

Instituciones e Institucionalismo en América Latina

**Perspectivas teóricas
y enfoques disciplinarios**

**Esteban Laso O.
Romel Jurado V.
Heidy Ocampo M.
Santiago Basabe S.
Joaquín Mejía R.**

**Santiago Basabe Serrano
(Compilador)**

**Prólogo de Andrés Mejía Acosta
Institute of Development Studies
University of Sussex**

Editorial del Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC)

INSTITUCIONES E INSTITUCIONALISMO EN AMÉRICA LATINA

Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios

Santiago Basabe Serrano
Compilador

Esteban Laso Ortiz

Heidy Ocampo Meneses

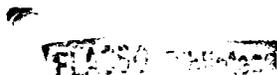
Joaquín Mejía Rivera

Romel Jurado Vargas

Santiago Basabe Serrano

**Editorial del Centro de Investigaciones de Política y
Economía (CIPEC)**

2007



INSTITUCIONES E INSTITUCIONALISMO EN AMÉRICA LATINA

Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios

Santiago Basabe Serrano

(compilador)

Primera edición: Editorial del Centro de Investigaciones
de Política y Economía (CIPEC)
Av. 10 de agosto 865 y José María Borrero
Telefax: (593-2) 2411145
E-mail: centrodeinvestigaciones.cipec@gmail.com
Quito – Ecuador

Diseño de portada: Juan Calderón Romero
juancalderonr@gmail.com

Impresión: Ediciones Continente
Asunción No 988 y Canadá
Telefax: (593-2) 2237162 – 2561858
E-mail: edicionescontinente@andinanet.net
Quito – Ecuador

Derechos del Autor: 027650

ISBN-978-9942-01-3842

Impreso en Quito – Ecuador, agosto de 2007

El Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC) no comparte necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la editora.

Índice

<i>Prólogo</i>	7
Andrés Mejía Acosta	
<i>Presentación</i>	13
Santiago Basabe Serrano (C.I.P.E.C.)	
<i>Las instituciones desde la perspectiva psicológica: el punto de vista evolutivo.</i>	19
Esteban Laso Ortiz	
<i>El Estado Ecuatoriano desde las categorías del Estado de Derecho.</i>	73
Romel Jurado Vargas	
<i>La Nueva Economía Institucional: Lógicas operativas, supuestos teóricos y análisis empírico.</i>	141
Hedy Paola Ocampo Meneses	
<i>El Nuevo Institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campos de acción.</i>	173
Santiago Basabe Serrano	
<i>Entre la legitimidad y la esquizofrenia social y estructural</i>	203
Joaquín Mejía Rivera	

El nuevo institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campo de acción

Santiago Basabe Serrano*

El resurgimiento del interés por el estudio de las instituciones ha abierto un nuevo campo de análisis, discusión e interpretación de la realidad social. Desde diversas disciplinas y enfoques teóricos las estructuras institucionales, los incentivos que éstas ofrecen y los escenarios dentro de los que se establecen las interacciones entre actores sociales y políticos, marcan el apareamiento de lo que en la literatura especializada se denomina *neo institucionalismo*. Este artículo pretende establecer una revisión panorámica de algunos de los rasgos más importantes de la visión teórica planteada, señalando las bondades que ésta ofrece para el análisis desde diferentes campos de interés científico y las posibles aplicaciones que, a realidades como las latinoamericanas, pueden ser extraídas de los planteamientos teóricos que aquí se revisan.

Dado que la economía y la ciencia política, en ese orden, han sido las disciplinas pioneras en la recurrencia al estudio de las instituciones desde una perspectiva renovada, la mayor parte de los aportes desarrollados por el neo institucionalismo parecen hallarse en esos campos. Este trabajo se focaliza el segundo de ellos, desarrollando algunas ideas fundamentales que guardan relación no sólo con la concepción de lo que es una institución política, sino también intentando interpretar de forma clara cuál es la funcionalidad que los arreglos institucionales ejercen dentro de un sistema político determinado. Arena política, actores, regulaciones, estrategias e incentivos son algunas de las palabras clave que orientan el análisis que se propone.

A manera de esbozo general del trabajo, efectúo un ligero recorrido del mismo. En primer lugar, y a manera de contextualización, me ocupo de la corriente institucionalista tradicional, señalando sus distintas características y limitaciones. Luego la confrontación con las aproximaciones teóricas surgidas en las décadas de los cincuenta y sesenta: el conductismo y la elección racional

* Doctor (c) en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires – Argentina) Director del Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC). Profesor Asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Sede Ecuador. Comentarios y sugerencias: santiagobasabe@gmail.com

principalmente. Posteriormente establezco las principales líneas argumentativas de la vertiente neo institucional: sus implicaciones, virtudes y específicos puntos de tensión y acuerdo en relación a sus predecesoras. Concluyo con algunas ideas en torno a la utilidad de las estructuras políticas como espacios no sólo de interacción de los actores sino también como reguladoras de estrategias individuales y catalizadoras de acuerdos a través de la formación de equilibrios inducidos. Como un acápite final agregó algunas ideas relacionadas con la realidad institucional latinoamericana, formulando salidas específicas y propuestas para el trabajo investigativo.

