

Politisk institutionalism – Institutionerna, tillväxten och välståndet.

Jämställdheten mellan kvinnor och män är ett stort problem. Det finns stora skillnader i form av ekonomiska, politiska och sociala världen över. Även Sverige, vilket ibland benämns som världens mest jämställda land, har klyftor mellan könen. Varför är det så? Varför är det patriarkala systemet så utbrett och dominerande i framför allt, men inte bara, väst? Ett sätt att studera denna problematik, och söka förstå den, är att se det utifrån institutionalism. Jämställdhet handlar om hur olika kön behandlas olika utifrån vilket genus de tillhör – alltså sociala kön. Detta är den vanliga distinktionen mellan kön och genus, att det ena är biologiskt och det andra socialt, men genus kan förstås som något mer än vad vi är – något som formar oss. Genus är institutioner. Institutioner är de ”spelregler” som vi i samhället går efter; det som begränsas mänsklig interaktion (North, 1990, s. 3).¹

Beroende på genus, alltså institution, så interagerar vi olika då det formar och begränsar oss allas beteende, agerande och val. Institutionerna är vad som bidrar med strukturer till vår vardag; vår guide i mellanmänsklig interaktion – till exempel den hälsningsfras vi använder till dem vi träffar på gatan (Ibid., p. 4); hur vi bemöter varandra baserat på social tillhörighet. Vi har institutioner för att snabbt kunna göra de små valen och agerande under våra liv; det som vi socialt har lärt oss och som frambringar struktur i samhället – en säkerhet för oss alla. Men de begränsar, som sagt, oss också. Institutioner tillgängliggör ett sätt att inte i varje given situation behöva resonera kring val som istället har blivit institutionaliserade. En del val som rör sig inom spelreglerna sker istället automatiskt i enlighet med aktuellt regelverk. Detta resulterar även i en minskad osäkerhet och istället i en ökad förutsägbarhet. Och finns val så är de ofta begränsade, vilket ändock inte ökar osäkerhet. Det är institutionernas som vi har förkroppsligat, eller ”byggt in”, som gör att vi inte behöver tänka på varje problem eller välja i varje exakta händelse (Ibid., s. 22). De institutionaliserade strukturerna minimerar osäkerhet. Detta i de mer repetitiva händelserna som inte är nödvändigt personliga. Rör vi oss däromkring icke-institutionaliserade strukturer, icke-repetitivt och personligt, då ökar osäkerheten. Institutioner existerar för att ”reducera osäkerheterna i människors interaktion” (Ibid., s. 25). Osäkerheten är ett resultat av problemets komplexa natur – som ska lösas – samt själva problemlösningen, som en individ innehar.

Vi måste även skilja på formella och informella institutioner. Det ovan är i huvudsak informella, alltså normer och sociala koder som bidrar till vårt sociala beteende. Det kan även bara traditioner och seder (Ibid.). Formella institutioner är i huvudsak regelverk; lagar och konstitutioner. Nedskrivna regleringar. Institutioner skapas av människan och kan såväl ersättas av nya skapelser eller ut-

1 Översättning kommer genomgående, om inget annat aviseras, gjorts av mig själv.

vecklas successivt. Formella är vanligare som nya konstruktioner som ersätter gamla medan informella förändringar sker successivt. När dessa två kombineras, formella och informella, så har vi möjligheten att förstå sig på mänsklig interaktion, dess begränsningar, och därmed kunna se effekterna av dessa (Ibid., s. 88). De informella reglerna är, trots de formella reglernas specificerande, även de strukturerade och kan därmed förklara individers beteende (Ibid., s. 77). Institutionell förändring bygger på den tidigare strukturen och institutionen (Jmf. Loomba, 2015).

Det är institutionell förändring som krävs för ett jämställt samhälle. Problematiken kring jämställdhet, systematisk diskriminering av kvinnor, återfinns framför allt inom de informella institutionerna – åtminstone i Sverige med att det internationellt sett förekommer även formella, alltså formulerade regler och lagar som diskriminerar kvinnor. Men formella institutioner har potentialen till att styra om de informella, samtidigt som de informella emellanåt resulterar i formella. Ett exempel på detta är jämställdhetspolitiken och vad som resulterat i strategin jämställdhetsintegrering, vilket initierades 1994 i Sverige.² Strategin avser att integrera ett jämställdhetsperspektiv i samtliga nivåer av politiska beslut och lagändring. Det är formella ändringar som har informell grund och som har avsikten att åter förändra de informella institutionerna, såsom att könssegregerade studieval ska jämnas ut, eller att inte modern ska ta ut den största delen av föräldraledighet. Här kan vi även belysa förståendet av genus som något dynamiskt som begränsar handlandet baserat på kön. Institutioner är skapade av människor, och är konstant påverkade av de begränsande handlingar som utgör genus och som repeteras. Dessa begränsande handlingar, alltså institutioner, *är* genus. Det är de handlingar och utföranden som sker både formellt, i politik, och informellt, i privatlivet.

