

B. Guy Peters

El nuevo institucionalismo

*Teoría institucional
en ciencia política*

CIENCIA POLITICA / NUEVAS CORRIENTES EN TEORIA POLITICA



* 3 9 0 3 5 *

NAM - INST. INV. SOCIALES

[4]

gedisa
editorial

CIENCIA POLÍTICA

Colección dirigida por
Fernando Jaime

El propósito de esta colección es reflejar la pluralidad de temáticas que han surgido en los últimos años a partir de un denominador común: el estudio de las instituciones políticas. Como tales se entienden los sistemas de gobierno, los mecanismos de toma de decisiones en los sistemas políticos, la organización de las actividades legislativas, los sistemas electorales, la estructura de los partidos políticos, las burocracias públicas, la provisión de bienes públicos y la regulación de los servicios públicos. Todos estos fenómenos se abordan como resultados de complejas interacciones entre múltiples actores con intereses, informaciones y creencias particulares y en diversos marcos institucionales. La colección Ciencia Política pretende acercar al público de habla hispana algunas de las más destacadas contribuciones a este enfoque disciplinario que se han realizado tanto en el ámbito académico internacional como en el iberoamericano.

NUEVAS CORRIENTES EN TEORÍA POLÍTICA

ROBERT E. GOODIN *Teoría del diseño institucional*

B. GUY PETERS *El nuevo institucionalismo*

MELVIN J. HINICH *Políticas analíticas*
y MICHAEL C. MUNGER

SISTEMAS DE GOBIERNO

ROBERT COX *Hacer que lo votos cuenten*



INVESTIGACIONES
SOCIALES

EL NUEVO INSTITUCIONALISMO

La teoría institucional en ciencia política

B. Guy Peters



INVESTIGACIONES
SOCIALES

gedisa
editorial

Título del original:

Institutional Theory in Political Science. The «New Institutionalism»

© B. Guy Peters, 1999

Se publica por acuerdo con Continuum International Publishing Group Inc.

Traducción: Verónica Tirota

Diseño de cubierta: Alma Larroca



Primera edición, abril del 2003, Barcelona

Derechos reservados para todas las ediciones en castellano

© Editorial Gedisa, S.A.

Paseo Bonanova, 9 1º-1ª

08022 Barcelona (España)

Tel. 93 253 09 04

Fax 93 253 09 05

correo electrónico: gedisa@gedisa.com

<http://www.gedisa.com>

ISBN: 84-7432-887-X

Depósito legal: B. 12370-2003

Impreso por: Limpergraf

Mogoda, 29-31 - Barberà del Vallès

Impreso en España

Printed in Spain

Queda prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio de impresión, en forma idéntica, extractada o modificada de esta versión castellana de la obra



Índice

PRÓLOGO	9
1. Viejo y nuevo institucionalismo	13
2. Las raíces del nuevo institucionalismo: el institucionalismo normativo	45
3. Teoría de la elección racional y teoría institucional	71
4. El legado del pasado: el institucionalismo histórico	99
5. Institucionalismo empírico	121
6. Institucionalismo sociológico	147
7. Instituciones de representación de intereses	167
8. Institucionalismo internacional	187
9. ¿Un institucionalismo o muchos?	207
BIBLIOGRAFÍA	221
ÍNDICE TEMÁTICO	245

Prólogo

Este libro representa la culminación de tres o más años de reflexión sobre la naturaleza de las instituciones políticas y sobre el papel de la teoría institucional en la ciencia política. Me alentó el aumento del interés por las instituciones en mi disciplina. Me formé en una época en que «institución» era más bien una mala palabra. Todos sabíamos que había instituciones, pero nadie quería hablar de ellas seriamente porque representaban el pasado de nuestra disciplina, no su futuro. Yo seguí trabajando en mi campo y después de más de 25 años tuve que reconocer que teníamos que hablar de las instituciones. El foco en la conducta individual, ya fuera explicada desde una perspectiva económica, sociológica o psicológica, era simplemente insuficiente para sobrellevar la carga de comprender y explicar lo que estaba sucediendo en el mundo de la política y el gobierno.

Al mismo tiempo que me sentía confortado por estos avances, me invadía un creciente desaliento respecto del análisis institucional. Sucede con frecuencia que cuando un término o una teoría se tornan populares, todo el mundo quiere participar de la nueva tendencia. Así, muchos investigadores subieron al tren de los estudios institucionales, muchas veces cargando el excesivo e innecesario equipaje de sus iniciativas teóricas pasadas. El resultado fue algo así como un em-

bro llo teórico, o quizá una serie de rompecabezas sobre las instituciones y el papel que desempeñan en la explicación del comportamiento. Hay escaso consenso acerca de lo que es una institución, y menos aún acerca de la manera en que interactúa con los individuos para producir decisiones. Por lo tanto, el propósito fundamental de este libro es intentar esclarecer algunas de las cuestiones más importantes de la teoría institucional en la ciencia política, formulando una serie de preguntas, simples pero difíciles, acerca de los que considero los siete enfoques de las instituciones que existen en nuestra disciplina.

Tengo deudas de gratitud que quiero reconocer aquí. La primera es con Johan P. Olsen. Estoy en deuda con él en primer lugar por su erudición en este campo de la disciplina, y por su clara exhortación (junto con James G. March) a volver a reflexionar seriamente sobre las instituciones. También tuve el privilegio de trabajar con Johan en otros proyectos, y su pensamiento siempre fue un estímulo para mí. Este libro muestra claramente que no siempre concuerdo con la manera en que él y sus colegas han elaborado su enfoque de la teoría institucional, pero no puedo negar su importancia y creatividad.

También deseo dar las gracias al Nuffield College, Oxford, y en particular a un amigo que tengo allí, Vincent Wright. Durante los últimos años tuve ocasión de pasar las primaveras en Nuffield y debo decir que ha sido un lugar amable y estimulante donde pensar y escribir. Mis conversaciones con Vincent fueron una gran ayuda para mí. Él asegura que no habla con lenguaje teórico, pero lo hace, y de la manera más útil imaginable. Además, compartí algunas de esas visitas a Nuffield con mi colega Jon Pierre, quien me ayudó a ampliar mi reflexión sobre las instituciones, especialmente en lo que hace al cambio. Continuamos trabajando juntos en este proyecto, que seguramente dará buenos frutos.

Quiero expresar además mi reconocimiento a John Hart, de la Universidad Nacional Australiana, quien me brindó otro estimable lugar donde retirarme para trabajar en estas cuestiones. Su colega de aquella universidad, Bob Goodin, me ofreció no sólo un foro para una presentación que me obligó a profundizar mi trabajo sobre las maneras en que las instituciones cambian, sino también una salida editorial para algunas de las ideas preliminares que ahora expreso en forma más orgánica y completa en este libro.

Y en la Universidad de Pittsburgh doy las gracias a los estudiantes y colegas (especialmente Bert Rockman y Alberta Sbragia), quienes

consciente e inconscientemente fueron una caja de resonancia para algunas de las ideas que he presentado en este trabajo. Quiero expresar también mi reconocimiento a Paul Mullen, por su esforzado trabajo y sus notables conocimientos, que me rescataron de algunas peleas con mi ordenador.

Este trabajo es la versión (y el diario de viaje) de una persona sobre el estado de la teoría institucional. Desde luego, pueden existir versiones alternativas que celebren o critiquen diferentes aspectos de estos enfoques. Pero lo bueno es que ahora hay un vigoroso debate en este campo. Espero que este libro haga alguna contribución a él, lo impulse y ayude a generar un cuerpo más amplio y esclarecedor de teorías institucionales.

B. GUY PETERS
Marzo de 1998

Viejo y nuevo institucionalismo

La ciencia política tiene sus raíces en el estudio de las instituciones. Durante gran parte del período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial la disciplina rechazó esas raíces en favor de dos enfoques teóricos más basados en supuestos individualistas: el conductismo y la elección racional.¹ Ambos enfoques dan por sentado que los individuos actúan autónomamente como individuos, basándose en características socio-psicológicas o en un cálculo del posible beneficio personal. En ambas teorías los individuos no se ven constreñidos por las instituciones formales o informales, sino que hacen sus propias elecciones; y en ambas perspectivas las preferencias son exógenas al proceso político. Además de modificar la perspectiva teórica de la disciplina, este cambio de orientación estuvo asociado a una creciente preocupación por el uso correcto de métodos de investigación rigurosos y por la construcción explícita de una teoría política empírica. Tales preocupaciones metodológicas y teóricas parecían ser incompatibles con un enfoque institucional.

Una exitosa contrarreforma, iniciada durante la década de 1980, produjo en cierto modo un retorno al fuerte interés anterior por el importante rol que desempeñan las instituciones formales (e informales) del sector público. De algún modo, las explicaciones instituciona-

les habían seguido teniendo cierto arraigo en los estudios sobre política y gobierno, pero por otra parte los institucionalistas también reavivaron su uso para explicar el comportamiento a nivel individual.² El «nuevo institucionalismo» contiene muchas de las características de la versión anterior de esta manera de entender la política, pero también hace aportes en diversos aspectos teóricos y empíricos. Utiliza muchos de los supuestos del antiguo pensamiento institucionalista, pero lo enriquece con las herramientas de investigación y con la explícita preocupación por la teoría que habían informado tanto al conductismo como al análisis de la elección racional. Por ejemplo, el viejo institucionalismo argumentaba que los sistemas presidencialistas son muy diferentes de los sistemas parlamentarios que se basan en reglas y estructuras formales. El nuevo institucionalismo va más allá y se propone determinar si tales supuestas diferencias existen realmente, y si así fuera, en qué difieren las dos maneras de organizar la vida política, y qué significa esa diferencia para el desempeño de los sistemas (Weaver y Rockman, 1993; Von Mettenheim, 1996).

El intento de los institucionalistas de reconquistar la disciplina está muy lejos de haber tenido éxito y todavía existen fuertes tensiones dentro del campo. Al mismo tiempo, se observa cierta combinación de diversas tendencias de la teoría y algún desdibujamiento de las fronteras que separan los enfoques opuestos (véase Dowding, 1994). Desde luego, debería esperarse tal desdibujamiento de las fronteras, puesto que los diversos enfoques deben considerarse como explicaciones complementarias y no competitivas de los fenómenos políticos.³ Ninguna de estas perspectivas puede explicar cabalmente todas las acciones políticas, y quizá ninguna debería intentarlo. Los estudiosos pueden lograr mayor eficacia al analizar algunas cuestiones utilizando uno u otro enfoque, pero el análisis de nivel superior de los institucionalistas debe estar informado por el análisis del comportamiento individual producido en otras áreas dentro de la disciplina. Asimismo, los conductistas y los partidarios del análisis de la elección racional consideran que los individuos son actores totalmente autónomos que se encuentran a salvo de las restricciones de las instituciones; sin embargo, deberían tomar conciencia de que es indudable que los individuos reciben influencias institucionales.

Además, como puntualizaremos en detalle más adelante, el «nuevo institucionalismo» no es, por así decir, un ejemplar, sino un género, y contiene diversas especies. Por lo tanto, estos abordajes a las institucio-

nes deben ser considerados complementarios (Ostrom, 1990), aunque con frecuencia los partidarios de uno u otro suelen reivindicar algún supuesto derecho de exclusividad. Esta diversidad interna del enfoque institucionalista implica algunos elementos adicionales respecto de los desarrollos teóricos contemporáneos. Por ejemplo, ciertos componentes del nuevo institucionalismo son más compatibles que otros con los supuestos de los enfoques individualistas dominantes en la disciplina. Y por otra parte, esa diferenciación significa que muy bien puede ser necesario combinar varias versiones del nuevo institucionalismo en los casos en que un investigador quiere tener una perspectiva más completa de las características estructurales del sistema político y de la influencia de la estructura sobre las políticas públicas y la conducta del gobierno. En resumen, en esta exploración del enfoque institucional sostenemos que probablemente la adopción de un punto de vista algo ecléctico resulte más conveniente para la ciencia política que una adhesión estricta a una sola perspectiva.

Viejos y nuevos institucionalismos

Este libro se centra fundamentalmente en el nuevo institucionalismo en la ciencia política y, en alguna medida, también en las disciplinas afines de las ciencias sociales. Al expresarnos de este modo queremos significar: primero, que existió un viejo institucionalismo; y segundo, que la nueva versión es notablemente diferente de la anterior. Y no es difícil fundamentar ambas afirmaciones. A pesar de la profundidad de su percepción y de su riqueza descriptiva, la antigua bibliografía institucionalista carece, para la visión contemporánea, de las aspiraciones y motivaciones teóricas que hoy vinculamos con las ciencias sociales. Además, la metodología empleada por el viejo institucionalismo es sobre todo la del observador o la observadora inteligente que intenta describir y comprender en términos concretos el mundo político que le rodea.⁴ Un número considerable de intelectuales extraordinariamente lúcidos —Carl Friedrich, James Bryce, Herman Finer y Samuel Finer— trabajaron en el campo del viejo institucionalismo y produjeron una serie de obras que admiten la lectura actual, pero utilizaron técnicas diferentes y se plantearon objetivos diferentes que la mayoría de los científicos sociales contemporáneos (Apter, 1991).⁵

El viejo institucionalismo

Si retrocedemos hasta la Antigüedad y consideramos el primer pensamiento sistemático acerca de la vida política, observaremos que las preguntas fundamentales que los estudiosos formulaban se referían a la naturaleza de las instituciones gubernamentales que podían estructurar el comportamiento de los individuos —tanto gobernantes como gobernados— con miras a mejores fines. Lo inconstante e inestable del comportamiento individual y la necesidad de orientarlo hacia propósitos colectivos requería la formación de instituciones políticas. Los primeros filósofos políticos empezaron a identificar y analizar el éxito de estas instituciones en la acción de gobierno, y luego hicieron recomendaciones para que se diseñaran otras instituciones basadas en aquellas observaciones (véase Aristóteles, 1996). Aunque tales recomendaciones fueron redactadas casi íntegramente en términos normativos, constituyeron el comienzo de la ciencia política a través del análisis sistemático de las instituciones y su influencia en la sociedad.

Más tarde otros pensadores políticos continuaron la misma tradición de análisis institucional. Algunos de ellos, por ejemplo Althusius (Juan de Salisbury), intentaron caracterizar el rol de las instituciones de gobierno en el contexto más amplio de la sociedad, concibiéndolo en términos orgánicos. Thomas Hobbes asistió al colapso de la vida política durante la Guerra Civil inglesa y por ello defendió la necesidad de construir instituciones fuertes para salvar a la humanidad de sus peores instintos. John Locke desarrolló una concepción más contractual de las instituciones públicas e inició el camino hacia estructuras más democráticas (véase también Hooker, 1965). Montesquieu (1989) identificó la necesidad de equilibrio en las estructuras políticas y estableció las bases para la doctrina estadounidense de la separación de poderes que tendía a debilitar los gobiernos potencialmente autocráticos (Fontana, 1994; Rohr, 1995). Esta lista de grandes pensadores políticos podría ampliarse, pero la cuestión fundamental seguiría siendo la misma: el pensamiento político tiene sus raíces en el análisis y el diseño de las instituciones.

Si avanzamos rápidamente en el tiempo y nos trasladamos a los últimos años del siglo XIX, llegamos al período en el que la ciencia política empezaba a diferenciarse como disciplina académica. Hasta ese momento la disciplina era un componente de la historia, o quizá de la «filosofía moral», que reflejaba la importancia de las lecciones del pasa-

do y de los ideales normativos para la comprensión contemporánea de los fenómenos políticos.⁶ La disciplina se constituía, pero sus cuestiones fundamentales siguieron siendo institucionales y normativas. La ciencia política trataba de los aspectos formales del gobierno, incluyendo la parte legal, y su atención estaba dirigida hacia la maquinaria del sistema de gobierno. Además, muchos de sus objetivos eran normativos (indagar, por ejemplo, qué estructuras institucionales funcionarían mejor, teniendo en cuenta los objetivos de un sistema político) y la ciencia política estaba principalmente al servicio del Estado.

La tradición política angloamericana asignaba un papel menos significativo al Estado que la tradición europea continental, pero aun así los institucionalistas estadounidenses se preocuparon por estudiar las instituciones formales de gobierno. Por ejemplo, en Estados Unidos Woodrow Wilson fue uno de los primeros presidentes de la Asociación Americana de Ciencia Política [American Political Science Association] durante la década de 1880 y también más tarde fue presidente de la universidad de Princeton y luego presidente de Estados Unidos. Su trabajo académico se centró sobre el rol de las instituciones tanto en Estados Unidos como comparativamente. Su famoso ensayo de 1887 sobre la burocracia señalaba lo que el gobierno norteamericano podía aprender del gobierno europeo, aun cuando a los gobiernos europeos les faltara el *ethos* participativo de Estados Unidos (Doig, 1983). Asimismo, *Congressional Government* de Wilson (1956) fue un intento de lograr que los estudiosos de la ciencia política consideraran los problemas del «gobierno dividido» (Fiorina, 1996; Sundquist, 1988), que ya empezaban a afectar al sistema de gobierno basado en la separación de poderes, y pensaran en el gobierno parlamentario como alternativa.

Durante su vida política Wilson fue un líder intelectual del Movimiento Progresista [Progressive Movement]. Tanto los intelectuales como los políticos vinculados al movimiento pretendían reformar las instituciones del gobierno estadounidense, principalmente para eliminar todo lo que consideraban un efecto perjudicial del partidismo (Hofstadter, 1963; Hoogenboom and Hoogenboom, 1976; Rice, 1977), por medio de organizaciones reguladoras independientes, elecciones no partidistas y administración pública profesional. Así, para perfeccionar el gobierno, Wilson vinculaba sus preocupaciones intelectuales con las necesidades del mundo real. Esta tradición progresista se reflejó más tarde en organizaciones tales como el Centro de Infor-

maciones de la Administración Pública [Public Administration Clearing House] de la Universidad de Chicago. Este grupo contó con destacadas personalidades —como Charles Merriam, Louis Brownlow, Leonard White y posteriormente Herbert Simon—, desempeñó un papel importante en la difusión de ideas de reforma —tales como la de tener administradores profesionales— y suministró asistencia para la administración del New Deal (Dimock and Dimock, 1964).

Aunque, en comparación con Europa, el pensamiento político y la práctica política de Estados Unidos siempre se centraron menos en el Estado, no podemos dejar de señalar que dos de las grandes obras del viejo institucionalismo estadounidense versaron precisamente sobre el Estado. Una, cuyo autor fue Woodrow Wilson, llevó el olvidable título de *The State: Elements of Historical and Practical Politics: A Sketch of Institutional History and Administration* [El Estado: elementos de política histórica y práctica: un esbozo de historia y administración institucional] (1898). La otra, de T. D. Woolsey (también presidente de una universidad de la Ivy League [grupo de prestigiosas universidades del noreste de EE.UU.]), se llama *Political Science, or The State Theoretically and Practically considered* [Ciencia Política, o el Estado considerado teórica y prácticamente] (1893).⁷ Estas importantes figuras académicas consideraban a la ciencia política como el estudio del Estado y como un ejercicio de análisis formal y legal. Posteriormente el Estado fue prácticamente dejado de lado en la ciencia política estadounidense hasta que Theda Skocpol y otros autores contribuyeron a reincorporarlo a ella (Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 1985).

Estos títulos, y el contenido de las obras, apuntan a dos aspectos importantes de la vida intelectual norteamericana. El primero es la influencia de las universidades alemanas sobre el desarrollo de las universidades norteamericanas. El libro de Wilson es, en cierto modo, un comentario sobre la teoría legal e institucional alemana de la época. El segundo —y también el más pertinente para este trabajo— es que era posible volver a introducir al Estado en la ciencia política, ya que alguna vez había estado allí. Las raíces aún existían, pero habían sido abandonadas a causa del apremio por explicar el comportamiento político en el nivel micro. A pesar de que posteriormente describieron a su sociedad como «una sociedad sin Estado» (Stillman, 1991), los principales teóricos de Estados Unidos habían tenido una idea del Estado y del lugar que ocupa en la sociedad.

En Europa la situación no era muy diferente: la ciencia política también era una disciplina en formación. La diferencia, si la había, era que la ciencia política seguía estando fuertemente vinculada con otros campos de estudio, y que su constitución como área de investigación independiente era más lenta que en Estados Unidos. En la mayoría de los países europeos el estudio de los fenómenos políticos seguía formando parte de otros campos de investigación, sobre todo del derecho. Si bien es posible que esta característica haya retrasado el desarrollo intelectual, también es indudable que reforzó la índole institucional y formal de la investigación. En términos generales, el gobierno se ocupaba de la formación y aplicación de la ley a través de las instituciones públicas; y la política constituía una parte insignificante de ese ejercicio.

La docta dependencia del análisis de la ley y las instituciones formales se vio reforzada por la índole menos participativa de la mayoría de los gobiernos europeos de la época. En ese momento, mientras Wilson luchaba contra los aparentes efectos negativos del partidismo en los Estados Unidos, la participación política masiva estaba recién en su etapa inicial en casi todos los países europeos. Por ejemplo: hacia 1900, con excepción del Reino Unido, en Europa el sufragio estaba limitado por la propiedad y otras restricciones. Por lo tanto, era de esperar que los intelectuales europeos pusieran un pronunciado y permanente énfasis sobre las instituciones formales de gobierno y sobre las cuestiones legales.

Además, aunque los norteamericanos se precian de su supuesto «gobierno de las leyes y no de los hombres», el gobierno europeo estaba, y sigue estando, más firmemente ligado a la ley que el gobierno norteamericano. Un examen de la formación y el sistema de designaciones de los funcionarios civiles, y aun políticos, en la mayoría de los países europeos revela lo que los alemanes han llamado recientemente el «*Justimonopol*» de que disfrutaban los abogados en la vida pública. Las funciones del servidor público están claramente definidas por la legislación, y su trabajo consiste principalmente en aplicar la ley a situaciones específicas. En muchos sistemas políticos europeos el funcionario desempeña un papel más parecido al de un juez que al de un administrador de la cosa pública.⁸ Por otra parte, dentro de esta concepción del Estado, la ley es más una institución formal de gobierno que elabora e impone a la sociedad una serie de normas y valores claramente articulados.

En gran parte de Europa (especialmente en aquellas regiones dominadas por el pensamiento germánico) la fuerte preocupación por las instituciones formales de gobierno determinó que la ciencia política estudiara «el Estado». Y esta tradición se mantiene hasta hoy como «*Staatswissenschaft*» [ciencia del Estado]. El Estado es prácticamente una entidad metafísica que encarna la ley y las instituciones gubernamentales, pero que al mismo tiempo de alguna manera las trasciende. Dentro de esta tradición el Estado se vincula orgánicamente con la sociedad, y la sociedad está significativamente influenciada por la naturaleza del Estado. Las estructuras sociales, por ejemplo, se legitiman por ser reconocidas por el Estado y no por ser manifestaciones de la voluntad popular o del comportamiento del mercado.

La prototeoría en el viejo institucionalismo

Hemos establecido, entonces, que existe una escuela de viejos institucionalistas cuyo trabajo constituyó la base de la ciencia política para la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX. Pese a que se los caracterizó —o hasta estereotipó— como ateóricos y descriptivos, es importante señalar que en aquella línea de investigación había teorías subyacentes. Como en Monsieur Jourdain, el personaje de *El burgués gentilhombre*, de Molière, que hablaba prosa (es decir, lenguaje literario) sin saberlo. Esto era así a pesar de la actitud de muchos de aquellos estudiosos (especialmente los que trabajaban dentro de la tradición empírica británica) que negaban decididamente que hacer teoría fuera para ellos un objetivo y hasta que fuera un objetivo respetable para el análisis social en general.

El legalismo

La primera característica determinante que surge del viejo institucionalismo es que se ocupa de la ley y del papel central de la ley en la actividad gubernamental. Como ya se expuso brevemente, para la mayoría de los países europeos, la ley es el elemento fundamental del ejercicio del poder, y desempeña un importante papel en el pensamiento angloamericano sobre el sector público. La ley constituye tan-

to la estructura del sector público mismo como una herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos. Por lo tanto, ocuparse de las instituciones políticas era (y sigue siendo) igual a ocuparse de la legislación.

Pero decir que un institucionalista debe preocuparse por la ley es sólo el comienzo del análisis. No pretendo presentar aquí un tratado sobre la teoría de la ley; eso requeriría varios volúmenes y está fuera de mi alcance. Me ocuparé, en cambio, de la manera en que figura la ley en la descripción que los «viejos institucionalistas» hacen de la política; y por tanto, me ocuparé también de su carácter fundacional para una naciente teoría del gobierno. Como sería de esperar, ha habido diferentes versiones de cómo debería ser esa relación, y hasta cierto punto, esas diferencias son una función de las diferentes perspectivas nacionales tanto de la ley como de la actividad gubernamental.

En Francia, por ejemplo, se desarrolló una escuela de institucionalistas legales durante finales del siglo XIX y comienzos del XX (Broderick, 1970). Esa escuela fue una reacción contra la natural orientación legal de gran parte del pensamiento jurídico francés de la época, e intentó establecer un enfoque más positivista de la ley. Tal enfoque da por sentado que la ley es un producto de la acción humana, aunque también una realidad empírica que expresa las decisiones que se toman a través de medios institucionales. Así, la ley era una institución, y tenía cierta capacidad para difundir una lógica de lo adecuado que se puede apreciar en los institucionalistas normativos.

Las ideas de la ley positiva contenidas en el análisis francés pueden ser vistas en marcado contraste con los conceptos del derecho consuetudinario y su rol en el ejercicio del poder, tal como son propuestos por los intelectuales anglosajones. Oliver Wendell Holmes (1909) produjo un detallado estudio de los antecedentes y el funcionamiento del derecho consuetudinario. En vez de ser el resultado de un proceso deliberativo más o menos racional destinado a crear un Estado como en Francia, en la perspectiva anglosajona la ley era más evolutiva, aunque sin dejar de ser claramente institucional, y estableció una base para una aproximación más empírica al Estado en los países angloamericanos.

Finalmente, como se adelantó más arriba, el estudio de la ley como base para el conocimiento político alcanzó su culminación en el Estado prusiano y, por ende, en Alemania. La ley era decisiva para moldear lo que era, en esencia, un Estado nuevo y convertirlo en un cuerpo

efectivo, algo que jamás podría haber sido realizado por la ciencia política tal como llegó a ser practicada. Además, se ha argumentado que este dominio de la ley tuvo importancia para la socialización de una nueva generación de la elite alemana, concretada en un estilo de vida construido en gran medida sobre la responsabilidad cívica y el compromiso con el Estado (König, 1993).

El estructuralismo

El segundo supuesto dominante del viejo institucionalismo fue que la estructura cuenta y determina el comportamiento. Este punto fue fuertemente combatido por los conductistas que pretendían reformar la disciplina. El enfoque estructuralista dejó poco espacio para la idea de que la influencia de los individuos —excluyendo quizás a los individuos excepcionales, los «grandes hombres» de la historia— modifica el curso de los acontecimientos dentro del gobierno. O sea, que se asumía que si un analista era capaz de identificar los aspectos salientes de la estructura, podría «predecir» el comportamiento del sistema. El término «predecir» figura entre comillas simplemente porque la predicción es objetivo usualmente asociado con una forma científica de pensar y de investigar que se vincula más bien con las ciencias sociales que con la investigación tradicional de los viejos institucionalistas.

El estructuralismo del viejo institucionalismo tendió a concentrarse en las principales características institucionales de los sistemas políticos; por ejemplo, si eran presidencialistas o parlamentarios, federales o unitarios, etcétera. Por otra parte, en el viejo institucionalismo las definiciones de estos términos eran constitucionales y formales.⁹ No se intentó elaborar conceptos que pudiesen captar otros aspectos estructurales de un sistema, como por ejemplo, el corporativismo o el societarismo. Fue así que Wilson pudo analizar la constitución estadounidense y ver lo que él consideró defectos dentro del diseño formal del sistema, y luego proponer cambios. Un siglo después otros especialistas analizarían el mismo sistema y algunas de las fallas que verían serían las mismas, pero sin embargo, las verían en función de la manera en que funcionaban y no en función de su situación formal dentro de la constitución.

Pese a estas críticas implícitas del enfoque formal-legal de las instituciones políticas, los intelectuales que trabajaron en esa línea produ-

ieron importante obras que desarrollaban teorías que sustentaban su análisis empírico del ejercicio del gobierno. Un caso es Carl Friedrich, quien podría ser clasificado como viejo institucionalista, pero que produjo una serie de formulaciones acerca del gobierno, como «la Ley de las Reacciones Anticipadas», que demostraba una considerable preocupación por el desarrollo teórico y las generalizaciones.

La principal incursión de Woodrow Wilson en la política comparativa, *The State* (1898), contenía también formulaciones que bordeaban lo teórico, en el sentido más amplio del término. Como caso ilustrativo podemos mencionar que, al introducir el tema del análisis comparativo, Wilson se pregunta (p. 41) cuáles son las funciones del gobierno, una pregunta que presagia algo del posterior funcionalismo en la política comparativa. Más adelante, al examinar el gobierno en la Edad Media, propone (pp. 104-105) una miniteoría de la formación del gobierno. El grueso del libro es descriptivo, pero contiene también cierto pensamiento teórico.

Esta manera de concentrarse en los aspectos formales de los sistemas políticos dio origen a otra de las críticas de los estudiosos más «modernos» de la ciencia política. Esos críticos sostenían que, en primer lugar, aquel formalismo les ocultaba a los investigadores ciertos rasgos informales de la política, o bien los llevaba a dar por sentado que las funciones clave de un gobierno tendrían que ser realizadas dentro de la organización formalmente designada: los parlamentos dictan las leyes y los poderes ejecutivos las ponen en vigencia. Además, el formalismo tendió a hacer a la ciencia política más etnocéntrica de lo que debería haber sido (Macridis, 1955). Con tales supuestos formalistas, la ciencia política no podía funcionar bien en países menos desarrollados o en países que carecieran de las estructuras constitucionales comunes en los países occidentales (Almond y Coleman, 1960). Por lo tanto, para abarcar un mundo más amplio, la ciencia política tendría que aprender a valerse de otras formas de análisis, que fueran lo suficientemente generales como para poder ser aplicadas a prácticamente cualquier sistema político.

El holismo

Muchos viejos institucionalistas fueron de algún modo comparativistas. En cierta forma estaban obligados a serlo, dado que su énfasis en el aná-

lisis formal-legal les exigía usar otros sistemas para poder obtener alguna variación.¹⁰ Cuando elaboraban su análisis comparativo, los especialistas que seguían esta línea solían comparar sistemas íntegros en vez de examinar instituciones individuales como por ejemplo, las legislaturas. Esta estrategia contrastaba con la tendencia contemporánea, que describe y compara las instituciones que constituyen los sistemas, como las legislaturas o los aparatos burocráticos. Todos esos elementos del sistema debían ser organizados con miras a hacer inteligible el sistema.

El holismo de este enfoque también era natural, teniendo en cuenta el interés por las constituciones y las estructuras formales, pero asimismo tuvo ciertos efectos sobre el desarrollo de la investigación. El holismo tendía a apartar el análisis de la comparación, tal como hoy se practica con frecuencia. Ya no se comparaban los países, sino que se los describía, uno tras otro. Analizar «la política de X» era, y es, una manera de abordar el estudio de los países extranjeros (y también del propio) sin una confrontación directa con la realidad política de otro medio. Al utilizar esa estrategia para la investigación resulta difícil hacer generalizaciones —algo que tampoco era el objetivo de los viejos institucionalistas— porque cada país era tratado como un caso *sui generis*.

El viejo institucionalismo tuvo también una consecuencia muy positiva: obligó a los politólogos a intentar comparar las complejas interconexiones de la mayoría de los fenómenos políticos entre ellos mismos y con el entorno de la política. Una de las argumentaciones del nuevo institucionalismo es que la mayor parte del análisis político informado por los supuestos del conductismo o de la elección racional tiende a separar la vida política de sus raíces culturales y socioeconómicas. La vida política se convierte entonces en una mera compilación de elecciones autónomas tomadas por los actores políticos relevantes. Los viejos institucionalistas se regían por los conceptos de inclusión (Granovetter, 1985) y complejidad y no por los de autonomía.

Una consecuencia última de la concentración en sistemas políticos íntegros fue que se tendió a la formulación de generalizaciones, lo que, por ende, dificultó la construcción de teorías. Si los especialistas sólo pueden comprender un sistema político en su totalidad, se hace difícil comparar; y la comparación es la fuente más importante para el desarrollo de la teoría en la ciencia política (Dogan and Pellassey, 1990; Peters, 1997a). Hubo, por cierto, algunos intentos de comparación, llevados a cabo por los viejos institucionalistas, y hasta comparaciones

por funciones de gobierno y no por país (especialmente de burocracias y partidos políticos), pero fueron más bien la excepción que la regla. No obstante, sólo una pequeña porción del pensamiento de «mediano alcance» (La Palombara, 1968) fue decisivo para el posterior desarrollo de la teoría política comparativa.

El historicismo

Los análisis de los viejos institucionalistas se caracterizaron también por tener una fuerte fundamentación histórica. Su análisis examinó cómo los sistemas políticos de su tiempo estaban insertos en su desarrollo histórico, como también en su presente cultural y socioeconómico. Así, el argumento implícito era que para comprender cabalmente de qué manera se practicaba la política en determinado país, el investigador tenía que comprender la pauta de desarrollo que había producido ese sistema. Además, el comportamiento individual (que para los viejos institucionalistas significaba principalmente el comportamiento de las elites políticas) era una función de su historia colectiva y de su comprensión del significado de su política influenciada por la historia.

Esta implícita concepción desarrollista de la política apuntaba también a las interacciones de la política y el entorno socioeconómico. Mientras que gran parte de la ciencia política contemporánea tiende a considerar que las interacciones actúan en una sola dirección —de la sociedad a la política—, los viejos institucionalistas veían una pauta de influencia mutua y de largo plazo. Las acciones del Estado influían sobre la sociedad en la misma medida en que la sociedad moldeaba la política. Por ejemplo, las leyes de Bismarck acerca de los comités de trabajadores obreros fueron decisivas para la formación de un singular modelo alemán de relaciones industriales y, por lo tanto, de una particular forma de capitalismo que persiste aún en ese país. Asimismo, fueron tempranas decisiones acerca de la intervención del Estado las que moldearon el capitalismo norteamericano como también la naturaleza del gobierno mismo (Hughes, 1993; Sbragia, 1996).

La argumentación en favor de la comprensión histórica de un país y su política no es algo nuevo, y para la mayoría de los investigadores especializados, difícilmente sería polémica; pero sí lo sería para ciertos científicos sociales contemporáneos. Seguramente estos especialistas

no estarían dispuestos a aceptar la declaración de Henry Ford de que «la historia es palabrerío», pero sostienen que la historia es innecesaria para comprender el comportamiento político contemporáneo. Dentro de un marco más individualista, y especialmente en el marco del enfoque de la elección racional, la especulación acerca de la posible utilidad o las reacciones psicológicas ante ciertos estímulos son las causas inmediatas del comportamiento, y no cierta arraigada concepción de la historia nacional (Bates, 1998).

El análisis normativo

Por último, hay que señalar que los análisis de los viejos institucionalistas tenían un fuerte elemento normativo. Como ya se hizo notar, la ciencia política tuvo raíces claramente normativas, y los viejos institucionalistas vinculaban sus declaraciones descriptivas acerca de la política con una preocupación por el «buen gobierno». Este aspecto se apreció claramente en los llamados «progresistas» norteamericanos, que se autocalificaban como un movimiento en pro del buen gobierno, aunque también fue característico de la mayoría de los viejos institucionalistas. El elemento normativo fue también un blanco de ataque de los reformistas disciplinarios de las décadas de 1950 y 1960, quienes abogaban por la separación positivista de hecho y valor y por una disciplina que se ocupara principal, si no exclusivamente, de los hechos.

Por consiguiente, el elemento normativo de su análisis fue otro de los puntos de la acusación dirigida a los institucionalistas por los reformistas disciplinarios durante las décadas citadas. Casi por definición, la preocupación de los institucionalistas por las normas y los valores significaba que su trabajo no podía ser científico, al menos no en el sentido positivista del término (véase una crítica en Storing, 1962). Para el viejo institucionalista, la distinción entre hecho y valor sobre la cual tal ciencia social contemporánea ha sido construida era simplemente inaceptable como caracterización de la vida social. Esas dos dimensiones de la vida estaban entrelazadas y constituían un todo para la interpretación y el perfeccionamiento del gobierno.

Resumen

Los viejos institucionalistas elaboraron un rico e importante cuerpo de saber. Es fácil criticar su trabajo desde la ventajosa perspectiva de las ciencias sociales tal como se desarrollaron durante los últimos 50 años, pero tal crítica es injusta con los fines y las contribuciones de los viejos teóricos institucionalistas. Si bien no lo hicieron de un modo explícitamente teórico, aquellos estudiosos señalaron muchos factores que actualmente impulsan el análisis institucionalista contemporáneo. El institucionalismo presagió los elementos estructurales del gobierno, como también sus elementos históricos y normativos. El nuevo institucionalismo creció no tanto para sólo reafirmar algunas de las virtudes de la antigua forma de análisis, sino más bien para hacer una revisión crítica de las supuestas fallas de lo que había llegado a ser el saber convencional de la ciencia política. Por ello, para comprender a los nuevos institucionalistas es preciso no sólo que comprendamos a los viejos institucionalistas, sino que además entendamos las escuelas de pensamiento que surgieron en el intervalo entre los dos momentos en que uno y otro movimiento florecieron.

La revolución conductista y la revolución racional

Se habla con frecuencia de que la revolución conductista que tuvo lugar durante las décadas de 1950 y 1960 transformó fundamentalmente la disciplina de la ciencia política y también, aunque en menor medida, otras ciencias sociales, como la sociología. Esta «revolución» constituyó un cambio fundamental en la manera en que se estudiaba la ciencia política en las principales universidades de Estados Unidos. Por otra parte, sirvió de pretexto para otro cambio aún más fundamental en los conceptos que orientan el trabajo de un significativo y cada vez más influyente elemento de la disciplina: el enfoque de la elección racional. Ambos movimientos han transformado decisivamente la disciplina y, aunque son muy diferentes entre sí en algunos aspectos, tienen varios rasgos comunes. Entre tales atributos se cuentan: la preocupación por la teoría y la metodología, una tendencia antinormativa, premisas básicas de individualismo y enfoque sistémico.

Teoría y metodología

Uno de los rasgos distintivos más importantes de la revolución conductista fue la explícita preocupación por la elaboración de una teoría. Se argumentó que si la ciencia política tenía que ser una verdadera ciencia, debía elaborar una teoría. Tenía que desarrollar un conjunto de formulaciones generales e internamente coherentes que pudiera explicar los fenómenos en diversos ambientes. Ya no bastaría con describir la política de algunos países y hacer interesantes interpretaciones de esos sistemas, sino que las interpretaciones debían encajar en un marco teórico más general.

A medida que avanzaba la revolución conductista, se proponían y se «sometían a prueba» incipientes teorías generales. Por ejemplo, en política comparativa —el área más próxima al viejo institucionalismo— el funcionalismo estructural (Almond y Coleman, 1960; Almond y Powell, 1967) era un fuerte candidato al dominio teórico. Desde la perspectiva del funcionalismo estructural se sostenía que todos los sistemas políticos deben realizar ciertas funciones indispensables y que, por lo tanto, la comparación consistiría en determinar en varios países cuáles eran las estructuras¹¹ que realizaban tales tareas y con qué grado de eficiencia lo hacían. Este enfoque contenía asimismo una serie de supuestos sobre el desarrollo (Wiarda, 1991), de modo que a medida que los sistemas políticos se desarrollaban, se diferenciaban estructuralmente y se secularizaban culturalmente.

En ciertas áreas de la disciplina, tales como el comportamiento al votar, se dio un enfrentamiento entre quienes adscribían el comportamiento más bien a los factores sociales (por ejemplo, la clase social) que impactan sobre la vida de los ciudadanos (véase Franklin, 1985) y quienes lo adscribían preferentemente a factores psicológicos, sobre todo la identificación partidaria (Campbell, Converse, Miller y Stokes, 1960). En ambos casos, como también en el de los estudiosos del comportamiento de legisladores (Wahlke, Eulau, Buchanan y Ferguson, 1962),¹² jueces (Schubert, 1965) y administradores (Aberbach, Putnam y Rockman, 1981), se consideraba que la vida política era una función de otras características del individuo, pero aun así un fenómeno individualista. Si queríamos comprender el mundo de la política, se argumentaba, teníamos que observar a las personas que habitaban ese mundo y preguntarles por qué hacían lo que hacían.

El desarrollo teórico se dio, por cierto, como parte de la revolución conductista en la política, y la tendencia a producir formulaciones generales acerca del comportamiento político se hizo aún más evidente con el crecimiento del enfoque de la elección racional. En esta perspectiva, en vez de quedar reducido a atributos sociales o psicológicos, el comportamiento político se convirtió en una función de las motivaciones y cálculos económicos. Más específicamente, se dio por sentado que los actores y los grupos políticos eran maximizadores racionales de la utilidad. Por ejemplo, en una de las primeras formulaciones de este punto de vista, Anthony Downs (1957) sostuvo que los políticos maximizarían su utilidad buscando ser reelectos. Desde esa perspectiva, las plataformas de los partidos y las políticas de gobierno eran medios para lograr el fin de ser reelegidos, en vez de ser los fines mismos de la política (véase también Fiorina, 1982).

Tanto el enfoque conductista como el de la elección racional exigían que la ciencia política hiciera una fuerte inversión en metodología y que pensara mucho más sistemáticamente en la recopilación de evidencias. Si bien para los viejos institucionalistas las observaciones de un investigador inteligente y experimentado podían ser suficientes, los nuevos enfoques, y especialmente el conductismo, requerían que se prestara suma atención al desarrollo de los datos de maneras que fueran «intersubjetivamente transmisibles» y replicables (PS symposium [simposio de Ciencia Política]). También había que someter a prueba las hipótesis derivadas de las teorías, y este paso requería niveles cada vez más altos de formación en matemática y estadísticas.

El sesgo antinormativo

El deseo de eliminar los elementos normativos de la investigación en ciencia política deriva del énfasis puesto sobre la idea de hacer ciencia en ciencia política. Como ya se señaló, los viejos institucionalistas tenían ideas normativas muy claras respecto de la necesidad de lograr que el gobierno actuara mejor: desde luego, según sus propias definiciones de la palabra «mejor». Su interés por la comparación reflejaba hasta cierto punto el deseo colectivo de saber cómo funcionaban otros gobiernos, con el propósito de indagar si podían aprender algo que sirviera para que su propio gobierno se desempeñara mejor. Cuando Woodrow

Wilson fue criticado por su disposición para aprender de la burocracia imperial alemana cómo administrar mejor un Estado y trasladar esas ideas a los Estados Unidos republicanos, replicó que si «alguien ve a un asesino afilar muy bien un cuchillo» (1887, p. 220), puede aprender a afilar cuchillos, sin tener por eso que compartir las siniestras intenciones del afilador. Por lo tanto, se podría decir que desde tal perspectiva el valor central que el gobierno debía perseguir era la eficiencia.

Los críticos de los viejos institucionalistas sostenían que en el viejo institucionalismo había implicaciones menos obvias y formuladas menos claramente, y que tales implicaciones no eran tan positivas como la preocupación por el buen gobierno. Sobre todo, argumentaban los críticos, había un fuerte sesgo en favor de la idea de que las democracias industrializadas del mundo presentaban un modelo —o en realidad «el modelo»— de cómo había que conducir el gobierno. Ahora bien, de algún modo aquel énfasis en las instituciones formales y legales daba a entender que los países con organización menos formalizada no tenían realmente gobierno en un sentido estricto. Tal vez lo más interesante de esta argumentación haya sido que los críticos de enfoques como el funcionalismo estructural y «la Cultura Cívica» (Almond y Verba, 1963) se apresuraron a puntualizar que las nuevas formas de análisis contenían también muchas de las antiguas parcialidades, aunque disfrazadas con un lenguaje más complejo.

El individualismo metodológico

Uno de los principios fundamentales del análisis conductista y de la elección racional es el individualismo metodológico. Según esta concepción, en los contextos políticos los actores son individuos y, por lo tanto, la única perspectiva adecuada para la indagación política es poner el foco en los individuos y sus comportamientos. En el análisis conductista este individualismo es relevante, no sólo por razones metodológicas, sino también porque el foco de la investigación está puesto con frecuencia en el individuo, ya sea como votante, partidario de una opinión o miembro de la élite política. En el análisis de la elección racional son los supuestos de la maximización del provecho individual los que orientan el enfoque íntegro y le otorgan su poder analítico, tanto al examinar individuos como conjuntos de individuos.

Este enfoque afirma decididamente que el análisis político y social debe centrarse en los individuos. Las colectividades sociales como partidos políticos, grupos de interés o cuerpos legislativos no toman decisiones. Dentro de las colectividades las decisiones son tomadas por las personas, y existen reglas que permiten sumar los comportamientos individuales.¹³ Sin embargo, la respuesta institucionalista es que la misma gente tomaría decisiones diferentes según la índole de la institución dentro de la cual esté actuando en determinado momento. Una persona podría, así, comportarse de una manera que maximice la utilidad o el beneficio mientras trabaja durante la semana, pero comportarse de forma más altruista cuando está en la iglesia o en la sinagoga el fin de semana. Y si esto es así, cabe preguntarse qué importa más, si el individuo o el ambiente.¹⁴

El enfoque sistémico

Los institucionalistas tradicionales se concentraron en las instituciones formales de gobierno y en las constituciones que producían esas estructuras. La revolución conductista en la ciencia política tendió a revertir completamente ese énfasis y a concentrarse en los «insumos» [*inputs*] desde la sociedad al «sistema político» (Easton, 1953). En esta perspectiva de la política lo realmente importante era: el voto, la actividad de los grupos de interés y formas aún menos legales de articulaciones, que luego eran convertidas en «productos» [*outputs*]. Para los críticos del enfoque, dentro de esta concepción de un sistema político las instituciones formales de gobierno se reducían a una «caja negra» donde casi mágicamente se producía la transformación de los insumos en productos.¹⁵

Estas características de la ciencia política en aquel momento pueden verse claramente en una serie de estudios de elecciones de políticas, donde se sostenía que «la política no importa». En esos estudios (Dye, 1966; Sharkansky, 1968; pero véase Peters, 1972) se argumentaba que la política, y especialmente la política que se da dentro de las instituciones formales, no podía explicar las elecciones de políticas específicas con la misma eficacia que los indicadores del entorno socioeconómico. Aun esta línea de estudio y sus resultados sufrieron la influencia del enfoque sistémico de la época. En vez de examinar la compleja y

en gran medida determinativa toma de decisiones que tiene lugar dentro de las instituciones formales que crean las políticas, este trabajo utilizó las mediciones de insumo (el voto por partidos, mediciones de apertura) como las únicas mediciones para identificar el impacto potencial de la política.

Si bien es fácil argumentar que el viejo institucionalismo excluía muchas interesantes e importantes características del comportamiento político masivo, la revolución conductista pareció irse al otro extremo. La revolución conductista negó la importancia de las instituciones formales para determinar los productos del gobierno, aun cuando en alguna medida se interesaran en el comportamiento de los individuos dentro de esas instituciones. Y la principal preocupación era el comportamiento, y no el desempeño del gobierno. Por otra parte, la dirección de la causalidad era de una sola dirección: la economía y la sociedad influenciaban la política y las instituciones políticas. El institucionalismo, tanto el viejo como el nuevo, sostiene que la causalidad puede ir en ambas direcciones y que las instituciones moldean el orden social y el orden económico. Por ejemplo, actualmente la mayoría de los mercados no son el resultado de las interacciones aleatorias de los compradores, sino estructuras que han sido sistemáticamente creadas por el gobierno a través de la regulación y que inhiben las acciones autónomas o al azar de los participantes (Whitely y Kristensen, 1997).

El enfoque de la elección racional es potencialmente algo más hospitalario para el institucionalismo. La elección racional aplica sus modelos tanto al comportamiento individual como a la toma de decisiones colectiva, aunque siempre dando por sentado que las instituciones son poco más que meros medios para sumar las preferencias de los individuos. Desde este punto de vista, las instituciones poseen alguna realidad y cierta influencia sobre los participantes, tal vez por la única razón de que las regulaciones institucionales o constitucionales establecen los parámetros para el comportamiento individual (Buchanan y Tullock, 1962). Lo que el enfoque de la elección racional niega es que las instituciones desempeñen algún papel significativo en la determinación de las preferencias de los participantes. Estas suelen ser exógenas y estar determinadas antes de la participación, algo que los institucionalistas negarían decididamente.

El conductismo y la elección racional como trasfondo para el nuevo institucionalismo

El éxito de estas dos revoluciones en la disciplina constituye el telón de fondo contra el cual nació el nuevo institucionalismo. Los primeros defensores del nuevo institucionalismo, especialmente James March y Johan Olsen, quienes dieron nombre al movimiento (1984), hicieron declaraciones positivas acerca de lo que creían que la teoría política empírica debía ser. No obstante, en ese proceso también hicieron varias declaraciones críticas acerca de por qué ellos consideraban que la disciplina había perdido el rumbo. No propiciaban un retorno total al *statu quo ante*, pero sí puntualizaban que era preciso reafirmar ciertos rasgos del anterior análisis institucional. Sostenían, sobre todo, que los enfoques conductista y de elección racional se caracterizaban por su contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo. Algunos de estos términos son similares a los que utilizo para mis propias descripciones de la índole de los dos enfoques presentados arriba, pero March y Olsen los usaron con connotaciones más peyorativas.

El *contextualismo* que March y Olsen analizan es muy similar al enfoque sistémico presentado anteriormente. El argumento que proponen es que la ciencia política contemporánea, por lo menos en la época en que ellos escribían, subordinaba los fenómenos políticos a los fenómenos contextuales, tales como el crecimiento económico, la estructura de clase y los *clivajes* socioeconómicos (1984, p. 738). Y lo que tal vez sea más importante aún, a diferencia del fundamental papel asignado al Estado en el pensamiento institucional tradicional, en la ciencia política contemporánea descrita por March y Olsen la política depende de la sociedad. Esto contrasta con la noción de que o bien la sociedad depende del Estado y las leyes para definir su existencia, o bien ambas existen en una condición orgánica de mutua dependencia. Así, los estudiosos del tema pueden hablar de que la «reincorporación del Estado» (Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 1985; Almond, 1988) constituyó un evento teórico fundamental.¹⁶

Asimismo, el *reduccionismo* identificado por March y Olsen se refiere a que tanto el enfoque conductista como el de la elección racional tienden a reducir el comportamiento colectivo al comportamiento individual. Además, se hacen derivar las propiedades de las colectividades di-

rectamente de las elecciones de los individuos, y no viceversa; nunca se ve a los individuos también influenciados por las normas, reglas y valores de las instituciones. Los autores lo expresan así (1989, p. 4):

la creencia central es que los resultados en el nivel colectivo dependen sólo de las complejidades de las interacciones entre los actores individuales, que los conceptos que sugieren un comportamiento autónomo en el nivel colectivo son sin duda superfluos y probablemente perjudiciales.

March y Olsen argumentan que esta «creencia central» descompone el comportamiento colectivo en sus menores componentes y, por lo tanto, no deja espacio para ningún impacto apreciable de las estructuras mayores de la sociedad y la organización política.

El *utilitarismo* de March y Olsen se vincula con la tendencia a valorar las decisiones por lo que ellas producen para el individuo, en vez de considerar que representan cierto valor intrínseco y propio. El utilitarismo puede vincularse más claramente con el análisis de elección racional que con el conductismo. El supuesto fundamental de la elección racional es que las personas actúan para maximizar su beneficio personal.¹⁷ Así, para los institucionalistas, actuar dentro de una estructura institucional implica asumir compromisos con valores diferentes de los personales, y tiene además un marcado elemento normativo. Por otra parte, March y Olsen sostienen que la toma de decisiones es prospectiva y que no podemos saber lo que será beneficioso para nosotros en el futuro, ya que operamos bajo el «velo de ignorancia» de Rawls (1970). Por consiguiente, al tomar decisiones tal vez sea cabalmente racional apoyarse más bien en los criterios institucionales establecidos que intentar maximizar el bienestar individual.

Pensar la historia desempeña un significativo papel para los nuevos institucionalistas, y el *funcionalismo* representa una crítica de la manera en que los enfoques conductista y de elección racional habían tratado la historia. El argumento de March y Olsen es que las escuelas dominantes de la ciencia política suponen que la historia es un eficiente proceso que avanza hacia cierto equilibrio. De este modo, el funcionalismo estructural en política comparativa supone que las sociedades se mueven de formas más elementales de organización política a formas más elevadas. De la misma manera, los estudiosos de los partidos políticos —por ejemplo Downs (1957) o Laver y Hunt (1992)— dan por sen-

tado que los partidos avanzan hacia cierto equilibrio competitivo basado en adaptaciones conscientes a las exigencias del mercado político.¹⁸ En cuanto a los estudiosos de las instituciones, suelen otorgarle menos funcionalidad a la historia y dan por sentado que los procesos políticos son más difíciles y dificultosos de lo que creen sus colegas de otros campos teóricos.

Por último, March y Olsen sostuvieron que la ciencia política contemporánea se caracterizaba por el *instrumentalismo*, o sea el dominio de los resultados sobre el proceso, la identidad y otros importantes valores sociopolíticos. En otras palabras, se analiza la vida política como si simplemente actuara a través del sector público y no se la considera una compleja interacción de símbolos, valores y hasta aspectos emotivos del proceso político. En la medida en que los actores políticos participan en acciones simbólicas, el análisis político contemporáneo puede ver esto sólo como intentos más utilitarios de legitimar sus decisiones políticas en vez de como un componente del arte de gobernar. March y Olsen sostienen que la mayor parte de la ciencia política contemporánea presenta como insignificantes el ritual y la ceremonia, las partes que Bagehot (1928) describió alguna vez como «las partes dignas de la Corona».

Basándose en estas críticas de la ciencia política de la época —y, para ser justos, sus caracterizaciones de la ciencia política siguen siendo una descripción correcta a finales de la década de 1990—, March y Olsen propusieron crear un nuevo institucionalismo. Ese nuevo institucionalismo reemplazaría las cinco principales características de la ciencia política por una concepción que colocara la acción colectiva en el centro del análisis. La acción colectiva, en vez de seguir siendo un acertijo, como lo es para los economistas, se convertiría en el enfoque fundamental para entender la vida política.¹⁹ Además, la relación entre las colectividades políticas y su entorno socioeconómico debe ser una relación recíproca, en la que la política tenga la opción de moldear la sociedad, y la sociedad de moldear la política. Así, con una concepción de la política más institucional y de facetas múltiples, la ciencia política podría realmente ser capaz de entender y explicar el complejo fenómeno que hemos elegido como tema.

Las diversas versiones de la teoría institucional

Hemos sostenido que el nuevo institucionalismo contiene diversos enfoques de los fenómenos institucionales. Aun sin ampliar demasiado nuestro campo, es evidente que actualmente circulan por lo menos seis versiones del nuevo institucionalismo. Al encarar el trabajo de investigación, la mayoría se autodenomina con el término «institucionalismo» o alude a la existencia de otras formas de pensamiento institucional. Existe una rica bibliografía, pero esa misma riqueza plantea un problema de comprensión. ¿Se trata realmente de un solo enfoque de la ciencia política o los conceptos e intenciones de las diversas versiones del nuevo institucionalismo están demasiado separadas como para ser puestas bajo un denominador común?

Institucionalismo: ¿de qué estamos hablando?

Por una parte, es posible aceptar simplemente las declaraciones de la mayoría de estos enfoques de que son institucionales; pero por otra, es decisivo que nos preguntemos qué criterios debemos tener en cuenta que podrían descalificar cualquier tentativa de alguno de esos enfoques de colarse en el partido institucionalista utilizando falsas afirmaciones. ¿Qué hace que determinado enfoque de la actividad social y política sea particularmente «institucional»? Los detalles de la respuesta pueden variar según cuál sea la versión discutida, pero de todos modos deben existir algunos elementos básicos que sean comunes a todos los enfoques, si es que ha de haber algo que valga la pena discutir como corpus común de trabajo académico.

Quizá el elemento más importante de una institución sea que es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. Esa estructura puede ser formal (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (una red de organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas). Una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores.

Una segunda característica sería la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo. Varios individuos pueden decidir encontrarse para to-

mar café cierta tarde. Esto podría ser muy agradable, pero no sería una institución. Pero si deciden, por el contrario, encontrarse todos los jueves por la tarde a cierta hora y en cierto lugar, eso empezaría a adquirir las características de una institución. Además, si todas esas personas fueran senadores, la reunión bien podría ser importante para nuestro interés por las instituciones en la ciencia política. Algunas versiones del institucionalismo sostienen que ciertas características de las instituciones son sumamente estables y, por lo tanto, predicen el comportamiento sobre esa base, mientras que otras hacen a las instituciones más cambiantes. Sin embargo, todas requieren cierto grado de estabilidad.

La tercera característica de una institución es que debe afectar al comportamiento individual. Continuando con nuestro trivial ejemplo de las reuniones para tomar un café, podemos decir que no es una institución si los miembros no asignan cierta importancia al hecho de reunirse. En otras palabras, una institución debe, en cierto modo, restringir el comportamiento de sus miembros. Pero para que se trate de una institución, las restricciones, formales o informales, deben existir.

Por último, y aunque esta característica puede no ser tan relevante como las otras, entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos. Esta perspectiva es fundamental para el institucionalismo normativo de March y Olsen, y también aparece claramente en otras versiones, como por ejemplo, las versiones sociológica e internacional del institucionalismo. Aun en la versión de la elección racional debe haber un conjunto de valores relativamente comunes o, de lo contrario, los incentivos, tan importantes para sus modelos, no funcionarían igualmente bien para todos los participantes de la institución.

Las teorías institucionales

El primero de los enfoques es el que adelantaron March y Olsen en su artículo fundacional (1984) y luego en otros escritos (1989; 1995). Al examinar esta bibliografía me referiré a ella como *institucionalismo normativo*. Se seleccionó esta denominación debido al fuerte énfasis que estos autores ponen en las normas de las instituciones como medios de comprender cómo funcionan estas y cómo determinan, o al menos moldean, el comportamiento individual. March y Olsen subrayan fuer-

temente la «lógica de lo adecuado» como medio para moldear el comportamiento de los miembros de la institución.²⁰ Estos valores pueden penetrar el marco de referencia de los individuos, pero son difíciles de ubicar dentro de una estructura de maximización de la utilidad.

La escuela que más fuertemente contrasta con los conceptos de los institucionalistas normativos es la de los *institucionalistas de la elección racional* [*Rational Choice Institutionalists*]. Los estudiosos que trabajan dentro de este marco teórico sostienen que, en vez de guiarse por normas y valores, los comportamientos son una función de las reglas y los incentivos. Para este grupo las instituciones son sistemas de reglas y alicientes para el comportamiento, dentro de las cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio (Weingast, 1996). Además, las instituciones pueden dar respuesta a uno de los problemas más molestos del análisis de elección racional: el de cómo alcanzar cierto equilibrio en medio de un conjunto de egoístas racionales. Estos modelos son explícitamente funcionalistas y argumentan que las instituciones surgen para satisfacer necesidades sociales y económicas (véase Knight, 1992, p. 94).

El tercer abordaje del papel de las estructuras en el gobierno es el *institucionalismo histórico* [*Historical Institutionalism*]. Para estos investigadores, el punto de partida para el análisis está en las decisiones que se toman tempranamente en la historia de toda política y de todo sistema de gobierno. Estas decisiones políticas iniciales, y los compromisos institucionalizados que de ellas surgen, supuestamente determinan las decisiones posteriores. Si al analizar el curso de una política no entendemos esas decisiones iniciales, se tornará difícil entender la lógica de su desarrollo. Según sostuvo un especialista (Krasner, 1984), las políticas dependen del rumbo que tomen, y una vez lanzadas por ese rumbo lo siguen hasta que alguna fuerza política lo suficientemente fuerte los desvía de él.

Los *institucionalistas empíricos* [*Empirical Institutionalists*] están más próximos al viejo institucionalismo que cualquiera de los grupos aquí analizados, con excepción quizá de los institucionalistas normativos. Los institucionalistas empíricos argumentan que la estructura del gobierno marca una diferencia en la manera en que se procesan las políticas y en las decisiones que toman los gobiernos. Algunos institucionalistas de esta línea utilizan categorías muy convencionales, como la diferencia entre gobiernos presidencialistas y parlamentarios (Weaver y Rockman, 1993). Otros, en cambio, se valen de categorías analíticas, como por ejemplo, la denominada «puntos de decisión» (Immergut, 1992a).

A medida que nos internamos en varias de estas áreas de la teoría institucional, las conexiones directas con el institucionalismo pueden tornarse más remotas. A pesar de ello, es importante intentar comprender los aspectos estructurales e institucionales de estas perspectivas teóricas, con miras a tener un cuadro más completo del lugar que se asigna a las instituciones en la disciplina. Una de las formas menos obvias de la teoría institucional es el *institucionalismo internacional* [*International Institutionalism*]. Con esta denominación no me refiero al papel de las Naciones Unidas o del Fondo Monetario Internacional, sino más bien al lugar teórico asignado a la estructura al explicar el comportamiento de los Estados y de los individuos. Uno de los ejemplos más claros es la teoría del régimen internacional (Krasner, 1983; Rittberger, 1993), que da por sentada la existencia de interacciones estructuradas de manera muy similar a lo que sería de esperar dentro de instituciones de nivel estatal.

Por último, examinaremos el *institucionalismo social* [*Societal Institutionalism*], una expresión poco feliz para describir la estructuración de relaciones entre Estado y sociedad. El modelo pluralista de las relaciones Estado-sociedad común en Estados Unidos da por sentado un patrón laxo y en gran medida no institucionalizado de las interacciones entre los grupos de interés y el Estado. Las conceptualizaciones de estas relaciones, incluyendo el corporativismo (Schmitter, 1974) y el pluralismo corporativo (Rokkan, 1966), implican una interacción más estructurada entre los actores oficiales y no oficiales en el proceso de gobierno, y por ello se acercan a la condición institucional (véase capítulo 7). Asimismo, un reciente análisis de red de estas relaciones (Knoke y Laumann, 1987; Marsh y Rhodes, 1992a) implica también un significativo grado de estructuración de las interacciones y puede ser ampliado para abarcar las relaciones dentro del gobierno como también entre gobierno y sociedad. Así, aplicar a esta bibliografía una caracterización institucionalista no parece violar su modelo básico de pensamiento, aunque estas relaciones pautadas puedan no corresponderse demasiado estrechamente con otros modelos de teoría institucional.

Nota sobre otras disciplinas

Hasta este punto la exposición se ha centrado en la ciencia política. Esta es mi área de interés y especialización, y es también la disciplina dentro de la

cual han tenido lugar la mayoría de los debates más serios sobre cuestiones teóricas. Ello se debe en parte a que la ciencia política ha sido más ecléctica que la mayoría de las disciplinas para tomar en préstamo los enfoques de otras, mientras que, como sostenemos en este trabajo, el institucionalismo representa una vuelta a los principios originales de la disciplina. Pese a su concentración en una disciplina única, en otros campos de las ciencias sociales se están desarrollando los mismos debates. Las cuestiones metodológicas y teóricas fundamentales acerca de cómo explicar el comportamiento colectivo se aplican en casi todas las ciencias humanas. ¿Podemos acaso reducir el comportamiento colectivo a la mera suma de comportamientos individuales? Si la simple agregación es insuficiente ¿no corremos el riesgo de reificar las colectividades y de asignarles las propiedades humanas de la volición y la decisión, algo que es erróneo?

La polémica sobre estos temas subió de tono en el campo de la economía, con el renacimiento de una línea de la economía institucional que alguna vez fue fuerte.²¹ Esto se debió sobre todo al trabajo de los estudiosos como Douglas North (1990), Premio Nobel en la disciplina, y a la creciente importancia de los modelos de elección racional de las instituciones políticas y sociales (Shepsle, 1989; Ostrom, 1990) que tendieron un puente entre la ciencia política y la economía. Tal como en la ciencia política, en economía se ha dado cierta reacción en contra de las concepciones individualistas de la teoría microeconómica contemporánea, como también un gran interés por comprender los efectos que las estructuras más grandes, aparentemente amorfas, tienen sobre el comportamiento de individuos presumiblemente autónomos y racionales. Por cierto, algunos de los conceptos más importantes para la economía —por ejemplo, el concepto de mercado— parecen poseer ciertas propiedades colectivas que trascienden la mera suma de decisiones individuales y que muchas veces son mencionadas en términos institucionales (Williamson, 1985).

