria integrates the approach of institutions as rules, which is much more comprehensive in relation to the dynamics of the preferences of individuals and the way in which they relate to rules, in various situations. I show that equilibrium depends both on the behaviour of actors and the institutions that govern – it is adjusted from within the institution but not exclusively by its formal rules, but by the fact that rational and free individuals choose to comply with the rules.*

I emphasize that there are situations where equilibria are determined by several types of rules: formal and informal. In some cases, equilibria determined by informal rules undermine those resulting from formal rules, while in other cases, the two complete each other and maintain the institution. Thus, formal rules are not necessarily the rules in use as well, therefore a more appropriate analysis of institutions should lay out what type of rules is more influential: formal or informal?

Keywords: *institutions as rules, institutions as equilibria, formal and informal rules*

Instituțiile: reguli sau echilibre?

Majoritatea cadrelor de analiză despre instituții echivalează instituția cu o structură de autoritate instituită prin regulile instituționale formale. Însă, în practică, structura de autoritate instituțională poate fi dublă: una formală, bazată pe regulile formale, scrise – care relevă ce tip de relație, de ordonare sau subordonare incumbă membrilor organizației în baza autorității formale descrise în organigramă – și una informală, relevantă pentru relațiile sociale existente în cadrul instituțional

– care denotă reguli și norme informale, paralele celor instituționale. Aceste patternuri informale determinate de interacțiunea în afara regulilor formale din cadrul unei instituții se evaluează prin tehnica sociometrică, care poate releva o structură informală (sociogramă), diferită de cea formală (organigrama) dată de regulile instituționale.

Instituțiile sunt seturi de reguli ce orientează comportamentul indivizilor și le încadrează interacțiunea în patternuri de comportament denumite structuri sociale. În general, tindem să raportăm structura socială la instituțiile și regulile formale, însă o analiză atentă a acțiunii și interacțiunii dintre indivizi arată că indivizii pot respecta reguli alternative, informale, non-instituționale în sensul formal. Față de aceasta, abordarea din perspectiva strictă a instituțiilor ca reguli este subopti-

Viviana Anghel

Associated Lecturer
Școala Națională de Studii
Politice și Administrative,
viviana.anghel@yahoo.com

mală sub raport explicativ. Pentru a determina o discuție mai profundă, care să cuprindă implicațiile ambelor tipuri de reguli, este necesară o analiză a echilibrelor din perspectiva regulilor. Cadrul de analiză al instituțiilor ca reguli este explicativ până la un punct. Pe lângă regulile formale, indivizii pot crea reguli informale, concurente cu cele formale. În schimb, cadrul instituțiilor din perspectiva echilibrelor include în analiză regulile formale și regulile informale.

Regulile sunt respectate sau încălcate de către fiecare individ în parte, iar motivația fiecăruia depinde de situația dată în care regula este aplicată. Motivația se referă la ceea ce determină individul să respecte regula. Individul face o alegere rațională, însă alegerea sa va fi contextualizată de anumiți factori, precum utilitatea asociată alternativelor, cunoașterea limitată despre contextul decizional și efectele asociate fiecărei alternative, teama de sancțiune, diferite elemente de control asupra acțiunii sale în cadrul acțiunii colective, ș.a. Dacă semaforul nu funcționează, actorul poate să nu mai respecte regula de staționare pentru că nu va mai exista această alternativă în sine – deci nu va mai fi luată în calcul în procesul decizional. Respectarea regulilor este observabilă de la caz la caz. Pentru a fi aplicabilă, regula trebuie să genereze un comportament individual efectiv, să condiționeze sau să permită comportamente, în termeni reali, în situații date. De pildă, indivizii învață din copilărie despre regulile vestimentare în cazul femeilor și bărbaților. Dacă nu ar exista aceste reguli, bărbații ar putea purta fuste sau rochii fără să fie priviți drept devianți sau excentrici. Exemplul arată caracterul explicit al regulii în situații anume determinate, precum și faptul că regula se aplică individual. Regula este valabilă pentru toți, dar se aplică de fiecare în parte.