Formella och informella institutioner är de strukturer och spelregler som utgör dessa systematiska diskrimineringar, med potential att förändra detsamma. De formar och avgör våra sociala, politiska och ekonomiska liv (Kenny, 2014). Problematiken ligger dock i de stigberoende som ofta återfinns i såväl formella som informella institutioner. Exempel på mekanismer i stigberoende enligt North är (1) institutionella lager, där bitar av institutioner är omförhandlande emedan andra stannar kvar, och (2) institutionell omvandling, där existerande institutioner blir omdirigeras till att utföra nya syften. Waylen (2014) ger också dessa som exempel, men på förändring mot jämställdhet. Det finns fyra sorters institutionell förändring, där *lager* ("layering") och *omvandling* ("conversion") är de mest fruktbare då dessa ändringar sker gradvis, från insidan och uppnåbara (Ibid., s. 219). Informella institutioner guidar oss, trots att det finns formella sådana (North, 1990; Waylen, 2014). Därmed är politiska institutioner fundamentalt "gendered", som Meryl Kenny beskriver det (Kenny, 2014, s. 679). Kenny fortsätter genom att belysa problematiken med detta studium få det inte alltid är lätt, om ens möjligt, att se hur institutioner formar genus; att politiska institutioner sker

2 Jämställdhetsintegrering antogs senare även av EU och FN – då som engelskans "gender mainstreaming".

genom diskreta och omedvetna handlingar. Kenny argumenterar för att det inte är tillräckligt att bara klargöra att det finns jävighet kring genus i institutioner utan att det kräver ”systematisk identifiering” av de ”gendered’ institutionella processer och mekanismer” och effekterna dessa har på genus (Ibid.). Det bli här viktigt att belysa den ”formella arkitekturen och de informella reglerna, normerna” i institutioner. Bland annat går det att belysa mannens politiska dominans som något som är uppehållet genom politiska institutioner. Dock, vilket Kenny belyser, så är det svårt att studera de informella institutionerna, liksom vad North beskriver det vara extremt kostsamt att syna och inneha all information. Genom att göra historiska analyser skulle det gå att belysa hur inkrementella förändringar sker och hur detta påverkar institutioner och dess effekter på genus (Kenny, 2014, s. 682). Medan de formella institutionerna är tydliga och synliga, akademiker argumenterar för att de informella inte är, men att de är ack så centrala för människa och samhälle. Till exempel hur informella institutioners ”dolda liv” styr om, eller främjar institutionell förändring (Waylen, 2014). Waylen frågar sig hur formella och informella institutioner, och deras interaktion, kan användas för att främja den förändring som innebär ökad jämställdhet. Waylen beskriver också vikten av att göra en distinktion mellan formella och informella regler, där, liksom North, Waylen beskriver de formella som skrivna regler och informella som normer. Upprätthållande, vare sig formella eller informella, sker genom sanktioner – såväl positiva som negativa.

Krook & Mackay (2011) belyser hur feministisk institutionalism kan vara till stöd till att belysa de ”gendered” fundamenten av politiska institutioner. Detta argumenterar även Kenny (2007) kring; att genom studera politiska institutioner kan vi belysa hur de förstärker existerande könsmaktsordning. Ett ’gendered’ närmande skulle leda till ”insikter i maktrelationer”, vilka Kenny menar på ofta är förminskade i nyinstitutionell analys. Institutioner har, precis som North menar, en stor betydelse och att de har en inverkan på politisk organisation och liv – det är även därför nyinstitutionalism är av vikt här,³ genom att ha med både formella och informella institutioner (North, 1990; Peters, 2012). Kenny menar att, liksom North, att ”frågor om makt har en nära relation till frågor om förändring” (Kenny, 2007, s. 92). Makt har även det, kategorierna av att vara funktionalistiskt och stigberoende, förstnämnda där ursprung och form utgör institutioners funktioner och stigberoende som de val som gjordes vid en institutions tidiga ”liv” avgör resten av dess resa, eller val. När en institution väl existerar så kommer det att fortgå att förstärkas genom ”asymmetriska maktrelationer” (Ibid.). Kenny refererar till Thelen som argumenterar för att institutionell skapelse och förändring sker genom ”specifika kontexter markerade av ett flertal skiftningar i intresse och allianser” (Ibid., s. 93).