También en la sociología se ha dado un importante renacimiento del interés por el análisis institucional. Tal vez en la sociología el conflicto acerca de esta cuestión no haya sido tan grande debido a que en esta disciplina las dos líneas de pensamiento coexisten mejor. En el campo de la sociología existe una fuerte tradición de análisis institucional que se remonta a figuras monumentales como Marx, Weber y Durkheim. La sociología histórica también puso gran énfasis en el papel de las instituciones (Wittfogel, 1957; Eisenstadt, 1963; véase tam-

bién Finer, 1997). Más recientemente, la línea de la sociología organizacional trató de mantener vivo el interés por el comportamiento no individual (Scott, 1995b). Al mismo tiempo, la sociología ha tenido también una fuerte tradición de análisis de nivel micro, incluyendo una sustancial atención a la sociología política como también a las interacciones a través de los niveles de análisis (Achen y Shively, 1995).

Aunque con escasa polémica, se puede detectar cierto renacimiento de la teorización institucional explícita. DiMaggio y Powell (1991, p. 13) ofrecen un amplio examen de las diferencias entre viejo y nuevo pensamiento institucional en sociología. Los autores argumentan que los dos cuerpos de bibliografía tienen muchos puntos en común (especialmente el rechazo del análisis racionalista de las organizaciones), pero difieren en cuanto a las fuentes de la irracionalidad que ven en las instituciones. También difieren en su posición frente a la relación de las instituciones con su entorno y al papel que con frecuencia se asigna a la política como elemento moldeador de las instituciones.

El impulso para este cambio en la teoría sociológica parece ser una reacción a la rápida difusión de los argumentos acerca de la individualización de las sociedades (Cerny, 1990; Zurn, 1993) y el análogo fortalecimiento del individualismo metodológico en otras disciplinas de las ciencias sociales, especialmente la economía (Scott, 1995b). La sociología también ha sido arrastrada a varias de sus guerras culturales internas sobre la diferencia de apreciación acerca de la medida en que la globalización y la homogeneización de la sociedad está meramente difundiendo el pensamiento occidental y weberiano, como también los conflictos entre la concepción parsoniana de la acción social y otras concepciones. Todas estas tesis son de algún modo conocidas en el pensamiento social, y para la sociología el nuevo institucionalismo ha sido sobre todo un retorno a sus raíces intelectuales, como también lo fue el renacimiento del institucionalismo en la ciencia política.

Plan del libro

Habiendo identificado ya siete perspectivas institucionalistas dentro de la ciencia política y la sociología, pasaré a examinarlas más a fondo y una por una. Además, formularé una serie de preguntas dirigidas a explorar los conceptos que las sustentan:

1. Según este enfoque, ¿qué es una institución? ¿Qué criterios pueden utilizarse para determinar si una institución existe o no?

2. ¿Cómo se forman las instituciones? ¿Qué es el proceso de institucionalización? ¿Existe también un proceso, idéntico, de desinstitucionalización, que tiene la misma dinámica (Eisenstadt, 1959)?

3. ¿Cómo cambian las instituciones? ¿Cómo cambian intencionalmente y cómo evolucionan sin las acciones conscientes de quienes las diseñan?

4. ¿Cómo interactúan individuos e instituciones? Si se supone que las instituciones moldean el comportamiento humano, ¿cómo se ejerce esa influencia en la práctica? ¿Se ejerce de la misma manera en todas las instituciones políticas?

5. ¿De qué manera explica este enfoque el comportamiento? ¿Se puede refutar esa explicación? ¿Existe algún modo de diferenciar las influencias individuales de las colectivas sobre el comportamiento? ¿Hay maneras de generar hipótesis verificables desde esta perspectiva? ¿Pueden esas hipótesis diferenciarse de las que surgen de otras perspectivas del institucionalismo?

6. ¿Cuáles son los límites de la explicación que usa este enfoque? ¿Qué puede hacer y qué no puede hacer? ¿Hace afirmaciones empíricas y teóricas que no pueden ser justificadas?

7. ¿Cuál es la postura de esta tendencia acerca del diseño de instituciones? ¿Es posible diseñar instituciones deliberadamente, o ellas son un desprendimiento orgánico de los procesos humanos que escapa al diseño?

8. Y por último está la pregunta deontológica: ¿qué es una buena institución y qué criterios normativos forman parte la teoría, explícita o implícitamente?

Estas preguntas abordan tanto la condición científica de la teoría como su utilidad para la descripción del comportamiento político. Como sucede con frecuencia en la investigación en ciencias sociales, los enfoques teóricos que se desempeñan bien según ciertos criterios parecen, sin embargo, desempeñarse mal según otros, de modo que el investigador que quiera elegir uno de estos enfoques de las instituciones se verá obligado a elegir cuidadosamente y además deberá tener muy claro cuáles son sus expectativas al estudiar las instituciones.

Notas

1. Se encontrará una temprana e influyente formulación de los principios del conductismo en la ciencia política en: Heinz Eulau (1963). Para una formulación similar sobre el análisis de la elección racional, véase Riker y Ordeshook (1973).

2. Tal vez «reavivar» no sea la palabra adecuada, dado que el comportamiento a nivel individual fue dado por sentado por la escuela anterior de los institucionalistas o ignorado por irrelevante en un mundo político dominado por las instituciones.

3. Véase una formulación epistemológica general de la necesidad de utilizar enfoques complementarios en las ciencias sociales en Roth (1987).

4. Al decir «el observador o la observadora» pretendemos algo más que ser políticamente correctos. Gwendolyn Carter (1962) fue una importante figura en la descripción de las instituciones políticas durante las décadas de 1960 y 1970.

5. La publicación póstuma (1997) de la obra en tres volúmenes de Samuel Finer, un estudio de la historia del gobierno, es muy representativa del trabajo académico en la vieja tradición del institucionalismo.

6. Esto sigue siendo así aún hoy, como se puede apreciar en la escuela de los institucionalistas normativos (capítulo 2) y los institucionalistas históricos (capítulo 4).

7. Estoy en deuda con el capítulo introductorio de Harry Eckstein (1963) en Eckstein and Apter, *Comparative Politics*, por haberme llamado la atención sobre estos autores. Esto sucedió primero durante mis estudios de grado, y después más recientemente.

8. Este concepto está cambiando, hasta en los países germánicos. Véase Reichard, 1997.

9. Desde luego, esto se vincula estrechamente con el legalismo que ya se discutió como componente de esta aproximación a la disciplina.

10. Difícilmente estos especialistas hubieran usado el lenguaje de la variación, pero la lógica de la comparación que usaban es prácticamente idéntica a las metodologías más formalizadas actualmente en uso.

11. Algunas de las funciones indispensables del sistema político eran: reclutamiento, articulación del interés, agrupación del interés, elaboración de las reglas, aplicación de las reglas, adjudicación de las reglas y comunicación política (Almond y Powell, 1967).

12. En los primeros tiempos del conductismo hubo una excepción: el estudio que se concentró en el análisis de los roles de los legisladores y sostuvo que estaban determinados en gran medida por las instituciones.

13. En Washington circula el siguiente refrán: «Los edificios no hacen llamadas telefónicas». Esto significa simplemente que no fue la Casa Blanca la que llamó, sino que un miembro del equipo del Presidente en la Casa Blanca hizo una llamada.

14. Una respuesta lógica en la línea de la «elección racional» es que ambos comportamientos maximizan los beneficios individuales, cada uno en su momento. Pero si esa es la respuesta, entonces la teoría no puede ser refutada.

15. Si se desea consultar una visión más amplia utilizando diversas obras de Easton, véase Kriek (1995).

16. Esto también se aplica especialmente a la ciencia política norteamericana. Para la mayor parte de la ciencia política europea, el Estado nunca desapareció realmente.

17. Un problema importante de la elección racional como «ciencia» es que esta formulación no pueda ser refutada. Aun si los individuos actúan de una manera que desde fuera parece ser extremadamente irracional, siempre puede argumentarse que en su propio «cálculo optimista» la decisión puede ser la correcta.

18. Este punto de vista podría tener cierta credibilidad en el sistema bipartidista de Estados Unidos (en el que se basó la argumentación), pero no se sostiene cuando es confrontado con los sistemas multipartidistas, en los que los partidos tienen profundas raíces históricas e ideológicas.

19. La acción colectiva es un problema para los economistas debido a las dificultades que encuentran para diseñar medios apropiados para sumar los valores individuales, algo que constituye el problema básico de la economía del bienestar. La manera en que Kenneth Arrow enfrenta este problema le ayudó a ganar el Premio Nobel, pero no resolvió los problemas fundamentales que se presentan cuando se empieza desde una posición individualista.

20. También discuten otros factores (véanse pp. 45-49), pero los elementos normativos son fundamentales para su concepción de las instituciones.

21. Algunos autores, como Thorsten Veblen, Rexford G. Tugwell y John R. Commons, son considerados los líderes de esta tendencia de la teoría en economía.

2

Las raíces del nuevo institucionalismo: el institucionalismo normativo

La expresión «nuevo institucionalismo» y gran parte del impulso de cambio en la ciencia política contemporánea se deben a la obra de James March y Johan P. Olsen (1984, 1989, 1994, 1996). Estos estudiosos sostienen que la ciencia política —y en alguna medida también las otras ciencias sociales— encauzó la mayor parte de sus energías teóricas y conceptuales en direcciones que habrían de atribuir menor importancia a los valores políticos y la elección colectiva. March y Olsen sostenían que en el análisis político la centralidad de los valores estaba siendo reemplazada por concepciones y metodologías individualistas y en general utilitarias. Argumentaban además que esos supuestos individualistas eran inherentemente incapaces de encarar las cuestiones más importantes de la vida política, ya que no podían integrar la acción individual con las premisas normativas fundamentales o con la naturaleza colectiva de la actividad política más importante.

Si bien March y Olsen exhortaban a devolver la disciplina a sus raíces intelectuales, no faltaron críticas a las soluciones que propusieron para los problemas teóricos que identificaban (Jordan, 1990; Pedersen, 1991; Sened, 1991). Hubo, por ejemplo, críticos severos que argumen-

taban que estos investigadores interpretaban erróneamente la teoría de la elección racional (Dowding, 1994) y que, por lo tanto, sólo habían logrado destruir a una figura de paja. Pese a las críticas, March y Olsen reformularon con sus perspectivas teóricas la naturaleza del discurso en la ciencia política contemporánea y obligaron a repensar a fondo la dirección intelectual de la disciplina.¹ Mientras que en cierto momento las instituciones y el análisis institucional fueron eliminados de la disciplina, ahora han regresado y constituyen una parte fundamental del discurso de la ciencia política.

Nos referiremos a esta versión del nuevo institucionalismo como «institucionalismo normativo». Este título refleja el papel central asignado a las normas y los valores dentro de las organizaciones al explicar la conducta. Otra caracterización correcta – surgida de la tradición sociológica – ha sido la de institucionalismo «mítico», que refleja la importancia de los mitos y relatos al definir la conducta aceptable de los miembros de las organizaciones (Meyer y Rowan, 1977). En el institucionalismo normativo se sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados.

En esta perspectiva los individuos no están fragmentados, sino incorporados a una compleja serie de relaciones con otros individuos y con colectividades diversas (Granovetter, 1985). Esta complejidad de interacciones para la mayoría de los individuos que se desenvuelven en entornos con múltiples instituciones significa que, a veces, para actuar, deben elegir entre lealtades institucionales contrapuestas. No obstante, se supone que siempre están influenciados por la gama completa de sus vínculos organizacionales y, por ende, no pueden ser los individuos autónomos, utilitarios y totalmente racionales que las teorías de la elección racional suponen. Pero es importante señalar que tampoco son autómatas que respondan sólo a la socialización, como son vistos desde la perspectiva de las teorías políticas conductistas. Por el contrario, desde el punto de vista del institucionalismo normativo los individuos deben escoger entre diversas influencias e interpretar el significado de sus compromisos institucionales.

La diferencia entre la formación exógena o endógena de la preferencia (March y Olsen, 1996) es otra manera de comprender las dife-

rencias que March y Olsen plantean entre su visión de la política y la concepción de «intercambio» que, en su opinión, es dominante en el campo de la ciencia política. Para las teorías basadas en el intercambio (es decir, principalmente en la elección racional), las preferencias de los actores políticos son exógenas al proceso político, y son moldeadas por fuerzas que trascienden la situación de elección inmediata. Por otra parte, para las teorías institucionales, las preferencias individuales se deben, en gran medida, a su interacción con las instituciones (véase también Wildavsky, 1987). Así, las instituciones moldean considerablemente a sus propios participantes y proveen sistemas de significación para quienes participan en la política y, en un sentido más amplio, en la vida social.

Aunque se considera que forma parte del «nuevo» institucionalismo en la ciencia política, en cierto modo este enfoque refleja un formato tradicional para el institucionalismo que se encuentra en la sociología y la teoría de la organización. Las raíces de esta perspectiva son particularmente evidentes en la obra de Philip Selznick (1949; 1957), pero se remontan aún más atrás, hasta la obra de importantes autores, como Emile Durkheim (1922; 1986) y Max Weber (Gerth y Mills, 1946; Bendix, 1960). Weber, por ejemplo, identificó la manera en que las reglas culturales constituyeron la base para la acción colectiva en diversos ambientes, incluyendo tanto el mercado como el comportamiento político. Además, Durkheim (1992) destacó la importancia decisiva de los símbolos en la estructuración del comportamiento humano, dentro y fuera de las instituciones formales. Desde sus orígenes la sociología señaló la importancia de los valores para definir la naturaleza de las instituciones, las organizaciones y la conducta individual dentro de aquellas estructuras; y esa línea de pensamiento sigue siendo visible en el enfoque normativo de las instituciones.

Selznick (1949, p. 25 y ss.), estableció una diferencia entre las organizaciones como la expresión estructural de la acción racional y las organizaciones como estructuras más adaptativas y normativas. Estos dos modelos se reflejan en la distinción que March y Olsen (1989, p. 118 y ss.) establecen entre procesos políticos aditivos e integradores. El primer formato es en esencia una forma contractual para las organizaciones, en la que los individuos participan principalmente en función de la búsqueda del beneficio personal.² Esta última forma de organización se acerca más a la idea de una institución que expresa una «lógica de lo

adecuado», concepto central en la versión normativa del nuevo institucionalismo. La participación en las instituciones integradoras se interpreta sobre la base del compromiso con los objetivos de la organización, o al menos como una aceptación de la legítima pretensión de la organización (o institución) de contar con el compromiso de los individuos.

El tratamiento que March y Olsen dan a las instituciones se centra en la versión integradora de aquellas organizaciones. Como ya se señaló, la razón principal por la que ellos desarrollaron y defendieron su «nuevo enfoque institucional» habría sido que creyeron que la ciencia política estaba siendo dominada por la idea de que las estructuras eran aditivas y de que los individuos sólo se involucraban en política con miras al beneficio personal y material (véase, por ejemplo, Downs, 1957, 1967). No obstante, su elaboración del concepto de estructuras organizacionales aditivas señala la manera en que las instituciones presumiblemente dominadas por conceptos individualistas e instrumentales también pueden y deben contener importantes elementos normativos. Aun los partidarios del mercado libre como solución para los problemas socioeconómicos invisten a esa institución de poderosos valores normativos, por ejemplo, la «libertad» y la «elección» (Hayek, 1973), y sostienen que no se puede arribar a una comprensión cabal de tales instituciones (y de hecho, de ninguna otra) sin tener en cuenta las formulaciones normativas implícitas en las declaraciones explicativas.

La obra de Chester Barnard (1983; véase Scott, 1995a; Williamson, 1995) sobre teoría de la organización y gestión debe ser considerada como otra raíz temprana de la perspectiva normativa de las organizaciones y las instituciones. Barnard fue un ejecutivo de la industria telefónica estadounidense que se dio cuenta de que tal vez la mejor manera de construir organizaciones eficaces fuera crear una cultura organizacional positiva. Barnard argumentó desde el punto de vista del ejecutivo que pretendía hacer que una organización se desempeñara mejor, pero que en el proceso sentó las bases de una teoría del comportamiento organizacional que se concentró en los símbolos y el rol de los gerentes al manipular tales símbolos para motivar a los empleados.³

Además de reflejar la tradición institucionalista dentro de la sociología y el análisis organizacional, el institucionalismo normativo refleja una influencia de las formas tradicionales del institucionalismo en la ciencia política (véase capítulo 1). Originariamente esta línea de la

ciencia política argumentaba que en la determinación del comportamiento las instituciones eran más importantes que las características individuales. Por otra parte, tradicionalmente se había sostenido que las instituciones encarnaban los elementos tanto estructurales como normativos que podían ser usados casi con la misma eficiencia para explicar la conducta de sus miembros individuales. Por ejemplo: aunque utiliza algunos métodos y conceptos conductistas, el estudio de Donald Matthews sobre el Senado de Estados Unidos (1973) demostró claramente que dentro de esa institución existían valores que moldeaban la conducta de sus miembros y restringían los roles legislativos que podían desempeñar.

En este capítulo, como también en capítulos posteriores sobre otras versiones del nuevo institucionalismo, responderemos una serie de preguntas sobre esta línea de pensamiento. Las preguntas son al mismo tiempo descriptivas y evaluativas. ¿Qué se argumenta dentro de este enfoque sobre ciertas características clave de la vida institucional? ¿Es esta argumentación persuasiva y posee coherencia interna? ¿Estamos en presencia de verdaderas teorías o sólo nos enfrentamos con análisis de la vida social bastante vagos que, aunque brindan cierta asistencia para la comprensión, no constituyen explicaciones y descripciones integrales de la acción social? Pocos análisis del comportamiento social son inexpugnables como teorías (Kaplan, 1965), pero aun así necesitamos evaluar esos análisis individualmente si es que queremos comprender hasta dónde pueden llevar la explicación dentro de la disciplina, y qué trabajo queda todavía por realizar con miras a brindar explicaciones más completas y satisfactorias de estos fenómenos.

¿Qué es una institución?

La primera y fundamental pregunta sobre cada enfoque será cómo define la institución. En ciencia política se usa la palabra «institución» libremente y con una precisión muy limitada, ya que significa muchas cosas: desde una estructura formal, como un Parlamento, hasta entidades amorfas, como la clase social. Y hasta se describe como instituciones a otros elementos constitutivos del universo sociopolítico, como las leyes y los mercados (Teubner, 1986; Robinson, 1991). El término también es utilizado con bastante amplitud en sociología, disciplina en

la que funciona casi como un sinónimo de organización. Si bien hasta cierto punto es válido describir como «instituciones» las estructuras que hemos mencionado o las restricciones al comportamiento, para que esta forma de análisis pueda contribuir al desarrollo de la disciplina tal como pretende, es necesario que adquiera mayor especificidad.

Para March y Olsen, una institución no es necesariamente una estructura formal, sino que más bien se la entiende como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos; y sobre todo, rutinas (1989, pp. 21-26). Las instituciones brindan una definición estipulativa de las instituciones políticas en los siguientes términos:

conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación.

Los autores también definen las instituciones en función de las características que exhiben y que sus miembros despliegan. Primero:

Las instituciones políticas son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones.

Luego dicen que «las instituciones tienen un repertorio de procedimientos y que para elegir entre ellos se valen de reglas» (1989, pp. 21-22). Por otra parte, las instituciones se definen por su durabilidad y su capacidad para influir sobre la conducta de los individuos durante generaciones (1995, p. 99). Asimismo, se argumenta que las instituciones poseen una legitimidad casi inherente, que compromete a sus miembros a comportarse de determinadas maneras, con lo que hasta pueden verse en situación de actuar en contra de su propio interés (1989, pp. 22-23).

Las numerosas definiciones que se pueden extraer de esta versión del nuevo institucionalismo dejan sin respuesta algunos interrogantes, como por ejemplo, cuáles serían las condiciones límite de lo «adecuado» y de qué tipo de correlaciones entre normas y rutinas se habla. Pese a las múltiples definiciones ofrecidas en los diversos escritos de los autores, es en el enfoque del tema donde se pone claramente en evi-

dencia lo que el término «institución» significa para ellos. Básicamente una institución sería un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjuntos de las rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores.

El rasgo más importante de la conceptualización de March y Olsen es que las instituciones tienen una «lógica de lo adecuado» que influye sobre el comportamiento, y no una «lógica del consecuencialismo», que podría además moldear la acción individual. Es decir, que si una institución logra influir sobre la conducta de sus miembros, estos reflexionarán más sobre si un acto se ciñe a las normas de la organización que sobre cuáles serán las consecuencias para ellos. Un ejemplo extremo sería el comportamiento de un soldado que enfrenta la posibilidad de la muerte y sin embargo se comporta «adecuadamente» (Macdonald, 1983), o el de los bomberos, que ingresan voluntariamente en edificios en llamas porque ese es el rol que han aceptado como una función de su elección ocupacional y de su entrenamiento en el cuerpo de bomberos.

Esta «conducta adecuada» puede compararse con la que se da por sentada en los modelos economicistas, en los que se espera que los individuos piensen en primer lugar en el beneficio concreto que obtendrán como consecuencia de sus actos.⁴ Como argumentan March y Olsen (1989, p. 161), los comportamientos serán «intencionales, pero no voluntarios» cuando los individuos se encuentren motivados por los valores de sus instituciones. Es decir, que los individuos harán elecciones conscientes, pero esas elecciones estarán siempre dentro de los parámetros establecidos por los valores institucionales dominantes. Esas decisiones exigirán también que cada individuo haga una interpretación de los valores institucionales dominantes, puesto que hasta las instituciones más desarrolladas dejan muchas zonas de comportamiento abiertas a la interpretación de los miembros individuales.⁵ Y esto a su vez requerirá que se utilicen ciertos medios para controlar las conductas y para reforzar las opiniones dominantes sobre lo adecuado.

La lógica de lo adecuado opera también en situaciones menos extremas que las mencionadas. En las instituciones públicas, la lógica de lo adecuado se manifiesta en la mayoría de los casos a través de actividades corrientes, como atender a los clientes lo mejor posible o no participar en actos de corrupción en el trabajo (Johnston y Heiden-

heimer, 1989). Se trata de verdaderas pautas rutinarias del comportamiento correcto, pero dentro de esta concepción normativa de las instituciones, son la rutina y las acciones de la vida cotidiana las que más importancia tienen. Ninguna institución está tan bien constituida como para suponer que jamás se presentarán situaciones anómalas. Por lo tanto, será preciso que existan mecanismos de imposición para tratar los inevitables casos de desacato, pero casi siempre y para la mayoría de las decisiones las rutinas bastarán para generar un desempeño «adecuado». Asimismo es de tener en cuenta el simple hecho de que la presencia de rutinas suele ayudar a identificar cuáles son los casos excepcionales —y por lo tanto, importantes— para cualquier organización. Esos casos excepcionales pueden crear dentro de las organizaciones el derecho consuetudinario que defina lo adecuado y lo inadecuado.

La acción de la lógica de lo adecuado puede ser considerada una versión de la teoría del rol. La institución define un conjunto de expectativas de comportamiento para individuos ubicados dentro de la institución, y luego refuerza el comportamiento adecuado para el rol y sanciona el inadecuado. Algunos aspectos del rol pueden aplicarse a todos los miembros de la institución, mientras que otras expectativas serán específicas de la posición ocupada por determinado individuo. Además, al igual que en la cultura organizacional, pueden existir varias versiones del rol, entre las cuales un ocupante de ese rol puede escoger. Este sería el caso de los diversos roles o estilos de primer ministro. A pesar de la índole algo amorfa de un rol, el concepto mismo brinda un medio para vincular la conducta individual con la institución.

Esta conceptualización, como todas las que se proponen en las ciencias sociales, contiene algunos elementos problemáticos. Un problema potencial es el grado de uniformidad que supuestamente existe dentro de una institución. Sabemos, por ejemplo, que aun en instituciones antiguas y bien desarrolladas, las personas leen los signos culturales de diferente manera, y también definen de manera muy diferente el término «adecuado». Los estudios de cultura organizacional señalan que dentro de una sola organización existen múltiples culturas, y que algunas de ellas son «ortogonales» respecto de la cultura dominante y hasta pueden llegar a debilitarla (Martin y Siehl, 1983; Ott, 1989). Por lo tanto, debemos preguntarnos cuánta uniformidad debe haber en una institución para que podamos decir que existe. Por otra parte, ese aspecto suele diferir en diversas situaciones sociales, según la

formalidad de las normas requeridas y el grado de variedad de la «materia prima» —es decir, la gente— que constituya la institución.

Otro elemento potencialmente problemático de la conceptualización surgirá de la manera en que se definan los componentes de la definición general de una institución. Por ejemplo: ¿qué es una norma y qué es una rutina? March y Olsen abordan estas cuestiones. En primer lugar tratan de establecer una diferencia entre las rutinas organizacionales y la adhesión estereotipada y burocrática al comportamiento convencional y a los usos anteriores. En este contexto una rutina es simplemente una pauta estable de conducta, y esa definición no incluye la idea de que sea inmutable, disfuncional o de cumplimiento obligatorio. Tal como en el caso de las variables convencionalmente usadas para describir las organizaciones (burocráticas), como la diferenciación y la especialización (March y Simon, 1957), se supone que las rutinas tornan más predecible y racional el comportamiento de una organización. Sin embargo, suele ser difícil determinar cuándo termina la predecibilidad y empieza la inercia.

March y Olsen encaran también la cuestión de las normas. A diferencia de muchos otros teóricos institucionales, estos autores no hacen de las normas un elemento fundamental de su enfoque, sino que las consideran sólo una parte del control del comportamiento dentro de instituciones y organizaciones. En primer lugar, estos investigadores consideran que las normas son elementos fundantes, es decir, medios para estructurar el comportamiento de nivel macro de los sistemas políticos (March y Olsen, 1995, pp. 21-25). En segundo término, para ellos, las reglas o normas son, hasta cierto punto, la formalización de la «lógica de lo adecuado». Sirven de guía a los recién llegados a la organización o son intentos de crear conceptos más uniformes de lo que son tales lógicas. Pero aun dentro de ese contexto March y Olsen hacen notar que las normas siempre son interpretadas de maneras diferentes y que, por lo tanto, su influencia sobre el comportamiento es diversa.

El último interrogante básico que aparece sin respuesta en las versiones normativas del nuevo institucionalismo es la diferencia entre una institución y una organización. Esta versión del institucionalismo tiene fuertes raíces en la teoría de la organización, incluyendo las diversas teorías sociológicas de las organizaciones mencionadas anteriormente. Además, Olsen (1988, 1991) ha seguido afirmando la impor-

tancia de la teoría de la organización para comprender la política. ¿Cuáles son las diferencias relevantes entre instituciones y organizaciones? Tampoco en este terreno se ha dado una respuesta definitiva, de modo que la división entre los dos tipos de estructura sigue siendo fluida.⁷ Pero resulta más fácil establecerla si agregamos el adjetivo «formal» para calificar a la organización, aplicando así una definición muy estricta de las organizaciones y otra, más vaga y de base cultural, de las instituciones.

Pero aun con el agregado de un concepto de formalismo, en las organizaciones la línea divisoria entre los dos conceptos sigue siendo indistinta. Podemos preguntarnos, sin embargo, si se trata de una falla inevitable del enfoque; muchos conceptos y medidas que se usan en las ciencias sociales tienen un «aire de familia» con otros conceptos (Collier y Mahon, 1993). Por otra parte, ¿por qué hemos de necesitar dos etiquetas para un solo fenómeno? Y si organizaciones e instituciones son la misma cosa, ¿por qué hablamos de instituciones? Haciendo esa salvedad, aun en intentos más rigurosos de separar los conceptos de organización e institución (Habermas, 1984) debe haber cierta dosis de variedad compartida, si es que pretendemos medir los dos términos con instrumentos más objetivos.

La formación institucional

La segunda pregunta que nos planteamos respecto de la descripción y evaluación de las diversas teorías institucionales es: ¿De dónde surgen las instituciones? Al saber qué sostiene cada teoría sobre la formación de las instituciones se adquiere una gran cantidad de información sobre la capacidad de la teoría para explicar una amplia gama de comportamientos, así como sobre la dinámica política general que supuestamente actúa dentro de cada una de esas teorías. Así, por ejemplo, para March y Olsen las normas son fundamentales porque determinan la naturaleza de las instituciones. ¿De dónde salen las reglas y las normas que supuestamente moldean las instituciones y rigen el comportamiento dentro de ellas?

La primera respuesta a esta pregunta es que las instituciones derivan gran parte de su estructura de significación y de su lógica de lo adecuado de la sociedad dentro de la cual se forman (March y Olsen,

1989, pp. 25-27). Así, en la mayoría de los casos, cuando los individuos son introducidos en una institución ya han sido previamente socializados por su pertenencia a la sociedad. Algunas normas comunes—reciprocidad, honestidad, cooperación— que son importantes para los actores públicos se aprenden como parte del proceso general de socialización. Así como las personas que fundan una nueva organización de masas se apoyan por lo general en la norma que establece que para tomar una decisión es preciso que todos los miembros voten y que una de las propuestas tenga la mitad más uno de los votos, existe también una gran diversidad de normas sociales adecuadas y útiles para establecer instituciones políticas.⁸

En cuanto a las rutinas, al parecer surgen naturalmente una vez que las personas empiezan a interactuar en un ambiente protoinstitucional. Las rutinas son medios a través de los cuales los miembros individuales de una institución pueden bajar drásticamente los costos de sus transacciones y decisiones durante la participación. Asimismo, la institución dispone de medios que no sólo mejoran su eficiencia sino que también le permiten satisfacer las demandas normales que se le plantean (véase Sharkansky, 1997). Como March y Olsen (1989, pp. 21 y ss.) puntualizan, todas las organizaciones desarrollan rutinas y luego las emplean para controlar los cambios dentro de su entorno laboral y para reaccionar frente a ellos. En cierto modo, las rutinas definen la naturaleza de la organización: las comisarías tendrán rutinas diferentes a las de los cuarteles de bomberos, si bien ambas actúan en el campo de la «seguridad pública» (véase McCubbins y Schwartz, 1984). A medida que las rutinas se fortalecen y adquieren mayor significado, aumenta el grado de institucionalización dentro de la estructura.

Estos conceptos constituyen sólo respuestas parciales a la cuestión de los orígenes de las instituciones. Por ejemplo, si bien cuando ingresan a la mayoría de las instituciones los individuos suelen aportar diversos valores, los resultados no son demasiado satisfactorios en las instituciones que tienen normas y valores muy diferentes de los que se encuentran en la sociedad, aunque esas instituciones presten importantes servicios a la sociedad. Y una vez más, las organizaciones militares o de tipo militar parecen ser el mejor ejemplo de tal situación. Aun dentro de las instituciones políticas más «normales», la ambición personal de los políticos suele no coincidir demasiado con las normas sociales acerca del rol del funcionario público como servidor del pueblo.

Hay una definición sociológica (Eisenstadt, 1959) de las instituciones, y especialmente de las burocracias, que subraya hasta qué punto ambas están separadas del resto de la sociedad. Si esto fuera así, entonces las instituciones no podrían apoyarse en las normas sociales generalizadas, sino que deberían desarrollar las suyas propias.

Un segundo aspecto preocupante de la definición de March y Olsen es la posibilidad de preguntarse cómo deciden los individuos interactuar para crear rutinas. Sería muy fácil aceptar la idea de que las rutinas surgen una vez que la organización o institución se ha formado y empieza a funcionar, pero la decisión inicial de institucionalizar merecería un tratamiento más riguroso en la teoría. En cierto modo, el proceso de institucionalización parece darse en dos etapas. En la primera debe haber una decisión consciente de crear una organización o institución para determinado propósito. La segunda etapa sería entonces mejorar la institución a lo largo del tiempo e insuflarle ciertos valores.

Desde luego, siempre existe la posibilidad de que se produzca una desviación sustancial de los valores, ya que los fundadores originales deben poner en ejecución sus ideas dentro del contexto de una estructura organizacional en desarrollo. Este proceso de implementación requiere interacciones con otros individuos y por ello es de esperar cierto desplazamiento de los valores, a menos que existan claros medios de control sobre los miembros. No importa cuán cuidadosa sea la selección que se haga, habrá sin duda algunas diferencias de valores y percepciones. Y esas diferencias influirán sobre la manera en que se interpreten los valores institucionales y generarán un proceso político que producirá ciertas modificaciones en la constelación inicial de valores institucionales.

El cambio institucional

March y Olsen y sus seguidores tienen más en claro cuáles son las pautas de cambio dentro de las instituciones una vez que se han formado (1989; Brunsson y Olsen, 1993) que cómo se dan los procesos iniciales de formación. De hecho, la lógica del cambio en las instituciones es uno de los componentes más fuertes y persuasivos de su argumentación (véase sobre todo Brunsson y Olsen, 1993). Las tesis de March y Olsen sobre el cambio y la adaptación se apoyan en su trabajo anterior, incluyendo el famoso método para la toma de decisiones llamado «del

cubo de la basura» (Cohen, March y Olsen, 1972). Este método propicia el concepto de que las soluciones pueden ir en busca de los problemas para resolverlos, y de que las instituciones necesitan disponer de un reservorio de respuestas a las que puedan echar mano cuando se advierta la necesidad de ajustar políticas. La fundamentación del enfoque es que las instituciones tienen una serie de respuestas de rutina ante los problemas e intentan usar las respuestas conocidas antes de buscar alternativas que se aparten de los valores básicos. Los cambios institucionales que se ponen en práctica, de este modo, se adaptan a la lógica de lo adecuado, y aquellos valores institucionales desempeñan la valiosa función de limitar la gama de la búsqueda de alternativas políticas («racionalidad limitada») para la institución (véase también Cyert y March, 1963). La lógica del cubo de la basura sostiene también que rara vez el cambio se da como evento planificado, sino más bien como el producto de la confluencia de varias corrientes de actividad y de oportunidades para la acción dentro de la institución.⁹

La bibliografía sobre institucionalismo normativo apunta a la existencia de varios estímulos para el cambio, pero se concentra sobre los procesos de aprendizaje como medio principal para la adaptación (véase también Olsen y Peters, 1996). El argumento básico es que, a través de un proceso de aprendizaje, las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas. Los cambios en el entorno constituyen un conjunto de oportunidades para la institución, como también una amenaza para las pautas de comportamiento establecidas. Además, este enfoque señala la índole casi aleatoria del cambio en las organizaciones públicas, en contraste con los programas de reformas altamente deliberados asumidos por otras visiones de las instituciones, especialmente las basadas en la elección racional (véanse pp. 71 y ss.).

Por último, dentro de esta perspectiva el cambio institucional no es necesariamente funcional, sino que las instituciones públicas pueden leer mal las señales emitidas por la sociedad y responder de un modo disfuncional. No obstante, teniendo en cuenta el modelo adaptativo propuesto, las instituciones tendrán reiteradas oportunidades de ajustar su comportamiento. La base normativa de la institución es una importante fuente de orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuáles no lo son, de modo que no haya necesidad de calcular ampliamente los resultados, como sería el caso según la «lógica del conse-

cuencialismo». Aunque la lógica del cambio está bien explicada, parece existir cierta tendencia a reificar las instituciones y a adscribir a la colectividad la capacidad de elección.

En otra obra Brunsson y Olsen (1993) encararon la cuestión de la reforma en las organizaciones e instituciones. Estos autores se concentran en el papel de los valores en el cambio organizacional (véase también Brunsson, 1989; Brunsson, Forssell y Windberg, 1989). Brunsson y Olsen sostienen que mientras mayor sea el grado de ruptura entre los valores profesados por una institución y su comportamiento real, y entre los valores sostenidos por la sociedad circundante y el comportamiento de la institución, más probable será el cambio. Además, según esta perspectiva, rara vez el cambio es el ejercicio racional, planificado que se encuentra en los planes estratégicos, sino que más bien tiende a ser emergente y más orgánico.

En resumen, pese a sus capacidades descriptivas, el enfoque institucionalista normativo parece tener dificultades para explicar de dónde salen las instituciones. Esta cuestión no es trivial. Si el enfoque institucionalista ha de brindarnos una alternativa válida para explicaciones más individualistas y deliberadas de la vida política, entonces debe ser capaz de decir cómo nacen las instituciones, que tan importantes son para la teoría. Por otra parte, una vez creadas, debe haber una lógica clara para el cambio. El enfoque describe bien el proceso de cambio, pero tiende a reificar la institución como elemento dinámico de los cambios.

La reacción individual e institucional

La siguiente pregunta importante es: ¿cómo se vinculan los individuos con las instituciones? Las explicaciones institucionales, aunque concebidas como alternativas a las explicaciones individualistas de los eventos políticos, deben contener cierto mecanismo para relacionarse con el comportamiento individual. Y esto se aplica en ambas direcciones. Es decir, debe haber un mecanismo a través del cual la institución moldee el comportamiento de los individuos, y debe haber un mecanismo a través del cual los individuos sean capaces de formar y reformar las instituciones. A menos que se pueda lograr que la vinculación sea clara, las instituciones seguirán siendo entidades abstractas y tendrán poca relación con el comportamiento político.

Esta cuestión es otra formulación de una estructura conocida: la cuestión de la agencia en teoría social (Dessler, 1989). Es decir: ¿podemos explicar el comportamiento de los individuos por las estructuras dentro de las cuales funcionan o debemos observar la acción individual para explicar el comportamiento de las estructuras? También en este caso es evidente que estas interacciones no necesariamente son unidireccionales. Giddens (1981, 1984; véase también Sewell, 1992) ha sostenido que estas relaciones son «duales», con lo que quiere decir que existe una causalidad recíproca entre agente y estructura. Ello implica, a su vez, un constante proceso dinámico que vincula estos dos componentes básicos de la teoría social, como asimismo la idea de que las instituciones no pueden dejar de ser un medio para vincular a los individuos con los elementos más formales de la vida social.

Está claro, además, de qué modo las instituciones afectan el comportamiento individual en el institucionalismo normativo. Las instituciones tienen una «lógica de lo adecuado» que define qué comportamiento es adecuado para los miembros de la institución y cuál no lo es. Algunas instituciones, por ejemplo los mercados (Eggertsson, 1990), suelen tener una lógica del consecuencialismo —o, en términos muy generales, utilitarismo— que complementará, pero no reemplazará, a la lógica de lo adecuado. Por ejemplo, aun en los mercados más implacables, hay reglas y prácticas aceptadas, y algunas prácticas que no serían aceptables. Los miembros de esa institución violan esas normas a costa de su propio riesgo, aun cuando se supone que la ganancia es la preocupación dominante en este esquema consecuencialista. Un comerciante que viola las reglas del mercado se arriesga a ser excluido de posteriores transacciones, así como un miembro del Parlamento que viola normas acerca de la lealtad partidaria puede ser expulsado del partido parlamentario.

Para que esta lógica de lo adecuado sea eficaz debe existir cierta forma de imposición. Como ya se señaló, la mayoría de las instituciones poseen tales medios, aun cuando no posean medios formalizados para juzgar o sancionar. Siempre hay medios informales a través de los cuales se puede presionar a los miembros para que se sometan a las normas. Hasta cierto punto, la justificación para postular la necesidad de una base normativa para las instituciones es que en las instituciones eficaces los procesos de sanción y puesta en vigor se construyen dentro de las estructuras mismas y a través de la socialización, en vez de

hacerlo por medio de un mecanismo externo de imposición. En su forma extrema esto podría ser visto como parte de la autocrítica de los Guardias Rojos durante la Revolución Cultural en China (Lin, 1991; véase también White, 1989), y en una versión menos extrema podría observarse en la confesión en ciertas comunidades religiosas y en los códigos de honor de las academias militares (Comisión sobre las Fuerzas Armadas, Senado de los EE. UU., 1976, 1994).¹⁰ Numerosos estudios de la organización informal que opera menos *in extremis* destacan la existencia de medios capaces de lograr, tranquila pero eficazmente, la conformidad con las normas del grupo.

La separación de las instituciones del resto de la sociedad parece ser un elemento importante en la definición de las instituciones y también en su capacidad de imponer sus normas. La condición de asociado a una institución suele ser un bien valioso para quienes se incorporan a ella. Lo es, por ejemplo, en el caso de las instituciones aditivas cuando los miembros dependen de su condición de miembros para su subsistencia. También suele ser este el caso para muchas instituciones integradoras, como iglesias y hasta grupos sociales, de las cuales los individuos derivan buena parte del sentido de su vida. Hasta las organizaciones que actúan dentro de la burocracia pública, normalmente consideradas el lugar menos interesante del mundo para pasar la vida, suelen significar mucho para sus miembros, de modo que la privación de ese vínculo les impondría determinados costos.

Aunque es evidente que las instituciones pueden moldear la conducta de los individuos, el proceso recíproco no es tan claro. En los casos extremos, el líder de una institución, especialmente una institución pequeña y jerárquica, puede producir un cambio manifiesto en el comportamiento de la institución. Pero aun entonces la aceptación puede deberse sólo a razones instrumentales y no a cambios reales en los valores que apuntalan el comportamiento. Cuando ello es así, en términos institucionalistas no puede haber habido ningún cambio significativo. Es importante señalar aquí hasta qué punto algunos «gurús de la gestión», sobre todo Peters y Waterman (1982), dan por sentado que la mejor manera de cambiar el comportamiento de las firmas del sector privado es cambiar sus valores. Y no sólo eso: también suponen que esos cambios son relativamente fáciles de producir.

Hay otro aspecto que es aun más interesante e importante: cómo los individuos que no se encuentran en posiciones formales de control

pueden iniciar cambios duraderos dentro de una institución. La bibliografía sobre cultura organizacional puntualiza también que es improbable que las culturas de las organizaciones o instituciones sean uniformes. Como ya se señaló anteriormente (véanse pp. 50-52), las culturas ortogonales dentro de cualquier organización pueden ser fuente de visiones alternativas y de una «lógica de lo adecuado» también alternativa, y además suelen estar asociadas no sólo a individuos sino también a ideas e intereses. Por ejemplo, las organizaciones militares pretenden suprimir el disenso interno, pero con frecuencia no pueden sojuzgar a líderes «ortogonales», como Charles de Gaulle con su interés por los vehículos blindados (Doughty, 1985) o Billy Mitchell con su interés por el poderío aéreo (Gauvreau y Cohen, 1942). Estas múltiples culturas suelen significar un desafío para el liderazgo y, por ende, la política interorganizacional normal puede producir cambios dentro de la institución.

Dado que desde esta perspectiva¹¹ las instituciones se basan en gran medida en el acatamiento y la conformidad, una fuente de cambio es la disconformidad. Entre los relatos más interesantes de esta producción de cambio institucional por tal método figuran las campañas de resistencia no violenta del Mahatma Gandhi en la India (Borman, 1986) y de Martin Luther King en el Sur de Estados Unidos (Branch, 1988). En ambos casos se lograron transformaciones fundamentales de instituciones sociales y legales, mediante el simple método de no acatar muchas reglamentaciones del orden político existente. Esa resistencia fue reforzada con reclamos morales y religiosos y legitimada por la modalidad no violenta con que se llevó a cabo. Estos son los casos extremos, pero dentro de situaciones más corrientes los miembros de instituciones diversas también lograron el cambio simplemente no aceptando el statu quo.

Otra vía para generar cambio dentro de una institución es la acción de liderazgo de los individuos. En este caso nos referimos, o bien a la capacidad de un individuo que desempeña un rol nominal de liderazgo (especialmente dentro de una institución grande), o bien a un individuo dotado de una excepcional capacidad personal para producir un cambio institucional. Pocos dirigentes han sido capaces de reformular una institución en la forma en que Margaret Thatcher reformuló el gobierno británico (Marsh y Rhodes, 1992b; Gamble, 1994). Thatcher ocupó el cargo de primera ministra, pero la mayoría de sus cole-

gas de idéntico rango no fueron capaces de producir un cambio en los valores institucionales tan duradero como el que ella produjo.

Por último, el vínculo entre la institución y los individuos puede lograrse a través del cambio que se opera en los individuos que son reclutados por las instituciones. Por ejemplo, desde la década de 1970 en adelante las organizaciones militares de todo el mundo se vieron obligadas a reaccionar ante los cambios producidos en los valores de sus jóvenes reclutas. Aconteció que simplemente la manera tradicional de ejercer el mando y la autoridad en el ejército dejó de ser efectiva para motivar y controlar a una nueva camada de jóvenes que crecieron con más valores participativos y democráticos (Inglehart y Abramson, 1994). Muy pronto los oficiales del ejército descubrieron que podían generar los niveles deseados de desempeño de las tropas usando formas muy diferentes de dirección (Clotfelter y Peters, 1976). En este caso la institución cambió gradualmente en vez de intentar modificar las pautas sociales que se estaban arraigando en su «materia prima».¹² En una situación tal vez menos extrema, el Congreso de los Estados Unidos ha tenido que cambiar significativamente para adaptarse al comportamiento de los nuevos legisladores que ingresaron en 1994 y que en su mayoría no estaban dispuestos a aceptar las prácticas convencionales dentro de la legislatura (Aldrich y Rohde, 1997). La norma que establecía que los nuevos legisladores, especialmente los senadores, debían ser vistos pero no oídos ha sido severamente cuestionada,¹³ y además se ha alterado el estilo general de interacción dentro del Congreso.

Una última observación acerca de las interacciones entre el individuo y las instituciones dentro del contexto del institucionalismo es que las instituciones siempre intentan perpetuarse, de modo que a lo largo del tiempo suelen endurecer su perfil de valores. Por ejemplo, en Estados Unidos hay dos organizaciones que están vinculadas con la política anti-monopolio: la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission* [FTC]) y la División Anti-Monopolio (*Anti-Trust Division* [ATD]) del departamento de Justicia. Si bien en muchos casos administran las mismas leyes, estas organizaciones se han ido separando con el transcurso del tiempo. Dentro de la FTC el pensamiento institucional empezó a estar dominado por los economistas y la lógica de la economía, mientras que la ATD reclutó sobre todo abogados, en parte debido a que forma parte de una organización legal más amplia. Las normas para la afiliación y los valores que aportan los afiliados por su formación

académica cristalizan las pautas de pensamiento y acción dentro de cada organización.¹⁴

El diseño institucional

Si en la perspectiva normativa sobre las instituciones hay una desarrollada concepción de cambio, la capacidad de esa versión del institucionalismo para comprender y orientar el diseño de las instituciones será sumamente débil. Tal vez esta deficiencia sea de esperar, dada la naturaleza más adaptativa y evolutiva de la teoría. Mientras que el instrumentalismo inherente a los enfoques basados en la elección racional (véanse pp. 92-96) hace que el diseño sea relativamente sencillo, la base de valor de las instituciones pensadas dentro de esta perspectiva hace al diseño más difícil y menos seguro.

El diseño de instituciones desde una perspectiva normativa implica la aplicación de una suerte de plantilla o modelo prescriptivo. Anteriormente, al exponer la formación inicial de las instituciones, señalamos que si bien puede haber un formato de diseño en la conciencia de los fundadores, la naturaleza de las instituciones en el modelo de March y Olsen implica que, en realidad, ese formato no puede ser ejecutado. Aunque se intentara implementar esa plantilla, sería preciso hacerlo en una forma muy modificada, debido a la naturaleza casi inherentemente evolutiva de las instituciones en esta teoría. Así, el diseño (ya en la etapa inicial o en un rediseño) puede no producir lo que los autores deseaban.

Esta dificultad para ejecutar un diseño organizacional claro aparece hasta cierto punto en todos los abordajes del diseño institucional, pero en la versión normativa de la teoría este desalentador resultado es casi inevitable.¹⁵ Pocas instituciones políticas son capaces de moldear el comportamiento de sus miembros en la dirección exacta en que esperarían hacerlo los autores del diseño. Con el transcurso del tiempo el proceso de hacer confluir a los individuos y las instituciones puede hacerse más fácil, dado que siempre habrá una cierta dosis de socialización de previsión. Es decir, que la naturaleza de una institución llegará a ser del conocimiento público y los futuros miembros sabrán así a qué atenerse y no se asociarán a menos que concuerden con la «lógica» de la institución.

Los límites de la explicación

No es sorprendente entonces que esta versión del nuevo institucionalismo haya recibido fuertes críticas. Una buena parte de esas críticas provinieron de los adversarios naturales de la tendencia, por ejemplo, los teóricos de la elección racional (Sened, 1991; Dowding, 1994). Los críticos sostienen que, a diferencia de sus explícitas postulaciones sobre el comportamiento humano, en la versión normativa del institucionalismo hay muy poca o ninguna argumentación explícita sobre ese punto. Por otra parte, su individualismo metodológico los lleva a pensar que un método de análisis que carezca de tal fundamento no puede ser capaz de explicar el comportamiento.

Sin embargo, también han surgido críticas desde el campo de los estudiosos, de quienes hubiera sido de esperar que se mostraran más benévulos con los propósitos generales de la teoría. Sin embargo, ellos creen que, como medio para explicar los fenómenos políticos, la teoría tal como está presentada adolece de fallas que le son inherentes. Muchas de las críticas al nuevo institucionalismo basado en los valores se concentran en la lógica interna de la teoría, mientras que otras concentran su atención en su capacidad para explicar los fenómenos políticos de una manera que va más allá de las convicciones individuales de los investigadores responsables de la creación de la teoría y de la propagación de su uso.

El principal reparo que se hace a este método es que en lo fundamental no es refutable. Es decir, que los criterios adoptados para explicar la existencia de una «lógica de lo adecuado» dentro de una institución son tan vagos como para que resulte difícil decir que no existían anteriormente y que no influyeron sobre el comportamiento de los miembros de la organización. Así como se podría decir que la teoría racional no es refutable —ya que sostiene que los individuos en cuestión están actuando racionalmente y que los observadores externos no comprenden sus premisas—, también se podría sostener que los miembros de una institución actúan meramente según su propia interpretación de los valores institucionales. Por otra parte, como ya hemos señalado, la mayoría de las instituciones tienen múltiples conjuntos de valores y un individuo puede escoger entre ellos y también interpretarlos, de modo que las aparentes discrepancias puedan resolverse.

Otra línea dentro de las críticas es la que argumenta que, al poner tanto énfasis en el rol de las instituciones y en la «lógica de lo adecua-

do», March y Olsen han eliminado totalmente la toma de decisiones del proceso (Dowding, 1994, p. 111). El razonamiento es que, aun cuando las instituciones en efecto restringen la elección, siempre habrá en la práctica alguna oportunidad de violar las normas o de interpretar de otro modo los valores institucionales o, en última instancia, de ejercitar el juicio individual. March y Olsen sostenían que el análisis de la elección racional hacía demasiado autónomos a los individuos, pero sus críticos dicen que ellos eliminaron totalmente la agencia humana de la toma de decisiones políticas.

La crítica de Dowding es, en cierto modo, una interpretación demasiado simple de la argumentación de March y Olsen, pero hasta un crítico que simpatice con la teoría puede llegar a preguntarse cómo funcionan en este análisis la autonomía de los individuos y la autonomía de las instituciones. Esto es especialmente pertinente cuando la lógica de lo adecuado de la institución entra en conflicto con los valores individuales o profesionales. Por ejemplo, los valores médicos tradicionales, que postulan la prioridad del interés del paciente, entran en conflicto con la «lógica de lo adecuado», que se rige por principios económicos, como sucede en las organizaciones de atención de la salud administradas por empresas (Mechanic, 1996). En tales casos los médicos como individuos deben decidir qué conjuntos de valores abrazarán.

La buena institución

Finalmente llegamos a preguntarnos qué es lo que constituye una «buena institución» según la concepción normativa del nuevo institucionalismo. Teniendo en cuenta la base normativa explícita de este enfoque de las cuestiones institucionales, la pregunta parece justificada, pero la respuesta no es fácil. Desde una perspectiva normativa, el foco de las instituciones está más bien en el uso de normas internas para definir la institución en sus propios términos, que en el uso de normas externas para evaluar su desempeño o para evaluar aquellas normas estándares. Así, en gran medida las versiones utilitarias de la ciencia política, tan fuertemente criticadas por los nuevos institucionalistas, brindaban una evaluación normativa de las instituciones que era más clara, aunque tal vez insuficiente.

Una vez expresado lo que antecede, podemos analizar el modelo evaluativo que existe dentro de la versión normativa del nuevo institu-

cionalismo. En primer lugar, el énfasis sobre la integración normativa y la creación de valores colectivos dentro de una institución u organización otorga una manera de enjuiciar su éxito. El problema es que este modelo de evaluación es fundamental para la conceptualización y definición de una institución según el modelo normativo. Por lo tanto, ese criterio evaluativo podría convertirse en una simple dicotomía de éxito o fracaso, con pocas posibilidades de medir los grados de éxito. Por lo tanto, si dentro de una organización no se crea un sistema de valores comunes, no podrá afirmarse que la organización exista realmente.

Si buscamos una evaluación más sensible de la calidad de una institución, podemos preguntarnos en qué medida dentro de la organización se crea o se ha creado una ética común, y de qué manera esa ética opera entre los miembros de la organización. Como ya señalamos, la bibliografía sobre cultura organizacional (véase también Morgan, 1997) sostiene que hay culturas diversas y que esas culturas pueden coexistir dentro de una sola institución. Esto plantea la posibilidad de que la socialización incompleta de los miembros caracterice a algunas, si no a todas, las instituciones. Si, por lo tanto, la creación de un sistema de valores comunes —una «lógica de lo adecuado» que sea común a todos— es la mejor manera de comprender una institución, entonces la amplitud de las variaciones dentro de esa cultura puede utilizarse para medir el éxito relativo de la institución y el proceso mismo de institucionalización.¹⁶

Podríamos profundizar aún más y preguntarnos si la cultura interna que fue creada es adecuada para los desafíos que enfrenta una institución y para las tareas que debe desempeñar. Es probable que en el transcurso del tiempo se desarrolle en las culturas cierta inconsecuencia, mientras la institución recrea un sistema de valores interno que es incompatible con un entorno que ha cambiado. Algunos de los ejemplos máximos de culturas disfuncionales que se perpetúan surgen de las organizaciones militares y la tendencia de los generales a librar la última guerra. No obstante, la incapacidad de adaptarse no se limita a las organizaciones militares, ya que el «aprendizaje miope» (Levinthal y March, 1994) o «aprendizaje patológico» (Olsen y Peters, 1996) ha sido identificado en gran número de ambientes organizacionales. Esto añadiría un elemento de desempeño más directo a la discusión de las instituciones, algo similar al proyecto de los «institucionalistas empíricos».

Resumen

El nuevo institucionalismo comenzó con los intentos de March y Olsen de recrear o salvar su versión de la ciencia política. Estos autores creían que su enfoque preferido de la disciplina estaba amenazado por las incursiones de explicaciones tanto económicas como socio-psicológicas de los problemas políticos. Ambas alternativas ponían de relieve el papel del individuo en la toma de decisiones políticas y tendían a conceptualizar al individuo como actor autónomo. La naturaleza autónoma de la acción era más evidente en los modelos económicos, pero también lo era en los enfoques conductistas.

La perspectiva de March y Olsen proponía varios importantes componentes teóricos para la ciencia política como disciplina. Uno de tales elementos era el retorno a sus raíces institucionales y a un sentido de que las raíces del comportamiento político son colectivas y no individuales. En su modelo los individuos son importantes y, en última instancia, deben hacer las elecciones, pero esas elecciones están en gran medida condicionadas por su pertenencia a una serie de instituciones políticas. En este enfoque el problema estructura-agencia se resuelve a través de la aceptación del individuo y de su capacidad para interpretar los valores de las instituciones.

Un segundo elemento decisivo del análisis de March y Olsen es que la base del comportamiento en las instituciones es más normativo que coercitivo. En vez de guiarse por reglas formales establecidas, los miembros de instituciones son más influidos por los valores contenidos dentro de las organizaciones. Como ya hemos señalado, aunque este elemento normativo de la teoría de March y Olsen es atractivo, sigue constituyendo también una grave debilidad en términos teóricos, ya que puede tornar irrefutable la teoría. No existe un medio independiente de dilucidar si fueron los valores los que produjeron los comportamientos, y tampoco existe una manera segura de argumentar que los valores no están en la raíz misma del comportamiento.

Notas

1. La caracterización de Almond (1988), quien habló de una «disciplina dividida» es aún más adecuada, debido a la continua y creciente influencia del institucionalismo.

2. En función del esquema de análisis organizacional de Etzioni esto podría ser una interacción «calculadora» del individuo con la organización.

3. Al igual que otras versiones de la «gestión de las relaciones humanas», este enfoque contiene la posibilidad de ser manipulador, pero quizá sea aun más normativo y humano que la gestión jerárquica tradicional.

4. Los teóricos de la elección racional podrían muy bien explicar la conducta de los soldados como la voluntad de afrontar la muerte probable en combate como un trueque por la muerte cierta que les esperaba si desobedecieran las órdenes recibidas. O suponer que esos individuos asignan un valor muy alto al hecho de no mostrarse cobardes. Así considerada la cuestión, su comportamiento se torna «racional» sólo cuando se comprende el mecanismo de castigos y recompensas.

5. Una excepción posible sería la de las «instituciones totales», pero aun en tales casos los internados son capaces de definir algunas esferas de elección personal (Goffman, 1961).

6. Por ejemplo, la extensa bibliografía sobre «organización informal» que existe dentro de las organizaciones formales puntualiza cuán importantes para explicar el comportamiento son las normas que suelen estar reñidas con las normas formales.

7. Como haremos notar más adelante, esto se aplica a todas las manifestaciones de institucionalismo que provienen de la tradición sociológica. Pedersen (1991, pp. 132-134) propone una discusión a fondo de esta cuestión.

8. No obstante, los institucionalistas de la elección racional podrían sostener que esta norma para votar es racional y no meramente tradicional (Buchanan y Tullock, 1962). Sería simplemente un medio de disminuir los costos totales dentro de una organización.

9. Kingdon (1994) tiene una idea similar acerca de la convergencia de tendencias para la formación del programa de trabajo.

10. Estos valores han declinado notablemente en la Academia Naval de Estados Unidos y tal vez también en otras instituciones militares. Esta declinación puede ser considerada como un proceso de desinstitucionalización, especialmente dentro de un marco normativo.

11. Esta importancia del acatamiento se advierte también en algunas versiones de las perspectivas basadas en la elección racional, por ejemplo, la basada en las reglas (véanse pp. 79-80).

12. Hubo un cambio similar cuando el ejército estadounidense empezó a incorporar mujeres a los grupos de combate, en vez de seguir confinándolas en los tradicionales puestos de enfermeras, empleadas y mecanógrafas. Las mujeres aportaron nuevos valores acerca de las organizaciones y hasta acerca de la violencia, y esos valores debieron ser aceptados dentro de las organizaciones existentes.

13. Esta no fue la primera vez. Cuando Shirley Chisholm fue elegida como legisladora, en la década de 1960, se negó a aceptar su asignación a la comisión de Agricultura y cuestionó el sistema de distribución por comisiones. Agricul-

tura era un destino prestigioso para una legisladora que se iniciaba, pero carecía de importancia para los partidarios de Chisholm en Harlem.

14. La argumentación que justifica esa situación es que, para el área política, la redundancia puede ser funcional en vez de disfuncional (Landau, 1969; Bendor, 1985). Teniendo las percepciones alternativas de todas las cuestiones se puede tener mayor certeza de que todos los casos de comportamiento monopólico serán llevados a las cortes de justicia.

15. De hecho, este realismo puede ser una ventaja del enfoque, y no una falla.

16. Dada la influencia de Philip Selznick (1949; véanse pp. 26-27) sobre este cuerpo de bibliografía, la creación de ese sistema de valores comunes puede ser vista como una medida del éxito del liderazgo de la institución. Asimismo, Barnard le atribuyó al liderazgo la responsabilidad de la creación de la cultura común.

Teoría de la elección racional y teoría institucional

El segundo abordaje de las instituciones que examinaremos es en gran medida la antítesis del primero. Indudablemente, la creciente preponderancia de las teorías de la elección racional en la ciencia política fue una motivación importante, que llevó a March y Olsen a abogar por su versión normativa del nuevo institucionalismo. Teniendo en cuenta que la teoría de la elección racional depende de las decisiones individuales que maximizan la utilidad, parecería que el intento de vincular esa teoría con las instituciones y las influencias restrictivas de las instituciones sería contradictorio e inapropiado. Pese a la base individualista que sustenta su enfoque analítico, los institucionalistas de la elección racional han comprendido claramente que la mayor parte de la vida política transcurre dentro de las instituciones (véase Tsebelis, 1990) y que, para ser capaces de brindar una explicación amplia de la política, sus teorías deben abordar la índole y el rol de las instituciones políticas. Así, ha habido un florecimiento de la bibliografía de la elección racional sobre las instituciones políticas, incluyendo las legislaturas (McCubbins y Sullivan, 1987; Shepsle y Weingast, 1995; Tsebelis y Money, 1997), gabinetes o consejos de ministros (Laver y Schofield, 1990; Laver y Shepsle, 1995) y burocracias (Johnson y Libecap, 1994; Wood y Waterman, 1994).

Además, las teorías de la elección racional deben ser también capaces de abordar el estudio de ciertas instituciones más amorfas, como el sistema legal (Posner, 1986; Robinson, 1991) y los sistemas electorales (Rae, 1967; Taagapera y Shugart, 1989), a fin de tener la amplitud y el poder de análisis que sus partidarios sostienen que poseen. Ya hemos puntualizado que el término «institución» significa cosas diversas para las diferentes personas, y que estas estructuras y conceptualizaciones menos formalizadas son fundamentales para el mantenimiento de la sociedad. Algunos teóricos de la economía (Becker, 1986) hasta han llegado a aplicar el análisis de la elección racional a instituciones sociales como el matrimonio. Aunque las predicciones de los análisis de la elección racional rara vez son verificadas directamente (pero véase Coneybeare, 1984; Hood, Huby y Dunsire, 1984; Wood y Waterman, 1994), sus discusiones más formalizadas son capaces de proveer interesantes formulaciones de la naturaleza de las estructuras sociales y del comportamiento de los individuos dentro de esas estructuras.

A pesar de las posibles contradicciones (al menos según March y Olsen), existen varios enfoques diferentes de las instituciones, que dependen de la lógica implícita en los enfoques basados en la elección racional. Dunleavy (1991, pp. 1-2) compara «elección pública institucional» con «elección pública de los primeros principios», pero la lógica fundamental es la misma para ambas tendencias.¹ Más recientemente, Keman (1996b) hizo, en cierto modo, la misma distinción, argumentando en favor de la utilidad de la «elección racional institucional», y Fritz Scharpf (1997) ha escrito sobre el «institucionalismo centrado en el actor». En todos estos enfoques teóricos las instituciones son interpretadas como conjuntos de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un «espacio político» dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes. Así, en estos modelos se espera del político individual que actúe con miras a maximizar el beneficio personal, pero sus opciones están inherentemente restringidas debido a que los políticos operan dentro del conjunto de reglas de una o más instituciones.² Así, a diferencia de algunos aspectos de la teoría institucional, en este enfoque aparecen actores bien definidos, y no sólo un conjunto de reglamentaciones y normas.

Ya se los defina o no específicamente como institucionales, los diversos enfoques de las instituciones según la teoría de la elección racional exhiben las mismas características de conducta egoísta que se

encuentran en los enfoques basados en la elección racional que se ocupan de otros aspectos del comportamiento político. Sin embargo, las variantes institucionales del enfoque concentran su atención sobre la importancia de las instituciones como mecanismo para canalizar y constreñir la conducta individual. El argumento básico de los métodos basados en la elección racional es que la maximización del beneficio seguirá siendo la principal motivación de los individuos, pero que esos individuos pueden llegar a darse cuenta de que sus objetivos pueden ser alcanzados más eficazmente a través de la acción institucional y descubrir que su conducta es moldeada por las instituciones. Así, desde este punto de vista los individuos eligen racionalmente verse hasta cierto punto constreñidos por su afiliación a las instituciones, sea tal afiliación voluntaria o no.

Una importante diferencia entre la elección pública institucional y otras versiones de la teoría es la fuente de las preferencias y definiciones de los intereses personales. Para la mayoría de los teóricos de la elección racional esas concepciones son exógenas a las teorías y tienen escasa o ninguna importancia para los teóricos. Sin embargo, las versiones institucionales de la teoría deben ocuparse de la manera en que individuos e instituciones interactúan para crear preferencias. La argumentación sostiene que, si bien los individuos pueden participar en una institución (incluyendo, por ejemplo, al mercado, que es supuestamente favorable a la maximización del beneficio individual), también deben aprender cuanto antes normas más flexibles y aceptar los valores institucionales, si es que desean tener éxito en esa institución (North, 1990). A medida que las instituciones se hacen más eficientes, se tornan más capaces de moldear las preferencias individuales, a veces aun antes de que se incorporen formalmente a la institución. En la elección racional institucional algunas preferencias, por ejemplo, una tendencia general hacia la maximización de la utilidad, parecen ser exógenas, mientras que ciertas preferencias pueden ser endógenas a la organización.