Regulile pot fi înțelese ca dispoziții învățate și acceptate de toți pentru anumite circumstanțe, arătate clar. O regulă exprimă o obligație de a face X sau o prohibiție, de a nu face Y în situația A (Crawford și Ostrom, 1995). Toate regulile sunt formulate în această logică, indiferent de nivel (constituțional, colectiv etc). Așa cum arată Ostrom, regulile nu sunt pur declarative, formale, ci realmente sunt în uz în comunitate sau societate (Ostrom 1990, 2001). Ele sunt aplicabile indiferent dacă sunt sau nu încălcate de anumiți indivizi. Nerespectarea regulii de către un individ nu atrage după sine nulitatea regulii, deoarece regulile nu servesc un singur individ, ci un grup, o comunitate sau o societate. Pentru a fi mai ușor respectate, este necesar un anumit consens în comunitate asupra regulilor. De aceea, instituțiile tratate strict sub raport constitutiv și deontic (Searle 2005, 10) sunt mai degrabă ineficiente, prin faptul că nu se bazează pe consens asupra regulilor pe care le impune în comunitate. Corelat cu implicația schemei alegerii raționale și al individualismului metodologic, se ridică o nouă întrebare: cum poate fi compatibilizat caracterul dispozitiv-imperativ al regulilor cu raționalitatea indivizilor maximizatori de utilitate? Mai este posibilă, în aceste condiții, perspectiva unui echilibru instituțional stabil?

Eficiența contextualizată a regulilor formale și informale

În ceea ce privește echilibrul generat de instituțiile formale – statale, acestea beneficiază de atributul coerciției (care permite impunerea regulilor) în schimbul ordinii și securității, stabilității politice și creșterii economice. Însă tocmai acestea fac, frecvent, obiectul dezbaterilor despre eficiență. În unele cazuri s-a propus copierea unor reguli sau a unor elemente din legislația sau constituția altor state, în ideea în care acestea s-au dovedit eficiente în societățile lor și pot constitui modele de urmat pentru societatea care le preia. De pildă, aquis-ul comunitar

reprezintă ansamblul de drepturi și obligații comune ale statelor membre UE, ceea ce determină ca statele să codifice legislația națională astfel încât să satisfacă exigențele politicilor comunitare. România a adoptat mai multe constituții, după modelul belgian (1866) și, parțial, după cel francez (1991).

Însă transferul de reguli nu a asigurat și eficiența instituțiilor autohtone, chiar dacă în statele utilizate drept modele, instituțiile sunt eficiente. Conform cu linia teoretică deschisă de perspectiva instituțiilor ca echilibre, explicația este următoarea: comportamentul actorilor nu este constrâns exclusiv de reguli formale, ci și de reguli informale. Ceea ce ne aduce în fața unei întrebări: ce face ca influența regulilor informale (sau a normelor sociale) să fie la fel de puternică ca cea a regulilor formale? Dacă instituțiile politice își extrag legitimitatea din constituție și orientează atât indivizii, cât și instituțiile să acționeze într-un anumit fel, cum este posibil ca echilibrul proiectat prin regulile formale să fie subminat de regulile informale? Observăm, astfel, că ordinea pe care instituțiile o imprimă în societate este mai degrabă un echilibru decât un set de reguli proiectat. Actorii individuali își coordonează comportamentul după instituțiile – reguli, dar și după reguli informale, rezultatul nefiind strict cel prevăzut de regulile formale, ci un produs al coordonării comportamentelor în funcție de cele două tipuri de reguli.

Cadrul instituțiilor ca echilibre relevă instituțiile drept elemente componente ale unui echilibru mai larg. Instituțiile interferează și cu alte elemente, astfel că pot exista chiar mai multe echilibre dacă sunt posibile mai multe configurații între reguli formale sau informale, în funcție de care indivizii interacționează. Altfel spus, interacțiunea dintre indivizi nu poate fi definită printr-o singură caracteristică aferentă unei instituții. Interacțiunea indivizilor nu este structurată exclusiv de instituțiile formale, ci de mai multe tipuri de instituții formale și informale.

Din perspectiva complexității interacțiunii dintre actori pot fi identificate mai multe tipuri de echilibre. Uneori, regulile (instituțiile) se suprapun echilibrelor, fiind singura variabilă care le determină echilibrele dar, în alte situații, regulile reprezintă doar o parte a echilibrului efectiv. Să luăm, mai întâi, cazul regulilor care se suprapun echilibrelor. Dacă analizăm regula proprietății private în cazul unei interacțiuni bilaterale, relativ la cei doi actori A1 și A2, se pot fi formula concepute două comportamente față de convenția pe care o implică regula proprietății. Primul comportament este acesta: Folosește proprietatea dacă A1 folosește proprietatea dacă a intrat primul în posesia ei, respectiv nu folosește proprietatea dacă A2 a intrat primul în posesia ei. Al doilea este: Folosește proprietatea dacă A2 folosește proprietatea dacă a intrat primul în posesia ei, nu folosește dacă A1 a intrat în posesia ei primul (Hindriks și Guala 2015, 471). În acest caz, actorii vor interpreta regulile ca pe o cerință de a folosi un teren în anumite circumstanțe. Cele două comportamente posibile (care denotă două strategii posibile) sunt explicate prin regula formală, astfel că echilibrul va fi strict produsul regulii. Regulile determină, așadar, echilibrul, care este, potrivit lui North, “o structură stabilă de interacțiune umană” (North 1990, 6). Acesta este un echilibru simetric.