Sociala normer är ”väl förstådda” och kommer att förse den grund som allmän kunskap står på och att denna kunskap kan bli ”uppehållna genom mekanismer vilka är designade för att göra age-

3 Från engelskans ”New institutionalism” (Peters, 2012).

rande begripliga” (Ibid., p. 14). Däremot, under mer ”allmänna sociala situationer” kommer individer att bara mindre benägna till att göra ”resonliga gissningar om andra människors uppfattningar” (Ibid.). Frågan är då, menar North, att vad den minimala mängden som en aktör måste veta i en given miljö om uppfattningen och viljan hos andra aktörer för att kunna forma koherenta föreställningar om deras beteende och för deras kunskap om att bli kommunikative mot resten?” (Ibid.).

North påpekar att institutionell teori behöver börja med individen, eftersom det är individen som skapar institutionen (Ibid., p. 5). North ställer sig kritisk till den nyklassiska ekonomin som verkar gå hand i hand med teorier kring rationalitet, där människan söker maximera sin rikedom, sitt välstånd, och som i mångt och mycket kommer att samspela med andra när det bidrar till ökning av detta (Ibid., p. 12). North menar på att detta dock förutsätter fullständig information kring området, något som människor inte har och det är därför institutioner skapas – för att skapa handlingsbegränsningar, standarder att utgå ifrån vid möjlighet till val.⁴ North beskriver ”game theory” (hädanefter ”spelteori”) där han presenterar idékoncept såsom ”prisoner’s dilemma” och free-rider-problematik (Ibid., p. 13), båda vilka enligt North är ”nedslående” perspektiv på problemen ”kring människans Kooperation och koordination” (Ibid.). Spelteori belyser problematik med samarbete och undersöker strategier som ”alter the payoffs to the players” (Ibid., p. 14).

North verkar mena på att människans beteende är kalkylerande och inväntande då han beskriver vårt beteende i form av två aspekter: motivering, samt att ”dechifrera miljön” (Ibid., p. 20). Människan är dock inte blott nyttomaximerande utan altruistisk och vi bygger upp våra egna begränsningar.⁵ Motivation kan lika gärna, men inte nödvändigtvis, ”sammanfalla” med nyttomaximerande (Ibid., s. 25). I denna ”miljö” så kan lika väl även en känsla av ”rättvisa eller orättvisa” infinna sig hos individen och inför den institutionella miljön. Som att känna sig exploaterad eller lämnad till sitt öde till fördel av någon, eller något annat. Men altruistiska aktiviteter, vilka North ger exempel på, är inte isolerade händelser utan ofta institutionaliserade (Ibid., s. 25-26).

Aktörer och organisationer har även en viktig plats inom institutioner som spelare och reproducent av dess begränsningar. När jag skrev min magisteruppsats om just jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet (Holm, 2016), så såg jag på Regeringskansliet som en institution i sig, något som North möjligtvis hade ordat i mer mening av organisation. Organisationer, likt institutioner, ”bidrar med en struktur till mänsklig interaktion” (Ibid., p. 4), dock skiljer de sig genom att institutioner bidrar med ramverket, spelreglerna, som organisationer finner sig i och därmed måste förhålla sig till (Ibid., p. 5). Så emedan institutioner bidrar med regelverket som skall spelas så är det, som

4 North menar dock att det är vid händelser, eller val, som repeteras som det är bra, om inte fundamentalt, med institutioner och att det vid icke-repetitiva händelser förekommer människors ”rationella” nyttomaximerande. Att Kooperation ”är svårt att upprätthålla om inte spelet repeteras” (North, 1990, s. 12). Människor samspelar, eller samarbetar, endast när det ger utdelning för individen. Och då om leken börjar om igen.