La racionalidad de las instituciones

La aparente contradicción que existe en el institucionalismo de la elección racional se resuelve en la práctica, entre otras razones, porque los

individuos comprenden que las reglamentaciones institucionales condicionan también a sus competidores en el juego de maximización en que creen estar participando (Weingast, 1996). Dentro de las instituciones puede surgir una reglamentación que estructura el comportamiento y establece los límites de la aceptabilidad. Y, en última instancia, la existencia de esas reglas beneficia a todos los participantes, y quizá también a la sociedad en su conjunto. Las instituciones son capaces de producir cierta predecibilidad y regularidad de resultados que beneficia a todos los participantes de una institución, así como esclarece la probable gama de decisiones que está a disposición de los actores sociales no directamente involucrados en el proceso de determinada organización. Así, las empresas pueden beneficiarse con un régimen regulador establecido por el gobierno, aun cuando puedan cuestionar algunas restricciones.³

Esta capacidad de producir racionalidad colectiva a partir de las acciones racionales individuales que, sin la presencia de las reglas institucionales, podrían generar una irracionalidad colectiva constituye un rasgo fundamental del enfoque institucionalista de la elección racional. Por cierto, al mismo tiempo que es un mecanismo para comprender la naturaleza de las instituciones —como acontece en la mayoría de las otras versiones del institucionalismo—, este cuerpo de bibliografía exhibe un manifiesto interés en la manipulación y el diseño de las instituciones. A diferencia de los otros enfoques del institucionalismo, la escuela de la elección racional da por sentada la existencia de un elemento comportamental —la maximización individual— y señala que esa maximización individual producirá algún comportamiento disfuncional, como la indisciplina y la falta de cumplimiento de las obligaciones. Entonces esta tendencia diseña instituciones que utilizarán la conducta de esos individuos para producir resultados socialmente más convenientes.

La reconocida capacidad de las instituciones para limitar la conducta individual brinda también a los analistas de la elección racional un importante medio de acceso para abordar el diseño institucional (véase más abajo). A diferencia de la mayoría de los analistas del institucionalismo, cuando se disponen a manipular las estructuras políticas, los teóricos de la elección racional tienen en mente una teoría explícita de comportamiento individual. Así, estos teóricos pueden apoyar el desarrollo de las instituciones que poseen incentivos (positivos y negativos)

que podrían, al menos dentro de los parámetros de su teoría, producir el modelo de resultados comportamentales buscados por los diseñadores. Dentro de este enfoque las instituciones son consideradas en general como conjuntos de motivaciones positivas (incitaciones) y negativas (reglamentaciones) para los individuos, con la maximización del beneficio individual como fuente de la dinámica del comportamiento dentro de los modelos.

Diversas manifestaciones del institucionalismo de la elección racional

Hasta ahora hemos examinado la teoría de la elección racional como si fuera una entidad única. Sin embargo, dentro de la elección racional hay una gran diversidad de puntos de vista sobre las instituciones, pese a la tendencia de algunos críticos a agruparlos como si fueran uno solo (Green y Shapiro, 1994; Rothstein, 1996). Principalmente, discutiremos los modelos de instituciones basados en la relación jefe-agente, los modelos basados en la teoría del juego y los modelos basados en las reglamentaciones, considerándolos componentes del enfoque general de la elección racional.

Pese a las importantes diferencias internas entre los enfoques que hemos expuesto, estos modelos contienen ciertas similitudes fundamentales. Entre ellas se cuentan:

a) *Un conjunto de supuestos comunes.* Todas las variantes de la versión de la elección racional del institucionalismo dan por sentado que los individuos son los actores centrales en el proceso político y que actúan racionalmente para maximizar el beneficio personal. Así, desde esta perspectiva, las instituciones son conjuntos de reglamentaciones que moldean la conducta individual, pero los individuos reaccionan racionalmente ante los incentivos y restricciones establecidos por esas reglas. Además, se espera que la mayoría de los individuos respondan de la misma manera a los incentivos.

Según se desprende del análisis que antecede, las instituciones se definen por reglas y por conjuntos de incentivos. Esto tiene cierta vinculación con el concepto de que las instituciones se definen por valores, pero el mecanismo de acatamiento que se pretende imponer es al-

go diferente. Mientras que dentro del institucionalismo normativo el acatamiento es moral y normativo (véase Etzioni, 1963), en la versión de la elección racional es más calculador. Según la terminología usada por Scott (1995a), la mayor parte del análisis racional suele ser «regulador», en vez de «normativo» o «cognitivo».⁴

b) *Un conjunto de problemas comunes.* Como ya se señaló, los enfoques basados en la elección racional se ocupan de las diversas maneras de restringir la variabilidad del comportamiento humano y tratan de resolver algunos de los problemas clásicos que se presentan en la toma de decisiones colectivas políticas o de otra índole (Bates, 1988). La mayoría de los enfoques de elección racional intentan resolver el «problema de Arrow» (1951; 1974), que consiste en analizar cómo los grupos de personas pueden tomar decisiones que satisfagan las condiciones de una función de bienestar social sin imponer esa función por medio de la autoridad.⁵ Las instituciones crean lo que Shepsle (1989) denominó «equilibrio inducido por la estructura» a través de sus reglamentaciones sobre la votación, de modo que ciertos tipos de resultados son más probables que otros.

El otro problema común a todas las instituciones basadas en la perspectiva de la elección racional es la coordinación y control de la burocracia pública. La teoría plantea que no es fácil asegurarse de que tanto las organizaciones como los burócratas individuales acaten los deseos de los líderes políticos. La tarea básica del diseño institucional, por lo tanto, llega a ser desarrollar configuraciones de instituciones que aseguren la aceptación por parte de sus miembros de los deseos de sus «jefes» (Horn, 1995).

c) *Una tabla rasa.* A diferencia de otros modelos de instituciones que aquí se discuten, la perspectiva de la elección racional da por sentado que las instituciones se forman partiendo de una tabla rasa. Los resultados del proceso de diseño están determinados por la índole de los incentivos y restricciones que se construyen dentro de las instituciones. Se supone que la historia pasada de la institución u organización tiene escasa relevancia y que un nuevo conjunto de incentivos puede producir comportamientos diferentes con bastante facilidad. Esta visión aparece en marcado contraste con la de los institucionalistas históricos, pero parece también ser incompatible con los institucionalistas normativos, quienes darían por sentada cierta persistencia de los valores una vez que han sido aprendidos e interiorizados por los individuos.

Las instituciones como reglas

En la ciencia política se puede considerar que la primera versión de las aproximaciones a las instituciones basadas en la elección racional, por lo general vinculada con la obra de Elinor Ostrom (1986; 1990; Ostrom, Gardner y Walker, 1994), utilizaba las reglas como un medio para «prescribir, proscribir y permitir» conductas. Esta versión del institucionalismo es común también en la economía y en la historia económica institucional. Douglass North, por ejemplo, definió a las instituciones como «las reglas del juego para la sociedad o, más formalmente, [...] como restricciones ideadas por el hombre, que moldean las interacciones humanas» (1990, p. 3). Para North y otros economistas institucionales (Eggertsson, 1996), uno de los conjuntos de reglas más cruciales que definen la institución del mercado es el régimen de los derechos de propiedad desarrollado dentro de un sistema político. Sin la capacidad del gobierno de crear y poner en práctica esas reglamentaciones, el mercado no podría funcionar. Este simple hecho es desconocido por los políticos de la derecha que suponen que el «mercado libre» es la solución para todos los problemas de la sociedad.

Esta versión del enfoque de la elección racional concibe a las instituciones como conglomerados de reglas en los que los miembros de las organizaciones o instituciones aceptan seguir esas reglas a cambio de los beneficios que obtienen por pertenecer a la estructura. En realidad, esta definición es muy similar a las definiciones de las instituciones empleadas en el institucionalismo normativo, ya que ambas se apoyan en el establecimiento de pautas de conducta para establecer la índole de las estructuras. La principal diferencia está en los diferentes grados de formalidad y, sobre todo, en la posibilidad de imponer tales pautas, lo que se pone de manifiesto en el uso de los términos «norma» y «regla».

El componente de racionalidad del comportamiento en esta forma de institucionalismo se pone en evidencia de dos maneras. La primera es que los individuos pueden obtener ciertos beneficios por el mero hecho de pertenecer a una institución y, por lo tanto, están dispuestos a sacrificar cierta amplitud de acción con miras a recibir tales beneficios. Entre los beneficios más importantes figurarían una mayor predictibilidad de la conducta por parte de los otros individuos cuando todos están constreñidos por su afiliación institucional. Así, a diferencia de la famosa conclusión de Mancur Olson (1965; véase también Birn-

baum, 1988) de que los individuos racionales no pertenecerían a la mayoría de las organizaciones políticas, este enfoque de las instituciones sostiene que racionalmente pueden hacerlo, y que lo harán con bastante entusiasmo.

Otro elemento de la racionalidad de las instituciones basadas en las reglamentaciones se acerca bastante al análisis que hace Olson de las organizaciones y las instituciones. Ostrom argumenta que los líderes de una institución tienen gran interés en que sus normas sean seguidas. Su investigación se concentró especialmente en las instituciones diseñadas con miras a enfrentar algunos de los problemas más espinosos de las políticas públicas, por ejemplo, el fondo de recursos del pueblo y la «tragedia de la Cámara de los Comunes» (Hardin, 1977; Ostrom, 1990) que puede resultar de la explotación de esos recursos. En esta política, las reglas son decisivas para regular el comportamiento de los individuos cuando su búsqueda racional de beneficio individual podría producir resultados colectivamente indeseables. Dentro de la Cámara de los Comunes es decisivo para el éxito de la institución que exista cierto mecanismo de toma y puesta en vigencia de decisiones obligatorias. Sin tal reglamentación, el área de creación de políticas se vería dominada por la incoherencia y la defeción a que alude Olson.

Una variación interesante de este argumento de la constricción es que para incorporarse a ciertas instituciones los actores colectivos suelen tener incentivos semejantes a los de los actores individuales. Las naciones, por ejemplo, pueden tener un incentivo para unirse a instituciones como la Unión Europea o el Tratado de Libre Comercio impulsado por Estados Unidos (NAFTA). Primero, las organizaciones de este tipo pueden llegar a controlar el comportamiento de sus competidores y producir así un campo de juego relativamente parejo para todos los actores. Además, un país puede usar la institución externa como cabeza de turco para imponer en el ámbito doméstico políticas que de otro modo serían inaceptables (véase Mann, 1997). El hecho de pertenecer al sistema monetario europeo, por ejemplo, bien podría ser un medio para imponer una política económica más restrictiva de lo que, en otras circunstancias, sería políticamente factible.

Reglas para la toma de decisiones

La visión alternativa del papel de la teoría de la elección racional en el análisis institucional depende también de reglas; pero, en general, se considera que estas reglas sirven a un propósito muy diferente. Kenneth Arrow ganó el Premio Nobel en 1972 principalmente por sus contribuciones a la economía del bienestar (1951), específicamente el concepto de que era imposible desarrollar una función social del bienestar de la que se pudiera garantizar que generaría una decisión que satisfaría las prioridades de todos los miembros participantes de una sociedad. La única manera de eludir el problema era imponer una decisión a través de la autoridad de algún actor dominante. Es decir, que la mayoría de los sistemas de votación no producen decisiones que concuerden perfectamente con las alternativas preferidas de los participantes de modo tal de maximizar su bienestar colectivo.

Las instituciones son un medio para eludir este problema fundamental de la acción colectiva. Las instituciones proveen de una serie de reglas unánimemente aceptadas que permiten convertir las preferencias en decisiones. En la decisión de cualquier individuo las reglas pueden producir resultados que ignoren o violen los criterios propuestos por Arrow, u otros criterios provenientes de la economía del bienestar o hasta de la teoría democrática. La virtud de la institución es que las reglas se fijan con anticipación, de modo que los participantes comprendan lo que están aceptando cuando se incorporan a la institución.⁶ También hay que tener en cuenta que los miembros de una institución participarán en una serie de decisiones y, por lo tanto, pueden soportar las pérdidas en una de las rondas de las sucesivas repeticiones que componen el «juego». Desde el punto de vista de la racionalidad, las instituciones proveen de un medio estable de tomar decisiones en lo que de otro modo podría ser un medio político extremadamente polémico.

Este enfoque de las instituciones se vincula también con un Premio Nobel, aunque tal vez menos directamente que el de Arrow. Una de las obras liminares dentro de esta línea fue la de James Buchanan⁷ y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent* (1962). Estos estudiosos presentaron una interpretación de las constituciones basada en la elección pública y, por ende, una interpretación de los fundamentos de las instituciones políticas. Consideraron la redacción de constituciones como una cuestión de diseño institucional (véase también Sartori, 1997) y

como un proceso que podría ser realizado de la mejor manera si los autores tuvieran en cuenta lo que las reglamentaciones para la decisión contenidas en sus documentos aportarían al conjunto de las preferencias. Entre otras cosas que Buchanan y Tullock presentaron en su análisis de las reglamentaciones constitucionales figuraba una justificación racional de la difundida práctica de la votación por mayoría.

Los individuos dentro de las organizaciones

La tercera versión del institucionalismo de la elección racional puede describirse diciendo que se trata de «los individuos dentro de las instituciones». Aquí el punto de vista es el del actor racional que intenta utilizar las instituciones para conseguir sus objetivos individuales. Por ejemplo, William Niskanen (1971, 1994) sostuvo que los líderes de las organizaciones burocráticas que se desempeñan en el gobierno utilizan sus cargos para maximizar el beneficio personal, por lo general, a través de instrumentos tales como mayores presupuestos y mayores asignaciones de personal. Estas asignaciones le reportan al «jefe de departamento» beneficios personales tales como salario más elevado, una alfombra más mullida y más prestigio personal. También trabajando dentro del contexto de las burocracias, Anthony Downs (1967) examinó las estrategias que el actor racional puede seguir para incrementar el beneficio personal y mejorar el desempeño organizacional.

Por otra parte, se han desarrollado modos similares de análisis para estudiar las organizaciones legislativas. En este caso, la cuestión consiste en analizar cómo trabaja el legislador racional para favorecer su carrera personal (Fenno, 1978; Fiorina, 1982), para ejercer un control legislativo sobre la burocracia (McCubbins, Noll y Weingast, 1987) o hasta para aprobar leyes en las comisiones (Krehbiel, 1991). Modelar estas instituciones es, en cierto sentido, más difícil que para las burocracias, dado que los legisladores desempeñan múltiples roles y tienen que ser hábiles frente a un gran número de legisladores, todos supuestamente hábiles y autosuficientes.

Estos trabajos de investigación, y especialmente los de Niskanen, han sido criticados innumerable cantidad de veces (Coneybeare, 1984; Blais y Dion, 1991). Pero pese a esas críticas, constituyen una potente herramienta de análisis para examinar la burocracia pública, las legisla-

turas y otras organizaciones públicas. Son, no obstante, menos teorías de las instituciones que teorías acerca de cómo los individuos usan las estructuras formales como un ambiente dentro del cual maximizar el beneficio personal. Sólo se convierten en teorías de las instituciones cuando las acciones personales empiezan a producir acciones por parte de las instituciones y estas se reifican convirtiéndose en actores racionales en vez de en un reflejo de las acciones colectivas de los individuos que las constituyen.

Modelos basados en la relación jefe-agente

Las interacciones entre instituciones y entre individuos e instituciones pueden considerarse desde la perspectiva de los modelos basados en la idea del jefe como agente. Esta perspectiva puede ser aplicada dentro de las organizaciones como también servir de medio para comprender las interacciones entre grupos de instituciones dentro del sector público. Por ejemplo, dentro de una organización pública, el líder de esa organización (ya sea ministro o administrador) puede operar como el agente de sus colegas empleados. En numerosos estudios sobre confección de presupuestos públicos en Estados Unidos, por ejemplo, se destaca la importancia de que un dirigente sea capaz de disputar su espacio y defender las asignaciones presupuestarias para la organización (Hecklo y Wildavsky, 1974; Savoie, 1990; Wildavsky, 1992). Asimismo, el modelo de burocracia de Niskanen podría ser reconsiderado para hacerlo más realista (Hood, Huby y Dunsire, 1984; Blais y Dion, 1991) si el «jefe de departamento» fuera visto como el agente de los empleados. El principal efecto de la expansión de una oficina no es que el jefe obtenga más dinero o más beneficios, sino que haya más puestos gerenciales deseables para los subordinados.

Este modelo es muy usado para ciertos grupos de instituciones u organizaciones públicas. Se ha convertido, por ejemplo, en el medio estándar para analizar las políticas reguladoras, especialmente en el caso de Estados Unidos, que tiene numerosas comisiones reguladoras independientes (McCubbins, Noll y Weingast, 1987; Cook y Wood, 1989). El problema que aquí se identifica consiste en dilucidar cómo diseñar estas estructuras de modo que el jefe (el Congreso) pueda tener la certeza de que el agente (la repartición pública) satisface los requisitos del jefe.

fe. Se han incluido estrategias que utilizan estructuras de incentivos para que los agentes tengan más motivación para el acatamiento, sobre todo superando la asimetría en la información (Banks y Weingast, 1992) y valiéndose del control (McCubbins y Schwartz, 1984; Lupia y McCubbins, 1994) como medio de asegurar el acatamiento.

No se puede decir que este enfoque manifieste el interés por las instituciones que otros expresan, aunque debe encarar los mismos problemas que estamos planteando aquí acerca de la teoría institucional. Si, por ejemplo, una institución debe actuar como agente de algún otro actor político en la sociedad, ¿cómo podemos definir la institución? Y, por último, ¿cómo podemos saber si está suficientemente integrada como entidad para desempeñar esa función? Algunos entes reguladores cumplen diversas funciones y tienen cierto margen para elegir entre ellos, al menos en términos del énfasis que se ponga en una función o en otra (véase Niskanen, 1971, sobre las organizaciones multipropósito). ¿Pueden esas instituciones funcionar realmente como agente, o son capaces de elegir su propio jefe y sus propias características distintivas?

Asimismo, estos modelos suelen simplificar excesivamente la compleja naturaleza de la política reguladora. Por ejemplo, muchos de los cambios importantes en el comportamiento de las reparticiones públicas en Estados Unidos han sido consecuencia de cambios en las doctrinas del derecho administrativo que los tribunales aplican, y no en el diseño institucional de la relación jefe-agente. A comienzos de la década de 1970 las cortes de justicia de Estados Unidos reemplazaron la doctrina «dura»⁸ por la anterior interpretación indulgente de la amplitud permitida a los organismos para construir sus propias interpretaciones de los estatutos del Congreso (Gormley, 1989). Tal vez se pueda conceptualizar a los tribunales de justicia como otro jefe para los agentes, pero en cierto sentido ese punto de vista contradice la orientación general del modelo.

Versiones de las instituciones basadas en la teoría del juego

Como ya hemos mencionado, el acatamiento es uno de los principales temas de interés en la versión de la elección racional dentro de la teoría institucional, y hasta cierto punto en la teoría institucional en su

conjunto. Se puede conceptualizar el problema del acatamiento como un conjunto de juegos entre actores (generalmente legisladores) que tratan de lograr el acatamiento de otros actores (generalmente burócratas), quienes a su vez pretenden tener más amplitud de acción. Por lo tanto, para los actores que diseñan el «juego», el problema consiste en construir una matriz de compensación que lleve a los burócratas a calcular que el acatamiento será conveniente para ellos (Calvert, 1995; Scharpf, 1997). En este juego los diseñadores deben también proveer de los medios para que los legisladores alcancen su objetivo, que consiste en facilitar una negociación implícita o explícita entre los actores.

En este modelo no se da por sentado que las burocracias sean malas; sólo se supone que son interesadas y, naturalmente, que aspiran a disponer de espacio suficiente para poder poner en ejecución en su área política sus propias versiones del interés público, como también de los intereses individuales (como en el modelo de Niskanen), que tienen posibilidad de promover a través de las actividades de su organización. Tampoco se supone que los legisladores persigan objetivos inadecuados,⁹ sino que se cree que simplemente pretenden lograr que su propia versión de la política de bien público sea la que se aplique tanto en el presente como en el futuro, un objetivo que concuerda mucho más con las ideas de la democracia (Rose, 1974).

Si el juego se juega sólo una vez, la desertión y el desacato son relativamente inocuos para cualquier participante; la persona puede ganar por cualquier medio que esté a su alcance y no hay posibilidad de desquite. Todos los trabajos sobre la teoría del juego destacan la importancia de reiterar el juego como un medio para establecer una mayor cooperación y un acatamiento mutuo entre los participantes. Axelrod (1984), por ejemplo, señala el desarrollo de estrategias del tipo «golpe por golpe» en muchas jugadas del Dilema del Prisionero.¹⁰ Los actores son castigados cuando cometen defección y recompensados cuando cooperan; por ello, con el transcurso del tiempo llegan a un equilibrio de mutuo acatamiento. Estos resultados experimentales se repiten en las situaciones de negociación en el mundo real. Peters (1997a) señala, por ejemplo, que la tendencia de los «juegos» entre naciones dentro de la Unión Europea es jugarlos de manera diferente cuando se los conceptualiza como sólo una reiteración de un proceso político en curso. Por lo tanto, estos conceptos son marcadamente diferentes de la visión normativa del comportamiento institucional, den-

tro de la cual se daría por sentado que los actores se comportarían adecuadamente debido a su aceptación de los valores institucionales.

La concepción de la teoría institucional basada en la teoría del juego tiene mucho en común con el modelo jefe-agente. Ambas se concentran sobre el problema del acatamiento, suponiendo que los legisladores tratan de identificar maneras de evitar la defección de los burócratas. La diferencia entre las dos versiones del institucionalismo de la elección racional parece residir en la manera en que se conceptualiza el proceso de acatamiento. En el modelo del tipo jefe-agente se asume que el proceso es realizado principalmente por medio de reglas y que la actividad de control es unidireccional. Sin embargo, en la versión basada en la teoría del juego, el problema es más bilateral y cada uno de los dos grupos de actores intenta comprometer al otro para que acate los términos de su tácita negociación.

Preguntas sobre la teoría institucional

Ahora que tenemos ya un panorama de las principales ideas que sustentan los enfoques de las instituciones basados en la elección racional, procederé a formular la misma serie de preguntas que se hicieron respecto del enfoque normativo. Pese a las numerosas maneras alternativas de pensar acerca de la elección racional dentro de las instituciones, las diferencias entre las respuestas a tales preguntas no son muy grandes. Como ya se hizo notar, hay un conjunto de conceptos y principios comunes que sustentan este trabajo y ofrecen una concepción razonablemente integrada del funcionamiento de las instituciones políticas.

¿Qué es una institución?

Procederemos ahora a responder las preguntas que nos hemos formulado. Dado que tenemos, por lo menos, cuatro visiones alternativas de las instituciones dentro de este amplio paraguas del análisis basado en la elección racional, las respuestas no serán simples, sino que requerirán bastante elaboración. En algunos casos las caracterizaciones de estos enfoques secundarios serán muy diversas. Esto es expresión no sólo de la potencia y la flexibilidad de este abordaje de la política, sino también de

su capacidad para significar muchas cosas para mucha gente. Si la misma perspectiva general de la acción política se presenta con tantos ropajes en lo que concierne a las instituciones, ¿sería posible afirmar que es irrefutable, o que es sólo un punto de vista general sobre la vida política que poco añade a los recursos del investigador de la disciplina?

Entonces, la primera pregunta es: ¿qué es una institución? Las diversas variantes de estos enfoques no son totalmente claras sobre este punto. El grado de claridad parece ser diferente según que cada una de ellas haya nacido ya con intención de ser una teoría de las instituciones o que ese rol le haya sido adjudicado por mi lectura. Por ejemplo, el enfoque de Ostrom propone una definición razonablemente clara del término «institución». Así, sostiene (Kiser y Ostrom, 1982, p. 179) que las instituciones son:

reglamentaciones que los individuos usan para determinar qué y a quién se incluye en las situaciones de toma de decisión, cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y en qué secuencia, y cómo se integrarán las acciones individuales a las decisiones colectivas [...] todo lo cual existe dentro de un lenguaje compartido por cierta comunidad de individuos, y no como partes físicas de un entorno externo.

En el otro extremo del espectro Buchanan y Tullock (1962) nunca presentan una definición precisa de lo que es una institución, sino que se expresan en términos de constituciones y reglas constitucionales. Sin embargo, la perspectiva con que examinan esas reglamentaciones en funcionamiento es muy similar a la definición de institución que propone Ostrom.

Los investigadores que destacan el papel de las instituciones como reglas para tomar decisiones suelen dar por sentada la definición, y sólo utilizan una definición descriptiva y de sentido común de determinadas instituciones, o de características estructurales de la política: las leyes o la corrupción. Estos estudiosos hacen algo importante para el desarrollo de las instituciones: diferencian las cuestiones institucionales exógenas y endógenas (Shepsle, 1986; Weingast, 1996). Las instituciones exógenas son tomadas como factores fijos para un modelo, con el foco del análisis en sus consecuencias para la vida política.¹¹ En el caso de las instituciones endógenas, el problema consiste en dilucidar por qué las instituciones adoptan determinadas formas. Ninguna de estas

perspectivas proporciona una clara definición de las cuestiones mencionadas, pero señalan que ciertos rasgos significativos de las instituciones requieren más investigación.

Por último, el modelo de institución basado en la idea de la relación jefe-agente propone una definición muy clara de las instituciones, ya que sostiene que son estructuras de relaciones entre jefes y agentes. Pero este cuerpo de doctrina no establece una diferencia clara entre aquellas relaciones encontradas dentro de un formato institucional y el caso más general de los modelos del tipo jefe-agente. Esta omisión puede ser por diseño, es decir, el analista puede no suponer la existencia de diferencias significativas, pero la cuestión parece importante. Si adoptamos la perspectiva de Ostrom sobre las instituciones, las relaciones entre jefe y agente deberían conceptualizarse como restringidas por un conjunto de reglas organizacionales, además de los conceptos más individualistas que rigen sus formas usuales de interacción, y por ello ser consideradas como fundamentalmente diferentes.

En todas estas definiciones o protodefiniciones de las instituciones, al separar lo institucional de lo no institucional se confía mucho en las reglas. La argumentación implícita para justificar esa actitud es que si los individuos quedaran librados a sí mismos, serían demasiado individualistas o se comportarían de manera demasiado azarosa, así que por eso mismo y por el bien común se necesita contar con algún recurso para estructurar su comportamiento. El único caso opuesto estaría representado por los investigadores, quienes simplemente se interesan por la manera en que las instituciones formadas exógenamente afectan el comportamiento. Así, desde este punto de vista la maximización del beneficio individual es la fuente de la explicación, pero está muy lejos de ser un estándar normativo, como sostienen los críticos de los enfoques basados en la elección racional. Por el contrario, la maximización del beneficio aparece en un contexto en el que el comportamiento individual no debe manifestarse libremente en relación con los demás, sino que debe ser controlado y moldeado.

La formación institucional

Una vez que sabemos qué es una institución, podemos preguntarnos cómo nacen las instituciones. No aparecen automáticamente porque se las

necesita, sino que deben ser creadas (véase Sugden, 1986). En las diversas tendencias dentro del enfoque de la elección racional se definen bien las instituciones, pero no se describen ni explican con la misma claridad los procesos de creación. Desde luego, esta característica no es sorprendente teniendo en cuenta la orientación general del enfoque. Esta línea de pensamiento es fuerte al aportar explicaciones para el comportamiento dentro de las reglamentaciones existentes, pero lo es menos cuando trata de esclarecer los procesos a través de los cuales estas son creadas. Con más énfasis que otros enfoques, la versión de la elección racional toma las instituciones como cuestiones de hecho o como algo que es fácil crear, y no como la consecuencia de un proceso histórico y diferenciado.¹²

El supuesto general, que surge en parte de Hayek (1967), parece ser que si hay una necesidad lógica de que exista una institución, esa institución será creada porque los actores son racionales o, simplemente, surgirá. Según sostiene Terry Moe (1990, pp. 217-218), una figura relevante dentro de los teóricos que trabajan en institucionalismo:

las organizaciones económicas y las instituciones se explican de la misma manera: son estructuras que emergen y adoptan una forma específica porque resuelven problemas de la acción colectiva y con ello facilitan la obtención de ganancias por medio del comercio.

Es esta una explicación altamente funcionalista del surgimiento de las instituciones, explicación que deja casi totalmente de lado la necesidad de la agencia humana.

La excepción más importante a esta generalización algo negativa es la versión «endógena» de la versión de la elección racional que se basa en las «reglas de la decisión». En realidad, el principal problema para este enfoque es la lógica de la formación de las instituciones, así como la estructura de las reglamentaciones que son seleccionadas para acompañar (y moldear) determinadas situaciones de toma de decisión. Por ejemplo: ¿cómo se pueden diseñar sistemas reguladores con miras a maximizar el control efectivo de las organizaciones legislativas sobre la burocracia? Y además, ¿cómo lograr que tales sistemas perduren más allá de la duración de un período legislativo (Horn y Shepsle, 1989)? Por otra parte, interesa también estudiar la manera de diseñar sistemas electorales que generen ciertos tipos de resultados deseables, por ejemplo, mayorías decisivas para el partido ganador o una proporcionalidad justa de los resultados.

Del mismo modo, la reglamentación institucional de la votación puede ser estructurada con el propósito de producir diversos resultados o de distribuir el poder de cierto modo (Garrett y Tsebelis, 1996).

Sened (1991) es quizás quien presenta la explicación más clara de este enfoque endógeno y basado en la elección racional. Este autor argumenta que las instituciones surgen del deseo de uno o más individuos de imponer su voluntad por sobre la de los demás.¹³ Estos individuos deben poseer la capacidad de manipular la estructura política para crear la institución y deben prever que con la institución estarán en mejor situación económica que sin ella. Este concepto contradice el énfasis que se pone sobre la incertidumbre en la mayoría de las descripciones de la formación organizacional y su preferencia por el bienestar general, en oposición al objetivo del bienestar individual (Tsebelis, 1990). Según este punto de vista, la formación de las instituciones sería una acción racional de los iniciadores, tal como la oposición puede ser racional para los individuos que estarían en mejor situación económica sin esa institución o con alguna otra.

En los primeros trabajos de Mancur Olson sobre organizaciones e instituciones es posible apreciar la lógica de la incapacidad del enfoque para proponer explicaciones sobre la formación de las instituciones. Dado que él descubrió que la pertenencia a una institución era irracional, parecería dar a entender que su formación sería aun menos racional, suponiendo que el término admita comparación. La manera que se encontró de sortear el problema en aquel momento fue que los emprendedores (Frohlich, Oppenheimer y Young, 1971; véase también Kingdon, 1994) serían la imperfección en el sistema que la impulsaría hacia adelante. Es decir, que los individuos tendrían que percibir que pueden beneficiarse con la creación de una institución y estar dispuestos a invertir tiempo y otros recursos en su creación. Esta solución es coherente con el enfoque, dado que depende de los cálculos del beneficio, pero es más aplicable a la formación de pequeños grupos que a la formación de grandes instituciones sociales y políticas. Sin embargo, aun en esos casos, las acciones de los individuos pueden ser cruciales, como es posible advertir en el rol dominante de los «padres fundadores» al redactar la Constitución de Estados Unidos, o de unos pocos líderes al crear los diseños para otros proyectos constitucionales.

Para algunas versiones del enfoque basado en la elección racional, el origen de las instituciones es irrelevante. Si el analista concentra ínte-

gramente su interés en modelar las consecuencias de determinadas reglamentaciones para la toma de decisiones sobre comportamiento o sobre resultados de las políticas, entonces le importará poco o nada saber de dónde surgieron esas reglas. Si bien esa ausencia de preocupación podría ser así caracterizada, los debates que rodean la formación de las reglas suelen decir mucho acerca de sus presuntos efectos y, por lo tanto, acerca de lo que las reglamentaciones «significan» realmente. Si volvemos al ejemplo de la Constitución de Estados Unidos, se podría afirmar que «la intención de los redactores» fue un elemento poderoso de interpretación desde que se escribió el documento. Así, para un analista que proviene de la perspectiva normativa sobre las instituciones, los conceptos que se afianzaron al crear las reglamentaciones suelen ser tan significativos como las reglas reales mismas.

El cambio institucional

En cierto modo, puede decirse lo mismo respecto de las argumentaciones acerca de la manera de cambiar de las instituciones. Estas ideas no han sido bien desarrolladas. En algunas versiones del análisis institucional de la elección racional el cambio no es particularmente importante, dado que el propósito analítico es evaluar los impactos de la estructura sobre el comportamiento y la política. Esta es otra formulación de la fundamental diferencia analítica entre las teorías de la variación y las teorías del proceso (institucionalización) de las instituciones (Mohr, 1982). El cambio institucional es simplemente exógeno para un modelo en el que el propósito fundamental es explicar los resultados. Por lo tanto, el cambio es generalmente ignorado, excepto como un nuevo problema de diseño una vez que el cambio se ha producido.

El cambio, según es conceptualizado en estos modelos, es un evento discreto y no un proceso permanente de ajuste y aprendizaje. Así, el cambio ocurriría cuando la institución ha fracasado en su intento de satisfacer los requerimientos para los que se formó. Tampoco está clara la definición del término «fracaso», pero probablemente se vincule con la definición de una «buena institución» que se presenta a continuación. Lo más importante es que el cambio, aun cuando sólo implique introducir modificaciones en instituciones ya existentes, es un

proceso consciente y no el proceso continuo que se supone en la mayoría de las otras teorías de las instituciones. Esta confianza en el surgimiento de una nueva serie de instituciones parece exigir la usual pregunta funcionalista: cómo tendrá lugar esta adaptación.

Es importante comparar el cambio institucional en tales versiones del institucionalismo con el que surge de la versión de March y Olsen. Ambos responden sólo la mitad de la pregunta básica. La versión del cambio en la elección racional logra identificar por qué puede producirse en un mundo de preferencias estables¹⁴ y fracasos institucionales. Por otra parte, March y Olsen piensan que el cambio se produce más bien a través de la reformulación de las preferencias y la adaptación de las preferencias y las posibilidades dentro de la institución. Las preferencias pueden cambiar para adaptarse a lo que la institución ha descubierto que puede realizar, y tanto la institución como los individuos cambian.

La reacción individual e institucional

El tercer interrogante que nos planteamos es cómo interactúan individuos e instituciones. Como se demostró anteriormente, esta interacción es bidireccional. Por una parte, se argumenta que las instituciones moldean la conducta de los individuos. Para este enfoque, el propósito central de su existencia es demostrar que las estructuras exteriores al individuo moldean la conducta de los individuos que están dentro de ellas. Por otra parte, también se da por sentado que los individuos moldean el comportamiento de las instituciones, y que por definición los individuos deben ser la causa de las actividades institucionales. A menos que personifiquemos las instituciones y les asignemos características propias de los seres humanos, debemos suponer que las instituciones son producto de la acción humana.

Dentro del abordaje basado en la elección racional, otra manera de analizar la vinculación entre individuos e instituciones es indagar cuál es la posición de las preferencias individuales en las teorías. Como ya señalamos anteriormente, la manera usual de pensar acerca de las instituciones es que ellas distribuyen las preferencias de sus miembros (o de otros individuos) en un conjunto de resultados. En ese modelo se supone que las preferencias individuales son exógenas al modelo. También podría ser

que las instituciones crearan preferencias, tal como se argumenta en la versión normativa del institucionalismo que ya hemos discutido.

Las respuestas proporcionadas por las cinco subespecies del institucionalismo de la elección racional serán más bien diferentes, especialmente en lo que respecta a la manera en que los individuos moldean a las instituciones. Uno de los cinco enfoques tiene como preocupación fundamental la manera en que las elecciones de los individuos crean instituciones, así como su capacidad para moldear las instituciones eficazmente, con miras a producir los resultados deseados (véanse pp. 81-82). Sin embargo, los otros cuatro suelen guardar silencio sobre la cuestión de los orígenes y el diseño de las instituciones. Aunque las reglamentaciones que moldean la conducta deben surgir de alguna parte, no se especifica cuál es esa fuente, de modo que a veces tenemos la impresión de que las reglas, simplemente, son.

Por ejemplo, el análisis que Ostrom hace de las reglamentaciones entra en detalles concernientes a la índole de las reglas y a los diversos tipos de reglamentaciones que existen dentro de una institución, pero no dice cómo ni de dónde surgen esas reglas. Al parecer, en el análisis habría un supuesto funcionalista: que las reglamentaciones se crean cuando la institución o la sociedad las necesitan, y que existe una correspondencia temporal bastante próxima entre la necesidad social de una regla y su aparición. Además, parece haber un supuesto implícito: que las reglas seleccionadas serán funcionales y manejarán eficazmente la situación de toma de decisiones. Se trata de conceptos agradables, pero que no necesariamente se dan en la práctica. Otros estudiosos de las organizaciones e instituciones (Crozier, 1962) han argumentado que con frecuencia las reglas formales son respuestas disfuncionales a los problemas creados por la formalización de las organizaciones, y que cuantas más instituciones se formalicen por medio de reglas, mayores serán los intentos por eludirlas.¹⁵

En la teoría institucional encontramos una argumentación aun más general acerca de los individuos y las instituciones: que el propósito de las estructuras es moldear las decisiones individuales. Esta modificación puede realizarse por medio de reglamentaciones, por medio de constituciones, o modificando los réditos ofrecidos en un juego analítico o posible-real. Así, el individualismo metodológico generalizado que sirve de base al enfoque basado en la elección racional aparece en el análisis institucional. Dentro de este esquema los tomadores de decisiones

siguen siendo individuos que tratan de maximizar sus beneficios. Los individuos modifican las instituciones, pero sus decisiones han sido ya moldeadas por las anteriores elecciones institucionales. El elemento paradójico (Grafstein, 1992) de esta vinculación es que los seres humanos diseñan y crean las instituciones, pero luego son constreñidos por ellas.

El diseño institucional

Dentro de la tendencia de la elección racional, el diseño consciente es un elemento importante de la formación de las instituciones. Dijimos anteriormente en este mismo trabajo que la teoría de la elección racional no describe bien de dónde provienen las instituciones y por qué surgen. Tal afirmación fue potencialmente injusta, dado que —quizás más categóricamente que cualquiera de los otros enfoques de las instituciones— los defensores de la elección racional admiten, y hasta alienan, la reflexión explícita sobre el diseño consciente de las instituciones (Kliemt, 1990; Goodin, 1995; Weimer, 1995). En este enfoque, el propósito fundamental que induce a comprender las instituciones es ser capaz de manipular los resultados en sucesivas rondas de diseño. Aunque existe una preocupación por el diseño, este abordaje es pobre en explicaciones sobre las decisiones que deberían tomarse. En cierto modo, se da por sentado que si las personas comprenden las consecuencias de las elecciones institucionales, habrá pocas dudas sobre las decisiones a tomar.

Tanto el interés por el diseño como los abordajes alternativos al diseño institucional se corresponden bastante bien con las escuelas del institucionalismo basadas en la elección racional, que ya hemos analizado. Con el propósito de lograr los objetivos deseados, los analistas que se basan en las reglamentaciones elaboran maneras de diseñar mejores normas, relativas, por ejemplo, a los derechos de propiedad, y también maneras de lograr que esas normas sean más fáciles de aplicar (Moe, 1984). Estos analistas se ocupan especialmente de la creación de resultados deseables que puedan persistir a lo largo del tiempo. Hay algo que establece una distinción entre el enfoque orientado hacia las reglas y otras versiones del institucionalismo de la elección racional: la disposición del primero a reflexionar sobre el ajuste paulatino de las reglamentaciones, y no sobre la renovación radical del diseño. Las reglas

pueden ser formulaciones absolutas, pero también son casi infinitamente adaptables a las cambiantes demandas y a la nueva información. Esto contrasta abiertamente con los cambios fundamentales que se asocian con otras formas de institucionalismo de la elección racional.

Asimismo, los especialistas más comprometidos con las ideas de las teorías basadas en la relación jefe-agente persiguen algunos objetivos similares, como, por ejemplo, un resultado que perdure, pero al mismo tiempo creen que ese objetivo podría ser alcanzado si los actores relevantes crearan relaciones contractuales y compartieran la información (Banks, 1995). La escuela basada en el modelo jefe-agente hasta tuvo la oportunidad de diseñar instituciones en el mundo real. En Nueva Zelanda, por ejemplo, gran parte de la reforma en gran escala del sistema de la administración pública se guió por la lógica de la elección racional, especialmente por la idea de crear relaciones del tipo jefe-agente en la esfera gubernamental. El principal argumento en favor de este enfoque fue su capacidad de servir como medio de controlar las burocracias públicas (Boston, 1991; Horn, 1995). En cierta medida, esto es simplemente formalizar relaciones que ya existían dentro de la burocracia, pero al menos la línea de trabajo tiene la ventaja de que para los participantes las relaciones existentes se tornan más visibles y, por lo tanto, resulta más fácil hacerlas respetar.

Los teóricos del juego se dedican al diseño de juegos institucionales que permitirán a los jugadores alcanzar ciertos estados de equilibrio que, a su vez, producirán los resultados socialmente deseables. Tal como sucede con gran parte de las otras líneas de análisis de la teoría del juego, esta tarea de diseño debe conceptualizarse dentro del contexto de una serie extensa de juegos, en los que los actores tienen ocasión de castigar a los transgresores en una de las repeticiones del juego. El «juego» del presupuesto es un ejemplo particularmente elocuente de esta característica (Wildavsky, 1992; Kraan, 1996). Todos los años las oficinas deben acudir a la legislatura en busca de financiación, de modo que cualquier malversación o mal uso de los fondos durante un año será castigado al año siguiente. En consecuencia, las organizaciones suelen mostrarse dispuestas a aceptar pérdidas en el corto plazo con tal de no perder la confianza de las agencias centrales, que son los organismos responsables del presupuesto.

El abordaje de las instituciones desde la perspectiva de la elección racional, o, en términos más generales, los enfoques económicos, nos

recuerdan que la creación de instituciones no es una actividad gratuita. El diseño y la posterior creación de una institución requieren una inversión de tiempo y talento, y suelen requerir también el uso de otros recursos más tangibles (véase Hechter, 1990). Así, un aspecto del objetivo de este enfoque de las instituciones consiste en determinar si la inversión de recursos tiene sentido en comparación con los beneficios que se espera lograr con la creación de la institución.

La buena institución

La perspectiva de la elección racional pretende ser una formulación analítica y formal acerca de las instituciones, pero esa pretensión científica oculta la presencia de un fuerte elemento normativo que está presente en el meollo mismo de la mayoría de las versiones de este enfoque. Dentro de la perspectiva de la elección racional las instituciones están destinadas a superar las debilidades identificables en el mercado o en el sistema político, y son consideradas medios para producir resultados colectivamente deseables. Por lo tanto, una buena institución es aquella que lleva a cabo con eficiencia la tarea que le ha sido asignada, por lo general manteniendo el compromiso con otras normas poderosas, tales como la democracia. Teniendo en cuenta el vínculo existente entre el diagnóstico y la prescripción de las fallas dentro de otras estructuras, no es sorprendente que la expresión «buena institución» pueda tener diferentes significados para las diferentes versiones del análisis basado en la elección racional.

Ostrom y sus colegas se propusieron resolver el problema de la frecuente discrepancia entre lógica individual y colectiva. Su argumento es que las reglas que definen una institución son el mejor mecanismo para integrar las dos formas de razonamiento. Los individuos racionales terminan por sentirse dispuestos a aceptar restricciones a su propia conducta porque saben que los otros actores también las aceptan, y porque hay un medio organizacional de poner en ejecución esas limitaciones a la maximización del beneficio individual. Desde esa perspectiva, una institución es buena si es capaz de elaborar reglas que restrinjan la maximización individual cuando es colectivamente destructiva, y si además es capaz de hacer cumplir las reglamentaciones que ha elaborado.

La capacidad de dar vigencia a las reglas es también un elemento importante del modelo de institucionalismo racional basado en la relación jefe-agente. Sin embargo, en este entorno el propósito básico de las reglamentaciones suele diferir del que aparece en el análisis de Ostrom. En el modelo jefe-agente las normas son fundamentalmente «metanormas» que determinan cómo hacer transacciones justas entre los dos conjuntos de actores. Una vez que las transacciones se han realizado, debe haber alguna manera de hacer cumplir los acuerdos, así como los tribunales de justicia hacen cumplir los acuerdos contractuales privados que tienen la misma naturaleza del tipo jefe-agente. En el sector público puede ser difícil hacer cumplir las reglamentaciones, dado que no es fácil detectar todas las formas de desacato y elusión,¹⁶ y tampoco es fácil castigar a los individuos ni a las organizaciones. Por otra parte, el concepto de *compromiso* —o sea la capacidad de asegurar que las mismas reglas tendrán vigencia en el futuro— es decisivo para la evaluación de estas relaciones jefe-agente.

Por último, teniendo en cuenta la base económica de estos modelos de elección racional, una de las consideraciones primarias en su evaluación es la eficiencia. Esto no significa necesariamente estricta eficiencia de mercado, aunque para algunas instituciones (por ejemplo, la burocracia pública y las organizaciones que la constituyen) la interpretación pueda ser esa (Niskanen, 1971; pero véase Self, 1995). Dentro de un contexto institucional la eficiencia se refiere más bien a la capacidad de una organización política para dar curso en forma de decisión a un conjunto de preferencias expresadas por el público, cuidando de tomar la decisión menos inaceptable posible. En su expresión mínima, una institución política eficiente tomará decisiones que no pongan en riesgo la legitimidad general del sistema político.

La bibliografía sobre la teoría institucional en su versión de la elección racional se ha concentrado en dos tipos de instituciones —la burocracia pública y las comisiones legislativas— y en los tipos de problemas de decisión que deben enfrentar estos actores colectivos. No obstante, las cuestiones de la eficiencia suelen ser diferentes para los dos tipos de instituciones. Para las burocracias la cuestión básica es encontrar maneras de lograr que esos actores no elegidos no eludan sus compromisos ni adopten sus propios puntos de vista sobre la política de la organización. Para las comisiones legislativas el problema es cómo identificar un conjunto de preferencias dispares y llegar a una de-

cisión que los miembros puedan aceptar, que no viole normas democráticas y que sea aceptable para el cuerpo legislativo más amplio al que la comisión pertenece.

Resumen

Si se hace una caracterización simplista de la teoría de la elección racional, no se verá que dentro de este enfoque haya lugar alguno para las instituciones. Sin embargo, aun críticos agudos de esta línea de trabajo, como March y Olsen, reconocen que hay cierto espacio para las estructuras formales e informales como medios de canalización de la acción racional individual. Además, aun los críticos más duros deben admitir que la mezcla de las ideas basadas en la elección racional y en una visión institucional general de la vida política puede brindar una serie de importantes aproximaciones a la política. Sobre todo, más que las otras visiones del institucionalismo, este enfoque tiende a proporcionar una lúcida conexión analítica entre los individuos y sus instituciones a través de la capacidad de las instituciones para moldear las preferencias de los individuos y para manipular los incentivos que están al alcance de los miembros de la organización.

No obstante, a este enfoque no le faltan problemas. El más temible es la dificultad para refutar las predicciones que surgen de este modo de indagación. Es muy difícil encontrar alguna situación en la cual se podría decir que los individuos no actúan racionalmente dentro del contexto de algún conjunto posible de incentivos. Pese a la aparente formalización, las predicciones del análisis de la elección racional son rara vez tan específicas como para que se las pueda someter a tests inequívocos. Por otra parte, la mayoría de los investigadores que trabajan dentro de esta técnica parecen estar más interesados en el análisis lógico que en las aplicaciones de los resultados de esos análisis, de modo que hay escasa confrontación directa de la teoría y la evidencia.

Además del problema básico de análisis, hay otras cuestiones que limitan la utilidad del enfoque racional. Una de ellas es que a veces hay poca relación entre las instituciones descritas en la teoría y las instituciones con las que los miembros de esas estructuras están familiarizados. La necesidad de crear abstracciones y simplificaciones con el propósito de facilitar la construcción de modelos elimina gran parte de los

detalles que definen la vida dentro de una institución. Asimismo, los modelos son en general incapaces de generar el tipo de predicciones de resultados de la política que se requerirían para que estos modelos fueran algo más que interesantes representaciones de las complejas realidades que pretenden describir.

Notas

1. Por medio de esta distinción Dunleavy compara a los estudiosos que trabajan en los «certijos» del comportamiento individual con aquellos que se ocupan del comportamiento más restringido de los individuos dentro de las instituciones.
2. Este modelo parece claramente enrolarse en la escuela de la racionalidad restringida de March-Simon, en contraposición con el modelo de los maximizadores más dogmáticos de la elección racional.
3. Por ejemplo, en Estados Unidos parte de la importante oposición a la desregulación del transporte de carga en camiones y de las líneas aéreas surgió precisamente de los sectores afectados (Derthick y Quirk, 1985). Esta pauta parece haberse repetido en otros contextos.
4. Podría argumentarse que en las instituciones normativas se supone que los individuos adquieren los mismos valores y, por lo tanto, se comportan de determinadas maneras, mientras que en la versión basada en la elección racional todos tienen *ab initio* la tendencia a maximizar el beneficio personal y, por ende, todos responden a los incentivos de la misma manera.
5. Kenneth Arrow argumentaba que en la mayoría de las situaciones de elección las diferencias entre las preferencias individuales evitarán la formación de una función social del bienestar que pueda satisfacer ciertas condiciones, tales como la transitividad de los resultados y la no imposición. Se supone que las instituciones ofrecen una vía para salir de esa trampa.
6. Desde luego, bien puede suceder que algunos miembros hayan nacido dentro de un conjunto de instituciones y no puedan hacer esa elección libre. Volveremos sobre esta cuestión.
7. Buchanan recibió el Premio Nobel en 1986.
8. Véase *Greater Boston TV Corp. v FCC*, 444 F2d 841.
9. De hecho, esta visión de los legisladores es más benigna que la de otros modelos de comportamiento legislativo basados en la elección racional. Véase, por ejemplo, Fiorina (1982).
10. El Dilema del Prisionero [Prisoner's Dilemma] es uno de los juegos clásicos. En él se supone que dos actores se benefician con la cooperación, pero uno es castigado si el otro comete defección debido a su egoísmo.
11. Muchos especialistas en instituciones argumentarían que en la vida real hay pocas instituciones políticas —si es que hay alguna— tan estables que puedan

ser tratadas de ese modo. Una de las preguntas más importantes para la investigación es: ¿cómo evolucionan las instituciones, por accidente o por diseño?

12. Una excepción a esta generalización es el análisis basado en la teoría del juego, que da por sentado que las instituciones pueden aprender a lo largo del tiempo y que dependen del sentido en que se desenvuelvan (Arthur, 1988), un concepto muy similar al que orienta al institucionalismo histórico dentro de la ciencia política.

13. La capacidad de imponer su voluntad hacia el futuro suele ser un importante elemento de esta actividad, tal como sucede con los redactores de constituciones.

14. La estabilidad de las preferencias es uno de los conceptos básicos de estos modelos, de modo que lo que es racional en un punto en el tiempo sigue siendo racional en un punto subsiguiente (véase Eggertsson, 1996).

15. Las teorías de la «autopoiesis» (auto-organización) (Luhmann, 1990; In't Veld, 1991) sostienen que la sociedad es más eficiente para la auto-organización que para la creación de mecanismos eficaces de creación de reglamentaciones desde las instituciones centrales.

16. A diferencia de lo que acontece en el sector privado, en el público no existe una medida clara (el dinero) para evaluar el desempeño, de modo que suele ser más difícil determinar el desempeño adecuado. Este problema se agrava cuando el gobierno contrata, por ejemplo, asesoramiento sobre políticas (Boston, 1991).

4

El legado del pasado: institucionalismo histórico

Existe en la ciencia política otro importante enfoque que se ha autodenominado «institucionalismo histórico». Si bien los autores reconocen haber tomado el término de Theda Skocpol,¹ hay otras personalidades, como Steinmo, Thelen y Longstreth (1992), que fueron importantes porque formularon coherentemente este cuerpo de ideas y recomendaron aplicar con más amplitud el institucionalismo histórico en la disciplina. La idea básica —y aparentemente simple— es que las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante (Skocpol, 1992; King, 1995). Una buena manera de describir esta argumentación es denominarla «dependencia del rumbo» (Krasner, 1984); cuando, dentro del ámbito gubernamental, un programa o una organización toma determinado rumbo, hay una suerte de inercia que hace que las decisiones políticas iniciales persistan.² Ese rumbo puede ser alterado, pero se requiere una buena dosis de presión política para producir tal cambio.

Presentado de manera tan directa, el concepto de institucionalismo histórico puede parecer simple, pero en realidad está lejos de serlo. En esta escuela aparecen en una versión extrema varias cuestiones analíti-

cas que hemos planteado respecto de todas las diversas formas de institucionalismo. Además, es difícil separar esta versión del institucionalismo de las otras. De hecho, algunos institucionalistas enrolados en la tendencia de la elección racional intentaron documentar los profundos efectos de las decisiones tempranas acerca de los derechos de propiedad y otras reglamentaciones de la interacción económica (Alston, Eggertsson, y North, 1996). En su desarrollo de la idea del institucionalismo histórico Steinmo, Thelen y Longstreth se muestran muy cómodos con las versiones de la elección racional y parecen sentirse impulsados a encontrar alguna manera de diferenciar su trabajo del de los investigadores más orientados hacia la economía.

Además de las versiones del institucionalismo explícitamente basadas en la elección racional, hay ramas del institucionalismo económico que poseen también un pronunciado sesgo histórico. Douglas North, por ejemplo, ganó un Premio Nobel por sus contribuciones a la historia económica centradas en la idea de que las instituciones económicas tienen efectos perdurables sobre los desarrollos hasta mucho tiempo después de la decisión inicial de crearlas. Asimismo, los trabajos de Coase (1937), Posner (1993), Williamson (1985; 1995) y otros investigadores (Milgrom y Roberts, 1988; Hart, 1995) sobre la teoría de la empresa tienen un elemento decididamente institucional. La argumentación básica que proponen estos economistas institucionales es que las empresas han sido desarrolladas como un medio para reducir los costos de las transacciones que existen en un mercado abierto, y que, para generar eficiencia, el cuidadoso diseño de las estructuras económicas es tan fundamental como el mercado mismo. En la obra de estos autores se sostiene que, una vez creadas, las estructuras institucionales (incluyendo la estructura y el comportamiento de las empresas del sector privado) son difíciles de alterar.

El institucionalismo histórico fue prácticamente la primera versión del nuevo institucionalismo que surgió dentro de la disciplina llamada «ciencia política». ³ Uno de los primeros trabajos de investigación fue el análisis de Peter Hall (1986) del desarrollo de la política económica en Francia y el Reino Unido. Hall no se refirió al «institucionalismo histórico» *per se*, sino que señaló la importancia de las instituciones en la orientación de las políticas a lo largo del tiempo. Su análisis de las influencias de las instituciones contenía todos los componentes básicos del enfoque institucionalista histórico. El argumento básico presenta-

do por Hall era que para comprender las decisiones de política económica que se toman en estos dos países (o en otros) era necesario comprender también sus respectivas historias políticas. Según el análisis de Hall, las decisiones que se tomaron durante las décadas de 1970 y 1980 reflejaron claramente las antiguas pautas de elaboración de política económica en los dos países.

A pesar de su importancia, el análisis de Hall no fue una formulación explícita o influyente de las virtudes de la teoría institucional para la disciplina de la ciencia política, como lo fue el ataque de March y Olsen a la dirección de la disciplina (1984). Hall expresó claramente que los cursos de acción siempre sufren la influencia de las decisiones políticas tomadas anteriormente, pero fue menos terminante al referirse a la naturaleza institucional de esas decisiones. Los mismos resultados bien podrían ser consecuencia de pautas normales de desarrollo de la elaboración de políticas en la mayoría de las democracias industrializadas, y no una influencia explícita de las instituciones sobre aquellas políticas. Un factor que surgió claramente y que habría de convertirse en un elemento fundamental del trabajo de Hall publicado posteriormente (1989; 1992) fue el papel decisivo que desempeñan las ideas en la formación de las políticas. En términos muy generales, este papel independiente de las ideas habría de llegar a ser también una parte importante del enfoque institucionalista histórico.

La formulación más explícita del enfoque surgió basándose en la investigación de Hall por una parte, y en la acumulación de evidencias referentes a las políticas en una serie de áreas de política socioeconómica, por la otra. Como ya señalamos, esta formulación del institucionalismo histórico se concentró en la influencia que diversos factores institucionales pueden tener sobre las decisiones políticas y sobre el desempeño de los gobiernos. Los partidarios de esta línea de pensamiento sostienen que una vez que los gobiernos crean su política inicial y toman sus decisiones institucionales en determinada área de políticas de gobierno, las normas creadas persisten, a menos que exista una fuerza capaz de superar la inercia creada al ponerse en práctica el programa. En el institucionalismo histórico esto se conoce como la «dependencia del rumbo». Dado que las organizaciones públicas tienden, tal vez con mayor frecuencia que las del sector privado, a convertir sus actividades en rutina y a crear procedimientos operativos estándares, la fuerza de la inercia suele ser importante en el gobierno.

Una de las derivaciones más interesante del institucionalismo histórico es que la dependencia del rumbo no debe producirse solamente en la forma simple y directa que hemos descrito. Así como los estudiosos de las organizaciones han sostenido que una regla tiende a engendrar otra para compensar las insuficiencias de la primera (March y Simon, 1957; Crozier, 1962), también las reglas y estructuras institucionales pueden generar intentos de resolver los problemas que ellas mismas han causado. Similar al concepto de «sedimentación» de la teoría institucional sociológica (Tolbert y Zucker, 1996), esta perspectiva de la vida organizacional propone una manera más dinámica de conceptualizar la dependencia del rumbo en acción (véase Cheung, 1996; Kreuger, 1996). Además, contribuye a hacer más interesante para el análisis el impacto de las decisiones institucionales a lo largo del tiempo.⁴

Pierson (1996) ha identificado una pauta similar de respuesta ante las decisiones pasadas en la institucionalización de la Unión Europea, y en la respuesta de las estructuras rectoras de la Unión ante decisiones aparentemente disfuncionales tomadas durante las etapas de formación (véase también Krasner, 1988, p. 67). Este proceso de adaptación le da al institucionalismo histórico una concepción más dinámica de la política que lo que habría sido de esperar si se atiende al nombre de las formulaciones iniciales del abordaje. Sobre todo, si las decisiones iniciales tomadas por los creadores de una política o institución son inadecuadas, las instituciones deberán encontrar algún medio para adaptarse o dejarán de existir (véase Genschel, 1997).

Desde este punto de vista, el institucionalismo histórico implica más bien un curso de evolución que un acatamiento total de la norma inicial. Así, la dependencia del rumbo no sería equivalente a una influencia del pasado como fuerza que controla el futuro de las instituciones y sus políticas. Sería, en cambio, (como su nombre mismo lo indica) un rumbo que debe ser seguido. Habrá cambio y evolución, pero la gama de posibilidades para ese desarrollo habrá sido restringida por el período formativo de la institución. El interrogante que se plantea es si incluso las interrupciones en el equilibrio de la institución se ven restringidas por esas decisiones o si se abre un conjunto de posibilidades amplio o hasta ilimitado.

¿Qué es una institución?

En todos los diversos enfoques del análisis institucional se plantea una pregunta básica: ¿qué es una institución? Y en cierto modo, la respuesta del institucionalismo histórico es más vaga que la de la mayoría de los enfoques. Thelen y Steinmo (1992, pp. 2-4) definen las instituciones por medio de ejemplos que van desde estructuras gubernamentales formales (legislaturas), pasando por instituciones legales (leyes electorales), hasta instituciones sociales más amorfas (clase social), y se muestran dispuestos a aceptar este conjunto de estructuras dispares como un componente del aparato institucional que usarán para explicar los fenómenos políticos. Los autores también señalan que las instituciones que les interesan son «intermedias», lo que quiere decir que se ubican en algún lugar entre la generalidad de los Estados como entidades (y actores por lo menos en política internacional) y el comportamiento individual, lo que sirvió de tema central del conductismo en la ciencia política. Mientras que la *nemesis* que motivó a March y Olsen (véanse pp. 46-49) fue la teoría de la elección racional, para Thelen y Steinmo el enemigo número uno parece ser el conductismo y un interés excesivo por la conducta individual y las motivaciones individuales para la acción en política.

Es interesante hacer notar que otros estudiosos (según citan Thelen y Steinmo) aportan definiciones bastante similares a una definición estipulada del término. Peter Hall (1986, p. 7), por ejemplo, sostenía que las instituciones eran «las reglamentaciones formales, los procedimientos de acatamiento y los procedimientos operativos estándar que estructuran las relaciones entre las personas en diversas unidades de la organización política y la economía». En vez de concentrarse en las estructuras formalizadas, esta definición presentaba a las instituciones como una combinación de reglamentaciones y procedimientos, lo que concuerda tanto con las versiones del institucionalismo de la elección racional de Ostrom como con algunos aspectos de la perspectiva de March y Olsen. Asimismo, Ikenberry (1988, pp. 222-223) argumenta que la gama de los temas de interés para el institucionalismo va desde «características específicas de las instituciones gubernamentales hasta las estructuras más amplias del Estado y el orden social normativo de la nación». Sin embargo, incluso estas definiciones definen a las instituciones más bien a través de ejemplos que por medio de sus características denotativas fundamentales.

Un elemento destacado de la definición operacional de las instituciones en la bibliografía del institucionalismo histórico es el análisis del papel que cumplen las ideas en la definición de las instituciones. Aunque existen ciertas discrepancias respecto de las estructuras formales y de los procedimientos dentro de esas estructuras, en gran parte de la bibliografía surge con fuerza el concepto de la influencia de las ideas. Tomemos, por ejemplo, los análisis que realiza Ellen Immergut (1990; 1992a; 1992b) de las políticas sanitarias en una serie de países europeos. La autora expone claramente la influencia que tienen las ideas referidas a la práctica de la medicina sobre los programas públicos que se adoptan. Hay también cierta polémica respecto de la participación del gobierno en la atención de la salud pública, y de las dificultades que presentan múltiples «puntos de veto». Pero en su análisis de los elementos determinantes de la política sanitaria, el factor dominante es lo que los médicos de los diferentes países consideran mejor desde la perspectiva de la práctica médica.⁵

Del mismo modo la obra posterior de Peter Hall (1989; 1992) se aparta de las explicaciones más estructurales de la política económica para examinar la influencia de las ideas sobre esas políticas. Le preocupa especialmente el impacto del keynesianismo y el monetarismo sobre la política. Estas ideas son los equivalentes funcionales de la lógica de lo adecuado en el institucionalismo normativo; restringen los límites de la acción de gobierno aceptable. Más específicamente, las ideas proporcionan un conjunto de soluciones para los problemas de elaboración de políticas que puedan surgir dentro de su ámbito. Como puntualiza Hall (1989), durante gran parte del período de posguerra las ideas keynesianas proporcionaron soluciones para los problemas de la política, mientras que la revolución en las ideas que se operó en la década de 1970 significó que más tarde el monetarismo llegara a ser la fuente convencional de aquellas soluciones para la política económica, en las que los conceptos vinculados a la economía de la oferta también competían por el reconocimiento y la dominación.

El argumento de que las ideas son componentes centrales para definir las instituciones sólo puede llegar hasta cierto punto en la resolución de los problemas planteados por el institucionalismo histórico. Por una parte, los institucionalistas históricos —al igual que los institucionalistas empíricos— hacen hincapié en los conceptos de sentido común de las instituciones formales, como legislaturas o burocracias (véan-

se pp. 121-124). Y por la otra, se apoyan en un concepto tan vago como el de «ideas» para definir la existencia de las instituciones. En algunos casos, por ejemplo el Servicio Forestal de Estados Unidos y la Policía Montada de Canadá, hay agencias burocráticas que encarnan determinadas ideas que moldean el comportamiento de sus miembros y son fundamentales para la enseñanza.⁶ Gronnegaard Christensen (1997) demuestra que las organizaciones disponen de poderosas armas para mantener sus normas de conducta, aun frente a los intentos de reforma.