Există însă alte tipuri de situații, în care regulile nu sunt suficiente pentru a determina echilibrul. Regulile luate separat nu pot genera echilibre, ci devin parte a unor echilibre asimetrice, care, pentru a fi realizate, sunt completate de mecanisme de corelare care reprezintă categorii cognitive și simboluri, în sensul descris de Aoki (2011). Dacă instituțiile au rolul de coordonare a interacțiunii, acestea constrâng indivizii mai puțin prin conținutul lor și mai mult prin mecanismele de corelare a regulilor cu semnificațiilor lor (precum sancțiunile, atașate regulilor). De pildă, semaforul reprezintă un element de corelare cu regula și, astfel, se respectă regulile traficului rutier. În alte situații, instituțiile pot fi parte a unor echilibre asimetrice și, în

acest mod, eficiența lor este completată de reguli informale. Atunci când schema bilaterală de interacțiune axată pe proprietatea privată, analizată mai sus, se complică prin creșterea numărului de indivizi, vom observa implicațiile complexității în interacțiune.

Pentru a exemplifica, să ne imaginăm piața. Pentru Kirzner, teoria prețurilor explică modul în care deciziile individuale ale participanților la piață interrelaționează și converg în forțe de piață care produc schimbări asupra prețurilor, rezultatelor și metodelor de producție, precum și asupra modului de alocare a resurselor. În schimb, modelul austriac consideră instituțiile pieței date, în timp ce preferințele determină rezultatele. În acest caz, avem exemplul unei piețe competitive pentru un bun tranzacționat de mai mulți vânzatori și cumpărători. Cât timp preferințele rămân constante, putem determina ușor un echilibru Pareto optim al prețurilor. Nu putem face însă predicții asupra preferințelor și utilității bunului respectiv. Ținând cont de patternuri de socializare, putem să ne așteptăm, cel mult, la conturarea unor preferințe mai degrabă decât a altora. Analiza microeconomică neoclasică tinde să considere piața competitivă ca dată, fără să conducă analiza către probleme legate de modul în care sunt aplicabile regulile pieței. Există o deosebire de nuanță între cadrul de analiză economică neoclasică și cel al instituțiilor ca reguli: tranzacția comercială în sine efectuată de actori și regulile care reglementează tranzacția. Cadrul instituțiilor ca reguli crește cunoașterea pentru analiza piețelor, pentru că regulile ne indică modul în care schimburile comerciale din piață se realizează sub guvernarea regulilor, precum și modul în care sunt sancționați actorii care defectează de la regulile pieței (de pildă, comercianții care înșală cumpărătorii la cântar). Însă existența unei reguli *per se* nu garantează faptul că aceasta va fi și respectată. Susținătorii instituțiilor ca echilibre argumentează că regula instituțională este rezultatul unui echilibru endogen, reglat de indivizii care interacționează – ei aleg să se coordoneze după regulă. Aplicarea regulii rezultă din comportamentul efectiv și comportamentul așteptat al actorilor. Însă, în situații în care instituția nu este eficientă, actorii pot crea instituții paralele, informale, chiar dacă acestea nu se află sub autoritatea instituției formale. De menționat este că nu în toate cazurile echilibrul se reglează în favoarea instituției formale. Uneori, normele sau regulile informale sunt complementare regulilor formale, iar instituțiile rămân eficiente. Alteori, planul informal subminează autoritatea instituției formale prin faptul că standardizează structuri sociale contrare, deci comportamente neprevăzute ori sancționate de reguli.