5 Altruism kan även ha en sida av nyttomaximerande då vi känner nytta av välmående hos andra (Ibid., p. 21).

North beskriver det, upp till aktörerna att "vinna spelet" (Ibid.). Organisationer innehåller grupper med individer som på något vis delar en gemenskap med syftet att "uppnå mål" (Jmf. Peters, 2012; samt med Sociala rörelser i t.ex. della Porta & Diani, 2006; Diani, 1992; Thörn, 2009; Wettergren, 2005). Organisationer influerar dock hur institutionella ramverk i sin tur utvecklas, vilket bidrar till en sorts inbördes påverkan (Jmf. "Analytisk dualism" i Archer, 2003). North fortsätter med att organisations roller är att maximera välbefinnande, inkomst eller "andra objektiva som är definierade av deras möjligheter av de institutionella strukturerna i samhället" (North, 1990, s. 73). För att uppnå detta, menar North att, organisationer successivt, eller "inkrementellt", förändrar den institutionella strukturen. Organisationen förlänger således målen som dess skapare har satt ut för att uppnå. Funktionen är "inte enbart institutionella begränsningar utan också andra begränsningar", till exempel teknologi och inkomst. Dess interaktion "formar den potentiella välbefinnande-maximeringens möjligheter". Det är således institutionerna strukturer och dessa spelregler som formar organisationerna och deras ändamål (Ibid., s. 74).

Utbildning har en effekt på institutioners karaktär i ett givet samhälle. Kunskap är därmed en investering vilket ökar i mänskligt och fysiskt kapital, jag vill tro, leder till ökad jämställdhet och bidrar till en ekonomisk tillväxt (Lindgren, Oskarsson, & Dawes, 2016). Investeringar i kunskap är nyckeln till framgång (Ibid., s. 80). Att jämna ut skillnaderna mellan kvinnor och män, att främja jämställdhet och detta genom institutionell förändring förutsätter kunskap. Den kunskap (men även färdigheter och lärande) som återfinns i en given organisation, har effekt på incitamenten i institutionella begränsningar, menar North, och exemplifierar detta genom att kontrastera olika organisationers färdigheter och kunskaper på sitt område. Detta resulterar dock även i stora implikationer för institutionell förändring:

The demand for knowledge and skills will in turn create a demand for increases in the stock and distribution of knowledge, and the nature of that demand will reflect current perceptions about the payoffs to acquiring different kinds of knowledge (Ibid., s. 74-75).

Nu tillhör det givetvis att Norths teoretiska ramverk är skapat för ekonomiska ändamål, och inte sociologiska, eller statsvetenskapliga (nödvändigtvis), och nu sker en kontrast i denna text, men jag söker ändå att översätta det. North beskrev bland annat distinktionen mellan rika och fattiga länder, eller "utvecklade" och "utvecklande". Skillnaden är givetvis institutionerna – än mer deras effektivitet. Att upprätthålla såväl formella som informella regler bidrar till en marknad och samhälles stabilitet, menar North. Detta förutsätter en särskilt övervakning ("police enforcement"), eller tillsyn för att reducera osäkerhet och sanktionera de som bryter mot reglernas restriktioner – vilket är dyrt och därmed ökar transaktionskostnaderna (Ibid., s. 61).⁶ Att en stat har en försumbar ekonomisk till-

⁶ North menar att med politisk anarki så går det inte att uppnå den produktivitet som vi finner i ett modernt höginkomstsamhälle (Ibid., s. 35).

växt beror således på att transaktionskostnaden är för hög då det saknas struktur i dess såväl formella som informella institutioner. Att staten har en osäker äganderätt, knapphändig laguppföljning och begränsad marknad. I ”rika” stater kan en således observera en tydligare struktur och därmed lägre säkerhet, vilket driver ner transaktionskostnaderna.⁷ För att stärka nationen och ”bli rik(are)” så behövs det skapas ekonomiska marknader där tillverkande bolag som har tillräckligt stora kapital, påverkar en politisk ordning. Äganderätten är ett exempel på hur en effektiv marknad uppfylls och definieras och är en förutsättning för ekonomisk tillväxt. Utan detta har individen inga incitament till att investera och därmed bidra till ekonomisk tillväxt. När gemensamt ägande står över egen äganderätt så saknas incitament till förvärvande. Äganderätt bidrar således till att marknaden ökar konkurrens genom effektiviserande och kunskapsuppbyggnad. Säkrande av äganderätt ”kräver politiska och juridiska organisationer som effektivt och oberoende upprätthåller kontrakt över tid och rum” (Ibid., s. 121). Institutioner behövs då för att säkerställa äganderätter på en internationell nivå. North menar att det i ”utvecklade” länder finns ”effektiva juridiska system”, såsom lagsamlingar, samt agenter såsom advokater (Ibid., s. 59), detta då den ökande andelen resurser som samhället använder vid transaktioner, det vill säga arbetsmarknad och en arbetskraft. Institutioner avgör helt enkelt kostnaden för utbyte (Ibid., s. 62), och därmed sker inte ekonomisk tillväxt utan väl strukturerade och fungerande institutioner. Exempel på dessa är därmed äganderätt, marknads kontroll och politisk stabilitet, samt normer.⁸ På grund av stigberoende riskerar dessutom fattiga länder att även fortsättningsvis bli kvar i aktuell situation.⁹ Effektiva institutioner skapas genom politiska incitament att skapa och upprätthålla äganderätt (Ibid., s. 211). Detta förutsätter förståelse för även informella regler och deras ekonomiska effekter. Vidare krävs regleringar som undanhåller ekonomiskt misslyckande. Detta ska dessutom ske decentraliserat.