La formación institucional

El institucionalismo histórico pone más énfasis en la persistencia de las organizaciones después de formadas que en los hechos de su creación. En cierta medida, el énfasis sobre la práctica de encarnar ideas en las estructuras que sustentan a las instituciones puede ser tomado como una definición de la formación de las instituciones. Es posible argumentar que cuando una idea llega a ser aceptada y se encarna en una forma estructural, se puede decir que la institución ha sido creada. Sin embargo, tal como sucede en el caso del institucionalismo normativo, por este camino se puede llegar a una tautología: la institución empieza a existir cuando una idea es aceptada, pero esa aceptación es indicada por la presencia de una institución estructurada.

Pero dentro del institucionalismo histórico tal vez lo más importante en el tema de la formación sea la definición de cuándo se produce la creación. La elección de la fecha pertinente a partir de la cual se considerarán los futuros desarrollos será decisiva para sostener que esas normas iniciales perdurarán y moldearán las posteriores políticas que se sigan. Por ejemplo, cuando King (1995) estudió el desarrollo de las políticas de bienestar en Estados Unidos y en el Reino Unido, inició el análisis a partir de la aprobación de importantes leyes en 1909 en el Reino Unido y en 1932 y 1935 en Estados Unidos. Por lo menos en el caso del Reino Unido, la historia podría haber empezado con el conjunto de leyes conocidas con el nombre de Leyes de los Pobres (Himmelfarb, 1984), considerando que las leyes promulgadas a comienzos del siglo XX fueron, en cierto modo, extensiones de las primeras. Y si el análisis hubiera comenzado con la creación del «Estado

del bienestar» durante el gobierno laborista del período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, el rumbo que presumiblemente tomarían las políticas de gobierno estaría decididamente más a la izquierda que el que analiza King.

En ciencia política es habitual preguntarse qué es un evento definitorio o qué cambios son progresivos y cuáles son fundamentales (Hayes, 1992). Dempster y Wildavsky (1980), por ejemplo, se preguntan simplemente qué es un progreso, en comparación con un cambio más fundamental en el desarrollo de una política o de un presupuesto. Pero el hecho de que esta pregunta sea conocida no hace que sea más fácil responderla. En realidad, para comprender el institucionalismo histórico hay que preguntarse si el hecho de que el proceso se aparte de una posición de supuesto equilibrio se debe a un proceso de evolución o de revolución. La respuesta bien podría ser que se producen ambos tipos de cambio; pero, en una teoría que se basa en la continuidad y la estabilidad, la aceptación del concepto de cambio revolucionario requiere mayor justificación.

El cambio institucional

La única zona en la que sería de esperar que el institucionalismo histórico tuviese dificultades es la cuestión del cambio institucional. El marco analítico íntegro parece depender de la idea de que las decisiones institucionales y políticas que se toman al iniciarse la estructura tienen efectos duraderos. Por ello este abordaje parece mucho más adecuado para explicar cómo es que las normas persisten que no para explicar cómo podrían cambiar. Hecha esa salvedad, hay que señalar que en esta perspectiva hay ciertas vías promisorias para explorar el cambio. Además, algunos investigadores han empezado a vincular las instituciones con otros aspectos del cambio político, de un modo que tal vez contribuya a sacar al institucionalismo histórico de la trampa de su aparente inmovilidad.

El institucionalismo histórico se ha ocupado del cambio por medio del concepto de «equilibrios intermitentes» o «equilibrios punteados» (Krasner, 1984). Como indica la expresión, en este enfoque existe la expectativa de que durante la mayor parte de su existencia una institución se mantenga en estado de equilibrio y funcione de acuerdo con

las decisiones que se tomaron en su inicio, o tal vez con las que se tomaron en el anterior punto de «intermisión». No obstante, estos equilibrios políticos no son necesariamente permanentes y las instituciones son consideradas capaces de cambiar dentro del contexto del enfoque. Así como la teoría económica señala la existencia de múltiples equilibrios en los mercados, es posible que para las instituciones políticas haya una serie de puntos de estabilidad que sean igualmente viables. Este concepto de los equilibrios intermitentes ha sido usado en estudios más generales de políticas públicas y del cambio de agencia como una contribución al cambio de la política (Baumgartner y Jones, 1993).

Aunque dentro de esta concepción del institucionalismo se acepta que las instituciones pueden cambiar, hay varios problemas que atañen a la conceptualización del cambio dentro del modelo institucionalista histórico. Uno de esos problemas es que al parecer existe escasa o ninguna capacidad para predecir el cambio. El concepto (o metáfora) del equilibrio intermitente fue tomado de la teoría evolutiva neodarwiniana en biología, e implica cierta dependencia ambiental para el cambio institucional. Se supone que las interrupciones en el equilibrio ocurren cuando hay «rápidos brotes de cambio institucional, seguidos por largos períodos de estancamiento» (Krasner, 1984, p. 242). Esa intermitencia puede ser una explicación suficientemente clara *después* del hecho, pero también está cerca de ser tautológica. Es decir, que cuando ocurre un cambio institucional importante (evolutivo), después del hecho puede argumentarse que hubo una fuerza suficiente para producir una salida del equilibrio y la inercia que afectaban a una institución. ¿Cómo lo sabemos? El cambio se produjo, de modo que debe haber habido presión suficiente como para generar el cambio observado. Al parecer no existen criterios a priori para determinar cuándo hay suficiente «presión» política o ambiental para generar un cambio.

Tomemos como ejemplo un cambio institucional específico. En lo que fue casi la primera ley del nuevo gobierno laborista en el Reino Unido en 1997, el Ministro de Hacienda, Gordon Brown, otorgó una autonomía considerable al Banco de Inglaterra, que desde hacía largo tiempo era controlado directamente por el gobierno de turno (Busch, 1994). Fue este un equilibrio institucional que claramente había sido interrumpido, pero de ello no se desprende que pudiera ser explicado por la lógica del análisis institucional. Si tomamos el análisis de Peter Hall de las raíces de la política económica británica, este cambio parece contra-

decir las pautas establecidas. Contradice también otras versiones del institucionalismo histórico, dado que el antiguo acuerdo institucional presentaba menos puntos de veto para un líder político que los que presenta la nueva estructura. En resumen, nos encontramos frente a un importante cambio institucional que no aparece en absoluto bien explicado por factores históricos, pero que, sin embargo, después del hecho puede presentarse como casi inevitable, teniendo en cuenta lo que sabemos acerca de los valores del nuevo gobierno, a juzgar por sus actos.

Una manera bastante similar de considerar el proceso de cambio en el institucionalismo histórico es la idea de las «coyunturas críticas» (Collier y Collier, 1991) que ha sido usada para describir y explicar el cambio en los gobiernos latinoamericanos durante la mayor parte del siglo XX. La argumentación sostiene, en líneas generales, que esos gobiernos tenían un alto grado de inercia y que el cambio no se iba a producir a menos que hubiese una conjunción de diversas fuerzas políticas internas que individualmente no fuesen capaces de generar un cambio significativo, pero que juntas pudieran producir un movimiento en ese sentido. La bibliografía sobre los programas políticos (Baumgartner y Jones, 1993; Bohte, 1997) ha examinado algunos fenómenos del mismo tipo que se presentan con la apariencia de «acontecimientos institucionales críticos».⁷

Las instituciones también parecen ser capaces de cambiar por medio del aprendizaje, y pueden moverse entre los equilibrios reaccionando ante la nueva información. Esa información puede surgir de las experiencias mientras las instituciones siguen su propio «rumbo», o bien puede surgir de la experiencia de otras instituciones. Hugh Hecho (1974), por ejemplo, argumentó que la política social en el Reino Unido y en Suecia durante las décadas de 1950 y 1960 podía explicarse por la diferente capacidad de las burocracias de esos dos países para aprender a partir de su propia experiencia y de la experiencia de otros. Más recientemente, Olsen y Peters (1996) y sus colaboradores estudiaron la manera en que las burocracias públicas aprenden desde sus intentos y los intentos de otros países a poner en marcha reformas. También en este caso hay una diversidad de grados de éxito en la adaptación. Países con sistemas bien institucionalizados que hubiéramos creído capaces de resistirse a las presiones para cambiar (el Reino Unido) en realidad cambiaron sustancialmente, mientras que sistemas menos institucionalizados (Estados Unidos) en realidad se resistieron al cambio más o menos com-

pletamente. Si volvemos a nuestro ejemplo del Banco de Inglaterra, bien podría ser que el gobierno laborista hubiera aprendido algo observando el éxito relativamente mayor del Bundesbank en Alemania para controlar la inflación, y hubiera decidido que esa estructura institucional podía funcionar también en el Reino Unido.⁸

Si recordamos que el poder de las ideas públicas (Reich, 1990) es un aspecto fundamental del institucionalismo histórico, entonces el cambio institucional se convierte hasta cierto punto en una cuestión de cómo modificar ideas. El aprendizaje político, más que el aprendizaje institucional, examina la reformulación de las cuestiones políticas, y con ellas la posible reformulación de las instituciones asociadas. Paul Sabatier (1988; véase también Sabatier y Jenkins-Smith, 1993) considera que el tema del aprendizaje político es, por una parte, un conflicto entre visiones alternativas de la política, y por otra, un proceso político para resolver esas diferencias.

Por último, Paul Pierson (1996) puntualizó que la evolución debería ser un importante proceso de cambio en el análisis institucionalista histórico.⁹ Los enfoques del cambio que hemos expuesto hasta ahora dependen de la creación de una clara separación entre políticas pasadas, mientras que Pierson argumenta que también es posible un cambio más gradual. En opinión de este autor la mayoría de los diseños institucionales contienen por lo menos algunos elementos disfuncionales o no resueltos, que generan la consiguiente necesidad de cambio. Así, el ajuste paulatino —uno de los procesos más antiguos identificados en la ciencia política (Lindblom, 1965)— puede ser visto como un medio de adaptación institucional ante las cambiantes demandas y las fallas del diseño inicial. No obstante, la utilización de este método da por sentado que el statu quo se acerca mucho a la posición deseada. De ser así, el mero gradualismo puede no ser suficiente para generar un cambio general adecuado.

En resumen, el institucionalismo histórico no es una buena fuente de explicaciones del cambio en las organizaciones e instituciones. Ya hemos señalado que el cambio no es totalmente antitético del enfoque, pero sin duda no constituye en él un elemento fundamental. Para esclarecer las explicaciones de los cambios que se producen nos vemos forzados a salir del enfoque mismo para identificar otras dinámicas (aprendizaje o cambio ambiental) que puedan generar suficiente presión política como para producir un cambio. Al parecer, no existe tal elemento di-

námico dentro de la teoría misma, a menos que aceptemos las disfunciones del diseño inicial como causa suficiente.

Aun si aceptamos la dinámica de la adaptación para solucionar disfunciones, debe existir un mecanismo para reconocer la disfunción, como también un mecanismo político para proporcionar el remedio. La versión sociológica del institucionalismo argumentaría que las restricciones cognitivas impuestas por la afiliación institucional tenderían a tornar más improbable el reconocimiento de las disfunciones.¹⁰ Asimismo, la idea de que los problemas se resuelven por medio de la evolución gradual tiende a subestimar el hecho de que los intentos de remediar las fallas organizacionales suelen, en realidad, reforzar algunos de esos problemas en vez de contribuir a su resolución. Si una institución quiere ser estable, sólo tolerará una gama limitada de posibilidades, y a la mayoría de sus miembros les resultará difícil «ser originales» y contrariar las ideas dominantes de la institución.

Reacción individual y reacción institucional

A diferencia de algunos de los otros enfoques del campo, el institucionalismo histórico no se ocupa particularmente de la manera en que los individuos se relacionan con las instituciones dentro de las cuales actúan. Al parecer, este enfoque acepta implícitamente que cuando los individuos eligen participar en una institución aceptan de buen grado las restricciones que ella impone, pero ese vínculo no es explorado directamente por los investigadores que trabajan en el campo. Es indudable que en el enfoque institucionalista histórico se percibe cierto sentido de *deus ex machina*, y que las decisiones que se toman una vez parecen seguir funcionando en «piloto automático», mientras que la conducta individual es modificada por las decisiones que los miembros de la institución tomaron años antes.

Este concepto es fundamental para poder contar historias causales usando un enfoque institucionalista histórico. En cuanto al problema estructura-agencia —conocido en las ciencias sociales—, es percibido este enfoque gracias a que, a pesar de que los elementos estructurales de una institución pueden establecer condiciones que aumentan las posibilidades de llegar a buenos desenlaces, es necesario que los que toman las decisiones traduzcan esas restricciones en actos. Si no existe esa vin-

culación entre individuos e instituciones, es difícil advertir qué vínculos tiene el comportamiento presente con las anteriores decisiones de la institución.

Por otra parte, existe también la cuestión de la manera en que se establece el otro vínculo entre instituciones e individuos, es decir, cómo y hasta qué punto los individuos moldean a las instituciones. Esta es una pregunta constante en el institucionalismo, y este modelo no brinda una respuesta clara. La más fácil sería que los individuos toman las decisiones institucionales que luego perduran en la vida de la institución. Sin embargo, en la mayoría de los casos no se percibe con claridad cómo es que esas decisiones se trasladan del nivel individual al institucional y cómo llegan a ser algo más que convicciones individuales.

A veces las decisiones políticas formativas se traducen en leyes que luego funcionan como base para las acciones institucionales posteriores. Sin embargo, si esa es la definición del vínculo, desde la perspectiva de la explicación del comportamiento este modelo puede ser considerado más bien legal que institucional. Podemos, desde luego, discutir la ley como institución, pero sólo logramos retroceder un paso. Porque ¿cómo explica la ley (como institución con reglas y valores estables) el cambio que se observa en otras instituciones?

Y por último, consideremos la cuestión del papel que desempeñan las ideas en la modificación del comportamiento individual. Las ideas son un aspecto fundamental de la perspectiva institucionalista histórica, y la capacidad de las estructuras para «vender» esas ideas a miembros o futuros miembros de la institución es decisiva para establecer la vinculación entre estructura y actor. En algunos casos el vínculo es resultado de una autoselección: cuando los individuos se sienten atraídos hacia determinadas ideas, se incorporan a la institución ya dispuestos a aceptarlas. Esa conducta es muy similar a la de un individuo cuando ingresa en una organización o acepta un cargo en una empresa; se comporta como si los objetivos de esa organización y sus objetivos individuales como persona fuesen compatibles.

Diseño institucional

Dado que el institucionalismo histórico no tiene una posición muy clara sobre los orígenes de las instituciones ni sobre el vínculo entre

decisiones individuales y elecciones institucionales, no es sorprendente que guarde un silencio casi total sobre el diseño de las instituciones. Silencio casi total, pero no absoluto, ya que bien podría argumentarse que el diseño es un tema central para el institucionalismo histórico, ya que las decisiones iniciales sobre políticas y estructuras son determinantes para las decisiones que se toman posteriormente dentro de la institución.

Estas elecciones formativas no parecen ser, dentro de esta versión de la teoría, el producto de la elección consciente de un diseño o de un modelo para diseñar estructuras gubernamentales. Daría la impresión, en cambio, de que reflejan la particular confluencia de las fuerzas políticas en juego en el momento de la formación de la institución. Con frecuencia el institucionalista histórico hace un buen trabajo al describir esas fuerzas políticas y la manera en que producen las decisiones políticas iniciales, pero eso es más producto de las políticas que del diseño consciente de la política o que del diseño en sí. Este enfoque elude toda idea de diseño racionalista en favor de una concepción más política de la decisión política.

Es interesante observar que en el modelo institucionalista histórico la práctica de rediseñar conscientemente los marcos institucionales existentes es un elemento más importante que el diseño inicial. El hecho de que el cambio deliberado ocupe ese lugar se debe simplemente a que el rediseño implica una reacción consciente contra el marco político e institucional existente. A veces llega a hacerse evidente que la estructura en vigencia ya no es funcional, si es que alguna vez lo fue (Sykes, 1998), y que existe la necesidad de redefinir la naturaleza de la institución. Pero si hay un marco institucional dominante en vigencia, entonces la mejor manera de generar cambio es producir una estructura alternativa superior para reemplazarla.

La buena institución

La pregunta final que se debe formular con respecto al institucionalismo histórico es: ¿qué constituye una buena institución dentro de este modelo de la vida política? A diferencia de los primeros dos modelos que hemos analizado, en este abordaje hay poco contenido normativo explícito. Este enfoque de las instituciones es más una formulación de

lo que es (en la mente de sus partidarios) que de lo que debería ser. El propósito fundamental del enfoque parece ser explicar la persistencia de las instituciones y sus políticas, en vez de evaluar la naturaleza de esas instituciones y esas políticas.

Una vez expresado lo que antecede, diremos que en el modelo institucionalista histórico una manera posible de reflexionar sobre la calidad de una institución es pensar en la adaptabilidad. Este concepto parecería estar en flagrante contradicción con las premisas básicas del modelo, pero aun así tiene cierto sentido. En particular, del trabajo de algunos investigadores como Pierson (1996) se desprende la idea de que muchas decisiones iniciales son disfuncionales y, por ende, la institución tendrá que cambiarlas. Aun si las decisiones iniciales fueron apropiadas, en casi todas las áreas el entorno político está cambiando rápidamente, de modo que la adaptación se torna fundamental.

La otra formulación normativa que podría ser eliminada de la versión institucionalista histórica del enfoque es que las buenas instituciones son aquellas que pueden traducir su base ideológica en actos. Si como sostiene Peter Hall, entre otros especialistas, las instituciones se basan en ideas, entonces esas instituciones deben ser juzgadas por su eficiencia para crear políticas efectivas que pongan en práctica tales ideas. Esta definición de la buena institución puede resultar casi tautológica, como varias otras versiones de la teoría institucional. Es decir, que si las instituciones se definen por estar basadas en ideas, no pueden ser evaluadas también por la manera en que realizan la actividad de utilizar las ideas. Sin embargo, aun en ese caso el abordaje histórico de las instituciones no se propone contener un fuerte elemento normativo, como lo hacen los otros, de modo que sería injusto evaluar su capacidad con respecto a ese dato.

Los límites de la explicación

Uno de los aspectos más interesantes del enfoque de los institucionalistas históricos es que tienen el propósito explícito de satisfacer las demandas del análisis político comparativo. Estos investigadores consideran que con su enfoque son capaces de explicar las diferencias entre sistemas políticos. Hall (1986), por ejemplo, ha elaborado una clara argumentación acerca de los efectos de las diferentes historias y las dife-

rentes instituciones sobre las políticas económicas, y el consiguiente desempeño político, de Francia y el Reino Unido. Este propósito comparativo es bastante diferente del enfoque normativo, y hasta de los modelos de institucionalismo basados en la elección racional, que presentan explicaciones menos ancladas en tiempos y lugares específicos. El trabajo de Steinmo sobre la política tributaria (1993) señala también la persistencia de ciertas tendencias en el Reino Unido, Suecia y Estados Unidos.

La pregunta más obvia que se puede formular sobre la capacidad de explicación de este cuerpo de teoría es: ¿pueden los investigadores objetivos diferenciar las explicaciones institucionalistas históricas de otras formas de explicación, por ejemplo históricas o basadas en la idea de la inercia? La respuesta a esa importante pregunta difiere según sobre qué versión de institucionalismo histórico se trabaje. La respuesta depende, además, del papel que se asigne a las ideas políticas como característica definitoria de las instituciones, y no como influencia independiente y propia sobre la política. Y por último, la respuesta depende de la eficiencia con que se puedan diferenciar las argumentaciones de los institucionalistas históricos de las de los institucionalistas empíricos.

Analizaremos ahora estos tres puntos. Primero, como ya se señaló, hay varias versiones de institucionalismo histórico que están en uso en la disciplina. Si nos concentramos en la versión de Steinmo, Thelen y Longstreth que ha hecho las veces de manifiesto para este movimiento, observaremos que se plantean algunos interrogantes acerca de la claridad con que es posible separar al institucionalismo histórico de las influencias de la historia sobre la política, tomadas en un sentido más general. En otras palabras, podemos preguntarnos si el hecho de incluir el término «institucionalismo» en el título del enfoque añade algo a su capacidad esclarecedora. Sin duda la palabra «institucionalismo» confiere cierta respetabilidad a este enfoque, en una disciplina que ha redescubierto las instituciones, pero no está claro qué más agrega. A este respecto las principales objeciones son: por una parte, que parece improbable que sea posible identificar a posteriori las decisiones tempranas con un cien por cien de exactitud; y por la otra, que los partidarios del enfoque parecen tener cierta dificultad para imaginar que la historia podría haber actuado de otro modo. Llamar «institucionalismo» a esta persistencia de las decisiones, que se encuentra en casi todas las situaciones políticas, es aportar muy poco a la dinámica de las instituciones mismas.

La segunda parte de la respuesta a la pregunta implícita depende de si se considera que las ideas tienen condición independiente e influencia propia, o si se las ve simplemente como elementos constitutivos de las instituciones que las transmiten y ponen en práctica. Hay autores que argumentan que las ideas poseen un significativo poder esclarecedor, aun sin sus aditamentos institucionales. Robert Reich, por ejemplo, sostuvo que el «poder de las ideas públicas» es un factor importante para explicar el desarrollo del sector público. Martin Rein (1998) ve también en las ideas uno de los tres factores principales para explicar las decisiones políticas en los sistemas políticos contemporáneos. En resumen, los partidarios del enfoque del institucionalismo histórico deben ser capaces de explicar por qué las ideas son institucionales y no son, al menos en principio, independientes de las instituciones. Las instituciones pueden adoptar y encarnar ideas, pero no está claro que estas realmente determinen la naturaleza de las instituciones.

Finalmente, no siempre se percibe con claridad en qué algunas autodenominadas versiones del institucionalismo histórico difieren del enfoque institucionalista empírico. Tomemos, por ejemplo, el análisis de Ellen Immergut de las políticas sanitarias (1992a, 1992b), en que usa el concepto de «puntos de veto» para definir las cruciales coyunturas que surgen de las estructuras institucionales. La existencia de estos puntos de veto dentro de las instituciones representa un legado histórico de su fundación, pero representa también características estructurales perdurables de esas instituciones. Como ya se señaló, el concepto de un punto de veto es apenas diferente del anterior concepto de Pressman y Wildavsky (1974) de un «punto de aprobación» para el análisis de la ejecución. Ambos conceptos dan por supuesto que, antes de tener efecto, una decisión debe atravesar una serie de puntos formales en una cadena de decisiones interconectadas.

El concepto de «punto de veto» puede ser levemente más general que el de «punto de aprobación», ya que se refiere a las decisiones tomadas en cualquier punto del proceso de creación de políticas. Por una parte, la idea de «punto de veto» se concentra fuertemente en las barreras estructurales dentro de la institución misma. Por la otra, el concepto de Pressman y Wildavsky pone un gran énfasis en los bloques que existen a lo largo de la compleja cadena de acontecimientos que se requieren para poner en ejecución un programa, incluyendo los problemas que surgen de los actores sociales involucrados en el

proceso político. Si el análisis que antecede es correcto, es escasa la distancia que separa al institucionalismo empírico del institucionalismo histórico.

La pregunta más difícil que se puede formular sobre el institucionalismo histórico es si las explicaciones son refutables, es decir, la verificación popperiana estándar (Popper, 1959) para comprobar si una teoría científica es adecuada. Así como la teoría de la elección racional casi siempre puede elaborar una explicación que demuestre que los actores estaban procediendo racionalmente, así también el institucionalista histórico siempre puede generar una explicación que demuestre el impacto de las decisiones previas y las tendencias a la inercia. Al parecer hay aquí pocos criterios de prueba *ex ante*. Por ejemplo, ¿qué magnitud de desviación de un rumbo de inercia se necesita para argumentar que la explicación histórica no fue efectiva en determinado caso? Además, no hay premisas básicas (la maximización del interés personal o la conducta ajustada a un conjunto de normas institucionales) que puedan ser usadas para hacer predicciones sobre el comportamiento.

El institucionalismo histórico es casi una versión del institucionalismo normativo, dada su tácita aceptación de la «lógica de lo adecuado» en la modificación de la conducta. La concentración en las ideas, y los diversos caminos por los cuales las ideas moldean el comportamiento, equivalen apenas a algo más que afirmar la existencia de la lógica de lo adecuado dentro de las áreas de generación de políticas y dentro de instituciones gubernamentales específicas. Sin embargo, si lo único que estos investigadores argumentan es que existe una lógica que posee cierta perdurabilidad en el tiempo, no se advierte claramente que se trate de un enfoque de las instituciones verdaderamente diferente de los otros. Por lo tanto, el institucionalismo histórico podría ser absorbido como un componente más del enfoque normativo de March y Olsen, aunque con un considerable interés por la historia y la influencia de las instituciones a través del tiempo. Dado el énfasis que March y Olsen ponen en la historia, tal vez tenga más sentido considerar a esta variante una parte del institucionalismo normativo.

Por otra parte, como ya se señaló con referencia a varias de las otras manifestaciones del análisis institucional en la ciencia política contemporánea, esta versión del enfoque se presenta como sumamente eficaz para «explicar» lo que aconteció y para urdir una narrativa que capte buena parte de la realidad de la historia. No obstante, a veces estas ca-

racterizaciones de la historia son casi relatos funcionalistas; las cosas sucedieron como sucedieron porque así tenían que suceder, dadas las fuerzas históricas e institucionales que estaban en juego en el momento. El problema es que hay casos en los que las instituciones cambian de maneras inesperadas y este enfoque tiene serias limitaciones para explicar esos cambios. Por otra parte, con frecuencia las explicaciones funcionalistas no son convincentes, ya que no existe una explicación clara de por qué las cosas tuvieron que suceder como sucedieron.

Resumen

En cierto modo y si son examinados atentamente, los institucionalistas históricos constituyen la más sorprendente de las escuelas de la teoría institucional de la ciencia política. La impresión inicial que se recoge es la de una explicación estática y conservadora de la política, junto con la idea dominante de que las estructuras institucionales deben ser hiperestables. Sin embargo, después de una lectura más cuidadosa de la bibliografía se advierte en este enfoque una clara dinámica de adaptación y un ámbito para la indagación mayor de lo que hubiera sido de esperar. Además, los institucionalistas históricos proponen una manera de mirar la política a través del tiempo, mientras que muchos de los enfoques están más limitados en tiempo y espacio.

No obstante, las concepciones que el institucionalismo histórico tiene de la política y la vida política presentan varios problemas graves. La dificultad más importante es que esta versión de la teoría institucional tiene escasa capacidad para predecir el cambio. Pero como ya hemos señalado, los supuestos básicos de este modelo no son tan estáticos como sus críticos querrían que creyéramos. Aun así, este enfoque se muestra incapaz de hacer otra cosa que identificar a posteriori los cambios, dentro del sistema de equilibrios que caracteriza a las predicciones de esta tendencia. Esta deficiencia no es fatal, dado que el modelo puede ser considerado más bien descriptivo que explicativo o predictivo. Pero es indudable que esa deficiencia del método limita su utilidad científica general.

Por otra parte, esta versión del institucionalismo tiene dificultades para diferenciarse de otras versiones. El institucionalismo histórico postula el papel dominante de las decisiones tomadas en las primeras

etapas de un programa u organización. Sin embargo, para intentar refutar a los críticos que los consideran excesivamente estáticos, los partidarios del enfoque histórico han tenido que apoyarse en explicaciones tales como la basada en «las ideas», lo que los hace asemejarse a los institucionalistas normativos, a las teorías cognitivas dentro del institucionalismo sociológico.

Hasta cierto punto, la falta de distinciones tajantes es un mérito del institucionalismo histórico. Porque si es similar a los otros enfoques, entonces la línea histórica puede integrarse con la mayoría de las otras versiones del nuevo institucionalismo, y tal vez hasta pueda generar, dentro de la ciencia política, una teoría institucionalista integrada. Como puntualizaremos más adelante, se podría decir que el nuevo institucionalismo existe. El institucionalismo histórico constituye una parte fundamental de ese cuerpo de pensamiento acerca de la vida política. No obstante, a pesar de su importancia este enfoque del campo adolece de ciertas debilidades, que limitan su capacidad de explicar y de predecir.

Notas

1. Véase Thelen y Steinmo (1992, p. 28).
2. Sin embargo, como puntualizaremos más adelante, puede resultar difícil diferenciar el impacto de las instituciones de la simple persistencia e inercia de las políticas (véase Rose y Davies, 1994). Véase también Genschel (1997).
3. March y Olsen publicaron su artículo fundacional (1984) antes de la aparición de las formulaciones tempranas del institucionalismo histórico, pero en rigor no se trató de una declaración de su postura teórica tan clara como las que produjeron en sus obras posteriores (1989; 1994).
4. Esto se corresponde estrechamente con la idea de la «política como su propia causa» (Wildavsky, 1979; Hogwood y Peters, 1983) que es posible encontrar en la bibliografía sobre políticas públicas.
5. En la bibliografía sobre elección racional en el institucionalismo se habla de «actores del veto» y no de «puntos de veto». Esta expresión destaca el individualismo metodológico en la teoría de la elección racional, aun con el contexto institucional de las reglas y los incentivos (véase Tsebelis, 1995).
6. Las organizaciones ambientalistas, por ejemplo, encarnan tales ideas, así como las organizaciones militares encarnan ideas como «deber, honor, patria».
7. El propósito de esta bibliografía es explicar las decisiones políticas, y no los cambios en las instituciones, pero los dos tipos de cambio pueden vincularse estrechamente en el desenvolvimiento de los procesos políticos reales.

8. Como ya señalamos, también se podría haber dicho que el gobierno británico aprendía de su propio pasado, ya que el Banco había disfrutado de una considerable independencia antes de la Segunda Guerra Mundial.

9. Para consultar una perspectiva de la evolución institucional más basada en la elección racional, véase Knight (1992).

10. El estudio de Desmond King (1995) sobre la evolución de las políticas para el mercado de trabajo en Estados Unidos y Reino Unido demuestra que, toda vez que aparecen disfunciones, las fuerzas de la persistencia se imponen por sobre las adaptaciones funcionales. Es esta una versión institucional del conocido problema de la disonancia cognitiva en psicología social.

Institucionalismo empírico

Gran parte de la investigación sobre las instituciones que hasta aquí hemos analizado es explícita y deliberadamente abstracta y teórica. Se han realizado algunos intentos de verificar las predicciones de la teoría de la elección racional y el institucionalismo económico (Alston, Eggertsson y North, 1996). En cuanto a los institucionalistas históricos, utilizan una base de experiencia histórica para elaborar sus generalizaciones acerca del comportamiento institucional (King, 1995; Rothstein, 1996). Sin embargo, otros investigadores institucionalistas se dedicaron a verificar más empíricamente algunas de las conceptualizaciones dominantes sobre el impacto de las diferencias entre instituciones. Pero este tipo de análisis comparativo tiene problemas metodológicos. Por una parte, hay relativamente pocos países en los que las instituciones hayan variado significativamente a lo largo del tiempo, de modo que la tentativa de demostrar los efectos de la estructura con un diseño casi experimental (Cook y Campbell, 1979) es de difícil, si no imposible, realización. Hay algunos ejemplos interesantes: la adopción por parte de Israel de un sistema semipresidencialista similar al de Francia, con un primer ministro elegido directamente (Susser, 1989; Diskin y Diskin, 1995), pero las oportunidades para someter a prueba la teoría directamente son escasas.

Por otra parte, las diferencias entre países que se presentan en cualquier análisis transversal suelen asociarse con una amplia gama de valores sociales y culturales que podrían desbaratar cualquier resultado estadístico (véase Peters, 1998) que pretenda documentar el impacto de las variables estructurales. Las diferencias observadas entre las políticas sociales o económicas en Estados Unidos y en el Reino Unido, ¿son un resultado de diferencias institucionales, de muchos otros factores políticos o socioeconómicos, o de ambas cosas? La respuesta más probable es «de ambas cosas», pero resultaría muy difícil asignar pesos relativos a los diversos factores causales con una muestra de países tan pequeña. Por cierto, distribuir la variación explicada entre los factores institucionales y los otros factores relevantes es prácticamente imposible, sobre todo cuando Estados Unidos es el único verdadero ejemplo de presidencialismo entre las democracias industrializadas.

Pese a los problemas de metodología, las tentativas de investigación empírica de las influencias de la estructura son sumamente valiosas para desarrollar la argumentación institucionalista. Si es que las instituciones tienen efectos significativos, estos resultados deberían ser demostrables por medio de los métodos usualmente vinculados con la ciencia social empírica. Si los resultados esperados no se manifiestan, debemos preguntarnos si estas variables, pese a su aparente validez, son tan fundamentales para comprender la vida política como sus defensores quieren que creamos. La posibilidad alternativa sería que las instituciones son importantes para establecer un marco para la acción, pero hay otras variables próximas, como los intereses políticos y las decisiones de los actores políticos individuales, que están más directamente vinculadas a las decisiones políticas.¹

¿Se está construyendo una teoría empírica de las instituciones?

Lo expresado anteriormente es, desde luego, sólo una manera más de formular el conocido problema «estructura-agencia» de la explicación en las ciencias sociales (Dessler, 1989; Hay, 1995). También podría ser que, como sostuvieron Przeworski y Teune (1970), las variables de nivel sistémico —ya sea que se presenten como nombres propios de países o como estructuras institucionales— no tengan ningún efecto im-

portante sobre el comportamiento político. Si entonces utilizamos una variante del «diseño de los sistemas más similares» y cambiamos sólo una variable de nivel de sistema, podríamos esperar escasa diferencia de comportamiento. Las restantes relaciones políticas serían lo suficientemente fuertes y duraderas, o sea, que una simple manipulación estructural no tendrá efecto real alguno sobre las pautas de toma de decisión.

El argumento que hemos expuesto puede ejemplificarse pensando en el Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos. Si se lo hiciera políticamente menos independiente, ¿persistirían sus arraigados valores antiinflacionarios en materia de política económica, a pesar de ese cambio estructural?² Es interesante hacer notar que William Riker, por lo general un defensor de la forma institucional del federalismo, ha sostenido que la institución misma tenía poca o ninguna influencia sobre las decisiones de política pública (1962; 1980). Su argumentación era que las preferencias individuales seguirían dominando en la elaboración de las políticas públicas, independientemente de la estructura institucional, y que las instituciones eran poco más que «preferencias petrificadas» que se habían originado en anteriores elecciones políticas. Eso significaba que las instituciones en sí podrían ser altamente mutables.³

La crítica de Ove Pedersen (1991, p. 132) de varias versiones del nuevo institucionalismo es particularmente importante aquí. Pedersen plantea de manera interesante la cuestión de la condición de las variables de nivel del sistema. Sostiene que si argumentamos que las instituciones son en esencia conjuntos de valores, de reglas o de marcos cognitivos, entonces ¿qué es lo que realmente explica las diferencias observadas en los actos de gobierno? ¿Por qué no decir que las reglas son el elemento operativo y no cierta entidad superior compuesta por esas reglas? Podría tal vez sostenerse que la longevidad y predecibilidad de tales reglas (o preferencias) puede constituir el aspecto institucional de la relación con los resultados, pero luego se plantea la cuestión de cómo distinguir el impacto de las reglas en el corto y en el largo plazo. En resumen, ¿cuál es la conveniencia de usar el rótulo «institución» o «nuevo institucionalismo» para un análisis empírico, en vez de simplemente estudiar el comportamiento basado en las reglas o la influencia de determinadas reglas o normas?

Así, cuando empezamos a examinar el impacto de las características estructurales sobre la conducta de los individuos y sobre los actos políticos de gobierno, queremos poder especificar la dinámica a través de la

cual la estructura formal crea las diferencias de comportamiento. Existen muchas descripciones de organizaciones institucionales y de sus supuestos efectos, pero, a pesar de su innegable valor, estas descripciones no aportan demasiado para llegar a una explicación amplia de los comportamientos del gobierno. Ni tampoco estas versiones descriptivas explican necesariamente las decisiones políticas tomadas por los gobiernos. Como ya señalamos, uno de los aspectos más influyentes de las versiones del institucionalismo basadas en la elección racional es que esas versiones podrían especificar claramente los supuestos comportamentales y causales que impulsaron sus teorías. Lamentablemente, pocas (si es que alguna) de las teorías institucionales empíricas pueden hacerlo, de modo que con frecuencia nos encontramos con un gran número de resultados creíbles que carecen de una base teórica sólida.

Diversos interrogantes empíricos

Así como el institucionalismo de la elección racional tiene diversas perspectivas, hay también varias versiones del institucionalismo empírico. Pero en vez de ofrecer puntos de vista teóricos alternativos, la mayoría de las versiones del institucionalismo empírico se formulan la misma pregunta: ¿acaso las instituciones tienen alguna importancia? Y la pregunta toca una serie de diferentes organizaciones y opciones institucionales. En cuanto a las respuestas, están hasta cierto punto determinadas, dadas las preocupaciones institucionalistas de los investigadores, pero la cantidad de interrogantes diferentes (y de respuestas similares) destaca la riqueza de posibilidades para la investigación que este cuerpo de bibliografía ofrece.

Gobierno presidencialista y gobierno parlamentario

El cuerpo más destacado de bibliografía sobre institucionalismo empírico examina el impacto de las diferencias entre los regímenes presidencialista y parlamentario respecto del desempeño de los sistemas políticos. Este tema es uno de los «caballos de batalla» de la ciencia política, y puede ser rastreado por lo menos hasta los escritos más normativos de Woodrow Wilson (1884; 1956) sobre el gobierno estadounidense. Sin

embargo, la cuestión sigue siendo importante, sobre todo en una época en la que muchos países se encuentran en vías de diseñar sus propias democracias. Aunque cada vez más basada en observaciones empíricas, esta bibliografía conserva también ciertos elementos teóricos y casi ideológicos. Sobre todo, algunos estudiosos (Riggs, 1988; Linz, 1990, 1994) se ocupan especialmente del impacto de la elección de formas de gobierno presidencialistas en el Tercer Mundo y en los regímenes recientemente democratizados de Europa Central y Oriental. Estos autores se ocupan de las consecuencias de esta elección institucional, incluyendo los problemas del presidencialismo (Riggs, 1988), que van más allá de la limitada evidencia existente sobre diferentes niveles de estabilidad.⁴

La variable dependiente en estos análisis, el «desempeño» [*performance*], se conceptualiza de diversas maneras. En primer lugar, «desempeño» puede significar simplemente supervivencia. Una parte de la bibliografía sobre formas de gobierno presidencialistas a que aludimos anteriormente se ocupa de la influencia del tipo de régimen sobre la estabilidad de los gobiernos. El argumento es que los regímenes presidencialistas, debido a su concentración en una única persona con atribuciones ejecutivas y a la falta de un medio adecuado para cambiar un gobierno en ejercicio sin tomar medidas extraordinarias, suelen ser más frágiles que los regímenes parlamentarios. La consecuencia es que muchos sostienen que las instituciones presidencialistas se desempeñan peor que los regímenes parlamentarios, pese a la prolongada supervivencia de Estados Unidos y al éxito de regímenes semipresidencialistas, como los de Francia y Finlandia (véase Pasquino, 1997). Sin embargo, puede argumentarse que aun cuando los regímenes presidencialistas sean exitosos en los países más desarrollados, esa forma institucional podría ser inadecuada para las tensiones de los gobiernos del Tercer Mundo. Bajo las presiones del estancamiento económico y las divisiones étnicas, los presidentes electos pueden sentirse fuertemente tentados de convertir el cargo en un sistema menos democrático.

En segundo lugar, el desempeño de los regímenes presidencialista y parlamentario puede medirse por los tipos de políticas que ponen en práctica. Los artículos contenidos en el volumen de Weaver y Rockman (1993) sobre la influencia de las instituciones se concentran en las decisiones tomadas por estos tipos de gobiernos, como también en la

influencia de las diferencias entre regímenes parlamentarios. Los gobiernos de coalición de los modelos parlamentarios, por ejemplo, pueden llegar a verse forzados a hacer más concesiones a los partidos miembros que lo que es común en los gobiernos de un solo partido (como el Reino Unido) o de coalición con pocos miembros (como Alemania). Así, las coaliciones limitadas deben ser capaces de hacer intervenciones más creativas y radicales que las coaliciones mayores y más diversas. Además, la capacidad de administrar el gobierno suele depender de otras variables institucionales, como la fortaleza de la disciplina partidaria, y no simplemente de la índole formal del régimen.

Por último, el desempeño de ambos regímenes puede medirse por su capacidad para legislar. Se argumenta, por ejemplo, que la división de poderes inherente al gobierno hace que legislar sea más difícil. Las dos ramas tendrán sus propias preocupaciones y estilos políticos, haya o no diferencias partidarias. Esos valores institucionales pueden determinar que generar la coalición necesaria para aprobar leyes en la legislatura, ya se trate de una cámara o de dos, sea mucho más difícil que cuando el poder ejecutivo surge directamente de la legislatura en un régimen parlamentario. Que el gobierno sea parlamentario no garantiza su eficiencia, pero hace que sea más fácil lograrla.

Arend Lijphart (1984, 1994) también analizó la influencia de las decisiones de las instituciones políticas sobre la eficacia relativa de los gobiernos. Sin embargo, este autor se ha ocupado asimismo de las diferencias entre gobiernos parlamentarios, y de las diferencias entre regímenes presidencialistas y parlamentarios. Lijphart se propuso evaluar si los sistemas parlamentarios *mayoritarios* (como el del Reino Unido) son más capaces de gobernar eficazmente. Se estableció una comparación con los sistemas *consensuados*, por ejemplo los Países Bajos, que dependen de coaliciones que deben negociar cierta eficacia a fin de obtener mayor representatividad. El análisis cuantitativo de Lijphart le lleva a afirmar que los gobiernos consensuados, de coalición, son no sólo más eficaces, sino también más representativos.⁵

De algún modo el análisis de Lijphart da por sentado lo que otros estudiosos de las instituciones parlamentarias también plantean. La ventaja del gobierno mayoritario podría estar no tanto en que tomará las decisiones políticas correctas, sino más bien en que es más probable que las decisiones políticas que se tomen sean el producto de una sola perspectiva de lo que es buena política, y también en que tal vez estén

más directamente vinculadas con los votos del electorado (pero véase Rose, 1974; Castles y Wildenmann, 1986). El problema es que no se sabe si un funcionario designado para el cargo será capaz de lograr que el gobierno se desempeñe en la forma que él quiera. Aunque esto rara vez sucede, desde un punto de vista ideal, la estructura institucional de los sistemas mayoritarios le ofrecería a un primer ministro más posibilidades de moldear la política que las que le brindarían los sistemas basados en el consenso. Así, las diferencias en los resultados tales como el desempeño económico pueden ser consecuencia tanto de las malas decisiones políticas como de las características estructurales del sistema.⁶

El gobierno dividido

En el campo de los sistemas presidencialista y parlamentario hay un caso especial: la discusión que se da en Estados Unidos sobre el «gobierno dividido» (Sundquist, 1988; Fiorina, 1996) o las «instituciones separadas» (Jones, 1995). En este debate la influencia de la configuración institucional —instituciones separadas, pero iguales— se basa en la frecuencia con que estas instituciones son controladas por partidos políticos diferentes. De hecho, el «gobierno dividido» ha sido la norma durante la mayor parte del período de posguerra. Desde entonces, ambas cámaras del Congreso y la presidencia han estado controladas por el mismo partido sólo 16 años de los 44 transcurridos desde entonces.⁷

El sentido común indica que el llamado «gobierno dividido» tropieza con grandes dificultades para funcionar eficazmente, y que un desenlace posible de esa organización es el inmovilismo o la paralización. No obstante, David Mayhew (1991) sostuvo que el gobierno federal de Estados Unidos no se ha comportado de manera muy diferente cuando ha estado «dividido» que cuando no lo ha estado. Utilizando un conjunto de mediciones de la significación de la legislación, Mayhew encontró evidencias de que las leyes aprobadas durante períodos de división no era muy diferentes de las aprobadas durante los períodos relativamente escasos de gobierno unificado. Hay numerosas críticas (Kelly, 1993; Herzberg, 1996) de la metodología usada por Mayhew para sustentar sus afirmaciones. Se ha objetado, sobre todo, que sus argumentos dependan de la clasificación de las decisiones políticas como «muy importantes», ya que ese juicio es susceptible de gran número de interpretaciones.

Además, Krehbiel (1996) ha sostenido que la paralización puede producirse en un régimen presidencial aun sin división partidaria entre las instituciones. A diferencia del trabajo de Mayhew, sin embargo, este análisis se basa íntegramente en el análisis de elección racional de las posibilidades de formación de coaliciones. Estas coaliciones podrían conectar entre sí a las distintas líneas de los partidos políticos y facilitar u obstaculizar la creación de políticas. Una de las fuentes de inmovilismo podría ser ideológica, como cuando los demócratas conservadores del Sur se unieron con los republicanos para bloquear, o al menos demorar, la legislación social durante las décadas de 1950 y 1960 (Rohde, 1991).⁸ Dentro del Congreso podía haber también coaliciones basadas en intereses regionales, agrícolas en el oeste medio o industriales en el «Rustbelt» (es decir, en los estados del nordeste y del oeste medio de Estados Unidos, en los que la industria pesada ha declinado), o en problemas de situación de las minorías (tanto de género como étnicas).

Por lo general, el gobierno dividido es analizado como un fenómeno peculiarmente estadounidense, pero hay asimismo otros ejemplos interesantes e importantes. El más interesante es Francia, donde la constitución de la Quinta República hace posible un gobierno dividido (Pierce, 1991), que en francés es llamado *cohabitation* (Duverger, 1987), y que, de hecho, existió dos veces. La primera fue en el período 1986-1988, cuando el presidente socialista François Mitterrand tuvo un primer ministro de la derecha política. Y la segunda en el período 1993-1995, cuando una vez más tuvo que gobernar junto con un primer ministro derechista.⁹ Más claramente en el primer caso, pero también en el segundo, el gobierno actuó con escasa perturbación. No obstante, bien se puede argumentar que el gobierno dividido puede darse hasta con los mismos partidos en el Palacio del Elíseo, sede oficial de la presidencia de la República Francesa, y en Matignon, sede oficial del primer ministro, dadas las prioridades personales e institucionales de los dos cargos.

Los australianos sostienen también que su gobierno ha empezado a comportarse como si estuviera virtualmente dividido, dada la tendencia del Senado a no tener una mayoría clara y a funcionar como un control de los poderes usuales que tiene un primer ministro en un régimen parlamentario, especialmente en un sistema Westminster mayoritario (Winterton, 1983). Canadá podría haber tenido el mismo tipo de división, pero la base diferente de selección y la privilegiada condi-

ción de los miembros del Senado redujeron el alcance efectivo de la división dentro del gobierno canadiense.¹⁰ En cuanto al caso de Alemania, aunque no se trata de un sistema Westminster parlamentario, puede servir para reflexionar sobre las consecuencias de las instituciones divididas (Thaysen, 1994). Desde que existe la Bundesrepublik ha habido con frecuencia una mayoría partidaria en la cámara alta (Bundesrat) diferente de la que existe en la cámara baja (Bundestag), de modo que muchas veces los cancilleres alemanes han actuado en algo así como un gobierno dividido, pese a la fuerte posición que les concede la constitución alemana.¹¹

Uno de los puntos más interesantes en los regímenes presidencialista y parlamentario es que estos últimos se están tornando cada vez más «presidencialistas» (Jones, 1991; Von Mettenheim, 1996). Hay una serie de transformaciones políticas y de gobierno que están cambiando los regímenes parlamentarios. Las campañas electorales se centran cada vez más en los candidatos a primer ministro, y no en los partidos políticos y sus plataformas (Peters, 1997).¹² Actualmente, una vez que asumen su cargo, los primeros ministros tienen más control sobre la política que el que sería de esperar en un régimen que ejerce la responsabilidad colectiva. Por otra parte, al día siguiente de la elección los titulares de los diarios británicos dijeron que Tony Blair tenía un «estilo presidencial». Esta caracterización hacía referencia a su deseo de centralizar la creación de políticas de gobierno y la cobertura en los medios, y desde la primera semana fortaleció su control personal sobre la política pública y las instituciones de gobierno. Además, también se han diluido los conceptos de responsabilidad ministerial frente al Parlamento (Marshall, 1989; Sutherland, 1991a, 1991b; Bogdanor, 1994), de modo que el poder ejecutivo funciona de manera muy similar a la de los altos directivos del sector privado; o como los secretarios de gabinete en Washington, donde se prefiere que los ministros operen dentro del modelo tradicional del papel ministerial.¹³

Variaciones dentro de las instituciones parlamentarias

Las democracias parlamentarias se dan con mucha mayor frecuencia entre las democracias desarrolladas. Aunque en términos generales adoptan una forma parlamentaria, entre estos gobiernos hay también

importantes diferencias, que es posible investigar empíricamente. Como puntualizamos anteriormente, Arend Lijphart (1984; 1994) ha argumentado que existen dos grupos de gobiernos parlamentarios: los mayoritarios y los consensuados. Los regímenes mayoritarios se caracterizan por la capacidad de uno u otro partido (o tal vez de una pequeña coalición) para ganar el número de escaños suficientes para formar gobierno. Los regímenes parlamentarios, por otra parte, sólo pueden formar gobierno creando coaliciones. El proceso de construcción de una coalición requiere hacer «concesiones» a potenciales socios, lo que produce cierta disminución de la coherencia de los programas de gobierno.

Institucionalización legislativa

La mayor parte de la investigación sobre las instituciones y la institucionalización se ha concentrado en la rama ejecutiva del gobierno, especialmente en la burocracia pública. No obstante, ha habido una cantidad significativa de investigación empírica sobre la institucionalización de las legislaturas. Esta bibliografía se basa en el artículo fundacional de Nelson Polsby (1968) sobre la institucionalización de la Cámara de Representantes de Estados Unidos. Polsby (p. 145; véase también 1975) sostuvo que la Cámara de Representantes había cambiado a lo largo del tiempo en el sentido de hacerse más «institucionalizada», lo que significa que tenía límites bien establecidos para los roles, complejidad interna y criterios universalistas.

La investigación de Polsby ha sido seguida por diversos intentos de documentar y medir la institucionalización en una serie de diferentes cuerpos legislativos. Por ejemplo, Squire (1992) examinó una serie de indicadores de la institucionalización en la legislatura del estado de California; Hibbing (1988) aplicó el concepto a la Cámara de los Comunes en el Reino Unido; Opello (1986) hizo lo mismo para el parlamento portugués; y Loewenberg (1973) y Gerlich (1973) lo hicieron para varios parlamentos europeos. No en todas las discusiones de institucionalización legislativa se ha valorado el concepto (Cooper y Brady, 1981), pero la idea tuvo influencia en el desarrollo de los estudios legislativos. Y por cierto, actualmente es común discutir la institucionalización como una de las características fundamentales de una legislatura.

Esta versión de la teoría institucional referente a las legislaturas es denominada «empírica» porque, a diferencia de otros enfoques, propone ideas muy claras acerca de los indicadores empíricos que pueden usarse para medir sus conceptos. Además, este cuerpo de teoría implica una concepción dinámica en la que la institucionalización es un proceso y no sólo un estado final. Podría tal vez decirse que el enfoque es excesivamente empírico, ya que los conceptos se determinan tanto a partir de las operaciones usadas para medirlos como viceversa. Este posible defecto del operativismo fue demostrado claramente por Squire (1992, pp. 1027-1028), quien tenía cierta dificultad para distinguir entre las características de la profesionalización en los cuerpos legislativos y las utilizadas para medir la institucionalización. Por consiguiente, Squire cuestionó el significado independiente de este último concepto. A pesar de esta notable debilidad, la investigación sobre las legislaturas aporta algo más a los recursos del análisis institucional y brinda algunas ideas útiles sobre la medición de los atributos de otras instituciones.

En resumen, las legislaturas pueden ser definidas como instituciones con diverso grado de institucionalización. Es decir, puede afirmarse que se diferencian por la mayor o menor eficacia con que logran imponer a sus miembros un conjunto de valores comunes. La mayoría de tales valores son los de la profesionalización y la aceptación de la idea de que un cargo legislativo es un empleo de tiempo completo. La idea de institucionalización da por sentado que existen ciertas concepciones comunes acerca de la mejor manera de manejar el cargo, independientemente de los valores políticos que cada miembro de la institución pueda tener. Dentro de la misma línea de pensamiento, la institucionalización implica el desarrollo de cargos legislativos más amplios y de servicios más centralizados para la legislatura, como un medio de lograr que esta pueda dar cuenta eficazmente de la información disponible, a través de la burocracia permanente. Esta concepción se basa en parte en el papel de las legislaturas estadounidenses como «legislaturas transformadoras» (Polsby, 1975), a diferencia de las «legislaturas de desacuerdo» de la mayoría de los regímenes parlamentarios, pero también dice algo acerca de la estructura y el funcionamiento de las legislaturas en general.

Las instituciones y la puesta en práctica de políticas

La forma en que se ejecutan las políticas es no sólo una cuestión que atañe a las legislaturas y a la formación de la política pública, sino también un importante problema estructural vinculado precisamente a su puesta en práctica. Este cuerpo de teoría se basa principalmente en el estudio de Pressman y Wildavsky sobre la implementación, que se publicó por primera vez en 1974. La hipótesis de este trabajo es que los (frecuentes) fracasos de ejecución pueden ser considerados en términos estructurales. El análisis que hicieron estos autores de un programa de desarrollo económico que había de ser puesto en ejecución en Oakland, California, señalaba la presencia de unos 70 «puntos de aprobación» que debían ser sorteados con éxito si el programa quería ser puesto en práctica como se pretendía. Aun cuando la probabilidad de superación de cada punto fuese del 0,99, las posibilidades a priori de que el programa fuera puesto en ejecución eran menores del 50%; y en el 0,95% la probabilidad cae a 0,004.

Los académicos habían percibido desde tiempo atrás (Hood, 1976) las dificultades asociadas al intento de hacer funcionar programas tal como habían sido diseñados. En este aspecto, el análisis de Pressman-Wildavsky propuso una manera de analizar las causas estructurales del problema. El problema empezaba a hacerse frecuente cuando se estaba escribiendo este estudio inicial, pero se ha convertido en endémico ahora que la puesta en práctica de políticas se realiza cada vez más por medio de asociaciones, alianzas, contratos y otros esquemas que mezclan organizaciones públicas y privadas, y exigiendo complejos acuerdos entre los actores (Pierre, 1998). Esos esquemas son casi obligatorios por razones políticas y presupuestarias, pero adolecen de una enorme posibilidad de fracasos de la puesta en práctica (sobre estos y otros problemas de ejecución, véase Bowen, 1982).

En términos más generales, el análisis de Ellen Immergut (1992a; véase p. 104) del diseño de políticas comparte algunas de las características del concepto de «punto de aprobación». La autora se refiere a los «puntos de veto» que existen en un sistema de construcción de políticas, y a la necesidad de que las decisiones atraviesen con éxito cada uno de ellos si es que se quiere adoptar un programa y después ejecutarlo (véase también Weaver, 1992; Kaiser, 1997). En términos comparativos, lo que se arguye es, obviamente, que en los países que tienen

más puntos de veto es más difícil tomar decisiones eficaces que en sistemas menos complejos. En su investigación empírica esta autora compara la complejidad extrema del sistema político suizo (Linder, 1997) con la política más lineal de Suecia en el diseño de la política sanitaria.

Y por último, nos referiremos a un análisis institucional y estructural de las estructuras de implementación: el que realizan Benny Hjern y David Porter (1980). Sostienen estos autores que la mejor manera de comprender la puesta en práctica no es verla a través de una concepción vertical en la que un «formador», con determinado conjunto de aspiraciones políticas, se empeña en conseguir la aprobación de una ley, mientras que toda desviación de esas aspiraciones significa un fracaso (Lane, 1983). Por el contrario, Hjern y Porter consideran que la implementación tiene lugar a través de una compleja disposición estructural de intereses y organizaciones que, casi por definición, adaptarán el significado de cada ley para que se ajuste a sus propias ideas y a sus propios intereses políticos. Sostienen además que las políticas deben ser diseñadas para ser lo suficientemente fuertes como para soportar este grado de modificación y aun así realizar sus objetivos (véase también Ingram y Schneider, 1990). Su concepción de la «estructura de la implementación» es fundamentalmente la de un grupo de organizaciones con vínculos permanentes, algo muy similar a la idea de red que se expone en el capítulo 7.

Otro interesante problema institucional es la naturaleza del sistema financiero central y la influencia de ciertos arreglos institucionales alternativos sobre el desempeño económico (Goodman, 1992). Aquí la variable fundamental es el grado de independencia de los bancos centrales respecto del control político directo. La comparación que se hace con más frecuencia es la independencia de un banco como el Bundesbank en Alemania o la Reserva Federal en Estados Unidos. Estos bancos están facultados para emplear instrumentos de política monetaria (operaciones de mercado abierto, tasas de interés, nivel de reserva) independientemente de la voluntad del gobierno del momento, y con frecuencia utilizan esa facultad, en franca oposición a los deseos del gobierno (Woolley, 1984; Alesina y Summers, 1993). La idea es que esta independencia permita a los bancos centrales tomar decisiones sobre temas estrictamente económicos, y no políticos.

Los bancos centrales

Se han realizado varios interesantes experimentos institucionales sobre la independencia de los bancos. Inmediatamente después de acceder al poder en mayo de 1997 (por primera vez en 18 años), el Partido Laborista del Reino Unido eliminó el control político directo del Banco de Inglaterra y le otorgó un mayor grado de independencia para establecer la política monetaria (véase Busch, 1994). La organización institucional no es todavía tan independiente como la del Bundesbank, pero se está acercando a un nivel parecido. Aunque la economía británica se había estado desempeñando bien bajo el anterior gobierno conservador, la nueva administración laborista quiso asegurar el principio de independencia en política monetaria y también prepararse para el posible ingreso en la Unión Monetaria Europea (véase Rees-Mogg, 1997).

Algún tiempo antes, en Italia se había producido un cambio similar en el control del banco central. Después de años de masivos déficits gubernamentales y de un cuestionable apoyo financiero a las industrias estatales, el gobierno italiano decidió, en 1981, separar la Banca d'Italia del Tesoro. El déficit siguió aumentando, hasta que los requisitos de Maastricht para entrar en la Unión Monetaria Europea obligaron al gobierno a reducir drásticamente el gasto, pero el sistema financiero italiano se vio fortalecido por el cambio. En este caso, el cambio estructural parece haber sido una modificación necesaria, pero no suficiente para producir los resultados políticos deseados.

Desde luego, para los institucionalistas empíricos, la cuestión es si las diferencias en las instituciones de política monetaria significan una diferencia real para el desempeño económico. El «cuasi experimento»¹⁴ con el Banco de Inglaterra servirá como prueba dentro de una sola economía. También podemos estudiar el reciente comportamiento de las economías de países con bancos independientes y con bancos centrales más dominados políticamente (véase Grilli, Masciandaro y Tabellini, 1991; Davies, 1997). Como se muestra en la tabla 5.1, los países que tienen bancos centrales autónomos controlan la inflación mejor que los países cuyos bancos están más politizados. Por otra parte, prácticamente no hay relación alguna con el crecimiento económico, y si la hay, se limita al hecho de que los bancos más independientes tienden a tener un crecimiento algo más lento.

Tabla 5.1. *Independencia de Bancos Centrales e Inflación*¹

	Grado de independencia ²		
	Alta	Media	Baja
Década de 1980	3,7	7,8	10,5
Década de 1990	2,7	2,7	5,2

1. Promedio del índice de inflación anual.

2. Según Grilli, Masciandaro y Tabellini (1991).

Instituciones y desarrollo

Y por último, hay quienes sostienen que las instituciones desempeñan un importante papel en el proceso de desarrollo político, y más recientemente en la transición de formas de gobierno autoritarias a democráticas. En realidad este debate fue iniciado hace ya algunas décadas por Samuel P. Huntington (1968; véase Remmer, 1997), pero sus ideas sobre el papel de las instituciones y de la institucionalización en el desarrollo tuvieron menos influencia que las de los académicos, quienes pusieron el énfasis en ciertas variables culturales como factores de promoción del cambio.

Esta línea de estudios culturales del desarrollo persistió hasta hoy en obras importantes como los estudios de Robert Putnam sobre el capital social en Italia (1993), y en extensiones de la misma argumentación básica a otras zonas geográficas. Estas extensiones fueron propuestas por el mismo Putnam (Estados Unidos [1995]) y algunos de sus seguidores (Perez-Díaz, 1994; Gymiah-Boadi, 1996). El sustento lógico de este enfoque de la democratización es que debe haber un fundamento cultural de confianza, entre individuos y entre individuos e instituciones. Los conceptos de «capital social» y «sociedad civil» son en realidad maneras de expresar que sin un conjunto adecuado de valores sociales, las manipulaciones estructurales y la redacción de leyes producirán pocos resultados positivos.

No obstante, la supremacía del enfoque cultural está siendo cuestionada por perspectivas más estructuralistas, que sostienen que si se instauran las instituciones adecuadas, los valores correctos se darán ne-

cesariamente.¹⁵ Por ejemplo, la obra de Stepan, Linz y otros ha señalado la necesidad de construir instituciones que puedan promover simultáneamente la democracia y la estabilidad en regímenes que sufren cambios, sobre todo en aquellos que enfrentan al mismo tiempo el desafío de la democratización y el del ingreso a una economía de mercado. Esta línea de pensamiento sostiene, aunque tal vez no tan audazmente, que si se logra construir y manejar instituciones eficaces, con el tiempo (y quizás no demasiado tiempo) también se crearán los valores adecuados.

Algunas preguntas sobre teoría institucional

Tenemos ahora una idea más clara del tipo de bibliografía que existe sobre institucionalismo empírico. Debemos entonces volver a formularnos las preguntas que nos hicimos respecto de las diferentes tendencias dentro de la teoría institucional. Dado que esta bibliografía tiene una base predominantemente empírica, bien podríamos esperar que las respuestas fueran algo más definitivas que en los otros enfoques. Y en cierto modo así es, aunque en algunos casos, los investigadores suelen dar por sentadas las definiciones de las diversas formas institucionales sin formular definiciones conceptuales claras.

¿Qué es una institución?

Ya hemos señalado que la investigación sobre las formas de gobierno presidencial y parlamentaria suele considerar a esas instituciones como un hecho de la vida política y no como una entidad que requiere elaboración conceptual. En tal sentido, conviene recordar que se ha trabajado relativamente poco sobre las diferencias que existen dentro de la categoría de los regímenes parlamentarios. Sin embargo, esas diferencias pueden ser bastante importantes, como cuando se comparan los sistemas Westminster de gobierno mayoritario y la política de disenso (Kelman, 1992; Lijphart, 1994) con las tradiciones de gobierno minoritario y cooperación partidaria que se dan en Noruega (Strom, 1990a) o con otros países que tienen larga experiencia en gabinetes multipartidistas. Dentro de la categoría presidencialista hay también di-

ferencias obvias entre Estados Unidos como arquetipo del presidencialismo y el sistema «semipresidencialista» de Francia y Finlandia (Duverger, 1980, 1988; Pasquino, 1997), así como también con la manera en que se desarrolla la política presidencialista en México (Camp, 1996) y otros países no europeos (Mainwaring, 1991).

En gran parte de la investigación que aquí se discute, la ausencia de elaboración conceptual y hasta empírica es, en cierto modo, justificable. En la mayoría de los casos es evidente que un régimen es presidencialista o parlamentario, de modo que el investigador puede simplemente proceder a estudiar los efectos visibles de esas diferencias. Hay situaciones, sin embargo, en que las diferencias no son tan claras; por ejemplo, en el régimen semipresidencial de Francia, o quizá en el de Finlandia (Nonsiainen, 1988). Además, en algunos países hay cambios lo suficientemente notables en el carácter de la política como para preguntarnos si hay o no también cambios institucionales formales (Foley, 1993; Peters, 1997b). Cuando en Gran Bretaña se anunciaron las elecciones generales de 1997, los diarios más importantes puntualizaron que la elección sería «presidencial», es decir, que se concentraría en las ideas y el liderazgo de los posibles primeros ministros. En resumen, las ideas acerca de la índole obvia de las diferencias entre tipos políticos no siempre se justifican.¹⁶ Si tenemos en cuenta las definiciones normativas que March y Olsen propusieron para las instituciones, un cambio en el estilo de gobierno puede ser considerado tan importante como un cambio en las estructuras formales.

En cuanto a la versión del institucionalismo empírico de la estructura de la implementación, la definición de institución es notablemente menos clara. La orientación básica de este enfoque es similar a la de la teoría de red, que se analiza en el siguiente capítulo. En esa concepción, la institución se forma más bien a partir de las interacciones de los actores que de determinada elección consciente, como sería de esperar al seleccionar una forma de gobierno presidencialista o parlamentaria.