Un alt exemplu relevant pentru înțelegerea modului în care funcționează echilibrele este acesta. Agenții economici pot efectua plăți cu file de cec emise de banca la care au conturile deschise. Însă Banca Națională a României și Parlamentul României nu au reglementat suficient de cuprinzător cazurile de fraudă cu cecuri. Cum nu a fost reglementat un sistem de monitorizare a plăților cu cec sub coordonarea Băncii Naționale, băncile comerciale nu au adoptat decât proceduri interne pentru emiterea filelor cec. De regulă, acestea se acordă de bancă în cazul în care agentul economic are în cont minim o anumită sumă de bani. Însă agentul economic poate angaja plăți cu file de cec către terți în timp ce își lichidează conturile și închide firma. Insuficient reglementat, sistemul de plăți cu file cec nu împiedică actorul în cauză să își deschidă o nouă firmă prin intermediul căreia să facă alte fraude cu file cec și să păgubească, astfel, alți agenți economici. În practică, băncile comerciale împărtășesc și actualizează o listă comună neagră a rău platnicilor, chiar dacă practica excede cerințele reglementate de autoritățile române. Astfel, rău platnicii nu vor mai primi file cec, iar clienții băncilor se auto-protejează de fraude.

Un alt exemplu este cel al plăților informale din sistemul public de sănătate. În timp ce legea le sancționează ca produs al infracțiunii de corupție, aceasta indică privatizarea informală a sistemului public de sănătate prin prisma faptului că medicii nu sunt mulțumiți de salarii, iar pacienții nu sunt dispuși să temporizeze execuția desfășurarea actului medical. Medicii și pacienții acționează după alte reguli, în termeni ostromieni, în uz, diferite de cele formale. În acest context, ministrul Sănătății a lansat în dezbateri publice ideea formalizării plăților suplimentare către cadrele medicale, plecând de la ipoteza că ele deja constituie reguli în uz care pot fi regândite ca reguli formale.

Perspectiva instituțiilor ca echilibre o depășește pe cea clasică din știința politică, care consideră instituțiile date și, prin urmare, analiza în această cheie se concentrează strict pe implicațiile structurii formale asupra comportamentelor celor guvernați de instituție. Înțelegerea instituțiilor din perspectiva echilibrului implică asumția că actorii politici implicați înțeleg că realizarea intereselor lor depinde nu numai de ei înșiși, ci și de ceilalți actori, iar interesele celor implicați pot fi diferite, deci au potențial conflictual. Cele mai multe explicații sau predicții pentru fragilitatea unei instituții nu se bazează pe deducții din structura ei formală, ci aceasta reiese mai degrabă din dinamica intereselor actorilor. Astfel, actorii și modul în care se comportă aceștia devin la fel de importanți ca instituțiile, iar cadrul analitic nu se va rezuma la analiza strictă a planului formal al instituției, ci și la implicațiile generate de interesele indivizilor. Analizele vor încerca să determine stimulentele pentru care actorii au ales să formeze instituția dar și să o mențină. În analiza instituțiilor ca echilibre, indivizii și instituțiile contează în aceeași măsură pentru că împreună își dau concursul la formarea și, mai ales, menținerea echilibrului. Acest model de analiză este util pentru a explica fundamentele unei instituții (de ce aleg oamenii să pună bazele unei instituții, pentru ce stimulente) sau slăbiciunea unui aranjament instituțional.

Să luăm exemplul regulamentului de funcționare a Camerei Deputaților. Conform acestuia, în cadrul Camerei funcționează comisii permanente. Acestea, pe lângă analiza și dezbateri proiectelor de lege din domeniu, le revine rolul de a controla activitatea instituțiilor subordonate parlamentului. De pildă, Comisia de cultură îi revine rolul de a controla activitatea instituțiilor de artă și cultură atât prin avizul pe care îl dă numirii de către Parlament în funcții de conducere a acestor instituții subordonate Parlamentului, cât și prin obligativitatea acestora de a depune raportul de activitate anual. Dacă raportul de activitate este respins, aceasta atrage demiterea conducerii instituțiilor subordonate (de pildă, Consiliul de Administrație al ICR sau al Radio-ului public). Dar practica parlamentară în aceste comisii a arătat că ordinea de zi poate fi manipulată astfel încât prezentarea raportului de activitate fie să se amâne, fie să se citească cu prioritate – în funcție de interesele politice ale coalițiilor politice din cadrul Comisiei.