Så medan rika stater har mer generella institutioner med ett ramverk som gynnar ekonomisk aktivitet, såsom skatt, upprätthållande av lag och andra formella regleringar, saknas detta i fattiga stater. Strukturerna upprätthålls istället av informella institutioner, men dessa är kostsamma och ineffektiva. Institutioner, även informella, bidrar till att kostnaden för mänsklig interaktion reduceras tack vare de begränsningar som inkluderas i institutionerna (Ibid., s. 36). Informella regleringar är mer kostsamma än formella (Ibid., s. 67). Det är transaktionskostnaderna som förändrar samhället genom att utveckla och förändra institutionerna.

7 Jag tolkar det som att North menar på en sorts moment-22 där strukturerade institutioner bidrar till en stadig och växande marknad, och där detta i sin tur strukturerar institutioner. Något som även Loomba (2015) beskriver som typiskt nyliberalt där staten förutsätter en stadig marknad genom (quasi-)monopol och där denna marknad skapar en stärkt stat.

8 Viss forskning har visat på att jämställdhet bidrar till ökad ekonomisk tillväxt (Elson, 2009; Kabeer & Natali, 2013; Khokhar, 2016).

9 David Wallerstein (2004) hade beskrivit detta som att de är kvar i ”periferin” och flyttar ekonomiskt överskott till ”kärnan”.

Referenser

- Archer, M. S. (2003). *Structure, agency, and the internal conversation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- della Porta, D., & Diani, M. (2006). *Social Movements: An Introduction* (2:a uppl.). London: Blackwell Publishing Professional.
- Diani, M. (1992). The Concept of Social Movement. *The Sociological*, 401.
- Elson, D. (2009). Gender Equality and Economic Growth in the World Bank World Development Report 2006. *Feminist Economics*, 15(3), 35–59.
<https://doi.org/10.1080/13545700902964303>
- Holm, D. (2016). *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet: En kvalitativ studie om politisk ambition och genomförande av jämställdhetsarbete*. (Magisteruppsats). Umeå Universitet, Umeå. Hämtad från <http://umu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A970599>
- Kabeer, N., & Natali, L. (2013). *Gender equality and economic growth is there a win-win?* Brighton: IDS. Hämtad från <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp417.pdf>
- Kenny, M. (2007). Gender, institutions and power: A critical review. *Politics*, 27(2), 91–100.
- Kenny, M. (2014). A Feminist Institutional Approach. *Politics & Gender*, 10(4), 679–684.
<https://doi.org/10.1017/S1743923X14000488>
- Khokhar, T. (2016, oktober 25). Chart: Where is Gender Discrimination in Business Regulated? [Text]. Hämtad 04 november 2016, från <http://blogs.worldbank.org/opendata/chart-where-gender-discrimination-business-regulated>
- Lindgren, K.-O., Oskarsson, S., & Dawes, C. T. (2016). Can Political Inequalities Be Educated Away? Evidence from a Large-Scale Reform. *American Journal of Political Science*. Hämtad från <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ajps.12261/full>
- Loomba, A. (2015). *Colonialism/Postcolonialism* (3:e uppl.). London; New York: Routledge.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, B. G. (2012). *Institutional Theory In Political Science: The "New Institutionalism"* (3:e uppl.). London: Continuum.

- Thörn, H. (2009). *Anti-Apartheid and the Emergence of a Global Civil Society* (2:a uppl.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wallerstein, I. M. (2004). *World-systems Analysis: An introduction*. Durham: Duke University Press.
- Waylen, G. (2014). Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality. *Political Research Quarterly*, 67(1), 212–223. <https://doi.org/10.1177/1065912913510360>
- Wettergren, Å. (2005). *Moving and Jamming: Implications for Social Movement Theory*. Karlstad: Karlstad University Studies.