La formación institucional

En cierto modo, esta pregunta no es pertinente para esta versión de la teoría institucional. Fundamentalmente, el institucionalismo empírico da por sentadas las instituciones políticas y sociales de una sociedad, y luego

intenta determinar si esas instituciones tienen alguna influencia sobre el comportamiento de sus miembros. No obstante, el proceso de institucionalización introduce en esta teoría cierto elemento de dinamismo. Como ya señalamos con respecto al institucionalismo legislativo, en muchas legislaturas hubo un proceso de cambio y profesionalización que se produjo debido a la incorporación de organizaciones dedicadas a redactar proyectos de ley, al aumento de personal, a la adopción de sesiones más largas y a la creación de un sistema de comisiones más diferenciadas y fuertes. Antes de esos cambios las legislaturas podían ser instituciones, pero después de ellos es indudable que están más institucionalizadas.

El concepto de estructuras de la implementación implica también la creación de relaciones estructurales entre organizaciones. La aprobación de una nueva ley requerirá la creación de una red de actores vinculados con la ejecución de tal legislación. En algunos casos la legislación suele significar simplemente restablecer o fortalecer otra «estructura de la implementación». Pero con frecuencia la legislación implica la formación de una nueva estructura para ponerla en vigor. A veces estas pautas de relación han estado relativamente desestructuradas en el comienzo y han implicado sólo tangencialmente a las organizaciones componentes, pero pese a ello requerirán compartir ciertos valores y establecer ciertas pautas de interacción formalizadas, si es que se pretende que sean eficaces para poner en ejecución determinada política.

En el ámbito de las estructuras de la implementación el único interrogante que se plantea sobre la formación es el conocido debate entre la conveniencia de que el proceso de puesta en práctica sea «descendente» o «ascendente» (Sabatier, 1986; Linder y Peters, 1989). La primera visión sostiene que en última instancia la ejecución es un problema de la aplicación de la ley y, por lo tanto, debe ser vista como un proceso jerárquico. Esta jerarquía es considerada necesaria para garantizar la justa y adecuada vigencia de la ley en cuestión (Hogwood y Gunn, 1984). La visión alternativa es que, aunque trata de la ley, la puesta en práctica tiene también que ver con las relaciones entre los empleados públicos y sus clientes, y además depende del conocimiento de los niveles más bajos de la burocracia. Desde esta perspectiva, la estructura para la puesta en práctica no será eficaz si no es diseñada teniendo en cuenta esas relaciones y esas capacidades.

Dada esa distinción básica en la manera en que se conceptualiza la implementación, ¿hay también alguna diferencia en la manera en que

se forman las estructuras? Para la concepción verticalista, el modelo para la estructura de implementación es muy accesible: simplemente debe reproducir el patrón presente en los centenares de otras jerarquías que existen dentro del gobierno. Según la visión ascendente, la creación de una estructura de implementación es más problemática y variable. Por lo tanto, requeriría la negociación de una relación entre cierto número de organizaciones y un acuerdo de cooperación entre ellas. Por otra parte, más allá de la ejecución, debería corresponder a la organización la responsabilidad fundamental por la política. La estructura que podría surgir de tal negociación sería probablemente una red de asociación (véanse pp. 173-175) y no la estructura jerárquica que aún caracteriza a la mayoría de las organizaciones gubernamentales.

Una vez expresados los conceptos que anteceden, podríamos decir que una de las fallas evidentes de los institucionalistas empíricos es que no tienen una idea clara de los orígenes de las instituciones. Karen Remmer (1997) menciona este punto como una de las cuatro «paradojas» del institucionalismo contemporáneo. La autora se refiere a todas las ramas del nuevo institucionalismo de una manera bastante similar, pero esta crítica aparece como particularmente aplicable a los institucionalistas empíricos, dada su explícita preocupación por las estructuras institucionales contemporáneas. Los partidarios de esta línea de pensamiento argumentan que ciertas estructuras son más eficaces que otras, pero no se preguntan por qué las estructuras aparentemente ineficaces son elegidas con tanta frecuencia.

El cambio institucional

Al preguntarnos cómo se formaron inicialmente las instituciones surgen algunos de los problemas con que nos encontramos al preguntarnos cómo cambian. Los institucionalistas empíricos se han ocupado más de los efectos de las estructuras existentes que de estos interrogantes acerca de sus orígenes o su transformación. En gran parte de los trabajos que existen en este campo las instituciones son algo dado y no una entidad que requiere explicación.

Sin embargo, en algunas versiones hay ciertas ideas sobre el cambio. Como ya hicimos notar, ciertos institucionalistas —como, por ejemplo, Polsby— se ocupan del proceso de institucionalización dentro de las le-

gislaturas, un proceso que es bastante similar a los analizados por Eisenstadt y otros teóricos sociológicos con referencia a las instituciones burocráticas. En la mayoría de los países las legislaturas se han tornado más profesionales y más institucionalizadas, con frecuencia como un medio para contrarrestar las crecientes atribuciones del poder ejecutivo. Esto implica que, en esta perspectiva, las instituciones cambian más bien en respuesta a los estímulos externos que a sus propios valores internos, aunque rara vez se discuten las formulaciones de ese tipo.

Asimismo, en la investigación que discute las diferencias entre sistemas parlamentarios y presidenciales, una de las potencialidades en cuestión es la capacidad de los sistemas políticos para responder a la innovación (Feigenbaum, Samuels y Weaver, 1993). Esto no significa que las instituciones mismas cambien necesariamente, aunque la mayoría de los teóricos organizacionales tenderían a argumentar que, de algún modo, tendrían que haber adaptado sus estructuras para satisfacer las nuevas exigencias del entorno. Además, en varios de los análisis de estos arreglos institucionales se sugiere que tiene lugar alguna adaptación, de modo que las instituciones eficaces aprenderán a enfrentar mejor los desafíos ambientales. Así, pese a que el cambio no constituye un tema importante para los institucionalistas empíricos, en sus concepciones de las instituciones existen ciertos elementos dinámicos que al menos empiezan a abordar la cuestión del cambio.

El diseño institucional

El diseño de las instituciones aparece como más importante en esta versión del institucionalismo que en otras, con la posible excepción del institucionalismo de la elección racional. Aunque existe escaso interés por la teoría de la evolución natural de las instituciones, los académicos que han trabajado en ella tienen verdadero interés intelectual y académico por el tema. Además, a muchos les preocupa también la posibilidad de brindar asesoramiento eficaz al gobierno. Esto se aplica especialmente al asesoramiento a los gobiernos de países en los que la democracia es un fenómeno relativamente nuevo. Los análisis de Linz (1990, 1994) y Riggs (1988) de los gobiernos presidencialistas y parlamentarios son claras tentativas de utilizar la evidencia empírica tomada del pasado reciente para persuadir a los gobiernos que se encuentran

en proceso de transformación democrática de cuáles serían los resultados probables de ciertas decisiones institucionales, y por lo tanto, de cuáles deberían ser las que ellos tomaran.

Uno de los factores que distinguen a esta versión de la teoría institucional de la mayoría de las otras (la versión de la elección racional puede ser la excepción) es la idea de que existe una elección prácticamente libre de formas institucionales que se encuentra a disposición de los diseñadores institucionales. Mientras que los institucionalistas históricos podrían argumentar que en la mayoría de los casos hay importantes restricciones a la capacidad de hacer tal elección, al menos después de una elección inicial, para los «institucionalistas empíricos» es de incumbencia de las elites políticas diseñar los nuevos formatos institucionales. Este punto de vista contradice algunos de los argumentos más importantes de los institucionalistas históricos y normativos, quienes al confrontarse con la cuestión del diseño ven más restricciones que oportunidades.

Los argumentos de los institucionalistas históricos pueden ser acallados en el caso de un sistema político recientemente formado o reformado, pero los de los institucionalistas normativos pueden seguir teniendo cierto peso. Por ejemplo, aun si la evidencia sobre los efectos del presidencialismo fuera más fuerte de lo que es,¹⁷ los problemas de legitimidad podrían evitar otras elecciones constitucionales. En América Latina, por ejemplo, la historia del presidencialismo —haya sido o no lamentablemente importado de Estados Unidos— puede hacer que otras formas de gobierno aparezcan como inadecuadas para la población. Por otra parte, si no son conocidas y legítimas en un sistema, las instituciones parlamentarias pueden generar, por lo menos, tanta inestabilidad como generarían las presidenciales. Sostener lo contrario equivaldría a estar en contra de la lógica implícita del institucionalismo tal como se ha desarrollado en la ciencia política.

El lugar que ocupan las instituciones en el desarrollo de la democracia se vincula con la elección entre gobierno parlamentario y presidencialista. El colapso de los gobiernos autoritarios en muchos lugares del mundo ha producido una necesidad de modelos para desarrollar y sostener la democracia. Si bien algunos de esos modelos se concentran en el desarrollo de pautas sociales y culturales adecuadas (Putnam, 1993; Armony, 1998), muchos otros modelos se centran en el diseño de instituciones adecuadas (Sartori, 1997; Stepan y Skach, 1993; Power y Gasiorowski, 1997). En algunos casos el diseño necesario es un

sistema de gobierno que pueda tender un puente entre grupos sociales anteriormente hostiles (Burton y Higley, 1987; Higley y Gunther, 1992), mientras los problemas de la toma de decisiones quedan, al menos a corto plazo, subordinados a la estabilidad. En otros, el objetivo es lograr organizaciones que puedan tomar decisiones eficazmente, estando al mismo tiempo abiertas a las demandas de una opinión pública dividida y hasta a veces fragmentada.

Reacción individual y reacción institucional

Otra de las preguntas básicas que estamos formulando sobre las instituciones es: ¿cómo interactúan los individuos y las instituciones? La pauta general que se encuentra en las instituciones es de influencia mutua. Los individuos pueden ver sus comportamientos y sus valores modificados por su afiliación a una institución, pero a su vez las instituciones deben adaptarse al reclutar diversos tipos de personas. Para los institucionalistas empíricos la influencia es unidireccional: se supone que el comportamiento de los individuos está en gran medida determinado por su participación en la institución. De un presidente se espera que desempeñe el papel de presidente, y no que actúe como un primer ministro (aunque se dice que cada vez más los primeros ministros actúan como presidentes).¹⁸ Dadas sus estrechas relaciones con el debate presidencialismo / parlamentarismo, la bibliografía sobre gobierno dividido plantea la misma unidireccionalidad.

Esta unidireccionalidad de influencias puede observarse, aunque en diversos grados, en casi todas las versiones del institucionalismo empírico que hemos examinado. El tema de la influencia de las instituciones sobre los individuos aparece con fuerza en la discusión sobre gobierno presidencialista y parlamentario, aunque aun en este último caso los líderes fuertes suelen moldear el cargo más de lo que a ellos mismos les gustaría. Las diferentes formas de gobierno parlamentario pueden llegar a limitar a un líder aún más que las diferencias entre sistemas presidencialistas y parlamentarios. Los líderes de los sistemas danés o noruego con gobiernos de minoría y fuertes normas de colegiatura tienen poca ocasión de actuar como presidentes, mientras que los primeros ministros de Gran Bretaña y Canadá siempre pudieron actuar de un modo muy presidencial.

Por lo tanto, los institucionalistas empíricos están muy cerca de los normativos en el aspecto de la importancia que asignan a los valores comunes que existen dentro de una institución, y en su concepción de que para los miembros de una institución esos valores son más fuertes que las preferencias individuales. En todo caso, los institucionalistas empíricos le asignan un papel aun menos significativo al individuo, ya sea primer ministro o legislador, que el que le otorgan los institucionalistas normativos. Sobre todo, los institucionalistas empíricos carecen de ideas claras acerca de la manera en que las instituciones podrían transformarse en respuesta a los diferentes valores de sus miembros.

La buena institución

Los problemas del institucionalismo empírico, pese al nombre que le he dado, son en última instancia normativos. Tal vez más que cualquiera de los enfoques institucionales analizados en este libro, el abordaje empírico pretende identificar «lo que funciona». En gran medida, el enfoque empírico identifica la buena organización institucional como una organización que satisface estos criterios operacionales de virtud. Para los institucionalistas empíricos lo que importa es qué influencia tiene una organización institucional sobre el desempeño del gobierno; y en este terreno existen diversos análisis de diferentes tipos de desempeño. Para algunos especialistas la medida más importante es la supervivencia de la institución, o tal vez del régimen en su conjunto. Para otros, en cambio, la cuestión es de desempeño económico y no político, de modo que se considera que un buen gobierno es el que produce éxito económico.

Dentro de esta tendencia se dan también otros análisis, que tienen que ver con la capacidad del sistema para tomar decisiones. La cuestión no es ya determinar si esas decisiones son buenas o malas, sino más bien si las instituciones son capaces de tomar decisiones. Desde esta perspectiva, las mejores instituciones son las capaces de tomar decisiones, y en particular las que pueden tomar decisiones importantes en vez de una continua serie de decisiones graduales. La lógica con que se respalda a los regímenes parlamentarios, por ejemplo, es que la integración de los poderes legislativo y ejecutivo permite tomar decisiones más eficaces, lo que no sucede en los sistemas presidenciales, con sus poderes «separados».

Resumen

Así como el institucionalismo de la elección racional admite una serie de enfoques diferentes, así también el institucionalismo empírico contiene una diversidad de enfoques de las instituciones y el institucionalismo. El punto de vista más común consiste en establecer una diferencia entre las instituciones presidenciales y las parlamentarias, y determinar sus respectivas influencias. Pero en vez de desarrollar una perspectiva alternativa de las instituciones, su naturaleza y sus orígenes, estos enfoques empíricos clasifican los tipos de instituciones y tratan de determinar si esas organizaciones tienen un impacto real sobre el desempeño del gobierno. Sólo rara vez empiezan por presentar una teoría de las instituciones *per se*; se ocupan, en cambio, de las influencias evidentes de las diversas organizaciones institucionales.

Sin embargo, no debemos apresurarnos a descartar a los institucionalistas empíricos como teóricos, ni a negarles toda contribución significativa a la disciplina. En primer lugar, en todas las descripciones de organizaciones institucionales está implícito el concepto de que la estructuración formal de la interacción determina el comportamiento, o al menos influye sobre él. Algunos teóricos podrían argumentar que esa estructuración opera a través de normas; otros, que actúa por medio de reglamentaciones; y algunos, que se realiza por medio de los incentivos y la manipulación. Pero los institucionalistas empíricos sostienen que el hecho fundamental es simplemente la organización de los elementos operativos, y no la determinación de cuáles son sus características.

Aun cuando en este enfoque la elaboración teórica no sea tan grande como en otros, la bibliografía existente satisface algunos de los objetivos que se propusieron March y Olsen al lanzar el «nuevo institucionalismo». Desde esta línea de pensamiento se ha puntualizado que las estructuras y las instituciones tienen importancia, y que tienen también influencia, aunque no siempre se pueda postular una correspondencia estricta entre estructura y desempeño. Por otra parte, los conceptos metodológicos y teóricos no son, en modo alguno, aquellos conceptos individualistas contra los que reaccionaron March y Olsen.

Notas

1. Tal formulación no es incompatible con la versión del institucionalismo basada en la elección racional, dado que supone que los individuos racionales harán elecciones acordes con las reglas y los incentivos estructurados por sus instituciones.

2. Dar por sentada la persistencia de esos valores es, en cierto modo, una visión institucionalista histórica (véase el Capítulo 4).

3. Esto es, en parte, una función del compromiso de Riker con el análisis basado en la elección racional, y con la idea de la preponderancia de las preferencias individuales por encima de las estructuras institucionales. Esto distingue su obra de la de los institucionalistas de la elección racional, tal como Shepsle, que analizamos en el Capítulo 3. Sin embargo, tanto para los institucionalistas empíricos como para los de la tendencia de la elección racional, las instituciones son altamente mutables, concepción en marcado contraste con la de los institucionalistas históricos.

4. Hasta cierto punto los resultados muestran un claro sesgo en determinada dirección, debido al gran número de países latinoamericanos con formas de gobierno presidencialistas que han sido independientes durante períodos más prolongados que otros países del Tercer Mundo.

5. Steven Kelman (1987) hace una argumentación similar respecto de la diferencia entre el estilo cooperativo y el antagonico en la toma de decisiones. El análisis de Kelman se da dentro del contexto de Estados Unidos, pero su lógica es muy similar a la de Lijphart.

6. Si el desempeño económico del Reino Unido no es mejor que el de los sistemas basados en el consenso, la causa puede estar tanto en una serie de factores socioeconómicos como en las decisiones políticas tomadas por el gobierno. Suponer algo diferente equivale a conceder demasiada importancia a las decisiones del sector público.

7. Al parecer, los estadounidenses prefieren esta pauta de gobierno. No sólo votan en este sentido en el nivel federal, sino también para los gobiernos estatales. En 1996, 36 de los 50 gobiernos estatales tenían, por lo menos, una cámara controlada por un partido que no era el del gobernador.

8. Incluso durante los episodios de «plaga del algodón», los demócratas conservadores (generalmente sureños) se unían con los republicanos para frenar las propuestas originadas en la administración Clinton.

9. Estos fueron: primero, Jacques Chirac (quien posteriormente, en 1995, fue elegido presidente); y después, Edouard Balladur.

10. Los senadores canadienses no son elegidos, sino designados de por vida (en realidad, hasta los 70 años) por el gobernador general. Existe una tradición de mantener un equilibrio partidario en el Senado, pero la caracterización de gobierno dividido no parece ser aplicable (véase Tuohy, 1992, 28-30).

11. El sistema suele ser llamado «Kanzlerdemokratie» o sea «democracia del canciller». El canciller está facultado para ejercer una gran dosis de control sobre

la cámara baja (Bundestag), pero también está más a merced de los estados miembros en la cámara alta (Bundesrat).

12. Por ejemplo, el día que se anunció el inicio de la campaña política para las elecciones generales de 1997 en el Reino Unido los mejores diarios analizaron el tema en términos presidencialistas.

13. Esto se refiere a la responsabilidad formal para la acción. En la mayoría de los sistemas, tener que ser miembro del parlamento hace que el rol sea diferente. En sistemas como los de Austria, Noruega y Francia, donde los ministros deben o pueden estar fuera del parlamento, las diferencias con un miembro del gabinete estadounidense pueden ser mínimas.

14. Es un «cuasi experimento» debido a la incapacidad de controlar otros factores del entorno. Después de ese cambio, un desempeño económico bueno o malo puede no deberse a esta única innovación institucional, pero no hay manera de estar absolutamente seguro de ello.

15. Según la terminología de las otras teorías de las instituciones, esta arguye que la creación de valores apropiados postulada por March y Olsen surgirá de la creación de estructuras que inculquen esos valores.

16. Es evidente que los investigadores que hacen este trabajo saben muy bien que están simplificando, y por buenas razones. La cuestión es saber qué significa esta simplificación respecto del significado de las instituciones en un sentido más teórico.

17. Véase Mainwaring y Shugart (1997).

18. Pero también se dio el caso del presidente Clinton, quien después de su reelección en 1996, anunció que su intención era actuar más bien como un primer ministro que dirige un sistema de gabinete colegiado.

6

Institucionalismo sociológico

Este libro trata fundamentalmente del desarrollo del nuevo institucionalismo en ciencia política. Pero a pesar de ese foco de interés, si no examináramos el significativo cuerpo de relevante bibliografía institucionalista que existe en sociología estaríamos pasando por alto un importante medio de comprensión de las instituciones políticas. Esta bibliografía es importante para la ciencia política, como también lo es el papel cada vez más central que desempeña el análisis económico de las instituciones en nuestra disciplina (véase capítulo 3). En general puede decirse que la bibliografía sociológica sobre las instituciones y el institucionalismo está más desarrollada que la económica, dado que en sociología las organizaciones e instituciones constituyen desde hace tiempo un destacado foco de atención.

La bibliografía sociológica sobre las instituciones es muy rica, pero también algo desconcertante, debido a sus particulares características. En primer lugar, no siempre existe una clara distinción entre las instituciones como entidades y el proceso de institucionalización por el que se las crea. Como se señaló anteriormente en este mismo trabajo (véase p. 89), Lawrence Mohr (1982; véase también Zucker, 1977) estableció la distinción entre las teorías de las instituciones basadas en la «variación» y en el «proceso», es decir, entre las teorías que se concen-

tran en los efectos de los diferentes formatos institucionales¹ y las que atienden principalmente a los procesos de creación y cambio de las estructuras mismas. En la bibliografía de tendencia sociológica sobre las organizaciones y/o las instituciones hay una buena dosis de ambas categorías teóricas, que no siempre aparecen claramente diferenciadas. No obstante, como puntualizaremos más adelante, la bibliografía sociológica resulta más sólida para explicar el proceso de creación de las instituciones que para describir las características que de él resultan. Por el contrario, los científicos políticos (y especialmente los que trabajan dentro de los enfoques empírico y económico de las instituciones) son más eficientes en la explicación de los efectos de las instituciones que en la descripción de su creación o disolución.

Una segunda razón de cierta aparente confusión en la bibliografía de corte sociológico es su incapacidad para distinguir claramente entre organizaciones e instituciones. En sociología existe una rica bibliografía sobre organizaciones y teoría organizacional (Katz y Kahn, 1978; Scott, 1992), que tiene una clara relación con las cuestiones del comportamiento institucional. Hay vertientes teóricas de la sociología que han sido muy explícitas al hacer esa distinción, pero en la mayor parte de la bibliografía se tiende más bien a pasar de un término a otro con cierta ligereza (Scott, 1994). En realidad, la incapacidad de distinguir claramente entre instituciones y organizaciones no se limita al análisis sociológico de las instituciones, sino que aparece en la mayor parte de los análisis institucionales en general. Pero la falencia aparece con mayor nitidez en la bibliografía sociológica. Tal vez ello se deba a la fuerza de la teoría de la organización en la disciplina, siendo así que las diferencias conceptuales crean más confusión en este enfoque que en otros.

A pesar de las dificultades, si queremos entender el institucionalismo en ciencia política tenemos que integrar las ideas originadas en esta bibliografía. En primer lugar, el énfasis sobre la creación de significado (Meyer y Rowan, 1977) y la importancia de los valores en la teoría sociológica contrarrestan convenientemente la maximización individual y los valores utilitarios en la versión del institucionalismo basada en la elección racional. Además, la versión del institucionalismo propuesta por March y Olsen, que inició la actual discusión del institucionalismo dentro de la ciencia política, tiene claramente sus raíces en la concepción más sociológica de las instituciones (véanse pp. 46-48). De hecho, Hall y Taylor (1996; véase también Rockman,

1993; Peters, 1996) se refieren incorrectamente a la versión de March y Olsen como «institucionalismo sociológico».² Por cierto, muchas de las críticas dirigidas a la versión de institucionalismo de March y Olsen podrían aplicarse también a una buena parte de la bibliografía sociológica sobre el tema. Una de las más importantes de tales críticas es la que sostiene que nunca se ha definido ni investigado adecuadamente el énfasis puesto sobre formulaciones normativas y culturales algo amorfas, que supuestamente funcionan como guías para la acción en las instituciones, en gran parte de esta versión del institucionalismo (como también en la versión de March y Olsen). Es por eso que estas teorías son casi irrefutables y, por lo tanto, sospechosas desde una perspectiva teórica.

Las raíces del institucionalismo en sociología

En la obra de los teóricos más destacados dentro del campo de la sociología se puede detectar fácilmente un fuerte interés por las instituciones. Por ejemplo, Max Weber muestra en su obra teórica una clara preocupación por las instituciones y también por la forma en que se desarrollaron las instituciones llamadas «racionales» para satisfacer las demandas de las sociedades en proceso de modernización. Al comentar la teoría de Weber de la democracia y otras instituciones, uno de sus críticos (Lachmann, 1971) sostuvo que las instituciones eran tan fundamentales para sus concepciones como la idea de la competencia lo era para la economía. Para Weber, el «tipo ideal» de la burocracia racional-legal es la forma más elevada posible de racionalidad expresada en forma de institución, aun cuando probablemente no se pueda alcanzar tal nivel de racionalidad en el mundo real. Además, el análisis de Weber se ocupa de las diversas maneras en que los valores culturales se integran a las instituciones y las moldean, independientemente del nivel de desarrollo socioeconómico y cultural en que se produzca ese proceso. En una línea de pensamiento bastante similar a la del institucionalismo basado en los valores, Weber postuló un vínculo directo entre los valores culturales y las estructuras formales en toda la sociedad, incluyendo a las instituciones formales.

Asimismo el eminente sociólogo francés Emile Durkheim elaboró también una clara conceptualización del papel de las instituciones en la

vida social y política, y se refirió a la sociología como la «ciencia de las instituciones». Durkheim (1922) se ocupó del desarrollo de las organizaciones racionales, aunque en vez de dedicarse inicialmente al papel de los valores se interesó más por la influencia de las características objetivas de la sociedad, especialmente la división del trabajo en las organizaciones e instituciones. A su vez estos «hechos sociales» fueron convertidos en sistemas simbólicos que representaban valores colectivos para las instituciones. Para ambos pensadores existía un vínculo entre las fuerzas sociales y la naturaleza de las instituciones, pero la conexión causal era más fuerte para Durkheim que para Weber. El nexo entre símbolos e instituciones era más evidente debido en parte al mayor contenido empírico en la obra de Durkheim (1986).

El sociólogo estadounidense Talcott Parsons (1951, 1960) representa una rama más en el árbol de la evolución del análisis sociológico de las instituciones. Parsons fue uno de los más importantes defensores del funcionalismo en las ciencias sociales. Esta tendencia sostiene que las sociedades deben cumplir ciertas funciones básicas e indispensables, si es que quieren sobrevivir. Deben, por ejemplo, extraer de su entorno recursos suficientes para su supervivencia.³ Posteriormente, la realización de estas funciones se vinculó con la existencia de las instituciones (estructuras), lo que abrió el camino para el análisis comparativo de las sociedades por medio de las diversas maneras de relacionar estructura con función.

Más recientemente, Philip Selznick tuvo una profunda influencia sobre el pensamiento acerca de las instituciones en sociología. Selznick concentró su atención en la importancia que tiene comprender las organizaciones en términos institucionales, así como entender los procesos de institucionalización y cambio institucional. Selznick escribió un estudio (1949), que actualmente es considerado un clásico, sobre la Tennessee Valley Authority (TVA), un organismo gubernamental estadounidense que fue creado en 1933 para controlar las inundaciones, mejorar la navegación, aumentar el nivel de vida de los agricultores y hacendados, y producir energía eléctrica a lo largo del río Tennessee y sus tributarios. En este trabajo Selznick analizó el proceso a través del cual una organización basada principalmente en un enfoque técnico se transforma en una institución y empieza a encarnar ciertos valores. Así, Selznick se interesa tanto por el proceso de institucionalización como por las instituciones que de él resultan. El papel del liderazgo or-

ganizacional (tema importante para este autor) era crear y defender los sistemas de valor creados dentro de la institución.

Las investigaciones de Selznick fueron continuadas por sus alumnos, muchos de los cuales cumplieron y ampliaron su programa de investigación sobre organizaciones e instituciones. Algunos de esos discípulos (Zald y Denton, 1963; Zucker, 1988) se concentraron en los procesos del cambio organizacional y la capacidad de las organizaciones (e instituciones) para durar, aun después de que sus propósitos ostensibles hayan sido alcanzados. Esta investigación reforzó la idea de que las instituciones tienen capacidad para defender sus valores básicos (y especialmente su existencia fundamental) aunque deban enfrentar condiciones objetivas que al parecer negarían su conveniencia.

Por último, S.N. Eisenstadt (1963; 1965) se ocupó explícitamente de los procesos de institucionalización y desinstitucionalización de la sociedad y de las organizaciones dentro de ella. Eisenstadt aceptaba gran parte del funcionalismo de Parsons y pretendió demostrar que el cambio podía explicarse utilizando una teoría que era ampliamente considerada estática y conservadora. A diferencia de muchos sociólogos contemporáneos, Eisenstadt se interesó por la dimensión histórica del cambio, empezando con tales procesos dentro de los grandes imperios, y avanzando en el tiempo hasta la fundación del Estado de Israel (1959). Sostenía que las instituciones y los individuos se adaptan a los cambios de su entorno por medio de una lógica funcionalista, de modo que las pautas de comportamiento que se desarrollan deberían ser compatibles con la supervivencia de la organización.

Eisenstadt utilizó en profundidad la teoría del rol, y el concepto de «cristalización del rol», como medida para evaluar el desarrollo de las instituciones. Esta línea de pensamiento sostenía que, en el fondo, las instituciones eran conjuntos de roles que los individuos ocupan más o menos adecuadamente. Siempre que las expectativas de esos roles estén suficientemente claras y que los individuos desempeñen los roles con un mínimo de ambigüedad, es posible decir que la institucionalización ha tenido lugar (véase también Zucker, 1987). Dentro de las organizaciones, la claridad y la aceptación de los roles por parte de los individuos varía a lo largo del tiempo, de modo que el grado de institucionalización es siempre diverso. Si volvemos a March y Olsen y su concepción de «lo adecuado», percibiremos que este concepto se asemeja mucho a la idea de que los miembros de la institución pue-

den estar imbuidos en mayor o menor grado de la lógica de lo adecuado.

Eisenstadt desarrolla algunas de sus ideas sobre el cambio en las instituciones dentro del contexto de la burocratización (1959, 1963). A medida que se desarrollan, las burocracias incorporan un conjunto de valores más ricos y completos, como también cierto patrón de interacción. El trabajo de Eisenstadt es especialmente interesante porque considera que el proceso de institucionalización (o burocratización) no es irreversible. Este investigador se interesó por las diversas maneras en que organizaciones llamadas burocráticas pueden tornarse menos institucionalizadas, especialmente dentro del contexto de la modificación de las «materias primas» con las que las organizaciones deben enfrentarse. Como caso extremo cita a las organizaciones israelíes (Katz y Eisenstadt, 1960; Eisenstadt, Bar Yosef y Adler, 1970), y dice que se volvieron menos burocratizadas en respuesta a la necesidad de enfrentar el problema de los inmigrantes de África del Norte, que no compartían los valores burocráticos occidentales de la mayoría de las organizaciones israelíes.

El institucionalismo sociológico contemporáneo

Así como en nuestra exposición de las diversas versiones de la elección racional del institucionalismo hicimos especial referencia a los enfoques económicos, también podemos decir que dentro de la sociología existen diversos enfoques de las instituciones. En este trabajo no podemos hacer un tratamiento exhaustivo de todos esos enfoques, de modo que nos concentraremos en algunos de los más importantes.⁴ Sin embargo, debo también reiterar que una buena parte del análisis institucional que transcurre dentro de la disciplina de la ciencia política *per se* se apoya fuertemente en su herencia sociológica. Por ejemplo, el análisis que hacen March y Olsen (1989; 1994) de las instituciones gubernamentales está estrechamente vinculado a la bibliografía sociológica que destaca el papel decisivo que desempeñan los valores y los símbolos cuando se quiere definir una institución y orientar el comportamiento de sus miembros.

Modelos de organización basados en la ecología de la población

Una de las perspectivas sociológicas más interesantes para el estudio de las instituciones del sector público es el estudio de la ecología organizacional y de los modelos de organización basados en la ecología de la población (Carroll, 1984; Singh, 1990; Hannan y Freeman, 1989). Esta escuela de análisis se aplicó relativamente poco en la ciencia política (pero véase Casstevens, 1984; Peters y Hogwood, 1988, 1991; Gray y Lowery, 1996a, 1996b), pero es una posibilidad muy promisoría para llegar a entender la dinámica del sector público como conjunto de instituciones, y también para comprender el comportamiento de los componentes organizacionales individuales del sector público.

La premisa fundamental del enfoque de la ecología de la población es que se pueden entender las organizaciones (o las instituciones) y su comportamiento por medio de una analogía con las poblaciones de organismos biológicos. Así como el modelo de la ecología biológica sólo brinda oportunidades de supervivencia a determinado número de organismos, el entorno de las organizaciones es capaz de sustentar sólo determinado número de estructuras. Por ejemplo, el mercado sólo ofrece determinada cantidad de clientes y de empleados, y sólo cierto capital para restaurantes, periódicos, estaciones servicio, y otras empresas comerciales.⁵ Asimismo, existe una provisión limitada de fondos públicos y de apoyo político para las organizaciones del sector público, de modo que ese sector sólo puede apoyar a determinado número de instituciones.

Otro de los conceptos desarrollados en el enfoque de la ecología de la población es el nicho organizacional. Un nicho es una combinación de recursos que permite la supervivencia de determinado tipo de organización. Para el sector público, un nicho podría ser definido por sus recursos presupuestarios, mandatos legales, apoyo político institucional y apoyo político popular. Estas combinaciones permitirán que ciertos tipos y cierto número de organizaciones prosperen, mientras que otras no serán tan afortunadas. Algunos nichos son más «amplios» que otros, lo que permite que en su interior funcionen bien diversas instituciones. Por ejemplo, cierto sector de las políticas públicas, como la provisión de servicios básicos, puede ser manejado a través de la propiedad pública directa.

Uno de los temas de mayor importancia en los modelos de organización basados en la ecología de la población es la supervivencia de las

organizaciones en este medio presumiblemente hostil. Sin entrar en los detalles de los diversos modelos matemáticos que pueden usarse para explicar la supervivencia de las organizaciones (Tuma y Hannan, 1984), se utiliza también un conjunto de factores para describir el proceso de la supervivencia y la proporción de «muertes» en las organizaciones. Un modelo importante depende de la edad de las organizaciones: las organizaciones muy jóvenes y muy viejas están particularmente en riesgo de desaparición. Por otra parte, dada la limitada «capacidad de sustentación» de todo medio ambiente, la densidad de la población afectará la supervivencia de las organizaciones.

Ahora bien, ¿en qué contribuye este enfoque de las organizaciones al estudio de las instituciones en la ciencia política? En cierto modo, se podría pensar que la dependencia ambiental de las organizaciones que se da por sentada en el enfoque basado en la ecología de la población tiene poco que aportar a la comprensión de las instituciones, que en general son consideradas volitivas. La principal contribución que hace este cuerpo de ideas consiste en señalar que las instituciones dependen de su entorno y que están «incluidas» dentro de la sociedad y la economía. También puntualiza que las instituciones pueden tener una competencia mutua explícita o implícita por los recursos y hasta por la supervivencia, ya sea en el mercado o en la asignación de las partidas presupuestarias gubernamentales.

Institucionalización e isomorfismo

La segunda versión de los enfoques sociológicos del estudio de las instituciones que mencionaremos se ocupa de las dimensiones simbólicas y evaluativas de las organizaciones. Esta postura puede ser vista como una reacción de una incipiente rama de la tendencia de la elección racional en sociología, que sostenía que las organizaciones y sus estructuras podían explicarse por las tareas que realizaban y por los recursos de que disponían. Desde esta perspectiva las organizaciones eran casi totalmente utilitarias y se orientaban fuertemente hacia la acción. Tiempo atrás se produjo una interesante bibliografía (Simon, 1947; Cyert y March, 1963) que demostraba que la acción racional es difícil en la mayoría de los ambientes organizacionales; pero posteriormente se impuso la concepción funcionalista del comportamiento organizacional.

Existe una concepción más simbólica del carácter y el comportamiento de las organizaciones que surgió de la aparente incapacidad de los modelos basados en los recursos, por ejemplo los enfoques contingentes, para explicar adecuadamente la naturaleza de las organizaciones. Esta investigación se apoyó hasta cierto punto en el trabajo anterior de Selznick, pero puso más énfasis en la manipulación de los símbolos dentro de una organización exitosa como el mejor medio para comprender cómo y por qué la institución se comportó como lo hizo (Meyer y Rowan, 1977). Por cierto, las organizaciones tienen un carácter orientado hacia la realización, pero también poseen un claro elemento que no es racional, en el sentido usual del término.

De esta preocupación por los aspectos extra-racionales y simbólicos de las organizaciones surgió una teoría sociológica de las organizaciones como instituciones. La perspectiva que aquí se emplea es que las instituciones son sistemas de significación y que su comportamiento, como también el de los individuos que pertenecen a ellas, depende de los significados incorporados y de los símbolos manipulados. En el sector público, el análisis de Herbert Kaufman del Servicio Forestal de Estados Unidos (1960) es un ejemplo clásico de una organización que se vale de los símbolos para definirse y generar en sus miembros una pauta de comportamiento conveniente. Kaufman destaca el rol de la capacitación del personal, y el uso de símbolos en dicha capacitación, como la manera más adecuada de lograr que los miembros de la organización se comporten según «el interés público» aun cuando puedan estar sometidos a fuertes presiones para adaptarse a las tendencias locales y aceptar los intereses económicos locales.

Aunque la versión del institucionalismo de March y Olsen tiene sus raíces en el análisis sociológico, existen ciertas diferencias importantes entre su trabajo y las tendencias más difundidas en sociología (Campbell, 1997). La diferencia más notable es que March y Olsen ponen el énfasis sobre la base normativa de las instituciones, mientras que gran parte de la bibliografía sociológica destaca los elementos cognitivos de la teoría de la organización. Es decir, que en las obras encuadradas en la tendencia sociológica se advierte una mayor preocupación por la manera en que los miembros de una institución perciben las situaciones dentro de su estructura y por los «marcos» que aplican a tales situaciones con el propósito de tomar decisiones (Berger y Luckmann, 1967).

Por lo tanto, este énfasis cognitivo tiene más que ver con la percepción que con la evaluación. Así como la pertenencia a una profesión suele generar una fuerte tendencia a percibir los problemas y las evidencias sólo de un modo profesional, la pertenencia a una institución genera el mismo tipo de marco perceptual. La diferencia con la visión normativa de las instituciones es sutil, pero aun así importante. La visión cognitiva suele ser más básica que la normativa, dado que determina la manera en que el miembro de la institución interpreta los datos tomados de su entorno, mientras que la perspectiva normativa «sólo» le dice cuál es el comportamiento adecuado en determinada situación. Ambos enfoques son necesarios para poder explicar a fondo el comportamiento organizacional / institucional (Scott, 1995b). El enfoque cognitivo afectará a los miembros de la organización al recibir los insumos en función de los cuales deban tomar decisiones; el normativo suele ser más útil para explicar cómo se toman las decisiones.

Esta bibliografía plantea un interrogante: por qué formas institucionales relativamente similares se dan en ambientes sociales y políticos muy diferentes. En alguna medida, este problema del «isomorfismo» (DiMaggio y Powell, 1991) nos retrotrae a Max Weber (y a otros fundadores de la disciplina), puesto que él sostenía que a medida que las sociedades se desarrollaran, habría una tendencia hacia la convergencia alrededor de un formato legal racional para la burocracia. El famoso concepto de la «jaula de hierro» elaborado por Weber fue ampliado por DiMaggio y Powell para vincularlo con ciertos procesos sociológicos debido a los cuales surgen —aun en circunstancias objetivas aparentemente diferentes— los formatos institucionales y organizacionales más conocidos. La versión de la convergencia tal como la proponen DiMaggio y Powell es algo más diferenciada: se argumenta que se da en determinados campos, pero no necesariamente en todos, y que se debe a diversas razones.

Sedimentación

Uno de los conceptos más interesantes que surgen de este cuerpo de bibliografía sociológica sobre las instituciones es el de «sedimentación» (véase Tolbert y Zucker, 1996). Este término describe una característica de la vida humana: que las prácticas se asientan sobre el pasado. De

ese hecho se puede deducir que en una organización puede haber capas de concepciones y valores que han subsistido desde épocas pasadas. Así, si las representáramos visualmente, las organizaciones o las instituciones tendrían el aspecto de rocas extraídas del fondo del mar, rocas compuestas por capas sobre capas de sedimento solidificado.

La idea de sedimentación refleja claramente la índole histórica y acumulativa de las instituciones. Estas estructuras pueden transformarse a lo largo del tiempo, pero también conservan gran parte de su historia pasada. Sin embargo, no se considera que las organizaciones estén totalmente cautivas de su historia (como podrían pensar los institucionalistas históricos), sino que se las percibe reflejando su pasado, pero también redefiniéndose constantemente. Esta visión de las instituciones tiene interesantes consecuencias para la conceptualización del cambio en la teoría institucional. En vez de ser una cuestión de diseño y cambio que se produce de una vez para siempre, el cambio implica el desarrollo de nuevos conceptos y símbolos que no sean incompatibles con los anteriores. Esto hace que el cambio sea más lento, pero también más posible que una posición absolutista.

Arquetipos organizacionales: ¿un retorno a Weber?

En el enfoque sociológico de las instituciones existe una interesante variación: la elaboración de arquetipos de formas institucionales con fines comparativos. En este punto la argumentación es similar a la empleada por Weber (1949; véase también Page, 1992; Peters, 1998) en su desarrollo de la metodología de «tipo ideal» para el análisis de las organizaciones formales, como también de otros aspectos de la vida social. La diversidad de formas en las organizaciones y las instituciones es lo suficientemente grande como para que todo intento de examinarlas termine con el investigador empantanado en una interminable serie de detalles. Por lo tanto, es más conveniente crear tipos ideales de instituciones contra los que se puedan comparar las instituciones del mundo real.

Además de ser útil con fines comparativos, el análisis de arquetipo es conveniente para abordar problemas de cambio en las instituciones (Laughlin, 1991; Greenwood y Hinings, 1993). Como ya hemos señalado, uno de los peligros de concentrarse en las instituciones para el análisis es que estas suelen ser relativamente permanentes, y hasta in-

flexibles, de modo que es difícil detectar el cambio. La argumentación que acompaña el uso de arquetipos es que las instituciones sólo pueden cambiar de un arquetipo a otro; las presiones del isomorfismo sólo pueden hacer posibles o concebibles determinadas formas alternativas por vez.

Luego el paso de un arquetipo a otro implica un proceso de desinstitucionalización y la consiguiente reinstitucionalización cuando un conjunto de estructuras es reemplazado por la nueva alternativa. Como señaló Eisenstadt (1959), en una estructura institucionalizada el cambio implica no sólo la eliminación de las viejas estructuras (o sistemas de valores y símbolos), sino también su reemplazo por otras nuevas. Esta visión del cambio institucional es casi exactamente opuesta a la que caracteriza a la perspectiva de la sedimentación en sociología organizacional. Desde ese punto de vista, una institución representará una sucesión de valores, y de todos ellos perdurará algo.

Preguntas sobre teoría institucional

Pasemos ahora a formular las mismas preguntas que nos hicimos sobre las otras versiones de la teoría institucional. Como sería de esperar a partir de lo que ya hemos dicho, algunas de las respuestas no serán muy diferentes de las que se dieron con respecto a la versión de March y Olsen. Cuando así sea, lo advertiremos y seguiremos nuestro análisis lo más rápida y cuidadosamente posible. Pero también es importante no equiparar con ligereza las dos versiones del institucionalismo, dado que tienen propósitos diferentes y cada una aborda una distinta gama de fenómenos.⁶

¿Qué es una institución?

En este enfoque esta pregunta es la primera y la más importante. Una vez más debemos señalar las dificultades que existen en esta versión de la teoría institucional para diferenciar una institución de una organización. Bien se podría argumentar, aunque probablemente sea una exageración, que lo que se discute en el institucionalismo sociológico es una *perspectiva* institucional de las organizaciones en la que falta una

definición clara de lo que es una institución *per se*. Si así fuese, las instituciones y las organizaciones serían estructuras prácticamente idénticas y, por lo tanto, no sería necesario proponer una segunda definición.

La formulación que antecede apunta a destacar la importancia del proceso de institucionalización en la bibliografía sociológica. De algún modo, el enfoque sociológico de las instituciones se ocupa más del proceso de la creación de valores y marcos cognoscitivos dentro de una organización que del estado final de las cosas: las diferencias entre organizaciones que sirven para predecir el comportamiento de esas instituciones y el de los individuos que actúan dentro de ellas. Es posible que esta última caracterización sea algo exagerada si tenemos en cuenta trabajos como el de Goffman (1961) sobre las «instituciones totales» y el de Etzioni (1975) y otros (véase Orru, Biggart, y Hamilton, 1991) sobre análisis organizacional comparativo. Sin embargo, existe una clara diferencia entre estos investigadores y los institucionalistas empíricos (principalmente en ciencia política), quienes concentran su atención casi íntegramente en las condiciones finales y en el desempeño institucional, y dedican escasa atención al proceso de formación y cambio. Por cierto, en el campo de la ciencia política hay cierta preocupación por el desarrollo de las instituciones, por ejemplo, la institucionalización del Congreso de Estados Unidos (Polsby, 1975).

A pesar de los evidentes problemas, Scott (1995b, p. 33) propone una definición de institución: «Las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social». En esta definición se estipula claramente qué es lo que constituye una institución, pero la formulación es muy amplia (no deja prácticamente nada fuera) y abarca parte de la controversia teórica sobre el término. Por ejemplo, la definición de Scott da por resuelta la cuestión de si se entiende mejor lo que son las instituciones considerándolas características estructurales o características cognitivas de la sociedad. Probablemente una definición tan amplia sea conveniente, teniendo en cuenta las diversas maneras en que se usa el término «institución» tanto en el lenguaje común como en el científico. Sin embargo, esta definición no distingue entre las instituciones y otras formas de organización o de estructura social.

No obstante, debemos intentar establecer alguna diferenciación entre instituciones y organizaciones, a pesar de que la bibliografía que existe sobre ambas prácticamente no lo hace. Hay una definición muy

útil, que viene del campo de la economía (North, 1990, p. 4; Khalil, 1995) y que distingue entre los equipos que se enfrentan en un partido de algún deporte y las reglas que rigen ese deporte. Es decir, que las organizaciones se forman para participar dentro del «entorno institucional» (véase Davis y North, 1971) creado por entidades como mercados y sistemas políticos. Por ejemplo, las empresas se crean para actuar dentro de la estructura creada por un mercado, y si las reglas (formales o informales) del mercado cambian, las empresas también deben cambiar.

Definiciones alternativas de las instituciones

Scott identifica tres maneras diferentes de reflexionar sobre las raíces de las organizaciones: cognitiva, normativa y reguladora. Su análisis se construye sobre las diferencias entre estas tres versiones de las instituciones en sociología y sus diversas implicaciones para la manera en que las instituciones funcionan y deben ser entendidas. Scott dice que en las teorías institucionales cognitivas las instituciones se definen por su uso de símbolos y sistemas de significado para mediar entre el medio ambiente y el comportamiento dentro de la institución. En esta perspectiva, las instituciones no son entidades objetivas, sino que son construidas socialmente por las percepciones y cogniciones de sus miembros (Scott, 1987).

El «pilar» normativo del institucionalismo es muy similar a la versión normativa del nuevo institucionalismo. En este aspecto, ya hemos señalado el estrecho vínculo que existe entre la versión de March y Olsen de la teoría institucional y algunos aspectos del abordaje que la teoría sociológica hace de las organizaciones e instituciones. La descripción de Scott de estos pilares se valió de la obra de March y Olsen como principal ejemplo de la versión normativa del institucionalismo, y señaló sus estrechas conexiones con la bibliografía sociológica.

Por último, la versión reguladora del institucionalismo se apoya en las reglas y el control para definir las instituciones. Esta vertiente teórica dentro de la sociología no es muy diferente de las versiones racionales del institucionalismo que ya hemos analizado (véanse pp. 77-78) o del institucionalismo que se encuentra en la bibliografía económica, por ejemplo, los modelos basados en la relación «jefe-agente» y en la

utilización de reglas. En ese enfoque, el rol de las instituciones es regular el comportamiento dentro de sus límites y quizá también controlar el comportamiento social en un ámbito más amplio, el de la sociedad misma. Las reglas definen a las instituciones y son asimismo un medio a través del cual las instituciones influyen sobre los individuos.

Reacción individual e institucional

En cierto sentido, el problema fundamental dentro de la concepción sociológica de las instituciones es la manera en que individuos e instituciones se vinculan mutuamente. Este punto ha provocado alguna polémica en la disciplina, y explica algunas de las diferencias que separan a los investigadores en lo que hace a la naturaleza de las organizaciones y las instituciones. Por otra parte, algunos estudiosos, principalmente Meyer y Rowan (1977), sostienen que las instituciones son fundamentalmente una manifestación simbólica de las necesidades de legitimación de una sociedad o de un grupo dentro de la sociedad, y que pueden ser consideradas separadamente de la acción. En la arena pública, Edelman (1992, pp. 1540-1542) ha sostenido que las instituciones que realizan más funciones simbólicas son igualmente eficaces —o incluso más— que las instituciones que afectan más de cerca a los comportamientos.⁷ Asimismo, otros estudiosos (véase Preuss, 1991) han argumentado que en el sector público, cuanto menos definida está una institución, más legitimidad suele tener. Desde este punto de vista, los individuos y las instituciones (exitosas) tienden a existir separadamente, sobre todo dentro del sector público.

Por otra parte, algunos autores como Giddens (1979) sostienen que las instituciones no son instituciones si no moldean el comportamiento de los individuos que pertenecen a ellas. Las instituciones como sistemas de significación transmiten una percepción de cómo deben comportarse sus miembros, ya se trate de la priorización máxima de la ganancia (en las organizaciones económicas) o del altruismo (en las organizaciones religiosas y caritativas). La idea de que las instituciones deben moldear el comportamiento es la perspectiva dominante dentro del estudio sociológico de las instituciones, con un énfasis sobre la manera en que los individuos se acostumbran a aceptar las normas y los valores de su organización.

Sobre este controvertido tema hay una línea de pensamiento según la cual el proceso de institucionalización se da en tres etapas (Tolbert y Zucker, 1996): acostumbramiento, objetivación y sedimentación. Por medio de estos términos de la jerga técnica se trata de describir el proceso de desplazamiento desde instituciones que existen meramente como un hecho de la vida organizacional hacia una aceptación más amplia y duradera de los valores de una institución por parte de los individuos que la conforman. Los teóricos no proveyeron indicadores objetivos e inequívocos de que una organización atraviese las tres etapas, pero el análisis es útil para reflexionar sobre el desarrollo de las estructuras institucionales. Además, este proceso es bastante similar a la idea de institucionalización propuesta por Eisenstadt como una manera de comprender las transformaciones de las estructuras, especialmente en el sector público.

El cambio institucional

Ya hemos señalado que por lo menos en una rama del estudio sociológico de las instituciones existe una fuerte preocupación por el proceso de institucionalización. En esta orientación hacia el proceso el estudio del cambio es considerado un componente natural del campo. Según esta versión, el cambio se produce a través de la institucionalización o la desinstitucionalización; es decir, la institucionalización aumenta agregando más roles y características a la institución, por ejemplo, compromisos más firmes con los «marcos» cognitivos imperantes en la institución, o bien debilitando tales compromisos.

Los sociólogos también pueden ver el cambio institucional de una manera más funcionalista, y sostener que las instituciones deben hallar los medios necesarios para adaptarse a los cambios de su entorno. Esta forma de cambio implica reconocer los desafíos presentes en el entorno y encontrar luego maneras de lograr que las instituciones se adapten a esas fuerzas externas. Desde la perspectiva cognitiva y en el institucionalismo sociológico puede haber elementos dominantes en la cultura política que limitan la capacidad de una institución para desviarse demasiado del *statu quo*. Para la ciencia política, la obra de Karl Deutsch (1963) sobre cibernética social es un enfoque posible para comprender cómo las instituciones reciben y procesan señales origina-

das en el medio ambiente e intentan adecuar las políticas a la naturaleza cambiante del medio.

No obstante, después de haber expresado lo que antecede, es preciso señalar que existe una tendencia en la teoría de la organización que sostiene que, en vez de responder pasivamente, las organizaciones pretenden moldear su entorno (Pfeffer y Salanick, 1978) con el propósito de satisfacer sus propias necesidades. Esta perspectiva suele ser especialmente válida para las instituciones políticas que tienen la posibilidad de manipular la economía política según su conveniencia. Las organizaciones del sector privado también pueden tratar de manipular los mercados o incluso intentar crear mercados propios (North, 1990). Sin embargo, la capacidad de las organizaciones del sector público para construir un apoyo político, e incluso para crear sus propios grupos de clientes (Walker, 1983), suele darles una posibilidad de manipular su entorno que puede llegar a ser aún mayor que la de las organizaciones del sector privado.

Finalmente, la versión del institucionalismo basada en la ecología de la población ubica el lugar del cambio en el entorno de la organización o institución. Las organizaciones tienen más capacidad de adaptación que los organismos biológicos en los que se basaron las teorías originales, pero el impulso hacia el cambio se origina afuera; y la organización, como el organismo, debe morir. En esta perspectiva el cambio no es tan importante dentro de las organizaciones individuales como puede llegar a serlo en la población de organizaciones que ocupan un campo.

La buena institución

Y por último, nos preguntaremos qué es lo que constituye una buena institución dentro del marco sociológico del análisis institucional. La respuesta resulta más ambigua en este enfoque del institucionalismo que en la mayor parte de los otros. Desde luego, el enfoque sociológico se preocupa en menor medida que el resto por las cuestiones normativas. Las organizaciones y las instituciones han sido tan fundamentales para el desarrollo de la teoría sociológica que muchas de las cuestiones normativas fueron incluidas en el análisis empírico. Además, hay varias conceptualizaciones sociológicas alternativas de las ins-

tuciones, y cada una propone una concepción algo diferente respecto de la idea de «buena institución».

El enfoque basado en la ecología de la población destaca la capacidad de adaptación de las instituciones y su adaptación al entorno. Desde este punto de vista, la longevidad de una organización constituye la mejor medida de su éxito. No obstante, en el modelo ecológico la institución (u organización) tiene escaso control sobre su capacidad de supervivencia, ya que es el medio ambiente el que determina si su dotación de recursos y objetivos la llevarán al éxito. Por lo tanto, lo que se necesita es cierta conexión entre este enfoque y el pensamiento estratégico, gerencial, acerca de la manera en que las instituciones pueden adaptarse con el propósito de sobrevivir (Singh, 1990).

Dentro de la línea del isomorfismo, la idea de buena organización no es muy diferente a la que podemos encontrar en los modelos basados en la ecología de la población. En ambos casos una buena organización o institución es la que se adapta eficazmente a las presiones externas hacia el isomorfismo, ya sea que el proceso de cambio se dé por mimesis, coerción o regulación normativa. Lo que tal vez sea diferente en los dos componentes del enfoque sociológico de las instituciones es que los modelos de ecología de la población identifican la posibilidad para una cantidad relativamente grande de diferentes tipos de organizaciones dentro del mismo campo de población, mientras que el enfoque basado en el isomorfismo postula una gama de posibilidades más limitada.

Finalmente, las definiciones cognitiva, normativa y reguladora propuestas por Scott presentan diferentes concepciones de la buena institución. El enfoque normativo considera muchos de los mismos criterios presentados por March y Olsen, especialmente la capacidad de una institución de inculcar sus valores a los miembros. El enfoque regulador se corresponde íntimamente con una buena parte del pensamiento del análisis basado en la elección racional, ya que entiende que la institución exitosa es aquella capaz de controlar el comportamiento de sus participantes (por medio de reglas o incentivos). Finalmente, el enfoque cognitivo se concentra en la capacidad de las instituciones para procesar información y extraer de ella las conclusiones más adecuadas. Todos estos son elementos importantes del comportamiento de las instituciones y, tomados en conjunto, pueden definir el comportamiento de los miembros de las instituciones como también su conducta conjunta como institución.

Resumen

En este capítulo hemos examinado las teorías sociológicas de las instituciones dentro del contexto de la historia de ese cuerpo de teoría, como también algunas cuestiones básicas referentes a la teoría sociológica. Sin embargo, no hemos encarado la cuestión de la manera en que este cuerpo de teoría se corresponde con los objetivos y las preocupaciones de la ciencia política y sus concepciones del institucionalismo. Como ya señalamos en este trabajo, una conexión obvia es que la bibliografía sociológica es una importante raíz intelectual de la versión de institucionalismo propuesta por March y Olsen (y en menor medida, de las otras versiones). Otra conexión obvia es que Weber y sus ideas sobre la burocracia son, por lo menos, tan importantes para la ciencia política como lo son para la sociología, dado que con frecuencia la burocracia pública es considerada lo más próximo a su tipo ideal que se puede encontrar en el mundo real.

En la ciencia política existe también un creciente interés por los conceptos de ecología de la población como mecanismos para explicar las pautas de formación y persistencia organizacionales. Así como los periódicos y los restaurantes usados como evidencia en gran parte del análisis sociológico pueden ser reemplazados por otros, así también pueden reemplazarse las oficinas gubernamentales y los grupos de interés. Para el sector público es difícil especificar las condiciones ambientales en que las instituciones pueden crearse y disolverse. Pero aun así, este cuerpo de teoría brinda un medio para comprender y explicar el funcionamiento de las organizaciones públicas.

Los enfoques sociológicos proveen de una alternativa a las ideas racionalistas e individualistas que dominan gran parte de la ciencia política contemporánea. March y Olsen iniciaron su campaña contra esos enfoques de la ciencia política argumentando que mientras la tendencia individualista en las teorías estaba resintiéndola disciplina, los partidarios de la perspectiva sociológica mantenían sus conexiones con estas tradiciones más colectivistas e institucionalistas. Sobre todo, las explicaciones cognitiva y normativa de las instituciones dentro de la sociología están en directa oposición respecto de las raíces racionalistas de la teoría de la elección racional. Estas tradiciones institucionalistas siguen desarrollándose dentro de la sociología.

Notas

1. El ejemplo obvio sería el de los institucionalistas empíricos, analizado en el capítulo 5. En general, la ciencia política se ha ocupado más de este estilo de teoría institucional que del proceso de institucionalización.

2. El punto más importante en la distinción entre los enfoques normativo y sociológico es el énfasis en el comportamiento político que aparece en la versión de March y Olsen, como también la mayor profundidad con que estos autores han abordado el tema de la activa participación de los actores políticos en la configuración de las instituciones. Como se verá más adelante, en el enfoque sociológico la institucionalización aparece como un proceso menos deliberado.

3. En Lipset y Rokkan (1967) puede consultarse un buen análisis de estas funciones parsonianas. Sobre el análisis estructural-funcional de la política en términos más generales, véase Almond y Coleman (1960) y Almond y Powell (1967).

4. Para un análisis breve y esclarecedor de los diversos «institucionalismos sociológicos», consúltese la obra de Richard Scott (1994).

5. Los ejemplos que aquí hemos usado son los que sirvieron de base para muchos estudios de ecología de la población.

6. Aunque diferentes, ambas versiones se originaron en una reacción frente al excesivo énfasis sobre lo racional y lo utilitario que se daba dentro de sus disciplinas.

7. Pero otro Edelman (1964, 1988) ha argumentado también, persuasivamente, en favor de los aspectos simbólicos de la política y las instituciones políticas.

7

Instituciones de representación de intereses

La mayoría de las instituciones políticas que hasta aquí hemos analizado son estructuras formales de gobierno; por ejemplo, burocracias y legislaturas. Es en estas estructuras que pensamos cuando usamos la palabra «institución», pero también es importante examinar la manera en que se estructuran otros aspectos del mundo político. Muchos aspectos de la política que habitualmente se consideran menos formales están, sin embargo, altamente institucionalizados. Esto se aplica a los actores individuales, por ejemplo, un partido político o un grupo de interés. Se aplica también al conjunto de organizaciones y otros actores, por ejemplo, sistemas de partidos o redes de grupos de interés, que participan en la vida política. Sería posible escribir varios libros sobre estos temas (véase, por ejemplo, Sartori, 1976; Marsh y Rhodes, 1992a; Mair, 1997), pero intentaremos captar en este breve capítulo algunos de los rasgos más importantes de estos actores organizacionales y sistemas de actores. Examinaremos brevemente los partidos políticos desde este punto de vista, y dedicaremos más tiempo a las cambiantes concepciones de los grupos de interés, sus interrelaciones y sus relaciones con los actores políticos formales a través de redes y comunidades.

Aunque la bibliografía sobre los partidos políticos, como también sobre los grupos de interés, contiene muchas características institucio-

nales y estructurales, no parece haber contribuciones teóricas notables a la bibliografía institucionalista. La mayor parte de los partidos políticos y de los grupos de interés pueden ser comprendidos a través de teorías institucionales más generales, como la teoría basada en la elección racional, el institucionalismo normativo y hasta la perspectiva sociológica sobre las instituciones. La principal excepción a esa generalización se daría en la bibliografía sociológica sobre redes (Broadbent, 1989; Knoke y Burleigh, 1989) en la que al menos aparecen los rudimentos de una teoría sobre la manera en que funcionan las organizaciones dentro de conjuntos mayores de organizaciones. Aun cuando produzcan avances en la teoría institucional, estos análisis apuntan a las maneras en que estos importantes componentes del sistema político pueden ser conceptualizados desde un punto de vista institucional.

La relación entre redes e instituciones es particularmente interesante a la luz de la idea de que las instituciones y las redes de opinión (y las consiguientes «comunidades políticas») son explicaciones alternativas para algunos de los mismos fenómenos (Jordan, 1990). Lo que aquí se arguye es que el nuevo institucionalismo —por lo menos en la versión normativa de March y Olsen— es demasiado vago para proporcionar explicaciones significativas de los fenómenos políticos, y que es necesaria una mayor conexión con la investigación empírica para demostrar que existen maneras interesantes de explicar las elecciones políticas.

Jordan (1990, pp. 477-478) sostiene que las estructuras «extraconstitucionales» que vinculan Estado y sociedad son, indudablemente, instituciones. Señala las bien documentadas relaciones institucionalizadas que existen entre las instituciones gubernamentales y un número creciente de organizaciones sociales en el Reino Unido y en otros países. Estas relaciones se dan dentro de sectores políticos individuales y no como relaciones que se extienden por toda la gama de actividades gubernamentales. Pese a esa fragmentación, dentro de aquellos dominios individuales estas relaciones estructurales son útiles como un medio para explicar las elecciones políticas. Además, en prácticamente todos los ambientes nacionales se ha documentado cierta modalidad de relaciones institucionalizadas entre Estado y sociedad (Knoke, Pappi y Tsujinaka, 1996), de modo tal que las redes y sus manifestaciones afines presentan importantes posibilidades para la investigación comparativa.

Señalaremos más adelante que tal vez Jordan sea excesivamente optimista sobre la utilidad del análisis de las redes y su supuesta condición

de forma superior de teoría institucional. Sobre todo, no parece estar usando más que una definición mínima del término «institucional» como patrón regular de comportamiento (Huntington, 1965). Como ya señalamos con respecto a los enfoques de régimen (véanse pp. 191-192) y a los enfoques normativos (véanse pp. 45-48), estas definiciones pueden describir numerosas relaciones sociales y económicas. No obstante, no queda claro que todas las pautas de interacción regularizadas deban ser consideradas como «institucionalizadas». Pero Jordan da por sentado que esta definición es adecuada para argumentar en favor de la existencia de «relaciones institucionalizadas» que existen dentro de una red política o de una comunidad política.

Al analizar las características institucionales de las relaciones entre Estado y sociedad, Jordan se concentra en las versiones británica y estadounidense del análisis de redes (y sus diferencias). También se han hecho importantes contribuciones desde otras líneas de investigación. Por ejemplo, aunque no ha sido analizado formalmente como modelo de red, el análisis francés de la sectorización del Estado (Mueller, 1985; Le Gales y Thatcher, 1995; véase también Baumgartner, 1989) es, en cierta forma, más directamente institucional en su enfoque del gobierno que la tradición angloamericana, pluralista, que consiste en estudiar los grupos de interés como actores relativamente autónomos.¹ Además, existe una tradición bien desarrollada de análisis de red en Alemania, Dinamarca y los Países Bajos (Marin y Mayntz, 1991; Bogason, 1991, 1996; Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997) que también contiene elementos estructurales e institucionales más claros que los que se encuentran en los enfoques angloamericanos típicos.

Partidos y sistemas de partidos

Los partidos políticos son uno de los actores dominantes en la arena política y, al igual que toda organización, pueden ser considerados instituciones. Muchos de ellos poseen la persistencia que se espera de una institución: en Estados Unidos hace un siglo y medio que el escenario político está dominado por los partidos republicano y demócrata; y en cierto modo, el Partido Conservador británico nació mucho antes de la democratización del sistema político. Esas raíces históricas han contribuido a crear en el comportamiento de los partidos un fuerte sentimiento de

dependencia de la trayectoria. Además, las conexiones con el pasado y los símbolos políticos familiares son de la mayor importancia para casi todos ellos.² Además, los partidos políticos transmiten y promueven los valores ideológicos y brindan a sus miembros —y a la sociedad, cuando llegan al poder por elecciones u otras formas representativas— una «lógica de lo adecuado» expresada por las declaraciones y la ideología del partido.