Să presupunem că avem următoarea componență cu pondere de vot în Comisie: un partid dominant Q cu 40%, al doilea partid X cu 32%, un alt partid sau alianță politică Y cu 15%, al patrulea Z cu 11% și al cincilea grup, P, cu 2%. Pentru ca ședința comisiei să se țină, este nevoie de un cvorum de $2/3$ din numărul membrilor, în timp ce, pentru ca raportul unei instituții să fie aprobat sau respins, este nevoie de $50\%+1$ din numărul de voturi al celor prezenți, în condiții de cvorum. În aceste condiții, dacă grupul Q alături de grupul Z doresc să voteze împotriva unui raport de activitate a unei instituții subordonate și, astfel, să genereze schimbarea consiliului de administrație, ei vor putea să aplice această strategie doar dacă ședința comisiei se constituie legal cu un cvorum de $2/3$ din numărul total al membrilor comisiei. Însă

Q și Z împreună nu pot asigura cvorumul, astfel că, dacă strategia grupurilor politice Y și X este să blocheze formarea cvorumului pentru a amâna demiterea conducerii instituției, strategia grupurilor Q și Z va eșua. Se observă cu strategia lui P ne este indiferentă în ecuație, pentru că nu are o pondere decisivă. Odată cu blocarea ședințelor de comisie, Y și X blochează întreaga activitate a comisiei parlamentare, temporizând, în acest fel, alte hotărâri importante pe care comisia trebuie să le adopte în domeniul pe care îl gestionează (de pildă, să aprobe un proiect de lege). În acești termeni, observăm că funcționarea unei instituții depinde de interesele particulare sau de grup ale actorilor, respectiv de influența acțiunii lor colective. Altfel spus, activitatea formală a instituției parlamentare (constituirea ședințelor comisiilor parlamentare, aprobarea proiectelor de lege în comisii etc.) este influențată de modul în care interacționează diferitele coaliții formale sau nonformale în care se angajează parlamentarii. Funcționarea instituției poate fi deturnată în favoarea unor interese politice. Folosind argumentația lui Downs (1957, 36), orice încercare de a construi o teorie a guvernării care nu include motivațiile și interesele decidenților este inconsistent cu abordarea economică, deci cu ideea de eficiență instituțională. Guvernele și parlamentele sunt instituții conduse în mod concret de oameni care sunt constrânși la nivel normativ. Drept consecință, o abordare care să țină cont de aceste aspecte poate fi integrată într-o teorie generală a echilibrelor și care va arăta, în analiza instituțiilor politice, cum sunt influențate instituțiile, în mod practic, de interesele egoiste ale indivizilor. Downs subliniază că, pentru partide, formularea de politici se face strict pentru obiectivul de a câștiga voturi, iar cei care candidează la funcții publice nu o fac pentru a formula anumite tipuri de politici ori strategii predefinite de politică, ci pentru a servi unor interese particulare sau de grup și a rămâne în funcții. Activitatea asociată funcției publice este influențată de alte variabile, cum ar fi prestigiul funcției deținute sau câștigurile proprii sau de grup, astfel că eficiența generală a unei instituții este influențată de acest factor (care poate fi numit, generic, interesul rațional al actorului decident) într-o măsură mai mică sau mai mare, în funcție de constrângerile formale asupra actorilor cu putere. Conform lui Downs (1957, 137), aceste date ne conduc la următoarea ipoteză. Într-o democrație, funcția socială a guvernului de a formula politici publice optime din punct de vedere social, prin care să fie eficient, este secundară intereselor actorilor politici care formează guvernul. Aceștia încearcă, în primul rând, să își maximizeze voturile sau să facă în așa fel încât să rămână în funcție fără costuri electorale și abia apoi să fie competitivi în funcția publică. În acest punct se desparte analiza economică a instituțiilor politice de cea a pieței. Dacă firmele tind să producă la nivel optim din punct de vedere social și să fie, astfel, eficiente, în legătură cu instituțiile politice nu putem pleca *a priori* de la aceeași ipoteză.

Un alt exemplu, legat de percepția asupra corupției, poate fi analizat din următorul unghi. Un studiu asupra practicilor de corupție și anticorupție în rândul tinerilor (Asociația Pro Democrația, 2010) relevă faptul că în România avem “corupție fără corupți”. În timp ce peste două treimi din respondenți condamnă corupția ca fenomen endemic, un procent semnificativ dintre aceștia recunosc și descriu o relație informală între profesor și elev, intermediată de părinte, care poate fi ușor înscrisă în actele de corupție mascată, deoarece are repercursiuni asupra tratamentului preferențial la clasă. Rezultatele studiului arată că actorii pot stabili reguli informale, în paralel cu cele formale. Acestea pot fi regulile în uz de care se folosesc indivizii, pe care Ostrom le diferențiază de regulile formale. Iar, în acest caz, corupția joacă rolul unei instituții informale care o subminează pe cea formală, a integrității, a anticorupției. Profesorii și părinții stabilesc structuri de interacțiune paralele, diferite de cele formale. În cazul

de față, aceștia au identificat activitatea de meditații în particular, pentru care au stabilit o utilitate (potrivit răspunsurilor majorității – elevii meditați nu vor avea probleme cu profesorul, la clasă). Nu se poate vorbi despre o constrângere din partea profesorului, deoarece, în aproape toate cazurile analizate, părinții sunt cei care inițiază acest act pentru pregătirea suplimentară a elevului, cu miză diferită (note bune la clasă) de cea formală (pregătirea elevului).

Se observă, astfel, diferența conceptuală dintre regulile formale și regulile în uz. Acestea se pot suprapune sau, din contră, pot fi diferite. În cazul de față, subiecții intervievați întrețin o regulă informală, care subminează regula formală. Regula în uz, cea informală, este radical diferită de cea formală. Aceasta relevă importanța reprezentării publice a instituțiilor și arată că instituțiile sunt artefacte cognitiv-sociale. O instituție este un pattern de interacțiune socială auto-aplicată prin reprezentarea prin consens pe care regulile o au și pe care actorii o cunosc, care funcționează sub forma așteptărilor și convingerilor împărtășite despre cum ar trebui să se desfășoare un joc (Aoki 2011, 6). Față de aceasta, merită luat în discuție conceptul de dezirabilitate socială a instituției, pe care îl folosesc în sensul descris mai sus. În termenii lui Diamond (Diamond 2000, 53) un sistem democratic are toate șansele să se consolideze atunci când cetățenii săi consideră normele, regulile și procedurile democratice drept “singurul joc acceptabil” (în engleză, “the only game in town”).

Implicații ale regulilor formale și informale în analiza echilibrelor instituționale

În contextul expus mai sus, potrivit lui Scartascini și Tommasi (2009, 37) poate fi conturat un model de analiză a proceselor instituționale politice cu două tipuri de echilibru: unul generat de procesele politice formale, în care indivizii își structurează interacțiunea în funcție de regulile formale, și al doilea tip, generat de interacțiunea desfășurată după reguli nonformale (proteste, șantaj, corupție etc.). Stabilitatea acestor echilibre este menținută de actorii înșiși, care aleg să se comporte într-un fel sau altul sau combină două tipuri de reguli, formale și informale, când interacționează. Acest model explică diferențele de eficiență instituțională între state care au același tip de reguli, inclusiv în ceea ce privește conținutul lor. Explicația este că echilibrul este coordonat de reguli, dar depinde de interacțiunea dintre indivizi și de modul în care aceștia se raportează la ele.

În aceste condiții, putem identifica norme sociale (sau reguli în uz, conform lui Ostrom) care contrazic normele legale. De pildă, codurile formale anticorupție transformă artificial o realitate socială atât timp cât indivizii particulari aplică norme alternative (dau sau iau mită, deși regula le cere să nu o facă). În linie ostromiană, pentru o raportare corectă la dinamica socială, regulile sunt reguli nu pentru că sunt declarative (sau scrise), ci pentru că sunt efectiv în uz, astfel că analiza cadrului instituțional trebuie să răspundă la întrebarea: ce tip de reguli sunt mai influente: formale sau informale?

Studiile lui Guillermo O’Donnel (1992), pe cazul Americii Latine, au relevat semnificația unor instituții informale al căror input poate fi în contrapondere cu anumite instituții formale, precum statul de drept sau democrația reprezentativă. Instituțiile formale pot fi subminate, chiar din interior, de instituțiile informale. Slăbirea instituțiilor formale are implicații directe în procesele de democratizare. Totodată, stabilitatea instituțională, asumată în majoritatea teoriilor despre instituții, ar trebui să devină o variabilă, mai ales în spațiile social-politice în curs de democratizare.

Instituțiile variază în termeni de aplicare și durabilitate a regulilor lor – acesta este rezultatul studiului lui Levitski și Murillo (Levitsky, Steven and María Victoria Murillo 2009, 115-133). Dacă stabilitatea instituțională devine variabilă, atunci, cadrul de analiză trebuie modificat în ceea ce privește modul în care instituțiile sunt adoptate și funcționează. Acest rezultat se alătură celor deja definite în studiile privind echilibrele instituționale, care atestă stabilitatea echilibrelor punctuale, multiplicitatea și fragilitatea lor pe termen lung.