No obstante, los partidos políticos suelen diferir en el grado de institucionalización de sus estructuras y en la utilización de reglas para controlar el comportamiento de sus miembros. En un extremo podrían estar los partidos comunista, fascista y otros también fuertemente ideológicos, que pretenden moldear la conducta de sus miembros no sólo por medio de normas formales, sino también a través de ideologías que internalicen esos valores. En el otro extremo se encontrarían los partidos «de comité», como los de Estados Unidos y Gran Bretaña, que tienen pocas reglas operacionales excepto ganar las elecciones si es posible.³ Por lo tanto, los partidos se valen de diversos mecanismos para integrarse con sus potenciales miembros. Los partidos más ideológicos motivan a sus miembros por medio de pautas de creencias, mientras que los partidos de comité tratan de dar a sus miembros, y especialmente a los activistas, la oportunidad de obtener cargos y de influir en la política controlando directamente ciertas reparticiones gubernamentales.

Dado que los partidos políticos tienen objetivos muy diferentes y estructuras de incentivación también diversas, no sería sorprendente que tuvieran también diferentes estructuras internas y formatos institucionales. Roberto Michels (1915), en uno de los primeros análisis organizacionales o institucionales de los partidos, sostuvo que todos los partidos políticos tenderían al oligopolio, pero, de hecho, en las estructuras partidarias existen marcadas diferencias organizacionales. A partir de la obra de Michels se desarrolló una rica tradición entre quienes podrían ser llamados «viejos institucionalistas», estudiosos que analizaron la estructura de los partidos políticos y de los sistemas de partidos, incluyendo, por ejemplo, a autores como Ostrogowski (1964), Duverger (1951) y McKenzie (1963). Estos investigadores se centraron en los aspectos estructurales de los partidos, y postularon que aquellas características formales determinarían en gran medida el comportamiento del partido y de sus miembros.

Actualmente, la estructura más rígida de los partidos ideológicos prácticamente ha desaparecido. En ellos el formato organizacional tí-

pico era jerárquico. Por ejemplo, los partidos comunistas usaban el concepto de «centralismo democrático» para combatir la formación de facciones dentro del partido (Rodinov, 1988). Por otra parte, estos partidos creaban gran número de organizaciones periféricas para la juventud, las mujeres, los deportes, etc., con el propósito de estructurar tanto como fuera posible las vidas de sus adherentes. Así, dentro de la tendencia comunista los partidos políticos, además de ser una organización electoral, pretendían ser «instituciones totales» (Goffman, 1961) que moldeaban todos los aspectos del comportamiento. Estas organizaciones son más comprensibles a través del enfoque de March y Olsen —por ejemplo, como propagadoras de una «lógica de lo adecuado»— que a través de las perspectivas institucionales basadas en la elección racional.

La organización laxa de los partidos de comité, que son típicos en Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido, es muy diferente. El comediante estadounidense Will Rogers comentó cierta vez: «Yo no pertenezco a ningún grupo político organizado: pertenezco al Partido Demócrata». Tal vez exageró, pero poco.⁴ Los partidos políticos que tienen estas características no esperan que sus sedes centrales ejerzan mucho poder, y por lo general funcionan mejor si construyen una fuerte base popular y no una estructura centralizada. Con todo, en el sentido general del término siguen siendo una «institución». Los partidos contienen una gran dosis de «lógica de lo adecuado» que tal vez no sea transmisible intersubjetivamente, pero que es muy real para sus miembros. Los activistas partidarios saben muy bien lo que significa ser un «republicano» o ser un «conservador progresista», y la mayoría se da cuenta cuando uno de sus miembros se sale de los límites de la conducta política aceptable (consúltese una excelente exposición sobre los valores de los activistas del Partido Conservador en Gran Bretaña, en Whiteley, Seyd y Richardson, 1996).

También es evidente que el grado de institucionalización de los partidos se modifica a través del tiempo (véase Panebianco, 1988). Cuando los conflictos y las tensiones políticas son familiares y acompañan a las características con que se formaron originalmente, los partidos políticos son más capaces de mantener sus estructuras y valores institucionales que cuando hay desafíos desconocidos e inesperados. Por ejemplo, en Estados Unidos el cambio en dimensiones decisivas de clivaje político que van desde la política económica hasta cuestiones sociales y cul-

turales (aborto, educación religiosa, etc.) ha desquiciado las estructuras partidarias. Gran parte de este debate ideológico, con frecuencia ruidoso, se dio en el Partido Republicano y tuvo influencia sobre su desempeño en las elecciones presidenciales durante la década de 1990.⁵

La estructura de los partidos individuales es una variable interesante del comportamiento de la política en prácticamente todos los países, pero sólo cuenta una parte de la historia. Los partidos funcionan dentro de sistemas de partidos, y esos sistemas tienen también ciertas características institucionales. Los sistemas de partidos suelen ser estructurados y relativamente estables, de modo que si un partido deja de existir por alguna razón, puede haber un reemplazante que ocupe el nicho que ocupaba el partido que desaparece. En este sentido los sistemas de partidos no son muy diferentes de las «ecologías organizacionales» que son el centro de los modelos de ecología de la población de las organizaciones en el institucionalismo sociológico y de algunos estudios de grupos de interés (Gray y Lowery, 1996a, 1996b). Además, por su naturaleza, el sistema de partidos define los límites del comportamiento de los miembros individuales del sistema. Por ejemplo, si un partido político inserto en un sistema multipartidista extremo quiere sobrevivir, no puede actuar como un partido centripeto y con énfasis en el voto, típico de los sistemas bipartidarios. Por otra parte, los partidos políticos existentes y la estructura de los clivajes suelen crear nichos para ciertos tipos de partidos, pero no para otros.

Finalmente, los sistemas de partidos están en cierta medida determinados por otro aspecto institucional de un sistema político: las leyes electorales. Existe una relación bien establecida entre la manera en que son elegidos los miembros de los cuerpos legislativos y el número de partidos que funcionan dentro del sistema (Taagapera y Shugart, 1989). Las leyes pueden ser manipuladas, y por medio de esos cambios legales pueden producirse transformaciones en el sistema de partidos. Por ejemplo, el sistema bipartidista de Nueva Zelanda se transformó en un sistema multipartidista debido a un simple cambio en la ley electoral (Denemark, 1997).

Es posible estudiar el funcionamiento de los sistemas de partidos como instituciones examinando algunos de los principales modelos de sistemas de partidos. Giovanni Sartori (1976) sostenía que en las democracias occidentales los sistemas de partidos podían clasificarse en tres tipos: bipartidistas, multipartidistas limitados y multipartidistas extremos. Esta clasificación es una extensión del anterior análisis de

Maurice Duverger (1951), quien postulaba que sólo había una diferencia significativa entre los sistemas bipartidista y multipartidista. A diferencia de Duverger, Sartori argumentaba que, por su dinámica y sus influencias, los sistemas multipartidistas limitados —como el de Suecia— son notablemente diferentes de otros más extremos, como, por ejemplo, el de la Cuarta República francesa (Chapsal, 1969) o el de la Italia de posguerra (Farneti, 1984; Pridham, 1988). El sistema multipartidista moderado tiene dos polos (generalmente izquierda-derecha), tal como un sistema bipartidista, de modo que la contienda electoral se da en realidad entre dos bloques; cinco o más partidos pueden participar en la campaña, pero la dinámica subyacente del sistema es equivalente a la de un sistema bipartidista (Lewin, 1988).

Intermediación del interés

Los partidos políticos exhiben gran número de características institucionales, pero la bibliografía sobre intermediación del interés y la vinculación de los grupos de interés con el Estado brindan un material aun más rico para el análisis estructural. A lo largo de varias décadas se ha acumulado una extensa bibliografía angloamericana que se ocupa de la relación de los grupos con las instituciones gubernamentales (Finer, 1958; Freeman, 1965; Latham, 1965). Si bien no es explícitamente institucionalista, la caracterización tradicional del comportamiento de los grupos de interés examina la estructura de las relaciones entre grupos y gobierno. En este cuerpo de bibliografía hay conceptos, como el de «triángulos de hierro», que implican decididamente una interacción formal y persistente de grupos y gobierno.

Más recientemente este material se vio vivificado por la inclusión de los conceptos de «corporativismo», (Schmitter, 1974; Wiarda, 1997), «pluralismo corporativo» (Rokkan, 1966; Heisler, 1979; Olsen, 1983)⁶ y otras caracterizaciones del corporativismo (Cawson, 1985; Williamson, 1985; Streeck, 1991). También en estos casos, aunque no había un análisis institucional explícito, existía claramente una fuerte relación estructural entre gobierno y organizaciones de interés en la sociedad. Es ilustrativo que la definición de corporativismo propuesta por Schmitter incluyera caracterizaciones tales como «jerárquico» y «unitario», que planteaban un patrón de interacción estable y formalizado entre los

actores estatales y sociales. Las descripciones de Rokkan (1966; véase también Olsen, 1983) del pluralismo corporativo en Escandinavia, también destacan la existencia de un patrón estable de interacción, con expectativas mutuas acerca del desempeño.

El patrón de las interacciones entre Estado y sociedad dentro del corporativismo y todas sus variantes podría interpretarse a través de diversas perspectivas institucionalistas. Por ejemplo, dado que la relación estable entre los grupos y el gobierno podría ser considerada racional para ambos conjuntos de actores, también sería posible ver en ello una manifestación de la elección racional. La pauta estable de interacción permite a los participantes hacer previsiones racionales y también (como en las versiones basadas en la teoría del juego) crear restricciones mutuas a los posibles comportamientos de los participantes en las interacciones, de modo que las defecciones al consenso sean menos probables.

Hay también algunos elementos de la versión normativa del institucionalismo, dado que la continua interacción de los «socios» suele generar en las relaciones cierto sentido de formas de comportamiento adecuadas. Por ejemplo, Kvavik (1980) describió la pauta de expectativas de comportamiento que existían en las comisiones asesoras del gobierno noruego, que son un elemento importante del pluralismo corporativo de ese país. Se espera que los representantes de las organizaciones constituyentes cooperen con otras organizaciones y construyan un consenso general, en vez de defender a toda costa sus propios intereses. Este «comportamiento adecuado» podría muy bien entrar en conflicto con el aparente egoísmo de esos participantes. No obstante, esa caracterización sólo sería válida si el «juego» fuera concebido como un hecho único y aislado. La construcción de una base de confianza y cooperación, realizada por medio de numerosas repeticiones del juego, es una mejor estrategia de largo plazo.

Recientemente ha habido una mayor preocupación por las relaciones mutuas entre esos grupos de interés, y por la manera en que los grupos de organizaciones interactúan para influir sobre el sector público, en parte al mismo tiempo que el corporativismo declina (Hermansson, Svensson, y Oberg, 1997). Por otra parte, la idea de la existencia de «redes» (Knoke y Laumann, 1987; Rhodes, 1988, 1997) o de «comunidades» de diverso tipo (Sabatier, 1988; Haas, 1992; Thomas, 1997) ha llegado a ser la interpretación dominante de la relación entre el Estado y la sociedad. Según esta perspectiva del proceso de cons-

trucción de políticas, las organizaciones gubernamentales no son el actor central, sino sólo unos pocos actores dentro del gran número de participantes relativamente iguales.

Los términos «red» y «comunidad» suelen ser usados como sinónimos, pero desde el punto de vista analítico es conveniente diferenciarlos. Existe cierto consenso acerca de que el concepto de lo que es una «comunidad» política es análogo al de institucionalismo normativo, ya que en ambos la posesión de valores comunes define la pertenencia a la comunidad. Por otra parte, la idea de red suele ser más mecánica y define la pertenencia a través de las interacciones. Según la terminología institucional que se emplea en este trabajo, esta versión del análisis de red es más sociológica, ya que la estructura se define relacional y cognitivamente.

Especialmente en las versiones sociológicas del análisis de red, el resultado de la interacción entre organizaciones públicas y privadas es indeterminado, ya que las organizaciones del sector público disfrutan de escasa o ninguna posición en estas estructuras. Además, esas interacciones se conciben decididamente como relaciones estructurales, ya que los diversos participantes interactúan sobre una base predecible y regularizada. Las interpretaciones sociológicas de las redes utilizan sobremanera las analogías estructurales y aplican modelos matemáticos para representar las relaciones estructurales entre los actores involucrados en la red (Knoke, 1990).

¿Qué es una institución?

Como ya se señaló, estos cuerpos de bibliografía sólo contienen limitadas perspectivas teóricas originales e independientes sobre las instituciones y las organizaciones. Pero una vez hecha esa salvedad es preciso señalar que hay ciertas cuestiones interesantes que conciernen a la naturaleza y definición de estas entidades como instituciones. En primer lugar, hay un interrogante: qué clase de organizaciones políticas constituyen un partido político. Durante cierto tiempo la diferencia entre partidos políticos y grupos de interés fue formulada en función de la diferencia entre organizaciones que pretenden ganar cargos políticos y las que sólo aspiran a obtener influencia política.

Sin embargo, el crecimiento de los movimientos sociales desde la década de 1970 en adelante desdibujó la clara distinción entre partidos y

grupos de interés (Koopmans, 1996). Estas organizaciones intentan influir sobre la política de la misma manera que tradicionalmente lo intentaron los grupos de interés, pero a veces se involucran también en la política electoral. En la política europea, por ejemplo, los Verdes se mantienen ideológicamente comprometidos con objetivos que trascienden la simple obtención de cargos, aunque al mismo tiempo presentan candidatas a cargos electivos (Thaa, 1994). Al menos en Alemania, los Verdes se han mostrado dispuestos a ejercer el poder político. Pero en el parlamento no se comportan como los partidos más convencionales, sino que tratan de evitar la institucionalización de su liderazgo, en vez de facilitarla como hacen otros partidos.

Otro tema interesante y decisivo es la condición de las instituciones construidas más social o teóricamente, por ej., las comunidades epistémicas (véase también pp. 202-203) y las redes políticas (Galaskiewicz, 1985; Thomas, 1997). Es evidente que los grupos de interés y los partidos políticos pueden ser considerados instituciones, o al menos organizaciones. En cambio, para el observador casual resulta mucho menos obvio que entidades amorfas, que sólo pueden ser identificadas entrevistando a gran número de sus organizaciones miembros, o por medio del relevamiento de pautas de interacción entre organizaciones y/o entre organizaciones de interés y gobierno, sean consideradas instituciones en el sentido usual del término.

A pesar de ello, es posible sostener la tesis de que las redes y las comunidades tienen un estatus institucional. En primer lugar, sus interacciones poseen estabilidad y, en general, los mismos grupos desempeñan su papel en las mismas redes, año tras año. En segundo término, en este comportamiento hay pautas de expectativa y predecibilidad; los grupos de interés esperan ser consultados y las organizaciones gubernamentales suelen hasta depender de esas organizaciones para obtener información y asesoramiento en la construcción de políticas. Por último, dentro de muchas de estas estructuras existen valores comunes. Las «comunidades epistémicas», que comparten puntos de vista sobre política, generalmente basados en su formación científica común, son de suma importancia para los gobiernos como fuente permanente de asesoramiento, aunque a veces también de irritación.

Para los partidos políticos, la construcción de sistemas de partidos plantea también cuestiones acerca de la definición de institución. En muchos casos, estos conjuntos de organizaciones políticas son básica-

mente estables, aun cuando los partidos individuales pueden surgir y desaparecer. Por ejemplo, aun en sistemas multipartidistas con importantes creaciones y disoluciones de partidos, el número de «nichos» se mantiene relativamente constante. El sistema de partidos danés ha tenido muchos partidos políticos en el período de posguerra, y se han formado numerosos nuevos partidos, pero el número de estos y la dinámica del sistema se han mantenido bastante constantes.

Como en casi todas las formas institucionales que hemos estado analizando, las diversas estructuras difieren en cuanto a la medida en que se adaptan a las definiciones del término «institución». Sería de esperar que, siendo las otras circunstancias iguales, las redes que han estado funcionando durante largo tiempo en las áreas políticas fuesen más «institucionalizadas» que las de áreas políticas más nuevas. Tomemos, por ejemplo, la política agrícola en casi todas las democracias desarrolladas. Hace mucho tiempo que este campo de acción es preocupación de los gobiernos; y, dado que el propósito fundamental del sector y algunas de las tecnologías básicas (cultivar plantas y criar animales) no han cambiado, las pautas que se construyeron a lo largo de los años, por lo general, persisten.

Formación institucional

No acometeremos aquí la tarea de explicar la formación de los diversos grupos de interés, dado que existe una bibliografía vasta y a menudo polémica sobre el tema.⁷ Lo que aquí importa, en cambio, es dilucidar cómo interactúan los grupos ya existentes para llegar a acuerdos estructurales estables entre sí, como también entre las organizaciones gubernamentales y aquellos conjuntos de grupos. Esto constituye de por sí una formidable tarea de investigación, y para algunas versiones de los modelos de red y comunidad, la formación de estructuras colectivas estables sigue siendo un importante problema de investigación (véase Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997).

El modelo corporativista propone varios modelos de formación alternativos, y esta característica es fundamental para la tipificación de las interacciones entre Estado y sociedad. Schmitter (1974) distingue entre corporativismo «estatal» y corporativismo «social». En el primer modelo, típico de las variantes ibéricas de estructuras corporativas, el

Estado inicia el proceso de formación de las relaciones corporativas y favorece o exige que los grupos de interés se le unan para estabilizar la creación de políticas en determinado campo. En los casos más extremos el Estado puede llegar a ordenar la creación de un grupo de interés para que le ayude en la organización de ese sector de la sociedad.⁸ En este caso los grupos de interés no tienen una autonomía significativa del Estado y son principalmente extensiones del sector público.

La formación de una red es interpretada (cuando se la interpreta) como un proceso más autónomo. La mayoría de los estudios de redes empiezan con el proceso ya en marcha, identifican la índole de una red ya existente y estudian cómo funciona sin preocuparse por los orígenes de la estructura. La bibliografía sobre comunidad política (especialmente la de la comunidad epistémica) aporta algo más a esta cuestión. Y esto es así sobre todo porque esa comunidad se basa en los conocimientos científicos o profesionales comunes a los individuos. Pero aun así, en las teorías prácticamente no se discute el proceso de identificación de intereses comunes y de elaboración de interacciones. Nos encontramos entonces con una bibliografía establecida, donde la principal opción propuesta es que uno o más individuos emprendedores se pongan en acción para crear una red viable.

La principal alternativa a confiar en que los emprendedores individuales expliquen la formación de redes es que la dinámica política de los Estados contemporáneos sea la fuente de la creación de esas estructuras. En tal caso el argumento básico es que los Estados utilizan cada vez más el sector privado, especialmente para la creación y puesta en práctica de políticas, y también para el asesoramiento en el campo (véase, por ejemplo, Peters, 1997b). Por ejemplo, muchos importantes programas para el sector público (como las políticas para el mercado de trabajo) y muchos aspectos de los servicios sociales personales se prestan cada vez más a través de organizaciones privadas (Salamon, 1995). Esto es hasta cierto punto una necesidad política para reducir costos y achicar el sector público, pero también un reconocimiento de la capacidad de este tipo de organización para prestar servicios eficazmente.

El creciente uso de medios del sector privado para poner en práctica políticas y para proveer asesoramiento calificado indica, a su vez, que con frecuencia los gobiernos tratan de crear, o al menos de alentar la creación de grupos de interés y redes de grupos (Walker, 1983). Esto no se da de manera tan evidente ni tan draconiana como el proceso

que describimos al referirnos al corporativismo estatal, sino que simplemente el gobierno desempeña cierto papel en el desarrollo de los hechos. En algunos casos los gobiernos tratan de crear grupos de presión para algunos segmentos de la sociedad que han sido difíciles de organizar. Por ejemplo, en Estados Unidos muchos programas sociales han aportado fondos para que los sectores menos favorecidos de la población participen en el proceso político que afecta a su vecindario.

La bibliografía sobre partidos políticos es algo más vaga cuando trata de la formación de partidos que de los grupos de interés y su construcción inicial.⁹ Al parecer, la idea es que la acción de los emprendedores individuales, o al menos de un grupo pequeño de personas, es decisiva para la formación de los partidos. Por ejemplo, en 1981 en el Reino Unido la «Banda de los Cuatro»¹⁰ se separó del Partido Laborista y creó el Partido Social Demócrata. En los países del bloque oriental hay numerosos casos de individuos que se promocionan por medio de la creación de un partido político institucionalizado. En el extremo, personas como Jean Marie Le Pen en Francia, Ross Perot en Estados Unidos y Mogens Glistrup en Dinamarca se han valido de un partido político (o de una fachada de partido) para promocionar sus polémicas opiniones políticas.

El enfoque alternativo para explicar la creación de partidos políticos se basa en la idea de las estructuras creadas en función de ciertas oportunidades (Kitschelt, 1989). Es decir, la distribución de los clivajes políticos y de las opiniones políticas en un país puede servir a un partido para generar una oportunidad de captar una porción de los votos. Esta situación puede producirse sin mayores cambios en el sistema electoral, como cuando el Partido Laborista reemplazó al Partido Liberal como uno de los dos más importantes en Gran Bretaña después de la Primera Guerra Mundial. Asimismo, el rápido surgimiento de cuestiones polémicas dentro del sistema de partidos existente genera oportunidades para que los nuevos partidos desafíen a los anteriores. Por ejemplo, en Dinamarca y algunos países más, la resistencia a pagar impuestos (Wickman, 1977) y la preocupación por la inmigración produjeron el nacimiento de nuevos partidos.

En realidad, las dos explicaciones de la formación de partidos son más complementarias que contradictorias. Aun con niveles adecuados y hasta excepcionales de iniciativa individual, hay escasas posibilidades de que se desarrollen partidos duraderos si no existen circunstancias políticas favorables a la supervivencia de esos partidos. También se pue-

de sostener que las oportunidades políticas suelen no ser capaces de generar partidos duraderos sin que un liderazgo fuerte capture la oportunidad: Mogens Glistrup, por ejemplo. O sea, que bien podemos inferir que los sistemas partidarios tienen un importante grado de persistencia aun en presencia de grandes cambios de contexto.

El cambio institucional

Si bien la investigación de la formación de grupos de interés, y sobre todo de partidos políticos, está insuficientemente desarrollada, existe en cambio un vigoroso cuerpo de bibliografía sobre el cambio en estas instituciones. La bibliografía sobre el cambio en el terreno de los partidos políticos y los sistemas de partidos está particularmente bien desarrollada. En cierto nivel los partidos individuales cambian tanto como otras organizaciones e instituciones. Estas organizaciones pueden ser consideradas cambiantes mientras su «lógica de lo adecuado» en lo interno cambia; el deslizamiento hacia la derecha de muchos partidos de la izquierda política en las décadas de 1980 y 1990 demuestra ese tipo de adaptación al cambio del entorno (Shaw, 1996). Ahora bien, desde una perspectiva más sociológica, esto puede ser visto como una reacción ante una importante transformación del entorno dentro del cual funcionan estas instituciones.

Así como los partidos cambian, también pueden cambiar los sistemas de partidos. La creencia más difundida hasta no hace mucho (Dalton, Flanagan y Beck, 1984) era que en los sistemas de partidos de las democracias industrializadas hubo siempre una importante desafiliación y una buena dosis de reafiliación. Sin embargo, más recientemente Peter Mair (1997) examinó diversos enfoques del cambio en los sistemas partidistas de Europa Occidental. Esos cambios vinculan la transformación de los partidos con los cambios en las coaliciones de partidos, como también con el sistema de clivajes socioeconómicos que sustenta al sistema de partidos. Mair sostiene que la mayoría de los sistemas partidarios se han caracterizado por una mayor estabilidad de esos sistemas. Desde luego, su análisis apunta a una *institucionalización* de los partidos y de los clivajes.

Por otra parte, entre los enfoques teóricos que hemos presentado en este trabajo hay varios que pueden ser fácilmente aplicados al análisis

de los partidos y los grupos de interés. Por ejemplo, los grupos y aún más claramente los partidos políticos tienen su propia lógica de lo adecuado que vincula a las instituciones con el comportamiento de sus miembros. La mayoría de esas organizaciones insuflan en sus miembros una idea de lo que deben o no deben creer, y de cómo deben comportarse políticamente.¹¹ Por lo tanto, algunos grupos de interés —especialmente los que se basan en el consenso sobre ciertos valores (por ejemplo, el respeto a la ecología) y no en los intereses económicos— pueden ser comprendidos por medio de esta «lógica de lo adecuado».

La teoría de la elección racional también puede ser aplicada al análisis de partidos y redes. Así, empezando con la original aplicación que hizo Anthony Downs (1957) de esa teoría a los partidos políticos estadounidenses, existe ya una importante bibliografía que aplica ese enfoque (Strom, 1990b; Hermesen, 1991). Esa investigación intentó explicar el comportamiento de los partidos, como también la dinámica de los sistemas de partidos, en función de los cálculos racionales de votantes y líderes partidistas. Las aplicaciones de estos modelos en el contexto estadounidense tienden a concentrarse en los «votantes medios»,¹² y en los intentos de los partidos por alinear su posición con la del votante medio. En el contexto de Europa Occidental se ha puesto más énfasis sobre la concordancia de las posiciones de los partidos con las numerosas oportunidades generadas por los clivajes sociales (Lane y Ersson, 1994), pero se aplicó una lógica de la elección racional casi idéntica (Galeotti, 1991).

Los puntos de vista sobre los cambios dentro de una constelación de grupos de interés dependen también de la postura intelectual adoptada inicialmente con respecto a estas organizaciones. Por ejemplo, si la postura inicial es el corporativismo, el cambio se produce a través de las interacciones de los grupos y actores involucrados en el sector público; esta es una concepción de las interacciones más centrada en el Estado que las que se dan en muchos otros enfoques, como, por ejemplo en el pluralismo. Asimismo, si la perspectiva de los grupos de interés utilizada es la de las redes, entonces el cambio será interpretado como un resultado de las interacciones de los diversos componentes de la red, tanto públicos como privados. Esta visión del cambio es más orgánica y depende de la mutua adaptación de los miembros de las redes sin la convalidación de un actor estatal. Pueden estar involucradas una o más organizaciones estatales, pero todas serán partícipes (relativamente) iguales de la red.

La buena institución

En este conjunto de estudios institucionales, la idea de lo que es una buena institución es bastante similar a la que se encuentra en los estudios empíricos de las instituciones. Es decir, una buena institución es la que es eficaz al hacer lo que se supone que hace. Pero en este caso las expectativas no son tan claras como en el caso de los gobiernos presidencialistas o parlamentarios. Para los partidos políticos, por ejemplo, una buena institución puede ser la que es capaz de ganar las elecciones si ese partido opera dentro de un sistema de partidos que permite realmente llegar al poder. En sistemas que contienen más partidos, es bueno el partido capaz de mantener el compromiso de la parte del espectro político que representa.

Si salimos del nivel del partido individual para pasar a examinar el desempeño de los sistemas de partidos, debemos considerar su función representativa. En tal caso, podríamos preguntarnos si el sistema de partidos traduce adecuadamente los valores y las preferencias políticas de la población en partidos políticos activos. De algún modo, los sistemas bipartidistas desempeñan mal esa función, ya que la necesidad de comprometerse tan ampliamente dentro de los partidos suele significar que sean incapaces de representar eficazmente a los grupos sociales y sus ideas. Desde luego, desempeñarse bien en función de este criterio puede hacer imposible el intento de cumplir la función de elegir y crear gobiernos.

En cuanto a las redes de grupos de interés, su calidad puede ser evaluada de varias maneras. Una es su capacidad de aunar las preferencias de los grupos individuales para formar un conjunto mayor. Una de las funciones que se asignan, por lo general, a los partidos políticos es la formación de conglomerados de interés, o la reunión de intereses diversos y potencialmente opuestos, con el objetivo de llegar a una resolución de las diferencias que sea aceptable para todos. Lamentablemente, la bibliografía sobre redes no explica demasiado bien la resolución de los conflictos, que son inevitables dentro de estos conglomerados de grupos (véase Dowding, 1995). Así, a pesar de que dentro de las redes debe haber un cierto grado de confluencia de intereses, en la práctica esa confluencia es más bien la excepción que la regla.

El modelo corporativista de la intermediación del interés ofrece una explicación algo más eficaz, pero también más restrictiva del pro-

ceso de confluencia de los intereses. El modelo corporativista convencional (Schmitter, 1974) supone una negociación tripartita que implica un número menor de actores involucrados en una negociación en la que el gobierno funciona como un actor importante que concilia las opiniones opuestas de los dos actores económicos. Ese papel de «intermediario honesto» puede verse descalificado en situaciones en las que el gobierno de turno se identifica demasiado con uno de los actores económicos, como, por ejemplo, un partido socialdemócrata aliado con los gremios, como se da en la mayoría de los sistemas partidarios.

La última manera en que se puede satisfacer esta exigencia de sumatoria de voluntades es la vía del sistema «corporativo pluralista», en el que se reúne un conjunto mayor de grupos de interés para negociar acuerdos mutuos y con el gobierno. Como ya señalamos, este modelo se basa en la experiencia de los países escandinavos, donde las normas consensuales desencadenan con frecuencia largas negociaciones que finalmente permiten llegar a un acuerdo aceptable. Si bien este modelo ha sido sumamente eficaz en ese contexto, no está claro hasta qué punto esa experiencia podría ser general. Relativamente pocos países tienen normas tan inclusivas, de modo que el resultado más previsible se aproximaría más bien a la imposición que al consenso.

Resumen

Es evidente que tanto los partidos políticos como los grupos de interés son organizaciones, y que sus rasgos estructurales son de la mayor importancia para explicar su desempeño dentro del sistema político. Por lo tanto, parece razonable analizarlos en términos institucionales, tal como lo hicimos con las legislaturas o las burocracias del sector público. No obstante, el verdadero problema es dilucidar si hay algo distintivo en los conceptos utilizados para analizar estas estructuras, o si se las entiende mejor a través de enfoques más generales, como el institucionalismo normativo, que hemos usado para otras organizaciones.

La mejor respuesta a esta pregunta es que en ambas posibilidades hay algo de cierto. Por una parte, algunos enfoques (especialmente de los grupos de interés) son distintivos y permiten diferenciar el estudio de las organizaciones de otros conjuntos de organizaciones. Aunque la lógica del análisis de red es aplicable a toda una gama de cuestiones, se

aplica en general a los grupos de interés. Asimismo, el concepto de sistema de partidos es de poca utilidad fuera del estudio de los partidos, a pesar de que podría ser aplicado también a algunas otras poblaciones de organizaciones.

Por otra parte, es fácil advertir que estas organizaciones no son muy diferentes de otras implícitas en el gobierno y en la política. Existe una tradición de analizar los partidos políticos en términos organizacionales, como Michels lo hizo tempranamente en la historia del estudio de los partidos políticos. Los partidos tienen muchas de las características de las burocracias, y los grupos de interés pueden ser también interpretados como organizaciones bastante convencionales que simplemente se dedican a intentar influir sobre las políticas públicas. En cierto modo, la misma lógica de las poblaciones de organizaciones se aplica a estos grupos, como también a las organizaciones de mercado como diarios y restaurantes.

Notas

1. Esto se debe en buena medida a que dentro de esta línea la conceptualización del Estado es prácticamente mínima (Dyson, 1980).

2. Esta característica se advierte en sus convenciones y en sus campañas, en las que los políticos invocan a los grandes líderes del pasado y recuerdan sus victorias y las estrategias que las produjeron.

3. Si la derecha cristiana lograra captar al Partido Republicano, esta característica se modificaría sustancialmente. Al imponer tomas de posición sobre determinados temas, como, por ejemplo, la oposición al aborto o el apoyo a la enseñanza religiosa en las escuelas, la índole del partido cambiaría. El Partido Demócrata conserva gran parte de su histórica amplitud de miras y carencia de ideología.

4. Más recientemente, Willie Brown, actualmente alcalde de San Francisco, definió a un demócrata diciendo que es toda persona que vota al Partido Demócrata.

5. Tal vez un candidato nominado por el partido pueda no ser capaz de ganar una elección general, y viceversa, debido a las discrepancias entre las opiniones de los activistas republicanos y de la población que vota. Por otra parte, en el Congreso los republicanos son muy afines ideológicamente.

6. El concepto de «corporativismo» se desarrolló muy bien antes de su *revival* de la década de 1970. El artículo fundacional de Schmitter hacía referencia a un trabajo muy anterior de Manoilescu (1934) sobre «el siglo del corporativismo».

7. Esta bibliografía registra una fuerte influencia de Olson (1965) y de las respuestas de Frohlich, Oppenheimer y Young (1971).

8. Esta modalidad se presenta no sólo en el corporativismo estatal, sino también en regímenes pluralistas como el de Estados Unidos, donde el gobierno debió regularizar el comportamiento en un campo determinado.

9. Al respecto conviene citar un libro muy importante (Katz y Mair, 1994) sobre la organización de los partidos políticos, que se concentra en el cambio y apenas si menciona la formación inicial.

10. Los Cuatro eran Roy Jenkins, Shirley Williams, David Owen y Bill Rodgers. Todos ellos ocuparon cargos de responsabilidad en gobiernos laboristas. Véase Crewe y King (1995).

11. Algunos partidos que pretenden ser lo suficientemente amplios como para captar una vasta gama de convicciones políticas y que se proponen ganar las elecciones no insuflan tan claramente ese sentido de lo adecuado.

12. La hipótesis es que el votante medio define el centro de gravedad del electorado, de modo que los partidos de un sistema bipartidista tratarán de elaborar políticas que apelen a ese votante.

Institucionalismo internacional

A la última versión del institucionalismo que analizaremos le pondremos el rótulo de «institucionalismo internacional». Al principio de este libro argumentamos que el pensamiento institucional estaba comenzando a invadir las ciencias sociales (en particular, la ciencia política). Parece que en la bibliografía sobre relaciones internacionales puede detectarse claramente una versión del análisis institucional. Dada la ausencia manifiesta de normas a las que se deba dar cumplimiento y la aparente ausencia de una «lógica de lo adecuado» internalizada que pudiera orientar y constreñir a los actores en la mayoría de las situaciones, esta área podría haber sido el último lugar donde se esperara un desarrollo de este tipo. A riesgo de agitar el temible fantasma del realismo¹ en la teoría de las relaciones internacionales, parecía más fácil argumentar que en política internacional los actores se orientarían según el interés nacional antes que según valores más colectivos. La perspectiva alternativa, que propone que los Estados nacionales se verían gobernados por las constricciones estructurales de la vida política internacional y que hemos discutido con respecto al institucionalismo en otras partes del sistema político, suele parecer excesivamente optimista.

Antes de que el análisis se arrebate con la aparente anarquía de la política internacional (Axelrod y Keohane, 1986; Wendt, 1992), uno de-

bería recordar que, en efecto, existen algunas reglas y estructuras formalizadas que sin duda moldean las interacciones en esta arena y que también ayudan a proporcionar alguna estructura y significado interpretativo a esta dimensión de la política (véase Snidal, 1994). Estos factores pueden fácilmente verse operando a nivel de las organizaciones políticas regionales. Organizaciones como la Unión Europea (e incluso organizaciones menos rígidamente estructuradas, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, NAFTA, y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, ASEAN) funcionan como gobiernos efectivos, al menos en algunos aspectos de las vidas de sus Estados miembros y de los ciudadanos individuales dentro de esos Estados (Garret, 1992; Nugent, 1994; Doern, Pal y Tomlin, 1996). A nivel más internacional aún, la creciente importancia de la Organización Mundial de Comercio y el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) para la vida económica de casi todos los países constituye una prueba adicional de la existencia de variados marcos internacionales para el ejercicio del gobierno, como también lo atestigua el poder duradero del Fondo Monetario Internacional en política monetaria y del Banco Mundial para muchos países en desarrollo.

Aun teniendo en cuenta la existencia de un cierto número de organizaciones internacionales, ¿realmente tiene sentido conceptualizar la política internacional recurriendo a un marco institucional o estructural? Argumentaremos que esto es lo que precisamente se viene haciendo desde hace tiempo (véanse Waltz, 1979; Krasner, 1983; Rittberger, 1993). La lógica subyacente a varios enfoques de la política internacional es perfectamente compatible con el pensamiento institucionalista que hasta aquí hemos estado reseñando. El obstáculo más importante para integrar más estrechamente esta perspectiva a la política internacional parece estar constituido por los diferentes lenguajes que son utilizados para describir algunos de los mismos fenómenos, las diferentes raíces intelectuales de los diversos componentes de la disciplina y alguna resistencia (como la que describimos más arriba) a pensar que la política internacional es capaz de hacer cumplir normas, elemento esencial al análisis institucional. No obstante esta tendencia general de los académicos dedicados a las relaciones internacionales a utilizar su propio vocabulario, muchos de ellos han comenzado a emplear términos como «institución» con más libertad, aun cuando no se encuentren analizando organizaciones internacionales convencionales, y también a

conceptualizar la política internacional desde un punto de vista más institucional (Keck, 1991; Young, 1991, 1994; Milner, 1993, p. 494).

En este capítulo se intentará señalar las similitudes entre estos diversos componentes de la ciencia política, y luego formular a la versión internacional del institucionalismo el mismo conjunto de preguntas que les formulamos a las otras versiones. El objetivo principal del capítulo es fundamentar el argumento de que la lógica institucional es aplicable y útil para el análisis de la política internacional. El segundo punto importante a ser tratado es si, y en qué circunstancias, las características particulares de la política internacional pueden exigir alguna modificación y refinamiento de los modos de análisis institucional que han sido originalmente desarrollados para analizar la política nacional.

El sistema internacional como institución

Una vez realizada la temeraria afirmación de que algunas perspectivas comunes sobre política internacional podrían unificarse con las otras versiones del análisis institucional, intentaremos ahora argumentar a favor de esta posición de manera más exhaustiva y convincente. En un nivel mínimo, podríamos demostrar fácilmente que hay organizaciones internacionales que poseen todas las características de una organización, o de una institución, existentes en otros niveles de análisis. Estas instituciones y organizaciones pueden ser analizadas eficazmente utilizando varios de los enfoques de las instituciones que ya hemos discutido (Kratochwil y Ruggie, 1986; Keohane, 1989; Wendt, 1992). Por lo tanto, así como los enfoques de la elección racional y del institucionalismo normativo pueden ser aplicados a los grupos de interés y a los partidos políticos (véanse pp. 167-172) también pueden aplicarse a las organizaciones internacionales.

Si bien nosotros podemos visualizar el modo en que los modelos se ajustarían a un enfoque institucional, los escépticos argumentarán que los modelos, en realidad, no se ajustan adecuadamente al enfoque. La crítica habitual a las instituciones internacionales es que sus normas no se pueden hacer cumplir externamente, como sí sucede con las de otras organizaciones gubernamentales. A falta del uso de la fuerza, casi no hay medio de asegurar que las normas y pautas de las organizaciones in-

ternacionales se hagan cumplir. Por otro lado, sus normas internas son tan viables como aquellas promulgadas por otras estructuras, y el impacto interno de las normas tiende a ser la principal característica definitoria de las instituciones. Además, a medida que las organizaciones internacionales se han vuelto más importantes en cuestiones de política económica, sus normas pueden hacerse cumplir por el recurso a las sanciones económicas, sin tener que recurrir al uso de la fuerza.

El examen de varias organizaciones internacionales puede mostrar el modo en que podrían aplicarse estas teorías. Puede verse al Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, como exhibiendo una «lógica de lo adecuado» claramente articulada e internalizada. Actúa como un banco más que como una organización de ayuda internacional y, por lo tanto, impone a sus aspirantes a deudores criterios económicos bastante duros (Clark, 1996; Frenkel y Goldstein, 1996; Pauly, 1997). Del mismo modo, un teórico del juego podría conceptualizar las interacciones del FMI y los diseñadores de política monetaria nacionales como un juego iterativo, muy parecido a los juegos presupuestarios nacionales descritos más arriba cuando se analizó la teoría de la elección racional (véanse pp. 82-84). Los diseñadores de política a nivel nacional se dan cuenta de que deben ser completamente abiertos y francos con los representantes del FMI cuando negocian los préstamos. Los funcionarios de nivel nacional podrán lograr una vez mejores términos en la negociación con el FMI por medio de alguna maniobra de ocultamiento de información, pero la memoria institucional del FMI es buena y probablemente no puedan volver a negociar efectivamente con la organización en el futuro si en el pasado han faltado a la verdad.

El análisis de las organizaciones internacionales en un marco institucional no presenta ningún desafío intelectual abrumadoramente difícil. No obstante, pensar las interacciones de los Estados nación que operan en la arena internacional dentro de un marco institucionalista, sí representa un grado de desafío mayor. Argumentaremos que algunos aspectos de la teoría del régimen y algunos aspectos de los enfoques cognitivos de las relaciones internacionales pueden hacerse corresponder con el marco general del análisis institucional. Estas teorías suponen que existe alguna pauta de interacción continuada entre los participantes en un régimen y también suponen que existe un desarrollo de algunos patrones comunes de significados e interpretaciones entre esos actores (véase Kratochwil y Ruggie, 1986, p. 767).² Estos actores pueden estar

en relaciones antagónicas entre sí o en disposiciones de cooperación. En la mayoría de los modelos de las instituciones basados en la teoría del juego (véase p. 83) también se supone que los actores persiguen objetivos en algún sentido competitivos; si no fuera así, el juego no tendría razón de ser. En realidad, la teoría del juego es aplicada aún con más frecuencia en las relaciones internacionales, y algunos de los juegos desarrollados en esa tradición de investigación parecen tener muchas de las propiedades generales de las instituciones (Martin y Siehl, 1993; Zurn, 1993), por ejemplo, estabilidad y comportamiento repetitivo.

Además de ser continuadas, las interacciones en la arena internacional también muestran la existencia de alguna estructura. Una vez más, si bien en ocasiones se utiliza la palabra «anárquica» para describir la política internacional, hay más cooperación, más reglas y más estructura de lo que las personas que operan por fuera de los regímenes internacionales suelen admitir o entender (Oye, 1986). Algunas de esas reglas son impuestas por organizaciones y tratados internacionales, pero otras son impuestas a ellos mismos por los Estados participantes.

Las normas promulgadas por los regímenes son aceptadas por los Estados a fin de reducir sus propios costos de la negociación, así como la imprevisibilidad que de otro modo azotaría las interacciones entre Estados soberanos en el mundo estereotipado de la política internacional (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1977, p. 37 y ss.). Los actores nacionales están dispuestos a aceptar algunos constreñimientos a su propio comportamiento a fin de asegurarse que los mismos constreñimientos limitan a sus adversarios (o aun a sus amigos). La danza de la diplomacia continúa aun cuando los Estados nación tienen posiciones opuestas en cuestiones fundamentales. Aun más que en el caso de la política interna, cualquier ruptura de estas interacciones pautadas puede tener importantes consecuencias negativas para los actores implicados, de manera que existen fuertes incentivos para mantener la integración normativa de los regímenes internacionales, incluso en situaciones de relaciones antagónicas entre los participantes del régimen.

La teoría del régimen como teoría institucional

La candidata más obvia para su consideración como institucionalismo en el campo de las relaciones internacionales es la teoría del régimen (Keo-

hane y Nye, 1977; Keohane, 1989; Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1996). La teoría del régimen surge a principios de la década de 1980 entre los académicos norteamericanos del campo de las relaciones internacionales. La motivación subyacente era la de desarrollar un concepto que capturara las interacciones pautadas que se hacían cada vez más observables en política internacional. En ese momento surgieron varios conceptos de régimen y todavía hoy el debate entre los estudiosos de las relaciones internacionales acerca de la conceptualización más apropiada continúa siendo intenso. En efecto, en el interior de la comunidad académica norteamericana que se dedica a las relaciones internacionales (Krasner, 1983), así como entre los académicos norteamericanos y sus colegas europeos (Rittberger, 1993), ha habido un fuerte debate acerca de la naturaleza de los regímenes. Procederemos ahora a examinar la teoría del régimen a través de la lente de las diversas preguntas que hemos venido formulando a todas las formas de institucionalismo.

Al avanzar en este análisis de la teoría del régimen, también nos ocuparemos de la medida en que este cuerpo teórico ofrece una comprensión distintiva acerca del comportamiento político. Hay algunos elementos del análisis de régimen que parecen muy similares a enfoques teóricos más amplios de la ciencia política. Hasenclever, Mayer y Rittberger (1997), por ejemplo, argumentan que las teorías del régimen pueden clasificarse en: basadas en el interés, basadas en el poder y basadas en el conocimiento. Cada una de estas categorías amplias contiene a su vez varias versiones del enfoque. Esta clasificación no difiere de las clasificaciones de la teoría institucional sociológica.

La clasificación de los regímenes mencionada más arriba también señala las maneras en que las teorías del régimen se asemejan a las versiones del institucionalismo que encontramos en otras áreas de la disciplina. Por ejemplo, el énfasis en los valores e interpretaciones compartidos como método para definir a los regímenes podría simplemente considerarse una versión internacional del institucionalismo normativo de March y Olsen (véanse pp. 49-51), y existen algunos intentos notables de vinculación del análisis basado en la elección racional con la teoría del régimen (Snidal, 1991; Kydd y Snidal, 1993). El enfoque cognitivo de los regímenes internacionales no es diferente del que se encuentra en el institucionalismo sociológico. Por lo tanto, ¿existe una teoría del régimen distintiva o el institucionalismo internacional no es más que una manifestación de otras versiones del institucionalismo, si bien operando a otro nivel de análisis?

¿Qué es una institución?

En este capítulo, «¿Qué es una institución?» significa «¿Qué es un régimen?». Una segunda pregunta es: «¿Se corresponden las características de un régimen con las variables utilizadas en otras partes para definir una institución política de índole más genérica?». En la bibliografía de las relaciones internacionales existen variadas definiciones de régimen. Puchala y Hopkins (1983) propusieron una definición minimalista y definieron los regímenes como «comportamiento pautado». Casi no hay duda de que esta definición abarca un territorio demasiado extenso; las actividades bélicas habituales bien podrían considerarse comportamiento pautado, mientras que la mayor parte de la producción actual de la teoría del régimen parece brindar medios para conceptualizar la política internacional de un modo más cooperativo que el que ha sido característico de esta subdisciplina.

También existen definiciones de los regímenes internacionales que se basan en las reglas y los comportamientos de las naciones, definiciones análogas en muchos sentidos a las que encontramos en las versiones del institucionalismo de la elección racional. Robert Keohane (1989, p. 4), en particular, define los regímenes como:

instituciones con reglas específicas, acordadas entre los gobiernos, referentes a conjuntos específicos de temas en política internacional.

Esta es una definición mucho más exigente que la propuesta por Puchala y Hopkins. En particular, la exigencia de que los gobiernos acuerden explícitamente acerca de un conjunto de reglas es una condición que puede no ser satisfecha en muchas áreas políticas que parecen tener regímenes operacionales. E incluso si se cumplen estos criterios, las reglas bien pueden ser comprendidas y aceptadas sólo por un segmento de un gobierno directamente implicado en esa política, y no por el gobierno en tanto entidad más colectiva. Los Estados modernos están segmentados según credos políticos y sus relaciones con los regímenes y organizaciones internacionales (aun la Unión Europea) también pueden estar segmentadas (Patterson, 1998).

Probablemente, la definición predominante de un régimen internacional sea la que propuso Stephen Krasner (1983, p. 2). Krasner define un régimen como:

principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones, implícitos o explícitos, en los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales.

Como muchas definiciones pensadas para officiar de mediadoras de las diferencias entre campos intelectuales enfrentados, esta definición parece generar tantas preguntas como las que responde. Por ejemplo, ¿qué importancia tiene que las reglas que rigen un régimen sean explícitas? ¿O es suficiente que podamos decir, *ex post facto*, que alguna clase de reglas parece estar rigiendo el comportamiento de los Estados u otros actores relevantes que participan del régimen putativo? Concentrarse en las reglas explícitas conduce a un formalismo excesivo y a la aceptación de reglas probablemente vacías como prueba de la existencia de un régimen en la arena internacional.

Por el otro lado, un énfasis exagerado en la interpretación *ex post facto* del comportamiento hace difícil su falsación. Como ya han señalado Haggard y Simmons (1987), ese tipo de definición puede resultar meramente una tautología; definiríamos los regímenes por el comportamiento observado, y luego utilizaríamos la existencia de un régimen para explicar ese comportamiento. De manera similar, las definiciones cognitivas que descansan en las interpretaciones compartidas entre los participantes (véase Kratochwil y Ruggie, 1986) encuentran los mismos problemas de circularidad. Nuevamente, la existencia de un conjunto de percepciones comunes es utilizada tanto para definir como para explicar el comportamiento dentro de un régimen. Estos mismos problemas surgen en otras versiones del institucionalismo que se basan en reglas (véanse pp. 77-78), pero parecen algo más graves aquí debido al nivel del análisis. Es decir: evaluar y medir el comportamiento de un Estado en política internacional es, *ceteris paribus*, más difícil que analizar el de miembros individuales de una única organización en la arena más restringida de la política nacional.

Además, el número de influencias sobre el comportamiento de un Estado en política internacional puede ser mayor que el que opera en la política doméstica convencional y, por lo tanto, puede resultar sospechoso asignar valor de causalidad a la influencia de un conjunto más bien amorfo de valores del régimen. En una serie de áreas de la política que se argumenta son regímenes, especialmente cuando se las define como áreas de interés público, los patrones observados de compor-

tamiento uniforme pueden tener más que ver con condiciones económicas o de dominación profesional que con la existencia de un régimen internacional en funcionamiento. La dinámica política efectiva que se da en estos contextos bien podría emanar de los actores a nivel nacional que desean asegurarse la perpetuación de su propio bienestar antes que de reglas de comportamientos creadas e impuestas por un régimen.

Si bien plantea problemas relativos a la causalidad, basar la teoría del régimen en áreas de política específicas puede ser una contribución fundamental hacia la comprensión de la dinámica de los regímenes. Cada área de política tiende a ser influida por un conjunto de normas profesionales y substantivas que define qué se considera una buena política y un buen comportamiento dentro del régimen. Lo mismo sucede con instituciones y organizaciones que pueden ser definidas por sus ideas y sus conexiones con estándares profesionales.

Uno de los enfoques más interesantes para entender la formación e implementación de normas en política internacional es el concepto de «comunidades epistémicas» (Adler, 1992; Haas, 1992, 1993). Estas comunidades son conceptualizadas como acuerdos sobre determinados cuerpos de conocimiento que pueden entonces funcionar como un mecanismo para imponer estas opiniones profesionales y científicas al gobierno. Estas estructuras (¿regímenes?) son los equivalentes aproximados de las comunidades y redes políticas que se encuentran en la política doméstica y las hemos analizado en referencia a las instituciones de intermediación de intereses (véase capítulo 7). La diferencia aquí estriba en que existe un acuerdo entre países de manera que haya reacciones relativamente uniformes de los gobiernos nacionales. Esa reacción uniforme depende en parte, no obstante, de la habilidad de los científicos y otros profesionales de influir sobre sus gobiernos nacionales.

La definición de los regímenes como interiores a áreas de política disminuye algunas de las barreras a la creación y aceptación de regímenes internacionales. En lugar de tener que desarrollar normas de comportamiento generales que obligarían a las naciones en una amplia gama de cuestiones políticas, éstas, o incluso segmentos de gobiernos, podrían (dentro de los límites de la teoría) ser componentes de un régimen. Organizaciones del gobierno podrían cooperar con componentes del sector privado en su área de política, y con componentes de los gobiernos subnacionales que también trabajan en esa área. La mis-

ma clase de coordinación y cooperación podría existir también con organizaciones internacionales en áreas como la salud (por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud), la administración económica (por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) o casi cualquier otra actividad que los gobiernos puedan acometer. Así, los gobiernos nacionales se convierten en medios para «suturar», unir (Hirst y Thompson, 1996) una serie de actores dentro de un régimen, si bien el contenido del régimen puede estar profundamente influido por actores internacionales, así como por actores nacionales de los sectores público y privado.

Otros estudiosos han argumentado que el ejercicio del poder dentro del sistema internacional debe ser conceptualizado tanto entre áreas de política como tan sólo en el interior de áreas individuales (Roseau, 1992). El concepto de «orden internacional» se usa para describir una estructura de valores y reglas más abarcadora que coordina el comportamiento general de las naciones, quizá de manera especial en políticas de seguridad, mientras conecta la seguridad con un abanico de preocupaciones de política internacional (Ashley, 1989). Si bien quizás esté más tenuemente articulado que las definiciones de regímenes, el concepto de un orden internacional también tiene algunas características institucionales importantes. Esto es especialmente cierto en lo que concierne a la confianza en normas para la regulación del comportamiento de sus miembros. Estas normas pueden ser menos demostrables y quizás menos operantes que en los regímenes, pero no obstante son bien reales.

Tanto para la concepción más específica de régimen como para la más general parece necesaria alguna noción de interés común. Aun suponiendo que existe una actividad política común y un conjunto común de ideas políticas, si hay diferencias fundamentales en cuanto metas y valores, la probabilidad de que se forme un régimen efectivo es baja. Por ejemplo, a pesar de algún acuerdo general entre las democracias industrializadas acerca de la necesidad de un régimen para la política medioambiental, las diferencias de objetivos económicos entre estas y los países menos desarrollados hacen difícil la formación de un régimen en esta área (Young, 1994). Del mismo modo, las diferencias en los valores religiosos hacen incluso menos probable en el presente la formación de un régimen de política de población (Crane, 1993).

Finalmente, el desarrollo de entidades internacionales como la Unión Europea plantea a la teoría del régimen preguntas importantes acerca de los límites. ¿Cuándo dejan estas asociaciones regionales de ser regímenes y se convierten en protoestados o incluso en Estados reales? Esta distinción puede verse en el debate en la bibliografía entre «intergubernamentalistas» (Moravcsik, 1993) y «supranacionalistas» (Sandholz, 1993). Además, es fácil argumentar que dentro de la Unión Europea existen otras organizaciones que pueden ser consideradas instituciones por derecho propio, especialmente desde el punto de vista del institucionalismo empírico. ¿Hasta dónde permite este enfoque, y el institucionalismo en general, la inclusión sucesiva de las instituciones unas en otras al tiempo que mantienen su carácter institucional? Si se permite esto, y casi sin duda debe ser así,³ entonces el análisis institucional será aplicable en varios niveles.

Formación institucional

En alguna medida, la cuestión de la definición de las instituciones internacionales también aborda cuestiones acerca del origen de esas instituciones. Para que un régimen llegue a existir debe haber una aceptación de una definición común de un área política o un patrón de interacción repetido entre los participantes en un régimen que está regido por reglas (formales o informales). Estas dos variables sin duda están estrechamente relacionadas, puesto que una afinidad en las ideas generará más interacción, y la interacción a su vez tenderá a generar más acuerdo en definiciones y valores políticos.

Así, la pregunta acerca de cuándo algo se convierte en un régimen implica definir algún punto en que los comportamientos se hacen lo suficientemente comunes y quizás lo suficientemente regidos por reglas como para proclamar la existencia del régimen. Si existiera alguna forma clara de medir empíricamente los comportamientos que definen los regímenes, esta pregunta sería relativamente fácil de responder. El problema es que hay pocas, si no ninguna, medidas de este tipo en las que haya consenso en la bibliografía sobre este tema, y los teóricos del régimen tienen a descansar en pruebas impresionistas antes que en pruebas «intersubjetivamente transmisibles». En algunas áreas de la política, como por ejemplo en las comunidades financieras, hay pruebas

de la existencia de algunos patrones de interacción y patrones de control, en tanto en otras las pruebas son, en el mejor de los casos, anecdóticas.

El diseño institucional

En algunos enfoques de las instituciones existe la opinión de que estas emergen espontáneamente de la interacción, en tanto según otros abordajes son el producto del diseño consciente. Lo mismo sucede con los enfoques de las instituciones y regímenes internacionales. Las definiciones de regímenes que expusimos muestran estas dos opciones: la definición minimalista de Puchala y Hopkins implicaba que los regímenes surgen de las interacciones de los actores, mientras que las definiciones de Krasner, y especialmente la de Keohane, sugerían un mayor grado de intencionalidad y la construcción de un conjunto de reglas para regir el comportamiento.

Pero incluso en las definiciones de Keohane y Krasner no está claro quiénes son exactamente los actores y este parece ser un problema de importancia en la teoría del régimen. Aun cuando Keohane exige que las reglas de un régimen sean aceptadas por el gobierno, no queda claro si esta aceptación se daría después de que esas reglas se negociaran en otra parte o si es una condición necesaria para la creación del régimen. En política ambiental, por ejemplo, la creación de reglas puede ser el producto de discusiones y presiones políticas por parte de los grupos de interés, que son validadas por el gobierno a posteriori. En otras áreas, como la impositiva, los gobiernos pueden tener que participar en las negociaciones desde el principio. En algunos casos, por ejemplo, en la formación de un régimen (cualquiera sea la definición que adoptemos) sobre el tema de los campos minados, el impulso puede ser en gran medida individual.

Además de la cuestión de los actores, en el diseño de una institución existe el problema de cómo sopesar el lugar que ha de tener dentro del mismo el nivel de observancia de las reglas. Esta variable es importante para la definición y medición de la existencia de un régimen. También es importante a la hora de pensar el diseño de instituciones, simplemente porque diferentes umbrales de acatamiento de las reglas abren y cierran diferentes opciones de diseño. Si hay un umbral de ob-

servancia bajo, y dentro del régimen es aceptable una variedad substancial de comportamientos, entonces puede resultar sensato aspirar a estándares más exigentes. Si cualquier acto de desacato representa la negación del régimen, serán más apropiados diseños mínimos.⁴ Una vez más, parece fundamental diferenciar los regímenes encontrados en diversas áreas de la política: los que tienen umbrales de observancia más bajos son más dóciles al diseño que aquellos que exigen una observancia mayor.

La reacción individual e institucional

Una de las preguntas que le estamos formulando a cada versión de la teoría institucional es: ¿cómo interactúan los individuos dentro de las instituciones en esta teoría? En el caso de las instituciones internacionales, que en este caso significa especialmente los regímenes internacionales, esa pregunta se transforma en: ¿cómo interactúan los gobiernos con la institución internacional, por ejemplo, los regímenes? Si bien dado el nivel de análisis puede hacerse más difícil identificar los efectos de los regímenes, la pregunta analítica sigue siendo la misma: ¿cómo moldea la institución el comportamiento de sus partes componentes (Estados) y cómo moldean esas partes componentes el comportamiento del sistema mayor?

La definición de regímenes que analizamos más arriba nos proporciona una parte de la respuesta a esa pregunta, al menos para los efectos de la institución sobre sus miembros componentes. El supuesto subyacente a las teorías del régimen es que las «expectativas» de los actores implicados convergirán, con el correr del tiempo y las interacciones, de manera que habrá una variación considerablemente menor en cuanto a los valores y el comportamiento cuando haya un régimen funcionando que cuando no lo haya. Como ya se ha señalado, existe la fuerte sospecha de que esta definición sea tautológica; el efecto supuesto de un régimen es a la vez su definición.

Dejando de lado los potenciales problemas epistemológicos, el elemento operativo básico aquí es muy parecido al que contiene la versión normativa del institucionalismo: la institución influye en los valores de los componentes, y luego los valores influyen en el comportamiento. La principal diferencia con el enfoque normativo parece ser que las insti-

tuciones domésticas tienden a estar más directamente comprometidas en la conformación de los valores individuales de sus miembros.⁵ En contraste, los regímenes tienden a ser asociados con una convergencia de valores de los Estados miembros (o componentes de estos), una conceptualización aparentemente menos jerárquica del patrón de influencia.

En algunas instancias, sin embargo, esa convergencia aparentemente espontánea puede ser provocada mediante la coerción, como cuando las organizaciones internacionales obligan a potenciales clientes a comportarse de determinada manera. Caiden y Wildavsky (1974) documentaron el rol que desempeñaron las organizaciones internacionales en la imposición de estándares presupuestarios «modernos» a países pobres. Más recientemente estas mismas organizaciones internacionales impusieron estilos «modernos» de reforma administrativa. La coerción consiste aquí en que si los países pobres quieren recursos de organizaciones como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, deben cumplir con sus exigencias.⁶ Esa coerción no constituye en modo alguno una cosa del pasado, puesto que estas organizaciones (quizá especialmente el FMI) continúan imponiendo sus propios valores a los países menos desarrollados o menos afortunados si esas naciones quieren obtener dinero de dichas organizaciones. Las experiencias de muchos de los «pequeños tigres» asiáticos a finales de la década de 1990 señalan el grado de influencia que estas organizaciones internacionales pueden llegar a tener.

La otra dirección de la influencia en la teoría del régimen está algo menos claramente expresada, si bien la idea de que existe una convergencia de valores implica que al menos hay alguna interacción entre los actores componentes. Esta pauta puede ser análoga a la encontrada en la política intergubernamental dentro de los Estados nacionales (Rhodes, 1988; Wright, 1988) en la cual existe una interacción vertical entre los niveles de gobierno. Esta no es una pauta jerárquica de interacción, sino más bien una pauta de influencia mutua y, de hecho, de mutua dependencia. Al igual que en el análisis de las comunidades epistémicas que abordamos anteriormente, esta interacción suele realizarse dentro de áreas individuales de política que tienen orientaciones y valores compartidos.

Los valores compartidos que son creados facilitan transformar las interacciones: de interacciones jerárquicas a interacciones cooperativas

y de influencia recíproca. En la mayoría de las áreas de la política hay estándares de prueba y estilos de argumentación consensuados, que permiten a los miembros interactuar efectivamente y llegar a acuerdos no sólo sobre bases políticas. Si bien son ampliamente compartidos, puede haber diferencias nacionales de manera que la política y el interés nacional pueda no ser enteramente eliminado de esas interacciones. Aun en la ciencia básica parece haber estilos nacionales y, con ello, importantes diferencias en la interpretación de la relevancia política de determinados conjuntos de hechos (Zito, 1998) y, en ocasiones, incluso diferencias en cuanto a la definición de los hechos.

Lo más difícil de estas interacciones es intentar determinar de qué manera las naciones individuales pueden configurar o reconfigurar los regímenes. Esta puede ser una tarea relativamente fácil para naciones poderosas como Estados Unidos, pero no para países pequeños y menos influyentes.⁷ Resulta interesante, sin embargo, que la creación de un régimen internacional sobre el tema de las minas terrestres parezca tener su origen en la acción de actores no gubernamentales, por cierto no muy poderosos. En este caso hubo valores importantes que esos actores fueron capaces de manipular para generar un acuerdo (al menos entre los países con poco que perder por el hecho de sumarse) sobre la formación del régimen.

Helen Milner (1997) presentó un argumento más sofisticado acerca de la influencia de los gobiernos nacionales en la índole de los regímenes. El argumento consiste en que la estructura de preferencias dentro de los países individuales influirá sobre las políticas que adopten los regímenes y el éxito que tengan en la implementación de dichos regímenes. Milner utiliza una perspectiva basada en la teoría del juego, que se apoya en el concepto de Putnam (1988) de «juegos de dos niveles», como modelo para las interacciones de los Estados y los regímenes en una serie de áreas de la política, argumentando que las preferencias domésticas tienen en realidad importancia y limitan los resultados posibles en el régimen.

Así, parece que este aspecto del enigma institucionalista puede ser fácilmente respondido para los regímenes internacionales. Hay modos en que los dos conjuntos de actores (los Estados nacionales y los regímenes) pueden interactuar y afectar a sus valores respectivos. En este análisis, sin duda, la reificación de los regímenes continúa siendo un problema crucial. Incluso este problema molesto puede ser resuelto

cuando existen organizaciones internacionales que parecen servir como memoria colectiva en el área política correspondiente. La OIT para políticas laborales y de empleo, la OMS para políticas de salud, y el FMI para asuntos financieros internacionales pueden ser considerados como manifestaciones organizativas de regímenes subyacentes que funcionan en esas áreas de política.

El cambio institucional

Comparados con la manifiesta permanencia que caracteriza al institucionalismo histórico, y que a menudo se atribuye a otras formas de análisis institucional, los regímenes internacionales parecen ser relativamente mutables. En un caso extremo, parece que la defección de un actor importante, por ejemplo Estados Unidos retirándose de la UNESCO, puede debilitar un régimen (Coate, 1988; Valderrama, 1995). Aun en casos menos extremos, los regímenes internacionales parecen más frágiles que otras estructuras institucionales. Incluso las comunidades epistémicas pueden resultar poco estables en el tiempo, puesto que los nuevos enfoques de los problemas científicos y los diferentes estilos científicos nacionales crean divisiones internas dentro de esas comunidades basadas en acuerdos acerca de principios científicos comunes. Por ejemplo, diferencias entre científicos norteamericanos y franceses sobre la índole del SIDA (y sobre quién descubrió qué) amenazaron el desarrollo inicial del trabajo de investigación científica y de tratamiento en este incipiente régimen internacional (Feldman, 1995). Esta fragilidad es especialmente marcada en las comunidades epistémicas basadas en el conocimiento científico del área social y no tanto en las «ciencias duras», que tienen estándares de prueba más consensuados.

La verdadera pregunta es si existe algo específico en la teoría del régimen que pueda distinguir el cambio en estos modelos internacionales del cambio en otras teorías institucionales más generales. El vocabulario que hemos utilizado en el párrafo anterior es el del institucionalismo normativo («valores») o el de las teorías del juego («defección»), y no el de una concepción específica del cambio proveniente de las relaciones internacionales. También podemos considerar el cambio a través de un proceso de «institucionalización», pero una vez más esta caracterización es sólo una versión de otro enfoque de las instituciones más ge-

neral, el sociológico, antes que alguna característica específica de las teorías del régimen internacional.

Quizá la característica más importante del cambio en los regímenes internacionales sea su fragilidad. En la mayoría de los casos hay pocas razones que comprometan, o incluso obliguen, a que un actor nacional siga siendo parte de un régimen. Los Estados seguirán jugando según las reglas del régimen en tanto y en cuanto los beneficien y renunciarán al régimen rápidamente (explícita o implícitamente) cuando cumplir esas normas deje de beneficiarlos. Una vez más, no obstante, nos encontramos con el problema de la tautología en la teoría del régimen y de la ausencia de todo referente externo con el cual comparar los intereses y valores nacionales en un régimen. Es decir, que la única manera de enterarnos de que el régimen dejó de beneficiar al Estado es cuando este elige abandonarlo.

La buena institución

Finalmente, debemos preguntar qué constituye una buena institución dentro del contexto de un régimen internacional. Como mínimo, un buen régimen o un régimen exitoso es aquel que sobrevive. Si adoptamos la concepción minimalista de los regímenes postulada por Puchala y Hopkins, la perpetuación de las interacciones y del «comportamiento pautado» serían suficientes para el éxito. En el caso de algunos regímenes, donde hay poco acuerdo sobre valores básicos, es probable que no sea posible más que la continuación de las discusiones. Esta interacción continua puede conducir al éxito según criterios más exigentes, simplemente porque la interacción continua tiende a crear más negociación y quizá más acuerdos mutuos en temas básicos del área.

Como en la versión normativa del institucionalismo, en esta versión internacional de la teoría institucional una buena institución es la que es capaz de inculcar sus valores en el comportamiento de sus miembros. En muchas instancias la propagación de tales valores comunes no es una tarea tan difícil, dado que los miembros del régimen pueden haber iniciado sus interacciones sobre la base de valores profesionales o científicos comunes. Por lo tanto, es probable que estos actores dentro del incipiente régimen inicien la construcción de un nuevo régimen con una buena dosis de entendimiento colectivo, lo que crea la oportu-

tunidad de usar esos valores comunes como base de reglas comunes y mutuas limitaciones al comportamiento.

Otra manera de definir una «buena institución» en regímenes internacionales sería como un régimen que logra constreñir la conducta de sus miembros. Esta concepción, claro está, se vincula de algún modo con la que analizamos más arriba, dado que la aceptación de valores comunes también es probable que limite el comportamiento de los participantes individuales. En numerosas concepciones de regímenes basados en reglas que se pueden hacer cumplir hay constricciones al comportamiento sin necesidad de acuerdo en valores fundamentales. Estas reglas pueden resultar suficientes para crear un régimen exitoso con suficiente poder para limitar la acción; las naciones deudoras pueden no estar de acuerdo con los valores económicos del Fondo Monetario Internacional, pero el régimen financiero internacional es lo suficientemente poderoso como para hacer cumplir sus propios principios a esas naciones. El FMI se ha mostrado capaz de hacer cumplir sus directivas incluso en países aparentemente ricos, como Corea del Sur y, como ya señalamos, en una ocasión incluso en el Reino Unido.

Resumen

El ámbito de las relaciones internacionales es a menudo considerado reino de la anarquía, antes que una arena en la cual operan instituciones estables. La descripción anterior debería demostrar que no es descabellado pensar en los regímenes como analogías de las instituciones en un nivel internacional. Los regímenes muestran algunas de las mismas características de estabilidad y predecibilidad que se utilizan para definir las instituciones. También producen, al menos parcialmente, el mismo efecto de moldear el comportamiento de sus miembros individuales (en este caso los Estados nación). Finalmente, algunos son capaces de promulgar un conjunto de valores que son aceptados como «apropiados» por los participantes del régimen.

Si bien estos argumentos me parecen convincentes, persisten algunas preguntas. En particular, referidas al grado en que los regímenes internacionales tienen una capacidad suficiente para producir cambios en la conducta de sus miembros que justifique afirmar que son realmente comparables a otro tipo de instituciones como las burocracias

públicas o incluso los partidos políticos. La preocupación más evidente es que existe poca capacidad para distinguir un régimen de un no régimen de un modo que no haga difícil evaluar independientemente el impacto de un régimen. Es decir, puede decirse que existen regímenes si los actores nacionales se comportan de determinada manera. Esta definición asegura, entonces, que un investigador encontrará regímenes efectivos, si bien dicho descubrimiento puede virtualmente no tener sentido.

Una de las principales ventajas de conceptualizar la política internacional en términos institucionales y de regímenes es que ayuda a alejar el debate en esa subdisciplina de la política del poder y a acercarlo a la problemática del consenso y la generación de acuerdos, al menos dentro de áreas de políticas específicas. Esta perspectiva resulta quizá especialmente importante después de la finalización de la Guerra Fría y con el viraje hacia una mayor internacionalización de casi todas, si no todas, las áreas de la política simultáneo al fin del sistema de bloques. El mundo no se ha convertido en un lugar absolutamente benigno, pero las dimensiones económicas y sociales de la política internacional (áreas que aceptan mejor ser analizadas a la luz del concepto de régimen) tienen una creciente importancia.

Además de hacer aparecer la política internacional más parecida a la política doméstica, el uso de modos institucionales de pensamiento en este campo dirige la atención al lugar que ocupan los valores. Como ya hemos observado, los temas que tendieron a dominar el pensamiento en la arena internacional han sido el poder y el conflicto, pero también hay importantes valores operando en dicha arena. Algunos de estos valores pueden ser específicos de las comunidades epistémicas, pero otros, por ejemplo una preferencia mayor por la paz que por la guerra, pueden ser más generales. Cualquiera que sea su generalidad, los valores desempeñan efectivamente un papel en política internacional, y concentrarse en los regímenes ayuda a esclarecer este papel.

Creo haber argumentado que es razonable pensar la política internacional en términos de la teoría institucional. El institucionalismo no es, de ningún modo, el único enfoque viable para los asuntos internacionales, así como tampoco es el concepto de régimen aplicable a todos los aspectos de la política mundial. Existen, sin embargo, algunas áreas de la política en las que los regímenes efectivamente existen y para las cuales el pensamiento institucional resulta apropiado y, en verdad, in-

cluso esencial. La tarea teórica y de investigación, por lo tanto, es distinguir las situaciones de existencia de régimen de las de no existencia del mismo y seguir desarrollando la conceptualización de los regímenes como instituciones. Ese desarrollo conceptual puede exigir una vinculación mucho más estrecha entre las relaciones internacionales y otros aspectos de la ciencia política (especialmente la política comparativa) que la que ha caracterizado a ambas partes de la discusión.

Notas

1. Lo último que quisiera hacer sería enzarzarme en otro debate estéril con respecto al realismo (Morgenthau, 1948), el neorrealismo (Waltz, 1979) y todas sus variantes en el campo de las relaciones internacionales. Hago esta puntualización simplemente debido a la popularidad que tiene esta perspectiva teórica acerca del sistema internacional.

2. Existe también una considerable bibliografía sobre los regímenes urbanos, que utiliza la misma lógica para describir la interacción de los actores en el contexto de gobiernos locales (Stone, 1989; Pierre, 1992; Popadopoulos, 1996), incluyendo el desarrollo de patrones comunes de significación.

3. Por ejemplo, una legislatura se consideraría una institución, pero también las comisiones que operan dentro de ella (véase Shepsle y Weingast, 1995).

4. Por ejemplo, los regímenes, respecto al tema de las armas nucleares, probablemente permitan pocas desviaciones de los estándares, mientras que en temas de política de seguridad social pueden permitir desviaciones considerables y no obstante mantener su estatus de régimen.

5. March y Olsen (1989, p. 46) argumentan, por ejemplo, que la característica que define una institución es la capacidad de moldear los valores y el comportamiento de sus miembros.

6. A decir verdad, algunos de los países más ricos pueden ser también sujetos a la coacción de los regímenes internacionales. Gran Bretaña, por ejemplo, fue claramente objeto de la coacción del FMI durante la década de 1970. Otro ejemplo lo constituyen los criterios presupuestarios de Maastricht para sumarse a la unión monetaria y económica de la Unión Europea, que ejercen una gran presión externa sobre los gobiernos nacionales.

7. Los países pequeños que tienen grandes cantidades de materiales estratégicos, como petróleo u oro, pueden constituir la excepción.

9

¿Un institucionalismo o muchos?

Hasta aquí hemos avanzado dando por sentado que existen numerosas versiones del institucionalismo. Ha sido un ejercicio útil para explicar cada una de las teorías. No obstante, debemos preguntarnos si, a pesar de las diferencias sutiles y no tan sutiles que existen entre estos enfoques de las instituciones, habrá realmente una perspectiva fundamental sobre la vida política y social, con diferentes variaciones sobre el mismo tema. ¿Este cuerpo teórico es similar a las *Enigma Variations* de Elgar, con sus versiones al parecer diferentes, pero vinculadas por el tema básico, o se trata de una serie de interesantes «solos» con pocos temas en común?

La respuesta es que se puede argumentar en favor de ambas posiciones. En primer lugar, parecería que todos estos enfoques del institucionalismo destacan los mismos puntos analíticos. El más importante es que los investigadores pueden llegar a un nivel analítico más elevado si empiezan a trabajar con las instituciones y no con los individuos. Además, todas las versiones del institucionalismo sostienen que las instituciones crean grandes regularidades en el comportamiento humano. En un nivel práctico, las instituciones poseen la capacidad de moldear la conducta individual y de reducir (pero no eliminar) la incertidumbre que domina gran parte de la vida social. En la medida en que el entorno de una institución se compone fundamentalmente de

otras instituciones (y, por ende, es menos variable), esa incertidumbre puede ser reducida aun más (Meyer y Rowan, 1977; DiMaggio y Powell, 1991). Para los científicos sociales esta reducción de la incertidumbre hace más factible la predicción y facilita la explicación social.

Finalmente, las instituciones son interpretadas en todas las versiones (excepto en las más extremas) como una consecuencia de la acción humana deliberada, de modo que en todas las versiones del nuevo institucionalismo aparece una paradoja fundamental (Grafstein, 1992): la idea de que las instituciones están formadas por agentes humanos, pero al mismo tiempo los constriñen. Esta paradoja requiere a su vez que todos los enfoques encuentren algún medio para explicar por qué actores presumiblemente autónomos aceptan las restricciones impuestas por una institución. Para algunas visiones de las instituciones (la teoría del juego y la teoría del régimen) ello puede deberse al propósito de mantener un control sobre sus adversarios, pero para otras puede haber una explicación más normativa: que los individuos esperan que las instituciones a las que se afilian les proporcionen valores y roles.

Ahora bien, estas similitudes están contrabalanceadas por algunas diferencias fundamentales entre los abordajes. Una de ellas es el instrumento a través del cual se ejercen las restricciones sobre el individuo. En algunos enfoques se trata de valores y normas, y en otros de reglamentaciones (ya sean intra o interinstitucionales). Otra diferencia fundamental es hasta qué punto se supone que las instituciones son mutables o relativamente fijas. En algunos enfoques el medio fundamental para comprender las instituciones es su grado de fijeza, mientras que en otros se supone que las organizaciones disfrutan de una importante capacidad (planificada o no) de cambio. Finalmente, también hay diferencias en la medida en que las instituciones son consideradas objetos concretos, a diferencia de ciertos conjuntos más intangibles de normas y valores, que ejercen su influencia sobre todo a través de las percepciones de los miembros.

Procederemos ahora a examinar los seis puntos mencionados, para describir con mayor profundidad las similitudes y las diferencias entre los diversos enfoques del institucionalismo. Tal vez no exista una solución definitiva para la cuestión de si hay o no un enfoque subyacente, pero este ejercicio debe contribuir al esclarecimiento de los principales puntos acerca de los cuales habría posibles discrepancias y similitudes. Además, contribuirá también a esclarecer si las diferencias son tan fundamentales que evitarían toda amalgama de enfoques como un me-

dio para crear un cuerpo más unificado de teoría institucional para la ciencia política. Desde luego, hay diferencias: de lo contrario, no habría diferentes enfoques. Lo que tratamos de establecer es si esas diferencias impiden o no toda tentativa de integración.

Las similitudes en el análisis institucional

El primer y fundamental punto de similitud en los diversos enfoques de las instituciones es su énfasis sobre las instituciones. Esta cuestión básica y obvia se expresa en la idea de que los factores institucionales son los puntos de partida más adecuados para el análisis social. Y esa idea encara un problema del análisis social —la relativa importancia de la estructura y la agencia para la explicación (Dessler, 1989; Sztompka, 1994; Hay, 1995; véase también Archer, 1997)— que se presenta en muchos campos de las ciencias sociales. Es decir, la pregunta es la siguiente: ¿los factores estructurales predicen o determinan los resultados de los procesos sociales mejor que las acciones de los agentes humanos? Ya hemos señalado que al menos para un importante teórico de las ciencias sociales, Anthony Giddens (1981; 1984), la distinción estructura-agencia es, en gran medida, una falsa dicotomía. Giddens sostiene que en todas las relaciones sociales hay una dualidad, de modo que casi siempre actúan ambos factores. Pero aun cuando así sea, los institucionalistas seguirán sosteniendo que en el sector público los científicos sociales pueden obtener mejores resultados iniciando un análisis con las estructuras y estudiando luego los impactos independientes de la agencia.

Dado que se trata de teorías institucionales, es obvio que todas se concentran en el impacto de la estructura sobre esos resultados. Zucker (1988, p. 27) sostiene, por ejemplo, que entre las teorías de las ciencias sociales el institucionalismo es el único que no deja espacio para los individuos y sus intereses. Todos estos enfoques empiezan con instituciones de un tipo u otro, simplemente porque quienes los proponen creen que esa es la fuente de mayor poder analítico en las ciencias sociales. Hecha esa salvedad, digamos que hay también importantes variaciones en la manera en que estos enfoques encaran el papel central de la estructura en el análisis (véase Easton, 1990). Los institucionalistas empíricos, por mencionar un caso, parecen disponer de poco más que la estructura como herramienta para su explicación. El único conjunto de

variables que figura en el análisis es estructural, y aun así se reduce principalmente a las diferencias entre el régimen presidencial y el parlamentario. Por otra parte, la versión internacional del institucionalismo otorga poco o ningún espacio a la agencia humana. Pero si, no obstante, se utiliza el Estado nación para establecer una analogía con el individuo, entonces hay mucho más espacio para la agencia, y el problema de si el régimen siquiera existe pasa a ser cuestión de dilucidar si hay algo que distinga a un régimen de un no-régimen. Por último, los institucionalistas de la elección racional parecen otorgar bastante amplitud a la agencia humana en el inicio de una institución y en su diseño; pero en tal caso no hay casi oportunidad alguna para la acción individual, que es determinada fundamentalmente por las reglas y los incentivos.

En el otro extremo del continuo de las teorías institucionales estaría el enfoque de March y Olsen. Lo que es interesante, porque el enfoque seminal del nuevo institucionalismo, el enfoque «normativo institucional», parece depender más que los otros de la agencia humana. Su interpretación de lo que es una institución, con su énfasis sobre el desarrollo y la transmisión de normas entre los miembros de la institución, pone mucho más el acento sobre la manera en que se comportan los miembros de la institución, al menos en la medida en que sus interpretaciones de las normas pueden variar. Así, un espectador externo y objetivo puede identificar determinada «lógica de lo adecuado», mientras que los miembros de la institución interpretan las normas de otro modo.

El grado de amplitud de acción para la agencia en los otros enfoques del análisis institucional está en algún punto entre estos dos. Conviene señalar que las versiones del institucionalismo basadas en la elección racional son algo más ambiguas con respecto a la agencia. Por una parte, el énfasis sobre la elección y el diseño parece brindar una buena dosis de amplitud para la acción humana, especialmente en la versión «individual» de la elección racional defendida por Keman (1996a), Scharpf (1997) y sus asociados (Hertier, 1996). Además, la idea de que los individuos pueden cometer defección, presente en la versión de la teoría del juego, o de que algunos actores suelen requerir control externo, en la versión basada en la relación jefe-agente, implica una buena dosis de espacio para la agencia. Por otra parte, dentro de esa versión también parece haber espacio para interpretaciones diversas de las reglas. Por lo tanto, habría elementos de ambos extremos del continuo en el institucionalismo basado en la elección racional.

En resumen, todos los enfoques del análisis institucional concentran la atención en la importancia de la estructura para explicar la conducta política. Sin embargo, difieren en la manera en que plantean esa influencia y el papel que otorgan a la agencia humana. Por cierto, para algunos enfoques el papel de las instituciones depende fuertemente de las acciones de los miembros de la institución y de sus percepciones de las reglas de sus instituciones. Para la mayoría de los enfoques, las características estructurales de esas instituciones son determinantes.

Regularidades

Todas las formas del institucionalismo sostienen también que las instituciones generan mayor regularidad en la conducta individual que la que se encontraría si no existieran. Ello es así aun cuando se trata de instituciones amorfas, como el mercado, que constriñe la conducta de los individuos y produce, por lo tanto, mayor predecibilidad que la que habría si los individuos no estuvieran influenciados por sus reglas y/o incentivos. La misma lógica se aplica a los regímenes en la teoría de las relaciones internacionales, en los que el comportamiento de las naciones individuales está restringido por su pertenencia al régimen. Cuando esta restricción es evidente, representa un importante logro en la arena internacional, presumiblemente caracterizada por las acciones de actores soberanos y autónomos.

Esta preocupación por la comunidad de comportamiento dentro de las instituciones es análoga a la cuestión de la agencia. Si existe una capacidad considerable de agencia humana, no existirá el grado de regularidad que sería de esperar de una institución en cualquiera de los enfoques. Aunque aceptamos que hay ciertas regularidades en la conducta, aún no sabemos cuánta regularidad basta para decir que la institución existe. Esto señala, de una manera algo perversa, una de las tendencias comunes más claras de la bibliografía: nadie propone pautas claras para considerar la reducción de la variación del comportamiento como medio para determinar la existencia de una institución.

El verdadero problema teórico que aquí se presenta es que algunos de los enfoques, por ejemplo, la elección racional basada en reglas, definen a las instituciones por medio de la creación de regularidad o por la aceptación de normas de conducta. Como ya señalamos, en algunos casos es-

tos criterios para la existencia de una institución son casi tautológicos. En otros, sin embargo, hay una clara aceptación de continuas desviaciones de las pautas de comportamiento dominantes dentro de la institución. Por ejemplo, en la perspectiva de March y Olsen se considera que los miembros de la institución se comportarán de la manera «adecuada», pero el modelo es también capaz de aceptar que algunos, o hasta muchos, miembros de la institución se comportarán de manera inadecuada. En ese caso seguirá habiendo una institución, pero no será tan institucionalizada como lo sería una con mayor uniformidad de valores.

La medición

Un último rasgo común de las teorías institucionales, algo inquietante para todo investigador que se adhiera a ellas, es el problema metodológico de la medición y la verificación. Todos sabemos que las instituciones existen, entre otras cosas, porque influyen en nuestra vida cotidiana. Esto se aplica tanto a instituciones amorfas, como la familia y las leyes, como a instituciones más tangibles, como una burocracia pública. El problema consiste en definir esas instituciones de un modo que sea intersubjetivamente transmisible y que se ajuste a los cánones de las ciencias sociales contemporáneas. Hemos sostenido en este trabajo que una cosa que distingue al nuevo institucionalismo del viejo es la preocupación más explícita por los métodos y la teoría. Lamentablemente, en ese campo la diferencia con el institucionalismo anterior no es tan pronunciada como debería ser, y en el nuevo institucionalismo hay aún importantes problemas metodológicos.

En este terreno existen asimismo grandes diferencias entre los diversos enfoques. En un extremo del continuo, los institucionalistas sociológicos parecen haber hecho el mayor progreso en medición, en gran parte debido a su estrecha vinculación con la teoría de la organización.¹ Casi por definición, los institucionalistas empíricos tuvieron algunos logros en la medición, pero con frecuencia en un nivel nominal simple (presidencial-parlamentario). En el otro extremo del espectro, los institucionalistas normativos y también los internacionales son los que menos avanzaron, debido tal vez a su confianza en conceptos relativamente «blandos», aunque significativos, como «normas» o «valores». No obstante, en todos los casos es posible advertir una gran ne-

cesidad de mayor rigor en la interpretación y en la medición de los fenómenos que supuestamente construyen las instituciones.

Diferencias entre las teorías institucionales: no son todas iguales

En la teoría institucional hay muchos rasgos comunes, pero existen también una serie de importantes diferencias entre los diversos enfoques. Ninguno de estos sobresale notablemente entre los demás, sino que, por el contrario, por lo general algunos coinciden con otros en algunas características. A pesar de todo, en general el enfoque basado en los «valores» de Olsen es bastante similar al del institucionalismo histórico. Y debido a sus raíces intelectuales, la versión de las instituciones basada en los valores se aproxima mucho a la versión sociológica del método. Asimismo, el enfoque basado en la elección racional es bastante compatible con ciertos aspectos del enfoque empírico, si tenemos en cuenta que en ambos se pone fuertemente el énfasis en la capacidad para elegir instituciones.

Definiciones de las instituciones

Las diferencias básicas entre los enfoques de las instituciones se expresan en las definiciones del término «institución» y en los factores que operan para constreñir el comportamiento individual dentro del contexto de la organización. Como ya señalamos anteriormente, hay tres tipos de respuesta posibles para esa cuestión. La primera es que los valores constriñen a los individuos y que las instituciones son por naturaleza fuertemente normativas. La hipótesis en que se sustenta es que, aunque al unirse a una institución importen ciertos valores,² los individuos están dispuestos (por el solo hecho de afiliarse) a aceptar los valores de la institución en la que ingresan.

Una respuesta alternativa es que las instituciones se definen por sus normas, y que si la conducta individual se ve acotada dentro de las instituciones, ello se debe más bien a las declaraciones formales de lo que un buen miembro de la institución debe y no debe hacer. Esta respuesta es típica del método de la elección racional, aunque sería nece-

sario ampliarla para incluir tanto los incentivos positivos como las restricciones más negativas impuestas por las normas.

Por último, la conducta individual puede verse limitada por las pautas regulares de interacción que rigen dentro de las instituciones. Este criterio es débil y (como otras argumentaciones dentro de la teoría institucional) bordea lo tautológico. En algunos enfoques las instituciones son definidas por su capacidad para constreñir la conducta, pero aquí su capacidad restrictiva está siendo evaluada como un criterio relativamente independiente.

Las preferencias

Otra diferencia sumamente importante que se percibe en estos enfoques del institucionalismo es la fuente de las preferencias en las teorías (véase Dowding y King, 1995, pp. 2-7). En primer lugar, las preferencias son externas o exógenas respecto de la teoría. En los enfoques de que tratamos se supone que las preferencias son un producto de la socialización de los individuos, quienes las trasladan a sus instituciones. Un ejemplo: en la teoría de la elección racional, hacer elecciones es básico, y las raíces de tales preferencias son irrelevantes. Desde ese punto de vista, el aspecto que realmente importa es la estructura de incentivos y reglas que determinará el comportamiento. Por cierto, en las teorías de las instituciones basadas en la elección racional se considera que las preferencias de los individuos son casi uniformes, especialmente la preferencia por maximizar el beneficio personal.

Aunque menos explícitamente que en los enfoques basados en la elección racional y, por lo tanto, menos significativamente, en los abordajes empíricos también se da por sentado que las preferencias son exógenas. Desde esas perspectivas, la preferencia básica es tomar decisiones y llevarlas a cabo eficazmente. Las discutidas diferencias entre estructuras institucionales, como, por ejemplo, entre regímenes presidencialistas y parlamentarios, se expresan en función de su capacidad de gobernar eficazmente. Se presta poca o ninguna atención a las preocupaciones de los individuos dentro de las instituciones gobernantes, ya que se supone que todos ellos comparten el interés por el buen gobierno.

Para todos los otros enfoques de las instituciones las preferencias son endógenas, o sea el producto de la interacción entre los individuos y la

institución. Para el enfoque normativo este hecho es evidente. March y Olsen sostienen que los individuos poseen conjuntos de valores básicos antes de participar en instituciones, pero que esa participación también moldea las preferencias. Sobre todo, el compromiso con la institución moldea aquellos valores específicamente relacionados con el funcionamiento de la institución. Dadas las íntimas conexiones que existen entre el enfoque normativo y el sociológico, no es sorprendente encontrar en ambos argumentos similares sobre el origen de las preferencias.

Aunque la teoría del régimen sostiene que las preferencias y los regímenes surgen casi simultáneamente, se entienden mejor las preferencias si se las considera endógenas. Por ejemplo, la necesidad de los Estados soberanos de negociar entre sí para elaborar un conjunto aceptable de políticas es un poderoso argumento en favor de la idea de que las preferencias son endógenas. Por otra parte, la importancia de las comunidades epistémicas (Thomas, 1997; Zito, 1998) en la formación de regímenes apunta a cierta posible endogeneidad de las preferencias en los regímenes. Hasta cierto punto el grado de endogeneidad suele variar en los diferentes regímenes: los que poseen una base técnica o científica más fuerte tienen la mayor exogeneidad.

Además de ser analíticamente importante, la fuente de las preferencias es importante también para comprender la dinámica de las instituciones. Examinaremos ahora el papel del cambio en las teorías institucionales, pero es importante comprender que si las preferencias se originan externamente, y además son en general inmutables, entonces la única manera de generar cambio es alterar la estructura de los incentivos y las normas que existen dentro de una institución. Por otra parte, si se interpreta que las preferencias son mutables, las transformaciones pueden ser un proceso permanente de reformulación de las preferencias individuales a través de las operaciones de las instituciones mismas.

El cambio

Una de las diferencias más importantes entre los diversos enfoques de las instituciones se manifiesta en sus concepciones del cambio. En términos muy generales se podría decir que el problema es dilucidar si el cambio es reconocido o no como parte normal de la vida institucional

o como excepción a una norma de estabilidad, y quizá hasta de hiperestabilidad. Al examinar la teoría institucional señalamos que una de las maneras usuales de pensar acerca del debate estructura-agencia en la teoría social consiste en adjudicarle estabilidad a la estructura y, por ende, a las instituciones. En algunas visiones de las instituciones, como el institucionalismo histórico, se supone que las instituciones no cambian fácilmente. Es un supuesto fundamental la idea de que las instituciones están en un equilibrio que se mantendrá a menos que exista cierta importante intermisión que modifique esa situación (Krasner, 1984).

La concepción alternativa es que las instituciones son casi inherentemente estructuras fuera de equilibrio. La tesis de William Riker (1980) y otros investigadores que trabajan desde concepciones muy diferentes (Grafstein, 1992) es que las instituciones y sus normas son construcciones humanas. Por lo tanto, las instituciones están sujetas a los caprichos de las mismas personas que las crearon o de sus sucesores. Desde este punto de vista las normas son, en el mejor de los casos, restricciones de corto plazo al comportamiento y, en cierta medida, se renegocian constantemente entre los miembros de la institución o hasta de varias instituciones. En algunas sociedades (por ejemplo, Estados Unidos) las reglamentaciones institucionales básicas, como las constituciones, sobreviven por un largo período de tiempo, mientras que en otras (por ejemplo, Francia) las constituciones son menos duraderas (Hayward, 1982). Y a menor nivel de generalidad, las normas estructurales del gobierno suelen ser aun menos estables.

Todas las versiones del institucionalismo basadas en la elección racional comparten algunas de las ideas sobre la falta de equilibrio de las instituciones. Muchos teóricos de esta tendencia sostienen que las instituciones son casi infinitamente mutables, simplemente por medio de la selección de reglamentaciones o estructuras. Según esta hipótesis, el diseño de instituciones sería una actividad más viable que en otras versiones del institucionalismo, pero al mismo tiempo toda elección institucional estaría sujeta a una revisión relativamente fácil. Si las instituciones no tienen valores que acoten el comportamiento de los individuos, y si las elecciones iniciales persisten, el equilibrio de las instituciones de este modelo será precario.

Individuos e instituciones

Otra diferencia entre los diversos enfoques teóricos de las instituciones se refiere a las maneras alternativas en que supuestamente individuos e instituciones interactúan para modificar el comportamiento del otro. En primer lugar, existe una diferencia entre que un enfoque destaque la capacidad de una institución para moldear la conducta individual o destaque más bien la capacidad de los individuos para moldear el desempeño y las decisiones institucionales. Todas las versiones del institucionalismo tienen algo que decir acerca de ambas direcciones de influencia, pero hay pronunciadas diferencias en el énfasis que confieren a una u otra.

En un extremo, el enfoque empírico da por sentado que las instituciones moldearán los valores y/o comportamientos de los individuos, pero también que hay poca influencia recíproca. Por ejemplo, aunque existe cierta polémica sobre si los presidentes y primeros ministros pueden transformar el cargo permanentemente (Rockman, 1984; Jones, 1991), el verdadero interrogante es cómo estos tipos de regímenes actúan en tanto regímenes para moldear los resultados. Del mismo modo, las aplicaciones de las teorías institucionales a los partidos políticos y a los grupos de interés recalcan la influencia que estas estructuras tienen sobre la conducta individual, y no las maneras en que el comportamiento individual moldea las instituciones. Por ejemplo, parecería que los miembros de los partidos políticos son prácticamente irrelevantes para la dinámica de los sistemas de partidos, y que el número de partidos y sus características determinan la naturaleza de los sistemas (véase Downs, 1957).

En el otro extremo, la teoría del régimen y otros abordajes institucionales de nivel internacional suponen un sustancial nivel de influencia de los «individuos» —que son también actores colectivos— sobre la naturaleza del régimen. Como ya hemos sostenido al referirnos a las preferencias, los regímenes son entidades más bien amorfas, que reciben una gran influencia de los actores que toman parte en ellos. Por otra parte, las versiones de la elección racional permiten a los actores una gran dosis de influencia. El punto básico es que las instituciones son producto de la agencia humana y la estructura de reglas e incentivos que se crea para moldear el comportamiento de los participantes es una elección de los diseñadores.

El enfoque normativo del institucionalismo se ubica en algún punto entre los dos extremos. Más que las otras versiones, permite la influencia mutua de individuos e instituciones. Si tenemos en cuenta que en este enfoque se asigna un rol fundamental a las normas y valores colectivos al definir las instituciones, esto podría parecer una afirmación errónea. Sin embargo, la teoría reserva a los miembros de la institución un papel en la conformación de esos valores. Parte de la fortaleza —y también de la debilidad— del enfoque normativo reside en que se espera que las instituciones y sus valores sigan evolucionando, y esa evolución es consecuencia de los contradictorios valores de los individuos que ingresan en la institución.

Conclusión: ¿Hay un nuevo institucionalismo?

Estamos llegando al final de nuestro trabajo y queda aún pendiente una respuesta importante (o tal vez la más importante): ¿Tienen los diversos enfoques suficientes rasgos comunes como para afirmar que en la ciencia política existe un «nuevo institucionalismo», único y coherente? Es evidente que hay numerosos conceptos dispares y hasta opuestos sobre las instituciones, pero ¿tienen acaso todos ellos un núcleo central que permita postular la existencia de un nuevo institucionalismo? Y además, ¿puede ese núcleo explicar los fenómenos centrales de la política contemporánea?

Después de haber examinado todos los enfoques, sostendremos que hay un núcleo común suficientemente fuerte como para justificar que los consideremos una perspectiva única, aunque diversificada, de la política. El punto fundamental que unifica a todos estos enfoques y sus diversos componentes es simplemente que consideran a las instituciones el elemento central de la vida política. En estas teorías las instituciones son la variable que explica la mayor parte de la vida política, y son también los factores que requieren explicación. El argumento básico es que las instituciones *cuentan*, y que cuentan más que cualquier otra cosa que se pudiera usar para explicar las decisiones políticas.

En todos los enfoques, algo que concierne a las instituciones —sus valores, normas, incentivos o los patrones de interacción entre los individuos que las componen— explica las decisiones que los gobiernos toman. En la mayoría de las teorías los individuos siguen siendo actores importantes,

pero es más esclarecedor y conveniente comprender los marcos institucionales dentro de los cuales operan. El elemento individual de la construcción de políticas entra en juego cuando los miembros de la institución interpretan qué son las reglas y los valores de su institución.

Otro indicio del alcance de las coincidencias entre las perspectivas de las instituciones es el número de veces que una discusión de uno de los enfoques llevó naturalmente a un análisis de cierto aspecto de otro. Al escribir este libro tuve la impresión (y espero que también la tengan quienes lo lean) de que estos grupos aparentemente disímiles de investigadores hablaban de cuestiones comunes, aunque desde diferentes ángulos y perspectivas intelectuales. Algunos problemas comunes de gobierno —ejecución, formación de gobierno y toma de buenas decisiones— surgían cada vez que nos dedicábamos a pensar y escribir sobre las instituciones.

Pero lo que el institucionalismo no hace tan bien es explicar las instituciones mismas.³ Muchos enfoques contienen algunas concepciones acerca del origen de las instituciones y de la forma en que cambian, pero la mayoría se ocupan más de esclarecer qué influencias tienen las instituciones sobre la política y otras elecciones políticas. Tanto para los institucionalistas históricos como para los empíricos, la existencia de una institución es en gran medida un supuesto. Uno de los requisitos para el futuro desarrollo de estas teorías es concentrarse más en la formación y transformación de las estructuras.

Otro de los futuros requisitos será encontrar mejores maneras de verificar la teoría institucional. Ya hemos señalado varias veces que, con frecuencia, los enfoques institucionales corren el riesgo de no ser refutables. Las teorías institucionales proponen relativamente pocas hipótesis independientes que puedan ser verificadas sin la posibilidad de evadirse argumentando que en realidad no había ninguna institución. Es decir, que si no se siguen las normas institucionales puede sostenerse, o bien que no se trataba de una institución totalmente desarrollada, o que toda institución puede apartarse en alguna medida de las normas establecidas. Tales afirmaciones pueden ser correctas, pero con esos escapes es difícil desmentir las hipótesis acerca de las influencias de las instituciones en el comportamiento individual, pese a la importancia de ese vínculo de las teorías.

A pesar de todos los problemas que podemos identificar en la teoría institucional, el enfoque aporta una ventana importante y fundamental que se abre a la vida política. La mayoría de las acciones políti-

cas de cierta importancia acontecen en instituciones, de modo que es decisivo comprender cómo actúan estos cuerpos y cómo influyen sobre el comportamiento de los individuos que trabajan dentro de ellos. Las numerosas tendencias del nuevo institucionalismo nos hacen a nosotros, investigadores en ciencia política, avanzar en esa comprensión, aunque ninguna de las versiones del institucionalismo puede proveer de una explicación completa del comportamiento institucional. Además, hay todavía una serie de interrogantes que requieren una indagación más profunda y una mayor elaboración. Pero con todo, la disciplina ha avanzado y sigue avanzando, al encarar esos interrogantes como un resultado del desarrollo del «neoinstitucionalismo».

Notas

1. Debido a su mayor énfasis en el cambio y la «institucionalización», el enfoque sociológico suele tener mayores exigencias de medición que los métodos más estáticos, que provienen principalmente de la ciencia política.
2. Probablemente un individuo no seleccionará una institución a menos que concuerde con sus valores. La excepción obvia sería la de las instituciones «coercitivas» a que se refiere Etzioni, sobre las que el individuo no tiene poder de decisión.
3. Este punto era especialmente obvio para los institucionalistas empíricos.

Bibliografía

- Aberbach, J. D.; Putnam, R. D. y Rockman, B. A. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Achen, C. H y Shively, W. P. 1995. *Cross-Level Inference*. Chicago, University of Chicago Press.
- Adler, E. 1992. «The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Arms Control», *International Organization*, n° 46, pp. 101-146.
- Aldrich, J. H. y Rohde, D. W. 1997. «The Transition to Republican Rule in the House of Representatives: Implications for Theories of Congressional Politics», *Political Science Quarterly*, n° 112, pp. 541-568.
- Alesina, A. y Summers, L. H. 1993. «Central Bank Independence and Economic Performance», *Journal of Money, Credit, and Banking*, n° 25, pp. 151-162.
- Almond, G. A. 1988. «The Return to the State», *American Political Science Review*, n° 82, pp. 853-874.
- , 1990. *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*. Beverly Hills, California, Sage.
- , y Coleman, J. S. 1960. *The Politics of Developing Areas*. Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- , y Powell, G. B. 1967. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston, Little, Brown.
- , y Verba, S. 1965. *The Civic Culture*. Boston, Little, Brown.
- Alston, L. J.; Eggertsson, T. y North, D. C. 1996. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Apter, D. E. 1991. «Institutionalism Reconsidered», *International Social Science Journal*, n° 29, pp. 453-481.

- Archer, M. S. 1997. *Culture and Agency: The Place of Culture in Social Theory*, 2ª ed. Cambridge, Cambridge University Press.
- Aristóteles. 1996. *The Politics and the Constitution of Athens*, compilación de S. Everson. Cambridge, Cambridge University Press. [La constitución de Atenas, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2000.]
- Armony, A. 1998. «Social Capital in the Development of Argentine Democracy». Tesis inédita. Departamento de Ciencia Política, University of Pittsburgh.
- Arrow, K. J. 1951. *Social Choice and Individual Values*. Nueva York, Wiley [Elección social y valores individuales, Madrid, Ministerio de Hacienda, 1974.]
- , 1974. *The Limits of Organization*. Nueva York, Norton.
- Arthur, W. B. 1988. «Self-reinforcing Mechanisms in Economics», en Anderson, P. W. y Arrow, K. J. (comps): *The Economy as an Evolving Complex System*. Menlo Park, California, Addison-Wesley.
- Ashley, R. K. 1989. «Imposing International Purpose: Notes on a Problematic of Governance», en Czempiel, E.-O. y Rosenau, J. N. (comps.): *Global Changes and Theoretical Challenges*. Lexington, Massachusetts, Lexington Books.
- Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Cooperation*. Nueva York, Basic Books. [La evolución de la cooperación, Madrid, Alianza, 1996.]
- , y Keohane, R. O. 1986. «Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions», en Oye, K. A. (comp.): *Cooperation Under Anarchy*. Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Bagehot, W. 1928. *The English Constitution*. Londres, Oxford University Press.
- Banks, J. S. 1995. «The Design of Institutions: An Agency Theory Perspective», en Weimer, D. L. (comp.): *Institutional Design*. Dordrecht, Kluwer.
- Barnard, C. I. 1938. *The Functions of the Executive*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press. [Las funciones de los elementos dirigentes, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1959.]
- Bates, R. H. 1988. «Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism», *Politics and Society*, n° 16, pp. 387-401.
- Baumgartner, F. R. 1989. «Independent and Politicized Policy Communities: Education and Nuclear Energy in France and the United States», *Governance* n° 2, pp. 42-66.
- , y Jones B. D. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.
- Becker, G. S. 1986. *An Economic Analysis of the Family*. Dublín, Economic and Social Research Institute.
- Bell, D. S. y Criddle, B. 1988. *The French Socialist Party and the Fifth Republic*, 2ª ed. Oxford, Clarendon Press.
- Bendix, R. 1960. *Max Weber: An Intellectual Portrait*. Garden City, Nueva York, Doubleday. [Max Weber, Buenos Aires, Amorrortu, 1979.]
- Bendor, J. B. 1985. *Parallel Systems: Redundancy in Government*. Berkeley, California, University of California Press.
- Berger, P. L. y Luckmann, T. 1967. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City, Nueva York, Doubleday Anchor. [La construcción social de la realidad, Buenos Aires, Amorrortu, 2001.]
- Bimbaum, P. 1988. *States and Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Blais, A. y Dion, S. 1991. *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Bogason, P. 1991. «Control for Whom?: Recent Adventures in Government Guidance and Control», *European Journal of Political Research*, n° 20, pp. 189-208.
- , 1996. *New Modes of Local Political Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia*. Commack, Nueva York, Nova Science.
- Bogdanor, V. 1994. «Ministers, Civil Servants and the Constitution», *Government and Opposition*, n° 29, pp. 676-695.
- Bohte, J. 1997. «Critical Institutional Events and Agenda Setting: The Case of Welfare». Ponencia presentada en el encuentro anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, 9 al 13 de abril.
- Borman, W. 1986. *Gandhi and Non-Violence*. Albany, Nueva York, State University of New York Press.
- Boston, J. 1991. «The Theoretical Background of Reform», en Boston, J.; Martin, J. Pallot, J. y Walsh, J.: *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*. Auckland, Oxford University Press.
- , 1994. «Purchasing Policy Advice: The Limits of Contracting Out». *Governance*, n° 7, pp. 1-30.
- Bowen, E. R. 1982. «The Pressman-Wildavsky Paradox», *Journal of Public Policy*, n° 2, pp. 1-22.
- Branch, T. 1988. *Parting the Waters: America in the King Years, 1954-1963*. Nueva York, Simon and Schuster.
- Breton, A.; Galeotti, G.; Salamon, P. y Wintrobe, R. 1993. *Preferences and Democracy*. Dordrecht, Kluwer.
- Broadbent, J. 1989. «Strategies and Structural Contradictions: Growth Coalition Politics in Japan», *American Sociological Review*, n° 54, pp. 707-721.
- Broderick, A. 1970. *The French Institutionalists: Maurice Hauriou, Georges Renard, Joseph T. Delos*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Brunsson, N. 1989. *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester, Wiley.
- , Forssell, A. y Windberg, H. 1989. *Reform som tradition*. Estocolmo, EFI.
- , y Olsen, J. P. 1993. *The Reforming Organization*. Londres, Routledge.
- Buchanan, J. M. y Tullock, G. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*. Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.
- Burton, M. G. y Higley, J. 1987. *Elite Settlements*. Austin, Texas, Center for Latin American Studies, University of Texas.
- Busch, A. 1994. «Central Bank Independence: An Option for Britain?», en Kastendick, H. y Stinhoff, R. (comps.): *Changing Conceptions of Constitutional Government*. Bochum, Brockmeyer.
- Caiden, N. y Wildavsky, A. 1974. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. Nueva York, Wiley.
- Callinicos, A. 1987. *Making History: Agency, Structure, and Change in Social Theory*. Cambridge, Polity.
- Calvert, R. L. 1995. «The Rational Choice Theory of Institutions: Implications for Design», en Weimer, D. (comp.): *Institutional Design*. Dordrecht, Kluwer.
- Camp, R. A. 1996. *Politics in Mexico*, 2ª ed. Oxford, Oxford University Press.
- Campbell, A.; Converse, P. C.; Miller, W. E. y Stokes, D. 1960. *The American Voter*. Nueva York, Wiley.

- Campbell, J. L. 1997. «Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy». Ensayo inédito. Departamento de Sociología, Dartmouth College.
- Canon, D. 1989. «The Institutionalization of Leadership in the U.S. Congress», *Legislative Studies Quarterly*, n° 14, pp. 415-453.
- Carroll, G. R. 1984. «Organizational Ecology». *Annual Review of Sociology*, n° 10, pp. 71-93.
- Carter, G. M. y Herz, J. H. 1962. *Major Foreign Powers*. Nueva York, Harcourt, Brace and World.
- Casstevens, T. W. 1984. «The Population Dynamics of Government Bureaus», *UMAP Journal*, n° 5, pp. 178-199.
- Castles, F. G. y Wildenmann, R. 1986. *Visions and Realities of Party Government*. Berlín, DeGruyter.
- Cawson, A. 1985. *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*. Londres, Sage.
- Cerny, P. G. 1990. *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency, and the Future of the State*. Londres, Sage.
- Chapsal, J. 1969. *La vie politique en France depuis 1940*, 2ª ed. París, Presses Universitaires de France.
- Cheung, S. N. S. 1996. «Roofs of Stars: The Stated Intentions and Actual Effects of Rent Controls», en Alston, L. J.; Eggertsson, T. y North, D. C. (comps.): *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Clark, I. D. 1996. «Inside the IMF: Comparisons with Policy-making Organizations in Canadian Governments», *Canadian Public Administration*, n° 39, pp. 157-192.
- Clotfelter, J. y Peters, B. G. 1976. «Profession and Society: Young Military Officers Look Outward», *Journal of Political and Military Sociology*, n° 4, pp. 122-134.
- Coase, R. 1937. «The Nature of the Firm», *Economica*, n° 4, pp. 386-405.
- Coate, R. A. 1988. *Unilateralism, Ideology, and U. S. Foreign Policy: The United States In and Out of UNESCO*. Boulder, Lynne Rienner.
- Cohen, M.; March, J. G. y Olsen, J. P. 1972. «A Garbage Can Model of Organizational Choice». *Administrative Science Quarterly*, n° 17, pp. 1-25.
- Collier, D. y Mahon, J. E. 1993. «Conceptual 'Stretching' Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis», *American Political Science Review*, n° 87, pp. 845-855.
- Collier, R. B. y Collier, D. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Committee on Armed Services, U.S. Senate [Comisión sobre Fuerzas Armadas, Senado de Estados Unidos]. 1976. *Honor Codes at Service Academies*. Washington, DC, U.S. Government Printing Office.
- Coneybeare, J. 1984. «Bureaucracy, Monopoly, and Competition: A Critical Analysis of the Budget Maximizing Model of Bureaucracy», *American Journal of Political Science*, n° 28, pp. 479-502.
- Cook, B. y Wood, B. D. 1989. «Principal-Agent Models of Political Control of the Bureaucracy», *American Political Science Review*, n° 83, pp. 965-978.
- Cook, T. D. y Campbell, D. T. 1979. *Quasi-Experimentation: Design and Analysis for Field Situations*. Chicago, Rand-McNally.
- Cooper, J. y Brady, H. 1981. «Toward a Diachronic Analysis of Congress», *American Political Science Review*, n° 75, pp. 988-1006.
- Crane, B. B. 1993. «International Population Institutions: Adaptations to a Changing World», en Haas, P. M.; Keohane, O. y Levy, M. (comps.): *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Crewe, I. y King, A. 1995. *SDP: The Birth, Life and Death of the Social Democratic Party*. Oxford, Oxford University Press.
- Crozier, M. 1962. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago, University of Chicago Press. [El fenómeno burocrático, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.]
- Cyert, R. y March, J. G. 1963. *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall.
- Dalton, R. J.; Flanagan, S. C. y Beck, P. A. 1984. *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies*. Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Davies, G. 1997. «Critics of bank independence miss the point», *The Independent*, 12 de mayo.
- Davis, L. E. y North, D. C. 1971. *Institutional Change and American Economic Growth*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Dempster, M. A. H. y Wildavsky, A. 1980. «On Change: Or, There is No Magic Size for an Increment», *Political Studies*, n° 27, pp. 371-389.
- Denemark, D. 1997. «Thinking Ahead to Mixed-Member Proportional Representation: Party Strategies and Electoral Campaigning Under New Zealand's New Electoral Law», *Party Politics*, n° 2, pp. 409-420.
- Derthick, M. y Quirk, P. J. 1985. *The Politics of Deregulation*. Washington, DC, Brookings Institution.
- Dessler, D. 1989. «What's at Stake in the Agent-Structure Debate?», *International Organization*, n° 43, pp. 441-473.
- Deutsch, K. 1963. *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*. Nueva York, Free Press.
- DiMaggio, P. y Powell, W. 1991. «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review*, n° 48, pp. 147-160.
- Dimock, M. E. y Dimock, G. O. 1953. *Public Administration*. Nueva York, Rinehart.
- Diskin, H. y Diskin, A. 1995. «The Politics of Electoral Reform in Israel», *International Political Science Review*, n° 16, pp. 31-45.
- Doern, G. B.; Pal, L. A. y Tomlin, B. W. 1996. *Border Crossings: The Internationalization of Canadian Public Policy*. Toronto, Oxford University Press.
- Dogan, M. y Pelassy, D. 1990. *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*, 2ª ed. Chatham, Nueva Jersey, Chatham House.
- Doig, J. 1983. «If I See a Murderous Fellow Sharpening a Knife Cleverly...: The Wilsonian Dichotomy and Public Authority», *Public Administration Review*, n° 43, pp. 292-304.
- Doughty, R. A. 1985. *The Seeds of Disaster: The Development of French Army Doctrine, 1919-1939*. Hamden, Connecticut, Archon Books.
- Douglas, M. 1982. «Cultural Bias», en Douglas, M. (comp.): *In the Active Voice*. Londres, Routledge and Kegan Paul.
- , 1987. *How Institutions Think*. Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Dowding, K. 1994. «The Compatibility of Behaviouralism, Rational Choice and 'New Institutionalism'», *Journal of Theoretical Politics*, n° 6, pp. 105-117.

- , 1995. «Model or Metaphor?: A Critical Review of the Policy Networks Approach», *Political Studies*, n° 43, pp. 136-158.
- , y King, D. S. 1995. «Introduction», en Dowding, K. y King, D. S. (comps.): *Preferences, Institutions and Rational Choice*. Oxford, Clarendon Press.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York, Harper & Row.
- , 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston, Little, Brown.
- Dunleavy, P. 1991. *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall.
- Durkheim, E. 1922. *De la division du travail social*. París, F. Alcan. [*La división del trabajo social*, Tres Cantos, Akal, 1987.]
- , 1986. *Durkheim on Politics and the State*, compilación de A. Giddens. Cambridge, Polity.
- Duverger, M. 1951. *Les partis politiques*. París, Armand Colin. [*Los partidos políticos*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1981.]
- , 1980. «A New Political System Model: Semi-Presidential Government», *European Journal for Political Research*, n° 8, pp. 165-187.
- , 1980. *La cohabitation des français*. París, Presses Universitaires de France.
- , 1987. *Les régimes semi-présidentiels*. París, Presses Universitaires de France.
- Dye, T. R. 1966. *Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the American States*. Chicago, Rand-McNally.
- Dyson, K. H. F. 1980. *State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*. Oxford, Oxford University Press.
- Easton, D. 1953. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. Nueva York, Knopf. [*Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1999.]
- Easton, D. 1990. *The Analysis of Political Structure*. Londres, Routledge.
- Eckstein, H. 1963. «A Perspective on Comparative Politics», en Eckstein, H. y Apter, D. (comps.): *Comparative Politics*. Nueva York, Free Press.
- Edelman, L. 1992. «Legal Ambiguity and Symbolic Structure: Organizational Mediation of Civil Rights Law», *American Journal of Sociology*, n° 97, 1531-1576.
- Edelman, M. J. 1964. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana, Illinois, University of Illinois Press.
- , 1988. *Constructing the Political Spectacle*. Chicago, University of Chicago Press.
- Eggertsson, T. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- , 1996. «A Note on the Economics of Institutions», en Alston, L. J.; Eggertsson, T. y North, D. C.: *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Eisenstadt, S. N. 1959. «Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization», *Administrative Science Quarterly*, n° 4, pp. 302-320.
- , 1963. *The Political Systems of Empires*. Nueva York, Free Press. [*Los sistemas políticos de los imperios*, Madrid, Revista de Occidente, 1966.]
- , 1965. *Essays on Comparative Institutions*. Nueva York, Wiley. [*Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Madrid, Tecnos, 1970.]
- , Bar Yosef, R. y Adler, C. 1970. *Integration and Development in Israel*. Nueva York, Praeger.
- Eisner, M. A.; Worsham, J. y Ringquist, E. 1996. «Crossing the Organizational Void: The Limits of Agency Theory in the Analysis of Regulatory Control», *Governance*, n° 9, pp. 407-428.
- Etzioni, A. 1963. *The Comparative Study of Complex Organizations*. Nueva York, Free Press.
- , 1975. *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power, Involvement, and their Correlates*, ed. rev. Nueva York, Free Press.
- Eulau, H. 1963. *The Behavioral Persuasion in Politics*. Nueva York, Random House.
- Evans, P. B., Rueschmeyer, D. y Skocpol, T. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Farneti, P. 1985. *The Italian Party System, 1945-1980*. Nueva York, ST. Martin's.
- Feigenbaum, H.; Samuels, R. y Weaver, R. K. 1993. «Innovation, Coordination and Implementation in Energy Policy», en R. K. Weaver y Rockman, B. A. (comps.): *Do Institutions Matter?* Washington, DC, Brookings Institution.
- Feldman, J. L. 1995. *Plague Doctors: Responding to the AIDS Epidemic in France and America*. Westport, Connecticut, Bergin and Garvey.
- Fenno, R. F. 1978. *Home Style: House Members in their Districts*. Boston, Little, Brown.
- Finer, S. E. 1958. *Anonymous Empire: A Study of the Lobby in Great Britain*. Londres, Pall Mall. [*El imperio anónimo. Estudio del «Lobby» en Gran Bretaña*, Madrid, Tecnos, 1966.]
- , 1997. *The History of Government from the Earliest Times*. Oxford, Oxford University Press.
- Fiorina, M. P. 1982. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- , 1992. «Coalition Government, Divided Government, and Electoral Theory», *Governance*, n° 4, pp. 236-249.
- Fiorina, M. P. 1996. *Divided Government*, 2ª ed. Boston, Allyn and Bacon.
- Flanagan, R. J.; Flanagan, S. C. y Beck, P. A. 1984. *Electoral Change in Advanced Electoral Democracies*. Princeton, Princeton University Press.
- Fligstein, N. 1990. *The Transformation of Corporate Control*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Foley, M. 1993. *The Rise of British Presidency*. Manchester, Manchester University Press.
- Fontana, B. 1994. *The Invention of the Modern Republic*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Franklin, M. N. 1985. *The Decline of Class Voting in Britain: Changes in the Basis of Electoral Choice, 1964-83*. Oxford, Clarendon Press.
- Freeman, J. L. 1965. *The Political Process*. Nueva York, Random House.
- Frenkel, J. A. y Goldstein, M. 1996. *Functioning of the International Monetary System*. Washington, DC, IMF.
- Friedrich, C. J. 1950. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Boston, Ginn.
- , y Brzezinski, Z. K. 1956. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Frohlich, N.; Oppenheimer, J. A. y Young, O. R. 1971. *Political Leadership and Collective Goods*. Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Galaskiewicz, J. 1985. «Professional Networks and the Institutionalization of a Single Mind-Set», *American Sociological Review*, n° 50, pp. 639-658.
- Galeotti, G. 1991. «The Number of Parties and Political Competition», en Breton, A.; Galeotti, G.; Salamon, P. y Wintrobe, R. (comps.): *The Competitive State*. Dordrecht, Kluwer.

- Gamble, A. 1994. *The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism*, 2ª ed. Basingstoke, Macmillan.
- , 1996. *Hayek: The Iron Cage of Liberty*. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Garrett, G. 1992. «International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market», *International Organization*, n° 46, pp. 533-562.
- , y Tsebelis, G. 1996. «An Institutional Critique of Intergovernmentalism», en *International Organization*, n° 50, pp. 269-299.
- Gauvreau, E. H. y Cohen, L. 1942. *Billy Mitchell, Founder of our Air Force and Prophet Without Honor*. Nueva York, E. P. Dutton.
- Genschel, P. 1997. «The Dynamics of Inertia: Institutional Persistence and Change in Telecommunications and Health Care», *Governance*, n° 10, pp. 43-66.
- Gerlich, P. 1973. «The Institutionalization of European Parliaments», en Kornberg, A. (comp.): *Legislatures in Comparative Perspective*. Nueva York, David McKay.
- Gerth, H. H. y Mills, C. W. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. Nueva York, Oxford University Press.
- Giddens, A. 1979. *Central Problems in Social Theory*. Berkeley, California, University of California Press.
- , 1981. *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, vol. 1: *Power, Property, and the State*. Londres, Macmillan.
- , 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge, Cambridge University Press. [La constitución de la sociedad, Buenos Aires, Amorrortu, 1998.]
- Gidron, B.; Kramer, M. y Salamon, L. M. 1992. *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Goffman, E. 1961. *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. Garden City, Nueva York; Anchor. [Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales, Madrid, Martínez de Murguía, 1987.]
- Goodin, R. E. 1995. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge, Cambridge University Press. [Teoría del diseño institucional, Barcelona, Gedisa, 2003.]
- Goodman, J. B. 1992. *Monetary Sovereignty: The Politics of Central Banking in Western Europe*. Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Gormley, W. T. 1989. *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers, and Other Strategies*. Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Grafstein, R. 1992. *Institutional Realism*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Granovetter, M. 1985. «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness», *American Journal of Sociology* n° 91, pp. 481-510.
- , 1992. «Economics Institutions as Social Constructions: A Framework for Analysis», *Acta Sociologica*, n° 35, pp. 3-12.
- Gray, V. y Lowery, D. 1996a. «A Niche Theory of Interest Representation», *Journal of Politics*, n° 58, pp. 91-111.
- , y Lowery, D. 1996b. *The Population Ecology of Interest Representation*. Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.
- Green, D. P. y Shapiro, I. 1994. *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Greenwood, R. y Hinnings, C. R. 1993. «Understanding Strategic Change: The Contribution of Archetypes», *Academy of Management Journal*, n° 36, pp. 1052-1081.
- Grendstad, G. y Selle, P. 1995. «Cultural Theory and the New Institutionalism», *Journal of Theoretical Politics*, n° 7, pp. 5-27.
- Grilli, V.; Masciandaro, D. y Tabellini, G. 1991. «Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries», *Economic Policy*, n° 13, pp. 341-378.
- Gronnegard Christensen, J. 1997. «The Scandinavian Welfare State: The Institutions of Growth, Governance, and Reform», *Scandinavian Political Studies*, n° 20, pp. 367-86.
- Gyimah-Boadi, E. 1996. «Civil Society in Africa», *Journal of Democracy*, n° 7, pp. 118-132.
- Haas, P. M. 1992. «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination», *International Organization*, n° 46, pp. 1-35.
- , 1993. «Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Cooperation», en Rittberger, V. (comp.): *Regime Theory in International Relations*. Oxford, Clarendon Press.
- Habermas, J. 1984. *The Theory of Communicative Action: Reason and Rationalization in Society*. Londres, Heinemann. [Teoría de la acción comunicativa, Torrelaguna, Taurus, 1999.]
- Haggard, S. y Simmons, B. A. 1987. «Theories of International Regimes», *International Organization*, n° 41, pp. 491-517.
- Hall, P. A. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Nueva York, Oxford University Press. [Gobierno de la economía. Implicaciones políticas de intervención, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1993.]
- , 1989. *The Power of Economic Ideas*. Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- , 1992. «The Movement of Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s», en Steinmo, S.; Thelen, K. y Longstreth, F. (comps.): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- , y Taylor, C. R. 1996. «Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies*, n° 44, pp. 952-973.
- Hannan, M. T. y Freeman, J. 1989. *Organizational Ecology*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Hardin, G. 1977. *Managing the Commons*. San Francisco, W. H. Freeman.
- Hart, O. 1995. «An Economist's Perspective on the Theory of the Firm», en Williamson, O. E. (comp.): *Organization Theory*. Oxford, Oxford University Press.
- Hasenclever, A.; Mayer, P. y Rittberger, V. 1996. «Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes», *Mershon International Studies Review*, n° 40, pp. 177-228.
- , Mayer, P. y Rittberger, V. 1997. *Theories of International Regimes*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hay, C. 1995. «Structure and Agency», en Marsh, D. y Stoker, G. (comps.): *Theory and Methods in Political Science*. Nueva York, St. Martin's.
- Hayek, F. A. von. 1967. «A Note on the Evolution of Systems of Rules of Conduct», en Von Hayek, F. A. (comp.): *Studies in Philosophy, Politics, and Economics*. Chicago, University of Chicago Press.
- , 1973. *Economic Freedom and Representative Government*. Londres, Institute of Economic Affairs.

- Hayes, M. T. 1992. *Incrementalism and Public Policy*. Nueva York, Longman.
- Hayward, J. E. S. 1982. *Governing France: The One and Indivisible Republic*, 2ª ed. Londres, Weidenfeld and Nicolson.
- Hechter, M. 1990. «The Emergence of Cooperative Social Institutions», en Hechter, M.; Opp, K.-D. y Wippler, R. (comps.): *Social Institutions*. Nueva York, Aldine de Gruyter.
- Heclo, H. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- , y Wildavsky, A. 1974. *The Private Government of Public Money*. Berkeley, California, University of California Press.
- Heidenheimer, A. J.; Johnston, M. y Levine, V. T. 1989. *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, Nueva Jersey, Transaction.
- Heisler, M. O. 1979. «Corporate Pluralism: Where is the Theory?», *Scandinavian Political Studies*, n° 2 (nueva serie), pp. 277-298.
- Hermansson, J.; Svensson, T. y Oberg, P. O. 1997. «Vad blev det av den svenska korporativismen», *Politica*, n° 29, pp. 365-384.
- Hermensen, H. 1991. *Votes and Policy Preferences: Equilibria in Party Systems*. Amsterdam, Thesis Publishers.
- Hertier, A. 1996. «Institutions, Interests, and Political Choice», en Czada, R.; Hertier, A. y Keman, H. (comps.): *Institutions and Political Choice: On the Limits of Rationality*. Amsterdam, VU University Press.
- Herzberg, R. Q. 1996. «Unity versus Division: The Effect of Divided Government on Policy Development», en Galdarisi, P. F.; Herzberg, R. Q. y McNamara, P. (comps.): *Divided Government*. Nueva York, Rowman and Littlefield.
- Hibbing, J. 1988. «Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons», *American Journal of Political Science*, n° 32, pp. 681-712.
- Higley, J. y Gunther, R. 1992. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Himmelfarb, G. 1984. *The Idea of Poverty*. Londres, Faber.
- Hindness, B. 1989. *Political Choice and Social Structure*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Hirst, P. Q. y Thompson, G. 1996. *Globalization in question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Oxford, Polity.
- Hjern, B. y Porter, D. O. 1980. «Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis», *Organisational Studies*, n° 1, pp. 45-72.
- Hofstadter, R. 1963. *The Progressive Movement, 1916-1970*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall.
- Hogwood, B. W. y Gunn, L. A. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, Oxford University Press.
- , y Peters, B. G. 1983. *Policy Dynamics*. Brighton, Wheatsheaf.
- Holmes, O. W. 1909. *The Common Law*. Boston, Little, Brown.
- Hood, C. 1976. *The Limits of Administration*. Nueva York, Wiley.
- Hood, D.; Huby, M. y Dunsire, A. 1984. «Bureaucrats and Budgeting Benefits: How Do British Central Government Departments Shape Up?», *Journal of Public Policy*, n° 4, pp. 163-79.
- Hoogenboom, A. A. y Hoogenboom, O. 1976. *The History of the ICC: From Panacea to Palliative*. Nueva York, Norton.
- Hooker, R. 1965. *Of the Laws of the Ecclesiastical Polity*. Londres, J. M. Dente.
- Horn, M. 1995. *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge, Cambridge University Press.
- , y Shepsle, K. 1989. «Commentary on 'Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies': Administrative Process and Organizational Form as Legislative Responses to Agency Costs», *Virginia Law Review*, n° 77, pp. 499-508.
- Hughes, J. R. T. 1993. *The Governmental Habit Redux: Economic Controls from Colonial Times to the Present*, 2ª ed. Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Huntington, S. P. 1965. «Political Development and Political Decay», *World Politics*, n° 17, pp. 386-430.
- , 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Connecticut, Yale University Press. [El orden político en las sociedades en cambio, Buenos Aires, Paidós, 1991.]
- Ikenberry, G. J. 1988. «Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy», en Ikenberry, G. J.; Lake, D. A. y Mastanduno, M. (comps.): *The State and America Foreign Economic Policy*. Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Immergut, E. 1990. «Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care», *Journal of Public Policy*, n° 10, pp. 391-416.
- , 1992a. *Health Care Politics: Ideas and Institutions in Western Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- , 1992b. «The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-making in France, Switzerland, and Sweden», en Steinmo, S.; Thelen, K. y Longstreth, F. (comps.): *Structuring Politics: Historical Institutional in Comparative Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Inglehart, R. 1990. *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*. Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- , y Abramson, P. 1994. «Economic Security and Value Change, 1970-1993», *American Political Science Review*, n° 88, pp. 336-354.
- Ingram, H. y Schneider, A. 1990. «Improving Implementation Through Framing Smarter Statutes», *Journal of Public Policy*, n° 10, pp. 67-87.
- In't Veld, R. 1991. *Autopoesis and Configuration Theory*. Dordrecht, Kluwer.
- Johnson, R. N. y Libecap, G. D. 1994. *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy*. Chicago, University of Chicago Press.
- Johnston, M. y Heidenheimer, A. J. 1989. *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, Nueva Jersey, Transaction.
- Jones, C. O. 1995. *Separate but Equal Branches: Congress and the Presidency*. Chatham, Nueva Jersey, Chatham House.
- Jones, G. 1991. «Presidentialization in a Parliamentary System», en Campbell, C. y Wyszomirski, M. J. (comps.): *Executive Leadership in Anglo-American Systems*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Jordan, A. G. 1990. «Policy Community Realism versus 'New Institutionalism' Ambiguity», *Political Studies*, n° 38, pp. 470-484.
- Kaiser, A. 1997. «Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism», *Journal of Theoretical Politics*, n° 9, pp. 419-444.
- Kaplan, A. 1965. *The Conduct of Inquiry*. San Francisco, Chandler.
- Kato, J. 1996. «Review Article: Institutions and Rationality in Politics — Three Varieties of Neo-Institutionalists», *British Journal of Political Science*, n° 26, pp. 553-82.