Schema de analiză de tipul alegerii raționale a instituțiilor tinde să ignore ipoteza că, uneori, schimbarea instituțională reflectă o implicație a modificărilor de preferințe individuale pentru alte tipuri de instituții. Modelul tratează preferințele ca fiind date și, implicit, instituția devine expresia stabilității acestora. Însă, principiul individualismului normativ și metodologic completează schema de analiză a alegerii raționale – aduce individul în prim plan și îi urmărește dinamica legitimă a preferințelor și comportamentelor, ca implicație a raționalității sale, ce ne relevă un actor care alege permanent dacă respectă sau nu regulile, nu doar în momentul constituțional, în care alege să intre în joc după anumite reguli, dar și în timpul jocului. Perspectiva instituțiilor ca echilibre relevă această dinamică instituțională, ilustrând inclusiv posibilitatea indivizilor de a crea reguli informale paralele cu cele formale, atunci când nu sunt satisfăcuți cu eficiența instituțiilor formale. În acest punct, se observă superioritatea explicativă a cadrului instituțiilor-echilibre. Acesta permite vizualizarea dinamicii intra-instituționale, relevând influența regulilor informale asupra eficienței instituționale ca rezultată a alegerii raționale a individului de a respecta, încălca, completa sau înlocui regula formală.

O'Donnel include pentru prima oară în analiza instituțională instituțiile informale și le urmărește influența în cadrele instituționale formale (1996). În plus, arată impactul acestora asupra eficienței instituțiilor formale. Pe baza analizelor efectuate în statele latino-americane, O'Donnel deduce conchide că statele dezvoltate sunt caracterizate de o structură instituțională formală stabilă, în timp ce statele în curs de dezvoltare și democratizare, de o structură instituțională mai slabă, deseori subminată de pregnanța unor instituții informale competitive, ale căror norme presează în contra normelor formalizate, scrise.

Așa cum observă Schmitter și O'Donnel (1986), cele mai multe dintre procesele de instituționalizare din timpul tranziției spre democrație în statele post – comuniste sunt vulnerabile și caracterizate de incertitudine relativ la distribuția autorității și preferințele actorilor, respectiv de o disjuncție între cei care scriu legea și deținătorii de facto ai puterii. A doua situație este vizibilă atunci când, la elaborarea legislației și deciziilor formale, preferințele unor actori cheie sau ale unor persoane înzestrate cu drept de veto sunt ignorate sau influența acestora este subevaluată. Cele mai dramatice efecte ale unei astfel de incongruențe din momentul alegerii constituționale sunt vizibile în conflictele ulterioare dintre părți. Elkins, Ginsburg și Melton (Elkins, Ginsburg și Melton 2009) observă că, în astfel de cazuri, actorii, instituțiile, grupurile cu influență informală subminează procesele instituționale formale încă de la crearea instituțiilor. De pildă, în ciuda faptului că guvernele sau parlamentele sunt înzestrate cu autoritate legitimă conferită prin procese electorale democratice, decidenții acestor instituții pot fi influențați sau subminați de actori fără un rol formal dar cu influență informală – cum ar fi grupurile de lobby, armata, Biserica ș.a. De aceea, în condițiile unui decalaj între instituții și părțile relevante interesate, instituțiile tind să fie slabe încă de la crearea lor. Acestea sunt departe de a ilustra un echilibru sau de a fi capacitate să impună norme și reguli puternice.

Echilibre, reguli și preferințe individuale

Perspectiva echilibrelor relevă modul în care actorii cu o raționalitate limitată, cu obiective și interese proprii, proiectează, în baza interacțiunii cu ceilalți actori, o structură instituțională de natură să furnizeze fiecăruia suficiente motivații încât să nu o submineze ci, din contră, să contribuie la perpetuarea ei. Spre exemplu, este comun acceptat ca, în trafic, mașinile să circule pe partea dreaptă, iar circulația mașinilor pe partea stângă constituie reguli alternative (spre exemplu, șoferii cu experiență sau cei care circulă cu viteză folosesc banda stângă, în timp ce începătorii sau cei care circulă cu viteză redusă, pe banda dreaptă). Aceste reguli nu sunt neapărat reguli scrise în codul rutier, cât reguli informale sau norme. Cu toate acestea, funcționează și putem vorbi de un echilibru în privința strategiilor adoptate de participanții la trafic. Cele două reguli au rol de a orienta șoferii, dar nu au caracter formal obligatoriu, astfel că participanții la trafic se coordonează de bunăvoie și prin comportament, creează așteptări de comportament similar din partea celorlalți șoferi.

Se observă că regulile funcționează atât orientativ, în sensul de coordonare a acțiunilor actorilor, cât și prin însuși comportamentul așteptat de la ceilalți, miza lor constituind nu neapărat conținutul, ci motivația pe care o generează. Logica se aplică și în cazul instituțiilor statului, care, în afară de de constrângerea pe care o exercită asupra actorilor în baza atributului coercitiv exclusiv de care beneficiază, cetățenii au anumite așteptări de la instituții. Ei nu sunt obligați să se supună unor reguli fără o motivație (ca expresie a alegerii raționale), altminteri, regulile ar fi impuse, și nu ar mai fi rezultatul alegerii. În schimb, instituțiile ca „reguli ale jocului din societate” desemnează strict constrângerile proiectate de actori pentru a orienta interacțiunea umană (North 1990, 3). Deși unii consideră că regulile sunt formale, iar, prin urmare, toate instituțiile sunt formale, North (1995) clarifică instituțiile în termeni de constrângeri pe care oamenii le impun asupra interacțiunii umane (North 1995 15). Termenul de constrângere include atât reguli formale și informale sau reguli și norme. North (1997) revine asupra definiției și arată că instituțiile sunt regulile jocului dintr-o societate (North 1998, 6). Instituțiile includ atât regulile formale, explicite, scrise (constituția, legile), cât și constrângerile informale precum convențiile și normele. North susține că regulile formale sunt adoptate de o comunitate politică, în timp ce normele și convențiile „aparțin unei moșteniri pe care o putem numi cultură” (North 1997, 37). Putem diferenția, astfel, între reguli formale sau juridice impuse de ordinea juridică, respectiv norme, al căror caracter este informal și sunt impuse de comunitate, grup sau apropiați care impută costuri unei persoane, în cazul în care aceasta nu procedează ca ei. Dincolo de nuanțele teoretice, abordarea centrală a lui North se bazează pe ideea că regulile și instituțiile au o structură formală și prescriu comportamentul actorilor.

Concluzii

Echilibrele instituționale sunt fenomene dinamice, care nu pot face obiectul predicțiilor strict prin apelul la regulile formale proiectate. În acest articol a arătat că, exclusiv pe baza regulilor, nu poate fi anticipată dinamica și impredictibilitatea preferințelor, în termenii lui Shepsle (Shepsle 1989, 141). William Riker conchide că modelele dezvoltate de Black, Newing și Plott subliniază toate caracterul restrictiv al condițiilor de atingere a echilibrului – aproape „inexistente virtual” (Riker 1980, 442). Chiar dacă sunt realizate condițiile de echilibru, un actor individual de care depinde echilibrul își poate disimula oricând preferința. Am văzut aceasta

în exemplul funcționării comisiei parlamentare, care generează un echilibru diferit de cel proiectat prin regulile formale. Aceasta arată raritatea echilibrelor în afara regulilor formale, dar și dificultatea de a le menține strict în cadrul regulilor formale – chiar atunci când sunt satisfăcute condițiile prevăzute. Astfel că, echilibrul este dependent de cel puțin trei variabile: motivația (dependentă de utilitatea și eficiența percepută față de instituție, de contextul alegerii individuale de a respecta sau nu regula, sau de a respecta alte reguli) actorului de a respecta regulile instituționale, constrângerea exercitată de reguli asupra actorului în ceea ce privește încălcarea regulilor și posibilitatea actorilor de a iniția schimbarea regulilor sau de a folosi reguli informale alternative.

Referințe

- Aoki, M. (2011). Institutions as Cognitive Media Between Strategic Interactions and Individual Beliefs. *Journal of Economic Behavior and Organizations*, 79(1-2), 29-34.
- Crawford, E.S., Ostrom, E. A grammar of institutions. *The American Political Science Review*, Volume 89, Issue 3 (1995).
- Diamond, L. (coord.) (2004) *Cum se consolidează democrația*. Iași, Polirom.
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *The Journal of Political Economy*, 65(2), 133-150.
- Elkinks, Z., Ginsburg, T. & Melton J. (2009). *The Endurance of National Constitutions*. New York: Cambridge University Press.
- North, D. & Weingast, B. (1989). Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in seventeenth-century England. *The Journal of Economic History*, Cambridge University Press, 49(04), pp. 803-832.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglas „Prologue” în *The Frontiers of the New Institutional Economics*, editat de John N. Drobak și John V. C. Nye (San Diego and London: Academic Press, 1997): 6.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Riker, W. H. (1980). Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. *American Political Science Review*, 74(2), 432-446.
- Schmitter, P. and O'Donnell, G. *Transitions from the Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. (The Jon Hopkins University Press, Baltimore and London 1986).
- Searle, J.R. (2005). What is an institution?. *Journal of Institutional Economics*, 1(1), 1-22.
- Shepsle, K.A. (1989). Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach. *Journal of Theoretical Politics*, 1(2), 131-147.