- Katz, D. y Kahn, R. L. 1978. *The Social Psychology of Organizations*, 2ª ed. Nueva York, Wiley.
- Katz, E. y Eisenstadt, S. N. 1960. «Some Sociological Observations on the Response of Israeli Organizations to New Immigrants», *Administrative Science Quarterly*, n° 5, pp. 113-133.
- Katz, R. S. y Mair, P. 1994. *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations In Western Democracies*. Londres, Sage.
- Kaufman, H. 1960. *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Deck, O. 1991. «Der neue Institutionalismus in der Theorie de Internationalen Politik», *Politische Vierteljahrschrift*, n° 32, pp. 635-653.
- Kelly, S. A. 1993. «Research Note: Divided We Govern? A Reassessment», *Polity*, n° 25, pp. 475-484.
- Kelman, S. 1992. «Adversarial and Cooperationist Institutions for Conflict Resolution in Public Policymaking», *Journal of Public Policy Analysis and Management*, n° 11, pp. 178-202.
- Keman, H. 1996a. «Political Institutions and Public Governance», en Czada, R.; Hertier, A. y Keman, H. (comps.): *Institutions and Political Choice: The Limits of Rationality*. Amsterdam, VU University Press.
- , 1996b. «Konkordanzdemokratie und Korporatismus aus der Perspektive eines rationalen Institutionalismus», *Politische Vierteljahrschrift*, n° 37, pp. 271-281.
- Keohane, R. O. 1989. «Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics», en Keohane, R. O. (comp.): *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder, Colorado, Westview Press.
- , y Nye, J. S. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, Little, Brown.
- Khalil, E. L. 1995. «Organizations versus Institutions», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, n° 151, pp. 445-466.
- Kickert, W. J. M.; Klijn, E.-H. y Koppenjan, J. F. M. 1997. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres, Sage.
- King, D. S. 1995. *Actively Seeking Work: The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States*. Chicago, University of Chicago Press.
- Kingdon, J. 1994. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, Little, Brown.
- Kiser, L. y Ostrom, E. 1982. «The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches», en Ostrom, E. (comp.): *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills, California, Sage.
- Kitschelt, H. 1989. *The Logics of Party Formation: Ecological Politics in Belgium and West Germany*. Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Kliemt, H. 1990. «The Costs of Organizing Social Cooperation», en Hechter, M.; Opp, K.-D. y Wippler, R. (comps.): *Social Institutions*. Nueva York, Aldine de Gruyter.
- Knight, J. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Knoke, D. 1990. *Political Networks: The Structural Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.
- , y Burleigh, F. 1989. «Collective Action in National Policy Domains: Constraints, Cleavages, and Policy Outcomes», *Research in Political Sociology*, n° 4, pp. 187-208.
- Knoke, D., Pappi, F. U. y Tsujinaka, Y. 1996. *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U. S., Germany, and Japan*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Konig, K. 1993. «Bureaucratic Integration by Elite Transfer: The Case of the Former GDR», *Governance*, n° 6, pp. 386-396.
- Koopmans, R. 1996. «New Social Movements and Changes in Political Participation in Western Europe», *West European Politics*, n° 19, pp. 28-50.
- Kraan, D.-J. 1996. *Budgetary Decisions: A Public Choice Approach*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Krasner, S. 1983. *International Regimes*. Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- , 1984. «Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics», *Comparative Politics*, n° 16, pp. 226-246.
- , 1988. «Sovereignty: An Institutional Perspective», *Comparative Political Studies*, n° 21, pp. 66-94.
- Kratochwill, F. y Ruggie, J. G. 1986. «International Organization: The State of the Art on the Art of the State», *International Organization*, n° 40, pp. 753-775.
- Krehbiel, K. 1991. *Information And Legislative Organization*. Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.
- , 1996. «Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government», *Journal of Theoretical Politics*, n° 8, pp. 7-40.
- Kreuger, A. O. 1996. «The Political Economy of Controls: American Sugar», en Alston, L. J.; Eggertsson, T. y North D. C. (comps.): *Empirical Studies of Institutional Change*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kriek, D. J. 1995. «David Easton and the Analysis of Political Structure», *Journal of Theoretical Politics*, n° 7, pp. 29-39.
- Kvavik, R. B. 1980. *Interest Groups in Norwegian Politics*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Kydd, A. y Snidal, D. 1993. «Progress in Game-Theoretic Analysis of International», en Rittberger, V. (comp.): *Regime Theory and International Relations*. Oxford, Clarendon Press.
- Lachmann, L. M. 1971. *The Legacy of Max Weber*. Berkeley, California, Glendessary Press.
- Landau, M. 1969. «Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap», *Public Administration Review*, n° 29, pp. 346-50.
- Lane, J.-E. 1983. «The Concept of Implementation», *Statsvetenskapliga Tidskrift*, n° 86, pp. 17-40.
- , y Ersson, E. 1994. *Politics and Society in Western Europe*. 3ª ed. Londres, Sage.
- LaPalombara, J. 1968. «Macro-theories and Micro-applications: A Widening Chasm», *Comparative Politics*, n° 1, pp. 52-78.
- Latham, E. 1965. *The Group Basis of Politics: A Study of Basing-Point Legislation*. Nueva York, Octagon Books.
- Laughlin, R. C. 1991. «Environmental Disturbances and Organizational Transitions and Transformations: Some Alternative Models», *Organization Studies*, n° 12, pp. 209-232.
- Laver, M. y Hunt, W. B. 1992. *Policy and Party Competition*. Londres, Routledge.
- , y Shepsle, K. A. 1995. *Making and Braking Governments: Cabinets and Legitimacy in Parliamentary Democracies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Levinthal, D. A. y March, J. G. 1994. «The Myopia of Learning», *Strategic Management Journal*, n° 14, pp. 95-112.

- LeGales, P. y Thatcher, M. 1995. *Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks*. París, L'Harmattan.
- Lewin, L. 1988. *Ideology and Strategy: A Century of Swedish Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lijphart, A. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- , 1994. «Democracies: Forms, Performance and Constitutional Engineering», *European Journal of Political Research*, n° 25, pp. 1-17.
- Lin, J. 1991. *The Red Guard's Path to Violence: Political, Educational, and Psychological Factors*. Nueva York, Praeger.
- Lindblom, C. E. 1965. *The Intelligence of Democracy*. Nueva York, Free Press.
- Linder, S. H. y Peters, B. G. 1989. «Implementation as a Guide for Policy Formulation: A Question of 'When' Rather than 'Whether'», *International Review of Administrative Sciences*, n° 55, pp. 631-652.
- Linder, W. 1997. *The Swiss Political System*. Berna, Peter Lang.
- Linz, J. J. 1990. «The Perils of Presidentialism», *Journal of Democracy*, n° 1, pp. 51-69.
- , 1994. «Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?», en Linz, J. J. y Valenzuela, A. (comps.): *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press. [*Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza, 1997.]
- Lipset, S. M y Rokkan, S. 1967. *Party Systems and Voter Alignments*. Nueva York, Free Press.
- Loewenberg, G. 1973. «The Institutionalization of Parliament and Public Orientations to the Political System», en Kornberg, A. (comp.): *Legislatures in comparative Perspective*. Nueva York, David McKay.
- Luhmann, N. 1990. *Essays on Self-Reference*. Nueva York, Columbia University Press.
- Lupia, A. y McCubbins, M. D. 1994. «Learning from Oversight: Fire Alarms and Police Patrols Reconstructed», *Journal of Law, Economics, and Organization*, n° 10, pp. 96-125.
- Macdonald, L. 1983. *Somme*. Londres, Michael Joseph.
- Macridis, R. C. 1955. *The Study of Comparative Government*. Nueva York, Random House.
- Mainwaring, S. 1991. y Shugart, M.S. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Mair, P. 1997. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford, Clarendon Press.
- Mann, M. 1997. «Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation State?», *Review of International Political Economy*, n° 4, pp. 477-496.
- Manoilescu, M. 1934. *Le siècle du corporatisme*. París, F. Alcan.
- March, J. G. y Olsen, J. P. 1984. «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», *American Political Science Review*, n° 78, pp. 738-749.
- , y Olsen, J. P. 1989. *Rediscovering Institutions*. Nueva York, Free Press.
- , y Olsen, J. P. 1994. *Democratic Governance*. Nueva York, Free Press.
- , y Olsen, J. P. 1996. «Institutional Perspectives on Political Institutions», *Governance*, n° 9, pp. 247-264.
- , y Simon, H. A. 1957. *Organizations*. Nueva York, Wiley.
- Marin, B. y Mayntz, R. 1991. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, Colorado, Westview.
- Marsh, D. y Rhodes, R. A. W. 1992a. *Implementing Thatcherite Policies: Audit of an Era*. Buckingham, Open University Press.
- , y Rhodes, R. A. W. 1992b. *Policy Networks in British Government*. Oxford, Clarendon Press.
- Marshall, G. 1989. *Ministerial Responsibility*. Oxford, Oxford University Press.
- Martin, J. y Siehl, C. 1993. «Organizational Culture and Counterculture: An Uneasy Symbiosis», *Organizational Dynamics*, n° 12, pp.52-64.
- Matthews, D. R. 1973. *U.S. Senators and their World*. Nueva York, Norton.
- Mayhew, D. 1991. *Divided We Govern*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- McCubbins, M. D.; Noll, R. G. y Weingast, B. R. 1987. «Administrative Procedures as Instruments of Political Control», *Journal of Law, Economics, and Organization*, n° 3, pp. 243-277.
- , y Schwartz, T. 1984. «Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms», *American Journal of Political Science*, n° 28, pp. 165-179.
- , y Sullivan, T. 1987. *Congress: Structure and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- McKenzie, R. T. 1963. *British Political Parties: The Distribution of Power Within the Conservative and Labour Parties*, 2ª ed. Nueva York, Praeger.
- Mechanic, D. 1996. «Changing Medical Organization and the Erosion of Trust», *The Milbank Quarterly*, n° 74, pp. 171-188.
- Meyer, J. y Rowan, B. 1977. «Institutionalizing Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony», *American Journal of Sociology*, n° 83, pp. 340-363.
- Michels, R. 1915. *Political Parties*. Londres, Jarrold. [*Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu, 1983.]
- Milgrom, P. y Roberts, J. 1988. «Economic Theories of the Firm: Past, Present, and Future», *Canadian Journal of Economics*, n° 21, pp. 444-458.
- Milner, H. V. 1993. «International Regimes and World Politics: Comments on the Articles by Smouts, de Senarclens, and Jonsson», *International Social Science Journal*, n° 45, pp. 491-497.
- , 1997. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Moe, T. 1984. «The New Economics of Organizations», *American Journal of Political Science*, n° 28, pp. 739-777.
- , 1990. «Political Institutions: The Neglected Side of the Story», *Journal of Law, Economics, and Organizations*, n° 6, pp. 215-253.
- Moe, T. y Cladwell, M. 1994. «The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, n° 150, pp. 171-195.
- Mohr, L. B. 1982. *Explaining Organizational Behavior*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Montesquieu, C. de S. 1989. *The Spirit of the Laws*, traducción de A. M. Cohler et al. Cambridge, Cambridge University Press. [*Del espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos, 1980.]
- Moravcsik, A. 1993. «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach», *Journal of Common Market Studies*, n° 31, pp. 473-523.
- Morgan, G. 1997. *Images of Organizations*. Thousand Oaks, California, Sage.

- Morgenthau, H. J. 1948. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York, Knopf.
- Mueller, P. 1985. «Un schema d'analyse des politiques sectorielles», *Revue française de science politique*, n° 35, pp. 165-188.
- Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine/Atherton.
- , *Bureaucracy and Public Economics*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Nonsiainen, J. 1988. «Bureaucratic Tradition, Semi-Presidential Rule and Parliamentary Government: The Case of Finland», *European Journal for Political Research*, n° 16, pp. 221-249.
- North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Nugent, N. 1994. *The Government and Politics of the European Union*. Durham, Carolina del Norte, Duke University Press.
- Olsen, J. P. 1983. *Organized Democracy*. Oslo, Universitetsforlaget.
- , 1988. «Administrative Reform and Theories of Organization», en Campbell, D. E. y Peters, B. G. (comps.): *Organizing Government, Government Organizations*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- , 1991. «Modernization in Perspective: Institutional Analysis of Organizational Change», *Governance*, n° 4, pp. 125-149.
- , 1996. «Political Science and Organization Theory: Parallel Agendas but Mutual Disregard», en Czada, R.; Hertier, A. y Keman, H. (comps.): *Institutions and Political choice: On the Limits of Rationality*. Amsterdam, VU University Press.
- , y Peters, B. G. 1996. «Introduction: Learning from Experience?», en Olsen, J. P. y Peters, B. G. (comps.): *Lessons from Experience: Experiential Learning from Administrative Reform in Eight Democracies*. Oslo, Scandinavian University Press.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Opello, W. C. 1986. «Portugal's Parliament: An Organizational Analysis of Legislative Performance», *Legislative Studies Quarterly*, n° 11, pp. 291-320.
- Orru, M.; Biggart, W. y Hamilton, G. G. 1991. «Institutional Isomorphism in East Asia», en Powell, W. W. y DiMaggio, P. J. (comps.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago Press.
- Ostrogowski, M. 1964. *Democracy and the Organization of Political Parties*. Chicago, Quadrangle Books.
- Ostrom, E. 1986. «An Agenda for the Study of Institutions», *Public Choice*, n° 48, pp. 3-25.
- , 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- , Gardner, R. y Walker, J. 1994. *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.
- Ott, J. 1989. *The Organizational Culture Perspective*. Pacific Grove, California, Brooks-Cole.
- Oye, K. 1986. *Cooperation Under Anarchy*. Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Page, E. C. 1992. *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*, 2ª ed. Londres, Harvester Wheatsheaf.
- Panbianco, A. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Parsons, T. 1951. *The Social System*. Nueva York, Free Press. [*El sistema social*, Madrid, Alianza, 1988.]
- , 1960. «A Sociological Approach to the Theory of Organizations», en Parsons, T. (comp.): *Structure and Process in Modern Societies*. Glencoe, Illinois, Free Press. [*Estructura y proceso de las sociedades modernas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1966.]
- Pasquino, G. 1997. «Semi-Presidentialism: A Political Model at Work», *European Journal of Political Research*, n° 31, pp. 128-137.
- Patterson, L. A. 1998. «Making Biotechnology Policy in the European Union: Problems of Policy Coordination». Tesis doctoral inédita. Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh.
- Pauly, L. W. 1997. *Who Elected the Bankers?: Surveillance and Control in the World Economy*. Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Pedersen, O. K. 1991. «Nine Questions to a Neo-Institutional Theory in Political Science», *Scandinavian Political Studies*, n° 14, pp. 125-148.
- Perez-Díaz, V. 1994. *The Return of Civil Society: The Emergence of a Democratic Spain*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Peters, B. G. 1972. «Political and Economic Impacts on the Development of Social Expenditures in France, Sweden, and the United Kingdom», *Midwest Journal of Political Science*, n° 22, pp. 221-246.
- , 1996. «Institutionalism Old and New», en Goodin, R. E. y Klingemann, H.-D. (comps.): *A New Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press.
- , 1997a. «Escaping the Joint Decision Trap: Policy Segmentation and Iterative Games», *West European Politics*, n° 22 (2), pp. 22-36.
- , 1997b. *The Policy Capacity of Government*. Ottawa, Canadian Centre for Management Development.
- , 1998. *Comparative Politics: Theory and Methods*. Basingstoke: Macmillan.
- , y Hogwood, B. W. 1988. «Births, Deaths, and Metamorphoses in the U.S. Federal Bureaucracy, 1933-1983», *The American Review of Public Administration*, n° 18, pp. 119-134.
- , y Hogwood, B. W. 1991. «Applying Population Ecology Models to Public Organizations». *Research in Public Administration*. Westport, Connecticut, JAI Press.
- , Rhodes, R. A. W. y Wright, V. 1998. *Administering the Summit: Services for Presidents and Prime Ministers*. Londres, Macmillan.
- Peters, B. G. y Waterman, R. H. 1982. *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. Nueva York, Harper & Row.
- Pfeffer, J. y Salancik G. 1978. *The External Control of Organizations*. Nueva York, Harper & Row.
- Pierce, R. 1991. «The Executive Divided Against Itself: Cohabitation in France, 1986-1988», *Governance*, n° 4, pp. 270-294.
- Pierre, J. 1991. *Den Lokala Staten*. Estocolmo, Almqvist and Wiksell.
- , 1998. *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences*. Londres, Macmillan.
- Pierson, P. 1996. «The Path to European Integration: A Historical Institutional Perspective», *Comparative Political Studies*, n° 29, pp. 123-163.

- Polsby, N. 1968. «The Institutionalization of the U.S. House of Representatives», *American Political Science Review*, n° 62, pp. 144-168.
- , 1975. «Legislatures», en Greenstein, F. I. y Polsby, N. (comp.): *The Handbook of Political Science*, vol. 5. Reading, Massachusetts, Addison-Wesley.
- Popadopoulos, A. G. 1996. *Urban Regimes and Strategies*. Chicago, University of Chicago Press.
- Popper, K. R. 1959. *The Logic of Scientific Discovery*. Nueva York, Basic Book. [La lógica de la investigación científica, Madrid, Tecnos, 1973.]
- Posner, R. A. 1980. «The Theory of Primitive Society, with Special Reference of Law», *Journal of Law and Economics*, n° 23, pp. 1-53.
- , 1986. *The Economics of Law*. Boston, Little, Brown.
- , 1993. «The New Institutional Economics Meets Law and Economics», *Journal of Law, Economics and Organization*, n° 149, pp. 73-87.
- Power, T. J. y Gasiorowski, M. J. 1997. «Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World», *Comparative Political Studies*, n° 30, pp. 123-155.
- Pressman, J. L y Wildavsky, A. 1974. *Implementation*. Berkeley, California, University of California Press.
- Preuss, U. K. 1991. «The Politics of Constitution-making: Transforming Politics into Constitutions», *Law and Policy*, n° 13, pp. 107-123.
- Pridham, G. 1988. *Political Parties and Coalitional Behaviour in Italy*. Londres, Routledge.
- Przeworski, A. y Teune, H. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Nueva York, Wiley-Interscience.
- Puchala, D. J. y Hopkins, R. F. 1983. «International Regimes: Lessons from Inductive Analysis», en Krasner, S. D. (comp.): *International Regimes*. Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Putnam, R. D. 1988. «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games», *International Organization*, n° 42, pp. 427-460.
- , con Leonardi, R. y Nanetti, R. V. 1993. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- , 1995. «Bowling Along: America's Declining Social Capital», *Journal of Democracy*, n° 6, pp. 65-79.
- Rae, D. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Ragsdale, L. y Theis, J. J., III. 1997. «The Institutionalization of the American Presidency 1924-1992», *American Journal of Political Science*, n° 41, pp. 1280-1318.
- Rawls, J. 1970. *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press. [Teoría de la justicia, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1979.]
- Reses-Mogg, W. 1997. «Don't bank on the Bank», *The Times*. Londres. 8 de mayo.
- Reich, R. 1990. *The Power of Public Ideas*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Reichard, C. 1997. «The Neue Steuerungsmodel and German Administration», en Kickert, W. J. M.: *Administrative Modernization in Europe*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Rein, M. 1998. *The Sources of Social Policy*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Remmer, K. L. 1997. «Theoretical Decay and Theoretical Development: The Resurgence of Institutional Analysis», *World Politics*, n° 50, pp. 34-61.
- Rhodes, R. A. W. 1988. *Beyond Westminster and Whitehall*. Londres, Unwin Hyman.
- , 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham, Open University Press.
- Rice, B. R. 1977. *Progressive Cities: The Commission Government Movement in America, 1901-20*. Austin, TX, University of Texas Press.
- Riggs, F. W. 1988. «The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices», *International Political Science Review*, n° 9, pp. 247-278.
- Riker, W. H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- , 1980. «Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions», *American Political Science Review*, n° 74, pp. 432-446.
- , y Ordeshook, P. C. 1973. *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall.
- Rittberger, V. 1993. *Regime Theory and International Relations*. Oxford, Clarendon Press.
- Robinson, G. O. 1991. *American Bureaucracy: Public Choice and Public Law*. Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.
- Rockman, B. A. 1984. *The Leadership Question and the American System*. Nueva York, Praeger.
- , 1993. «The New Institutionalism and Old Institutions», en Dodd, L. C. y Jilson, C. (comps.): *Governing Processes and Political Change*. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Rodinov, P. A. 1988. *What is Democratic Centralism?* Moscú, Progress Publishers.
- Rohde, D. W. 1991. *Parties and Leaders on the Post-Reform Congress*. Chicago, University of Chicago Press.
- Rohr, J. A. 1995. *Founding Republics in France and America: A Study of Constitutional Governance*. Lawrence, KS, University of Kansas Press.
- Rokkan, S. 1966. «Votes Count but Resources Decide», en Dahl, R. A. (comp.): *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Rose, R. 1974. *The Problem of Party Government*. Londres, Macmillan.
- , y Davies, P. 1994. *Inheritance in Public Policy*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Rosenau, J. N. 1992. «Governance, Order, and Change in World Politics», en Rosenau, N. J. y Czempiel, E.-O. (comps.): *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Roth, P. A. 1987. *Meaning and Method in the Social Sciences: A Case for Methodological Pluralism*. Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Rothstein, B. 1996. *The Social Democratic State*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Sabatier, P. A. 1986. «'Top-Down' and 'Bottom-Up' Approaches to Implementation Research», *Journal of Public Policy*, n° 6, pp. 21-48.
- , 1988. «And Advocacy-Coalition Model of Policy Change and the role of Policy-oriented Learning Therein», *Policy Sciences*, n° 21, pp. 129-168.
- , y Jenkins-Smith, H. 1993. *Policy Change and Learning: And Advocacy-Coalition Approach*. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Salamon, L. M. 1995. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.

- Sandholz, W. 1993. «Choosing Monetary Union: Monetary Politics and Maastricht», *International Organization*, n° 47, pp. 1-40.
- Sartori, G. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press. [*Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza, 2000.]
- , 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. Nueva York, New York University Press. [*Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.]
- Savoie, D. J. 1990. *The Politics of Public Spending in Canada*. Toronto, University of Toronto Press.
- Sbragia, A. M. 1996. *Debt Wish: Entrepreneurial Cities, U.S. Federalism, and Economic Development*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Scharpf, F. W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Schmitter, P. C. 1974. «Still the Century of Corporatism?», *Review of Politics*, n° 36, pp. 85-131.
- Schubert, G. A. 1965. *The Judicial Mind: The attitudes and Ideologies of Supreme Court Justices, 1946-1963*. Evanston, Illinois, Northwestern University Press.
- Scott, W. R. 1987. «The Adolescence of Institutional Theory», *Administrative Science Quarterly*, n° 32, pp. 493-511.
- , 1992. *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, 3ª ed. Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall.
- , 1994. «Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis», en Scott, W. R. y Meyer, J. W. (comps.): *Institutional Environments and Organizations*. Thousand Oaks, California, Sage.
- , 1995a. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, California, Sage.
- , 1995b. «Symbols and Organizations: From Barnard to the Institutionalists», en Williamson, O. E. (comp.): *Organization Theory*, ed. ampliada. Oxford, Oxford University Press.
- Self, P. 1995. *Government by the Market?: Public Choice*. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Selznick, P. 1949. *TVA and the Grass Roots*. Berkeley, California, University of California Press.
- , 1957. *Leadership in Administration*. Nueva York, Harper & Row.
- Sened, I. 1991. «Contemporary Theory of Institutions in Perspective», *Journal of Theoretical Politics*, n° 3, pp. 379-402.
- Sewell, W. H. 1992. «A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation», *American Journal of Sociology*, n° 98, pp. 1-29.
- Sharkansky, I. 1968. *Spending in the American States*. Chicago, Rand-McNally.
- , 1997. *Policy-making in Israel: Routines for Simple Problems and Coping for the Complex*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Shaw, E. 1996. *The Labour Party Since 1945: Old Labour, New Labour*. Oxford, Blackwell.
- Shepsle, K. A. 1986. «Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions», en Weisberg, H. (comp.): *Political Science: The Science of Politics*. Nueva York, Agathon.
- , 1989. «Studying Institutions: Lessons from the Rational Choice Approach», *Journal of Theoretical Politics*, n° 1, pp. 131-147.
- , y Weingast, B. R. 1995. *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.
- Silverman, D. 1971. *The Theory of Organizations: A Sociological Framework*. Nueva York, Basic Books.
- Simon, H. A. 1947. *Administrative Behavior*. Nueva York, Free Press.
- Singh, J. V. 1990. «Future Directions in Organizational Evolution», en Singh, J. V. (comp.): *Organizational Evolution*. Newbury Park, California, Sage.
- Skocpol, T. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, Cambridge University Press. [*Los orígenes de la política social en Estados Unidos*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996.]
- Snidal, D. 1991. «Relative Gains and the Pattern of International Cooperation», *American Political Science Review*, n° 85, pp. 701-726.
- , 1994. «The Politics of Scope: Endogenous Actors, Heterogeneity, and Institutions», *Journal of Theoretical Politics*, n° 6, pp. 449-472.
- Squire, P. 1992. «The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly», *Journal of Politics*, n° 54, pp. 1026-1054.
- Steinmo, S. 1993. *Taxation and Democracy: Swedish, British and American approaches to Financing the Modern States*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- , Thelen, K. y Longstreth, F. 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Stepan, A. y Skach, C. 1993. «Constitutional Frameworks and Democratic Consolidations», *World Politics*, n° 46, pp. 1-22.
- Stillman, R. J. 1991. *Preface to Public Administration: A Search for Themes and Directions*. Nueva York, St. Martin's.
- Stone, C. N. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence, Kansas, University of Kansas Press.
- Storing, H. J. 1962. *Essays on the Scientific Study of Politics*. Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- Streeck, W. 1991. *From National Corporatism to Transnational Pluralism*. South Bend, Indiana, Kellogg Center, Notre Dame University.
- Strom, K. 1990a. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge, Cambridge University Press.
- , 1990b. «A Behavioral Theory of Competitive Political Parties», *American Journal of Political Science*, n° 34, pp. 565-98.
- Sugden, R. 1986. *The Economics of Rights, Cooperation, and Welfare*. Oxford, Basil Blackwell.
- Sudnquist, J. L. 1988. «Needed: A Political Theory of the New Era Coalition Government in the United States», *Political Science Quarterly*, n° 103, pp. 613-635.
- Susser, B. 1989. «Parliamentary Politics: A Proposed Constitution for Israel», *Parliamentary Affairs*, n° 42, pp. 112-122.
- Sutherland, S. L. 1991a. «Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform has its own Problem», *Canadian Journal of Political Science*, n° 24, pp. 91-120.
- , 1991b. «The Al-Mashat Affair: Administrative Accountability in Parliamentary Institutions», *Canadian Public Administration*, n° 34, pp. 573-604.
- Sykes, R. 1998. «Italian Public Policy and the 'Southern Question': Policy Disaster or Political Disaster», en Gray, P. y 't Hart, P. (comps.): *Understanding Policy Disasters*. Londres, Routledge.

- Sztompka, P. 1994. *Agency and Structure: Reorienting Social Theory*. Yverdon, Suiza, Gordon and Breach.
- Taagapera, R. y Shugart, M. S. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Teubner, G. 1986. *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlín, De Gruyter.
- Thaa, W. 1994. *Grüne and der Macht: Widerstrände und Chancen grünalternativer Regierungsbeteiligungen*. Colonia, Bund Verlag.
- Thaysen, U. 1994. *The Bundesrat, the Länder, and German Federalism*. Washington, DC, American Institute for Contemporary German Studies.
- Thelen, K. y Steinmo, S. 1992. «Historical Institutionalism in comparative Politics», en Steinmo, S.; Thelen, K. y Longstreth, F. (comps.): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Thomas, C. W. 1997. «Public Management as Interagency Cooperation: Testing Epistemic Community Theory at the Domestic Level», *Journal of Public Administration Research and Theory*, n° 7, pp. 221-246.
- Thurber, J. A. 1991. *Divided Democracy: Cooperation and Conflict Between the President and Congress*. Washington, DC, CQ Press.
- Tolbert, P. S. y Zucker, L. G. 1996. «The Institutionalization of Institutional Theory», en Clegg, S.; Hardy, C. y Nord, W. R. (comps.): *Handbook of Organization Studies*. Thousand Oaks, California, Sage.
- Tsebelis, G. 1990. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, California, University of California Press.
- , 1995. «Decision-making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism Parliamentaryism, Multicameralism and Multipartyism», *British Journal of Political Science*, n° 25, pp. 289-326.
- , y Money, J. 1997. *Bicameralism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Tuma, N. B. y Hannan, M. T. 1984. *Social Dynamics: Models and Methods*. Orlando, Florida, Academic Press.
- Tuohy, C. J. 1992. *Policy and Politics in Canada: Institutionalized Ambivalence*. Filadelfia, Temple University Press.
- Valderrama, F. 1995. *A History of UNESCO*. París, UNESCO Publishing.
- Von Mettenheim, K. 1996. *Presidential Institutions and Democratic Politics*. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Wahlke, J. C.; Eulau, H.; Buchanan, W. y Ferguson, L. C. 1962. *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior*. Nueva York, Wiley.
- Walker, J. 1983. «The Origin and Maintenance of Interest Groups in America», *American Political Science Review*, n° 77, pp. 390-406.
- Waltz, K. N. 1979. *Theory of International Relations*. Reading, Massachusetts, Addison-Wesley.
- Weaver, R. K. 1992. «Political Institutions and Canada's Constitutional Crisis», en Weaver, R. K. (comp.): *The Collapse of Canada?*. Washington, DC, Brookings Institution.
- , y Rockman, B. A. 1993. *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC, Brookings Institution.
- Weber, M. 1949. *The Methodology of the Social Sciences*, traducción de E. Shils y H. A. Finch. Glencoe, Illinois, Free Press. [*Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu, 1998.]
- , 1976. *Wirtschaft und Gesellschaft*, compilación de J. Winklemann. Tübingen, Mohr. [*Economía y sociedad*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1993.]
- Weimer, D. L. 1995. *Institutional Design*. Dordrecht, Kluwer.
- Weingast, B. 1996. «Institutional Theory», en Goodin, R. E. (comp.): *A New Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press.
- Wendt, A. 1987. «The Agent-Structure Problem in International Relations Theory», *International Organization*, n° 41, pp. 335-370.
- , 1992. «Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics», *International Organization*, n° 46, pp. 391-425.
- White, L. D. 1958. *The Republican Era, 1869-1901: A Study in Administrative History*. Nueva York, Macmillan.
- Whiteley, P.; Seyd, P. y Richardson, J. J. 1994. *True Blues: The Politics of Conservative Party Membership*. Oxford, Oxford University Press.
- Whitley, R. y Kristensen, P. H. 1997. *Governance at Work; The Social Regulation of Economic Relations*. Oxford, Oxford University Press.
- Wiarda, H. J. 1991. «Political Development Reconsidered — And its Alternative», en Rustow, D. A. y Erickson, K. P. (comps.): *Comparative Political Dynamics*. Nueva York, HarperCollins.
- , 1997. *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great «Ism»*. Armonk, Nueva York, M.E. Sharpe.
- Wickman, J. 1977. *Fremskridtpartiet: Hvem og Hvofo?*. Copenhagen, Akademisk Forlag.
- Wildavsky, A. 1979. «Policy as its own cause», en Wildavsky, A.: *Speaking Truth to Power*. Boston, Little, Brown.
- , 1987. «Choosing Preferences by constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation», *American Political Science Review*, n° 81, pp. 3-22.
- , 1992. *The New Politics of the Budgetary Process*, 2ª ed. Nueva York, HarperCollins.
- Williamson, O. E. 1985a. *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, Free Press.
- , 1993. «Transaction Cost Economics Meets Posnerian Law and Economics», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, n° 149, pp. 99-118.
- , 1996. *The Mechanisms of Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Williamson, P. J. 1985b. *Varieties of Corporatism: A Conceptual Discussion*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Wilson, W. 1884. «Committee or Cabinet Government», *Overland Monthly*, n° 3, pp. 17-33.
- , «The Study of Administration», *Political Science Quarterly*, n° 2, pp. 207-222.
- , 1898. *The State: Elements of Historical and Practical Politics*. Boston, D. C. Heath.
- , 1956. *Congressional Government: A Study in American Politics*. Cleveland, World Publishing.
- Winterton, G. 1983. *Parliament, the Executive, and the Governor-General: A Constitutional Analysis*. Carlton, Melbourne University Press.
- Wittfogel, K. A. 1957. *Oriental Despotism: A comparative Study of Total Power*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Wood, B. D. y Waterman, R. W. 1994. *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy*. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Woolley, J. T. 1994. *Monetary Politics: The Federal Reserve and the Politics of Monetary Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.

- , 1994. «The Politics of Monetary Policy: A Critical Review», *Journal of Public Policy*, n° 14, pp. 57-85.
- Woolsey, T. D. 1893. *Political Science, Or the State Theoretically and Practically Considered*. Nueva York, C. Scribners.
- Wright, D. S. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*, 3° ed. Pacific Grove, California, Brooks/Cole.
- Young, O. 1991. «Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society», *International Organization*, n° 45, pp. 281-308.
- , 1994. *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Zald, M. N. y Denton, P. 1963. «From Evangelism to General Seville: The Transformation of the YMCA», *Administrative Science Quarterly*, n° 8, pp. 513-528.
- Zito, A. 1998. «Comparing Environmental Policy Making in Transitional Institutions», *European Journal of Public Policy*, n° 5, pp. 286-305.
- Zucker, L. 1977. «The Role of Institutionalization in Cultural Persistence», *American Sociological Review*, n° 42, pp. 726-743.
- , 1987. «Institutional Theories of Organizations», *Annual Review of Sociology*, n° 13, pp. 443-464.
- , 1988. «Where do Institutional Patterns Come From?: Organizations as Actors in Social Systems», en Zucker, L. (comp.): *Institutional Patterns and Organizations*. Cambridge, Massachusetts, Ballinger.
- Zurn, M. 1993. «Problematic Social Situations and International Institutions: On the Use of Game Theory in International Relations», en Pfetsch, F. R. (comp.): *International Relations and Pan-Europe*. Münster, Lit Verlag.

Índice Temático

- Aberbach, J. D., 28
- Abramson, P., 62
- Academia Naval de Estados Unidos, 68
- acatamiento/observancia de las reglas, 198-199
- Achen, C. H., 41
- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), 188
- Adler, E., 152, 195
- afiliación, 62
- África del Norte, 152
- Aldrich, J. H., 62
- Alemania, 21, 109, 126, 129, 133, 169, 176
- Bundesbank, 109, 133
- Bundesrat, 129, 146
- Bundesrepublik, 129
- Bundestag, 129
- Kanzlerdemokratie, 145
- Alesina, E., 133
- Almond, G. A., 23, 28, 30, 33, 43, 67, 166
- Alston, L. J., 100, 121
- Althusius, 16
- América Latina, 141
- aprendizaje organizacional, 66, 108-109
- Apter, D. E., 15, 43
- Archer, M. S., 209
- Aristóteles, 16
- Armony, A., 141
- arquetipos organizacionales, 157-158
- Arrow, K. J., 44, 79, 97
- Arthur, W. B., 98
- Ashley, R. K., 196
- Asociación Americana de Ciencia Política [American Political Science Association], 17
- Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, 188
- asociaciones, 132
- Australia, 128
- Senado, 128
- Austria, 146
- autopoiesis (autoorganización), 98
- Axelrod, R., 863, 187
- Bagehot, W., 35
- Balladur, E., 145
- Banco Mundial, 188, 200
- bancos centrales, 134-135
- Banks, J. S., 82, 93

- Bar Yosef, R., 152
 Barnard, C. I., 48, 69
 Bates, R. H., 26, 76
 Baumgartner, F. R., 107, 108, 169
 Beck, P. A., 180
 Becker, G. S., 72
 Bendix, R., 47
 Bendor, J. B., 69
 Berger, P. L., 155
 Biggart, N. W., 159
 Birnbaum, P., 77-78
 Blair, Tony, 129
 Blais, A., 80, 81
 Bogason, P., 169
 Bogdanor, V., 129
 Bohte, J., 108
 Boston, J., 93, 98
 Bowen, E. R., 132
 Brady, H., 130
 Branch, T., 61
 Broadbent, J., 168
 Broderick, A., 21
 Brown, Gordon, 107
 Brown, Willie, 185
 Brownlow, Louis, 18
 Brunsson, N., 56, 58
 Bryce, James, 15
 Buchanan, J. M., 32, 68, 79-80, 85, 97
 Buchanan, W., 28
 Burleigh, F., 168
 burocracia, 80, 95, 104, 108, 138, 149, 165, 204-205
 Burton, M. G., 142
 Busch, A., 107, 134
- Caiden, N., 200
 California, 130, 132
 Calvert, R. L., 83
 cambio por evolución, 106-107
 Camp, R. A., 137
 Campbell, A., 28
 Campbell, D. T., 121
 Campbell, J. L., 155
 Canadá, 128-129, 171
 Policía Montada, 105
 Senado, 129
 capital social, 135
- Carroll, G. R., 153
 Carter, G. M., 43
 Casstevens, T. W., 153
 Castles, F. G., 127
 Cawson, A., 173
 centralismo democrático, 171
 Centro de Informaciones de la Administración Pública [Public Administration Clearing House], 17-18
 Cerny, P. G., 41
 Chapsal, J., 173
 Cheung, S. N. S., 102
 Chirac, Jacques, 145
 Chisholm, Shirley, 68-69
 Christensen, Grønnegaard, 105
 cibernética, 162
 Clark, I. D., 190
 Clinton, W. J., 145, 146
 clivajes sociales, 181
 Clotfelter, J., 62
 Coate, R. A., 202
 Cohen, L., 61
 Cohen, M., 57
 Coleman, J. S., 23, 28, 166
 Collier, D., 54, 108
 Collier, R. B., 108
 Comisión Federal de Comercio [Federal Trade Comisión (FTC)], 62
 Comisión sobre las Fuerzas Armadas, Senado de EE.UU., 60
 Commons, John R., 44
 comunidades epistémicas, 176, 215
 Coneybeare, J., 72, 80
 conservador progresista, 171
 constituciones, 141
 contextualismo, 33
 Converse, P. C., 28
 Cook, B., 81
 Cook, T. D., 121
 Cooper, J., 130
 Corea del Sur, 204
 corporativismo, 173-185, 178, 183, 185
 corrupción, 51-52
 costos de la negociación, 191
 coyunturas críticas, 108
 Crane, B. B., 196
 Crewe, I., 185
- Crozier, M., 91, 102
 Cultura Cívica, 30
 cultura organizacional, 66, 156
 Cyert, R., 57, 154
- Dalton, R., 180
 Davies, P., 118, 134
 Davis, L. E., 160
 De Gaulle, Charles, 61
 democratización, 135, 141-142
 Dempster, M. A. H., 106
 Denmark, D., 172
 Denton, P., 151
 dependencia del rumbo, 98, 99, 101
 Derthick, M., 97
 desarrollo, teoría del, 144
 proceso, 147-148
 variación, 147-148
 desregulación, 97
 Dessler, D., 59, 122, 209
 Deutsch, K., 162
 Dilema del Prisionero, 83, 97
 DiMaggio, P., 41, 156, 208
 Dimock, G. O., 18
 Dimock, M. E., 18
 Dinamarca, 169, 177, 179
 Dion, S., 80, 81
 diseño de investigación, 121, 123, 134, 146
 Diskin, A., 121
 Diskin, H., 121
 División Anti-Monopolio [Anti-Trust Division (ATD)], 62
 Doern, G. B., 188
 Dogan, M., 24
 Doig, J., 17
 Doughty, R. A., 61
 Dowding, K., 14, 46, 64, 65, 183, 214
 Downs, A., 29, 34, 48, 80, 181, 217
 Dunleavy, P., 72, 97
 Dunsire, A., 72, 81
 Durkheim, E., 40, 47, 149-150
 Duverger, M., 128, 137, 170, 173
 Dye, T. R., 31
 Dyson, K. H. F., 184
- Easton, D., 31, 44, 209
 Eckstein, H., 43
- Edelman, L., 161
 Edelman, M. J., 166
 Eggerstsson, T., 59, 77, 98, 100, 121
 Eisenstadt, S. N., 40, 42, 56, 140, 151, 152, 158, 162
 elección pública, 72-73
 entornos institucionales, 160, 162
 equilibrio, 106-107
 Ersson, S., 181
 Escandinavia, 174, 183
 Estado, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 25, 30, 33, 39, 44, 169, 173, 178, 184
 Estados Unidos, 17, 18, 27, 39, 43-44, 62, 81, 82, 97, 105, 108, 114, 119, 122, 125, 127, 135, 137, 141, 145, 155, 171, 179, 185, 201, 216
 Banco de la Reserva Federal, 123, 133
 Cámara de Representantes, 130
 Congreso, 62, 68, 81, 127, 128, 159, 185
 Constitución, 88, 89
 demócratas conservadores del Sur, 128, 145
 departamento de Justicia, 62
 derecha cristiana, 184
 oeste medio, 128
 Partido Demócrata, 169, 184, 185
 Partido Republicano, 128, 145, 169, 172, 184
 «Rustbelt» (estados del oeste y del oeste medio de EE.UU.), 128
 Senado, 49
 Servicio Forestal, 105, 155
 estructura-agencia, debate, 59, 122, 175, 189, 208, 209, 211, 216
 Etzioni, A., 68, 76, 159, 220
 Eulau, H., 28, 43
 Europa Central, 125
 Europa Oriental, 125
 Evans, P. B., 18, 33
- Farneti, P., 173
 federalismo, 123
 Feigenbaum, H., 140
 Feldman, J. L., 202
 Fenno, R. R., 80
 Ferguson, L. C., 28

Finer, Herman, 15
Finer, S. E., 15, 41, 43, 173
Finlandia, 125, 137
Fiorina, M. P., 17, 80, 97, 127
Flanagan, S. C., 180
Foley, M., 137
Fondo Monetario Internacional, 39, 188,
190, 196, 200, 202, 204, 206
Fontana, B., 16
Ford, Henry, 26
Forssell, A., 58
Francia, 21, 100, 114, 121, 125, 128, 137,
146, 179, 216
IV República, 173
V República, 128
Eliseo, 128
Matignon, 128
Partido Socialista, 128
Franklin, M. N., 28
Freeman, J. L., 153, 173
Frenkel, J. A., 190
Friedrich, C. J., 15, 23
Frohlich, N., 88, 185
funcionalismo, 33, 34, 150, 166

Galaskiewicz, J., 176
Galeotti, G., 181
Gamble, A., 61
Gandhi, Mahatma, 61
Gardner, R., 77
Garret, G., 88, 188
Gasiorowski, M. J., 141
Gauvreau, E. H., 61
Genschel, P., 102, 118
Gerlich, P., 130
Gerth, H. H., 47
Giddens, A., 59, 161, 209
Gilstrup, Mogens, 179, 180
gobierno consensuado, 126
gobierno conservador, 134
gobierno de coalición, 126, 130
gobierno dividido, 127-129, 143
gobierno laborista, 106, 107, 134, 185
gobierno mayoritario, 126, 130
gobierno parlamentario, 124-127, 141-142
gobiernos latinoamericanos, 108, 145
Goffman, E., 68, 159, 171

Goldstein, M., 190
Goodin, R. E., 10, 92
Goodman, J. B., 133
Gormley, W. T., 82
Grafstein, R., 92, 208, 216
Granovetter, M., 24, 46
Gray, V., 153, 172
Greater Boston TV Corp v FCC [Federal
Communications Commission], 97
Green, D. P., 75
Greenwood, R., 137
Grilli, V., 134, 135
grupos de interés, 88, 167, 173-175, 198
Guardias Rojos, 60
Guerra Civil inglesa, 16
Guerra Fría, 205
Gunn, L. A., 138
Gunther, R., 142
Gymiah-Boadi, E., 135

Haas, P. M., 195
Habermas, J., 54
Haggard, S., 194
Hall, P. A., 100-101, 103, 104, 107, 113, 148
Hamilton, H. H., 159
Hannan, M. T., 153, 154
Hardin, G., 78
Hart, John, 10
Hart, O., 100
Hasenclever, A., 191, 192
Hay, C., 122, 209
Hayek, F. A. von, 48, 87
Hayes, M. T., 67
Hayward, J. E. S., 216
Hecló, H., 81, 108
Hechter, M., 94
Heidenheimer, A. J., 51-52
Heisler, M. O., 173
Hermansson, J., 174
Hermesen, H., 181
Hertier, A., 210
Herzberg, R. Q., 127
Hibbing, J., 130
Higley, J., 142
Himmelfarb, G., 105
Hinnings, C. R., 157
hipótesis del votante medio, 181

Hirst, P. Qu., 196
Hjern, B., 133
Hobbes, Thomas, 16
Hofstadter, R., 17
Hogwood, B. W., 118, 138, 153
Holanda, 126, 169
Holmes, Oliver Wendell, 21
Hood, C., 72, 81, 132
Hoogenboom, A., 17
Hooker, R., 16
Hopkins, R. F., 193, 198, 203
Horn, M., 76, 87, 93
Huby, M., 72, 81
Hughes, J. R. T., 25
Hunt, W. B., 34
Huntington, S. P., 135, 169

ideas, como explicación, 113, 118
Ikenberry, G. J., 103
Immergut, E., 38, 104, 115, 132-133
implementación, 56, 115, 132, 138
incremento gradual, 106, 109
India, 61
individualismo frente a institucionalismo,
45-47, 63-65, 80-81, 199
Inglehart, R., 62
Ingram, H., 133
institucionalismo centrado en el actor, 72
institucionalismo económico, 100, 121
institucionalismo histórico, 38, 99ss, 145
institucionalismo internacional, 39, 187ss,
210
institucionalismo normativo, 37, 46, 149-
150, 165, 189, 195, 210, 215
institucionalismo sociológico, 39, 47-48,
68, 147ss
Institucionalistas de la Elección Racional,
38, 71ss, 174, 181, 189, 210, 211
conceptos, 75, 144, 213-214
diseño, 76
problemas, 76
institucionalistas empíricos, 38, 121ss., 166
institucionalización, 130-131, 150, 151,
152, 154-156, 171, 181, 220
instituciones,
cambio, 56-58, 89, 106, 139-140, 177,
180-182, 202-203, 215-216

definición, 49, 84, 103, 136, 158-160,
175-177, 193, 213-214
diseño, 63, 74, 79, 92, 111-112, 140,
198
formación, 54-56, 86-89, 102, 105, 137,
177-178, 197
isomorfismo, 154, 164
medición, 212-213
miembros, 61, 90-92, 110, 142, 161,
199-200, 216
reglas, 53, 77-78, 91-92, 123, 194, 208,
214
rutinas, 55, 169, 193, 197
totales, 68, 159
instrumentalismo, 33, 35
In't Veld, R., 98
intergubernamentalismo, 197
Israel, 151
Italia, 134, 135, 173
Banca d'Italia, 134

Jenkins, Roy, 185
Jenkins-Smith, H., 109
Johnson, R. N., 71
Johnston, M., 51
Jones, B. D., 107, 108
Jones, C. O., 127
Jones, G., 129, 217
Jordan, A. G., 45, 168, 169
Juan de Salisbury, 16
Justimonopol, 19

Kahn, R. L., 148
Kaiser, A., 132
Kaplan, A., 49
Katz, D., 148
Katz, E., 152
Katz, R. S., 185
Kaufman, H., 155
Keck, O., 189
Kelly, S. A., 127
Kelman, S., 136, 145
Keman, H., 72, 210
Keohane, R. O., 187, 189, 191-192, 193,
198
keynesianas, ideas, 104
Khalil, E. L., 160

- Kickert, W. J. M., 169, 177
King, A., 185
King, D. S., 99, 119, 121, 105-106, 214
King, Martin Luther, 61
Kingdon, J., 68, 88
Kiser, L., 85
Kitschelt, H., 179
Kliemt, H., 92
Klijn, E.-H., 169, 177
Knight, J., 38, 119
Knoke, D., 39, 168, 174, 175
Konig, K., 22
Koopmans, R., 176
Koppenjan, J. F. M., 169, 177
Kraan, D. J., 93
Krasner, S., 38, 99, 102, 106, 107, 188, 192, 193, 198, 216
Kratochwil, F., 189, 190, 194
Krehbiel, K., 80, 128
Kreuger, A. O., 102
Kriek, D. J., 44
Kristensen, P. H., 32
Kvavik, R. B., 174
Kydd, A., 192
- La Palombara, J., 25
Lachmann, L. M., 149
Landau, M., 69
Lane, J.-E., 133, 181
Latham, E., 173
Laughlin, R. C., 157
Laumann, E. O., 39, 174
Laver, M., 34, 71
Le Gales, P., 169
Le Pen, Jean-Marie, 179
legislaturas, 71, 80-81, 83, 95, 103, 104, 126, 130-131, 140, 206
Levinthal, D. A., 66
Lewin, L., 173
Leyes de los Pobres, 105
Libecap, G. D., 71
Lijphart, Arend, 126, 130, 136, 145
Lin, J., 60
Lindblom, C. E., 109
Linder, S. H., 133, 138
Linz, J. J., 125, 136, 140
Lipset, S. M., 166
- Locke, John, 16
Loewenberg, G., 130
lógica de lo adecuado, 47-48, 51, 59, 64, 116, 170, 171, 180, 187, 204, 210
lógica del consecuencialismo, 51, 59
Longstreth, F., 99, 100, 114
Lowery, D., 153, 172
Luckmann, T., 155
Luhmann, N., 98
Lupia, A., 82
- Maastricht, 134, 206
Macdonald, L., 51
Macridis, R. C., 23
Mahon, J. E., 54
Mainwaring, S., 137, 146
Mair, P., 180, 185
Mann, M., 78
Manoilescu, M., 185
March, J. G., 10, 33, 34, 35, 37, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 63, 65, 66, 67, 71, 72, 90, 96, 101, 102, 103, 116, 118, 137, 144, 146, 148, 149, 151, 152, 154, 155, 158, 160, 164, 165, 166, 168, 171, 192, 206, 210, 212, 215
Marin, B., 169
Marsh, D., 39, 61, 167
Marshall, G., 129
Martin, J., 52, 191
Marx, K., 40
Masciandaro, D., 134, 135
Matthews, D. R., 49
Mayer, P., 191, 192
Mayhew, D., 127, 128
Mayntz, R., 169
McCubbins, M. D., 55, 71, 81, 82
McKenzie, R. T., 170
Mechanic, D., 65
método «del cubo de la basura», 57
México, 137
Meyer, J., 46, 148, 155, 161, 208
Michels, R., 170, 184
Milgrom, P., 100
Miller, W. E., 28
Mills, C. W., 47
Milner, H. V., 189, 201
- Mitchell, Billy, 61
Mitterand, François, 128
modelos basados en la relación jefe-agente, 75, 81-82, 84, 86, 93
modelos de ecología de la población, 153-154, 163, 165, 172
Moe, T., 87, 92
Mohr, L. B., 89, 147
Money, J., 71
Montesquieu, C. de S., 16
Moravcsik, A., 197
Morgan, G., 66
Morgenthau, J., 206
Movimiento Progresista, 17
movimientos sociales, 176
Mueller, P., 169
Mullen, Paul, 11
- Naciones Unidas, 39
neodarwiniana, teoría evolutiva, 107
Niskanen, W. A., 80, 81, 82, 83, 95
Noll, R., 81
Nonsiainen, J., 137
North, D. C., 40, 73, 77, 100, 121, 160, 163
Noruega, 136, 146, 174
Nueva Zelanda, 93, 172
nuevos institucionalistas, 34
Nuffield College, Oxford, 10
Nugent, N., 188
Nye, J. S., 192
- Oberg, P. O., 174
Olsen, J. P., 10, 33, 34, 35, 37, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 63, 65, 66, 67, 71, 72, 90, 96, 101, 103, 108, 116, 118, 137, 144, 146, 148, 149, 151, 152, 155, 158, 160, 164, 165, 166, 168, 171, 173, 174, 192, 206, 210, 212, 213, 215
Olson, M., 77, 78, 88, 185
Opello, W. C., 130
oportunidades, estructuras creadas en función de ciertas, 179
Oppenheimer, J.P., 58, 185
Ordeshook, P. C., 43
Organización Internacional del Trabajo (OIT), 202
- Organización Mundial de Comercio, 188
Organización Mundial de la Salud, 196, 202
Organización Panamericana de la Salud, 196
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 196
organizaciones de atención de la salud, 65
organizaciones frente a instituciones, 148, 159
organizaciones internacionales, 188
organizaciones militares, 55, 61, 66, 68
Orru, M., 159
Ostrogowski, M., 170
Ostrom, E., 15, 40, 77, 78, 85, 86, 91, 94, 95, 103
Ott, J., 52
Owen, David, 185
Oye, K., 191
- Page, E. C., 157
Pal, L. A., 188
Panebianco, A., 171
Pappi, F. U., 168
Parsons, T., 150, 151, 166
Partido Conservador británico, 169
Partido Laborista, 134, 179
Partido Liberal, 179
partido socialdemócrata, 183
partidos amplios, 185
partidos políticos, 167, 169-171, 179, 180, 181
Pasquino, G., 125, 137
Patterson, L. A., 193
Pauly, L. W., 190
Pederson, O. K., 45, 68, 123
Pelasse, D., 24
Perez-Diaz, V., 135
Perot, Ross, 179
Peters, B. Guy, 24, 31, 57, 60, 62, 66, 83, 108, 118, 122, 129, 137, 138, 149, 153, 157, 178
Pfeffer, J., 163
Pierce, R., 128
Pierre, J., 10, 132, 206
Pierson, P., 102, 109, 113
pluralismo corporativo, 173-174, 183

- poder de las ideas públicas, 115
 políticas, comunidades, 168-169, 175, 178
 políticas, construcción de, 101, 104, 109, 113, 114-115, 128, 194-195
 político, asesoramiento, 178
 político, desarrollo, 135-137
 Polsby, N., 130, 131, 139, 159
 Popadopoulos, A. G., 206
 Popper, K. R., 116
 Porter, D. O., 133
 Portugal, 130
 Posner, R. A., 72, 100
 Powell, G. B., 28, 43, 166
 Powell, W., 41, 156, 208
 Power, T. J., 141
 preferencias, 123, 143, 182, 209, 214-215
 preferencias, aunar, 182
 presidencialismo, 122, 124-127, 136-137, 140, 141
 Pressman, J. L., 115, 132
 presupuesto, 200
 Preuss, U. K., 161
 Pridham, G., 173
 problema de Arrow, 76
 procedimientos operativos estándar, 101
 programas políticos, 108
 Przeworski, A., 122
 Puchala, D. J., 193, 198, 203
 puntos de aprobación, 115, 132
 puntos de veto, 115, 118
 Putnam, R. D., 28, 135, 141, 201
- Quirk, P. J., 97
- racionalidad,
 en la intermediación del interés, 173
 institucional, 73-75
 limitada, 57, 97
- Rae, D., 72
 Rawls, J., 34
 realismo, 206
 red, teoría de, 137, 168, 174-175
 reduccionismo, 33
 Rees-Mogg, W., 134
 reforma, 57
 Reich, R., 109, 115
 Reichard, C., 43
- Rein, M., 115
 Reino Unido, 19, 100, 105, 107, 108, 114, 119, 122, 126, 130, 134, 137, 145, 146, 168, 171, 179, 204, 206
 Banco de Inglaterra, 107, 109, 119, 134
 «Banda de los Cuatro», 179
 Cámara de los Comunes, 130
 Ministro de Hacienda, 107
 Partido Conservador, 171
 Partido Laborista, 179
 Partido Social Demócrata, 179
- Remmer, K. L., 135, 139
 Revolución Cultural, 60
 Rhodes, R. A., 39, 61, 167, 174, 200
 Rice, B. R., 17
 Richardson, J. J., 171
 Riggs, F. W., 125, 140
 Righquist, E., (no figura en el original)
 Riker, W. H., 43, 123, 145, 216
 Rittberger, V., 39, 188, 191, 192
 Roberts, J., 100
 Robinson, G. O., 49, 72
 Rockman, B. A., 10, 14, 28, 38, 125, 148, 217
 Rodgers, Bill, 185
 Rodinov, P. A., 171
 Rogers, Will, 171
 Rohde, D. W., 62, 128
 Rohr, J. A., 16
 Rokkan, S., 39, 166, 173, 174
 Rose, R., 83, 118, 127
 Rosenau, J. N., 196
 Roth, P. A., 43
 Rothstein, B., 75, 121
 Rowan, B., 46, 148, 155, 161, 208
 Rueschmeyer, D., 18, 33
 Ruggie, J. G., 189, 190, 194
- Sabatier, P. A., 109, 138, 175
 Salamon, L. M., 178
 Salanick, G., 163
 Samuels, G., 140
 Sandholz, W., 197
 Sartori, G., 79, 141, 167, 172-173
 Savoie, D. J., 81
 Sbragia, A., 10, 25
 Scharpf, F. W., 72, 83, 210
- Schmitter, P. C., 39, 173, 174, 178, 183, 185
 Schneider, A. B., 133
 Schofield, N., 71
 Schubert, G. A., 28
 Schwartz, T., 55, 82
 Scott, W., 41, 48, 76, 148, 156, 159, 160, 164, 166
 sedimentación organizacional, 102, 162
 segmentación, 193
 Self, P., 95
 Selznick, P., 47, 69, 150-151, 155
 semipresidencial, gobierno, 125, 137
 Sened, I., 45, 64, 88
 Sewell, W. H., 59
 Seyd, P., 171
 Shapiro, L., 75
 Sharkansky, I., 31, 55
 Shaw, W., 180
 Shepsle, K. A., 40, 71, 76, 85, 87, 145, 206
 Shively, W. P., 41
 Shugart, M. S., 72, 146, 172
 SIDA, 202
 Siehl, C., 52, 191
 Simmons, B. A., 194
 Simon, 18, 53, 102, 154
 Singh, J. V., 153, 164
 sistema legal, 82
 sistema monetario europeo, 78
 sistema Westminster, 128, 129, 136
 sistemas electorales, 72, 103, 172-173
 Skach, C., 141
 Skocpol, T., 18, 33, 99
 Snidal, D., 188, 192
 sociología organizacional, 155
 Squire, P., 130, 131
 Steinmo, S., 99, 100, 103, 114, 118
 Stepan, A., 136, 141
 Stillman, R. J., 18
 Stokes, D., 28
 Stone, C. N., 206
 Storing, H. J., 26
 Streeck, W., 173
 Strom, K., 136, 181
 Suecia, 108, 114, 133, 173
 Sugden, R., 87
 Suiza, 133
- Sullivan, T., 71
 Summers, L. H., 133
 Sundquist, J. L., 17, 127
 Susser, B., 121
 Sutherland, S. L., 129
 Svensson, T., 174
 Sykes, R., 112
 Sztompka, P., 209
- Taagepera, R., 72, 172
 Tabellini, G., 134, 135
 Taylor, R. B., 148
 Tennessee Valley Authority (TVA), 150
 teoría del juego, 82-84, 93, 190, 191, 202, 210
 teoría del régimen, 191ss.
 teorías constructivistas, 149, 155-156
 Tercer Mundo, 125, 145
 tercer partido, gobierno del, 178
 Teubner, G., 49
 Teune, H., 122
 Thaa, W., 176
 Thatcher, M., 169
 Thatcher, Margaret, 61
 Thaysen, U., 129
The Calculus of Consent, 79
 Thelen, K., 99, 100, 103, 114, 118
 Thomas, C. W., 175, 176, 215
 Thompson, G., 196
 Tolbert, P. S., 102, 156, 162
 toma de decisiones, estilo cooperativo y antagónico en las, 145
 Tomlin, B. W., 188
 tragedia de la Cámara de los Comunes, 78
 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (ALCA), 78, 188
 Tsebelis, G., 71, 88, 118
 Tsujinaka, Y., 168
 Tugwell, Rexford G., 44
 Tullock, G., 32, 68, 79-80, 85
 Tuma, N. B., 154
 Tuohy, C. J., 145
- UNESCO, 202
 Unión Europea (UE), 78, 83, 102, 193, 197, 206
 unión económica y monetaria, 206

- Unión Monetaria Europea, 134
 Universidad Nacional Australiana [Australian National University], 10
 utilitarismo, 33, 34

 Valderrama, F., 202
 Veblen, Thorsten, 44
 Verba, S., 30
 Verdes, los, 176
 Von Mettenheim, K., 14, 129

 Wahlke, J. C., 28
 Walker, J., 163, 179
 Walker, R., 77
 Waltz, K. N., 188, 206
 Waterman, R. W., 60, 71, 72
 Weaver, R. K., 14, 38, 125, 132, 140
 Weber, Max, 40, 47, 149, 150, 156, 157, 165
 Weimer, D. L., 92
 Weingast, B. R., 71, 74, 80, 81, 85, 206
 Wendt, A., 187, 189
 White, L. T., 60
 White, Leonard, 18
 Whiteley, P., 171
 Whitely, R., 32

 Wiarda, H. J., 28, 173
 Wickman, J., 179
 Wildavsky, A., 47, 81, 93, 106, 115, 118, 132, 200
 Wildenmann, R., 127
 Williams, Shirley, 185
 Williamson, O. E., 40, 48, 100, 173
 Wilson, Woodrow, 17, 18, 19, 22, 23, 30, 124
 Windberg, H., 58
 Winterton, G., 128
 Wittfogel, K. A., 40
 Wood, B. D., 71, 72, 81
 Woolley, J. T., 133
 Woolsey, T. D., 18
 Worsham, J., (no figura en el original)
 Wright, D. S., 200
 Wright, Vincent, 10

 Young, O. R., 88, 185, 189, 196

 Zald, M. N., 151
 Zito, A., 201, 215
 Zucker, L., 102, 147, 151, 156, 162, 209
 Zurn, M., 41, 191

El nuevo institucionalismo

B. Guy Peters

En la última década se ha intensificado notablemente el interés por la teoría y el análisis institucional en ciencia política. Existe, no obstante, una gran diversidad de enfoques del «nuevo institucionalismo», que rara vez abordan los mismos temas. Esta dispersión intelectual parece haber retrasado el desarrollo de una teoría institucional más amplia.

Esta obra tiene como objetivo principal caracterizar los diversos enfoques que estudian a las instituciones y brindar a continuación un marco de referencia común a todos ellos.

B. Guy Peters afirma que existen al menos siete versiones del institucionalismo en la disciplina, comenzando por el «institucionalismo normativo» de March y Olsen e incluyendo la teoría de la acción racional, los enfoques histórico y empírico de las instituciones, y sus efectos en las políticas públicas. A cada versión se le formula el mismo conjunto de preguntas, que incluyen la definición de las instituciones, el modo en que se forman, cómo cambian, de qué manera interactúan con los individuos, y la definición de qué es una «buena institución».

Por último, el autor analiza si los diferentes enfoques del institucionalismo realmente son tan numerosos o si hay entre ellos suficiente coincidencia como para afirmar que la teoría institucional es una sola.

B. Guy Peters es profesor de Gobierno Norteamericano en la Cátedra Maurice Falk del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh.

pedisa
editorial

ISBN 84-74



9 788474 328875