1.- Algunos apuntes previos

Los mecanismos de reducción de conflictividad social, la comprensión de los *sentidos* que orientan el juego de los actores y las formas para propiciar equilibrios en la toma de decisiones colectivas, han sido foco de estudio y análisis de diversas corrientes doctrinarias en Ciencias Sociales. Desde las diversas tradiciones teóricas, el tema de las estrategias que asumen los individuos en sus actividades específicas y la forma a través de la que se genera la agregación de preferencias – tanto en el voto en comité como en elecciones masivas - ha sido un campo recurrente de discusión y cuestionamiento. En esa perspectiva, tanto las nociones de conflicto y equilibrio como la construcción de herramientas para mensurar su impacto en los grupos sociales, han suscitado enconadas disputas entre los defensores de las distintas posturas.

Ante el inhóspito escenario planteado, el bosquejo de las principales corrientes doctrinarias que articulan el debate es una tarea difícil, no exenta de sesgos y limitaciones. Por ello, este trabajo debe ser entendido como una visión parcial del amplio abanico de enfoques que articulan la discusión dentro de los temas expuestos. Más aún, a pesar de centrarse en el estudio de la vertiente neo institucional en ciencia política, creo que ni defensores ni detractores quedarán conformes del todo con lo que aquí se exprese u omita. De hecho, la creciente cantidad de adeptos que encuentra este enfoque hace que la producción académica esté en constante variación; sea por la generación de nuevas alternativas teóricas, el refinamiento de las ya existentes o la incorporación de temáticas específicas al estudio neo institucional.

Para cumplir con el objetivo de evidenciar las principales características del nuevo institucionalismo en ciencia política, la argumentación parte de la exposición previa de algunas de las ideas centrales halladas en las escuelas sistémica y de la elección racional. La decisión de acotar abruptamente el campo de estudio se debe – independientemente de los límites de este trabajo – no sólo a la secuencia temporal que existe entre los tres enfoques señalados sin también a que el debate propiciado por el nuevo institucionalismo en las diversas disciplinas guarda relación directa y confronta abiertamente con algunos de los postulados esenciales de sistémicos y seguidores de la tradición más ortodoxa del paradigma del elector racional.

De otro lado, el hecho de intentar una revisión panorámica de los distintos posicionamientos teóricos referentes al tema no implica en modo alguno actuar como simple “observador” del *estado del arte* hallado en la literatura. Por el contrario, se podrá observar que intento construir una defensa explícita de la validez de las instituciones como estructuras de reducción de complejidad, como factores clave en la restricción de los comportamientos individuales; y, finalmente, como escenarios dentro de los que el equilibrio puede ser inducido (Shepsle, 1986). En ese plano, me adhiero y soy partícipe del “retorno” de las instituciones como eje analítico para la comprensión de las realidades sociales, económicas y políticas.

De la amplitud de opiniones tejidas en torno a la concepción y funcionalidad de las instituciones políticas que aquí se ofrece se podrá inferir con facilidad que la visión neo institucional en realidad agrupa varios enfoques y perspectivas. La relativa juventud de los estudios centrados en los arreglos institucionales y las tensiones percibidas entre propuestas teóricas, hallazgos empíricos y estrategias metodológicas – sobre todo en áreas como la de la elección judicial – explican en buena medida el porqué no se puede hablar aún de una escuela neo institucionalista plenamente constituida. En cualquier caso, la actividad investigativa que se sigue generando es un buen augurio para la consecución de criterios unificados entre sus partidarios.

No obstante la ausencia de un criterio de enlace prístino entre los diversos enfoques neo institucionales, es preciso anotar que, en términos generales, esta perspectiva no intenta generar teorías holísticas u omniabarcadoras de la realidad

social. En ese sentido, no existe la pretensión dentro del nuevo institucionalismo de propiciar una “Gran Teoría”, con amplias e ilimitadas capacidades explicativas. Dentro de la sociología, las teorías de la acción social (Parsons, 1951) y de los sistemas autopoieticos (Luhmann, 1990) constituirían referentes de este tipo de estructura. En la ciencia política, la teoría de los sistemas (Easton, 1965) se hallaría dentro de la tradición señalada.

Por el contrario, la corriente neo institucional es partidaria de la elaboración de *teorías de alcance medio* (Merton, 1949; 1968), entendidas como aquellas que limitan su esfera explicativa a un conjunto específico de fenómenos sociales, económicos o políticos. De esta forma se evita caer en argumentos y conclusiones que por ser tan amplios y poco concretos impiden la posibilidad de ser falsados (Popper, 1985). En ese plano, el neo institucionalismo persigue generar y analizar datos utilizando métodos explícitos, codificados y públicos que, por lo tanto, puedan evaluarse (King, Keohane y Verba, 2000: 18)

Finalmente, por la formación e intereses propios del autor, el trabajo que sigue tiene una orientación hacia la ciencia política y el estudio de lo político; sin embargo, esta particularización no invalida la posibilidad de extender los criterios básicos a otras disciplinas. De hecho, existe una recurrencia teórica dentro del campo de la economía (Bates, 1990; North, 1995), las relaciones internacionales (Keohane, 1989) o la sociología (March y Olsen, 1984)¹. Es de esperar que la expansión del nuevo institucionalismo no solo permita el refinamiento de las teorías que allí conviven sino también, como ciertos trabajos investigativos así lo demuestran (Iaryczower, Spiller y Tommasi, 2002), que la posibilidad de establecer análisis interdisciplinarios sean más frecuentes.

2.- El Institucionalismo tradicional: fortalezas y debilidades teóricas.

Buscar los orígenes y primeros referentes del institucionalismo es una ardua y dificultosa tarea que se explica no sólo por la amplitud de autores que serían parte del recuento sino también por las sutiles diferencias encontradas al comparar el pensamiento de la mayoría de ellos. Si a lo dicho sumamos la

¹ Una descripción de los distintos enfoques del nuevo institucionalismo en ciencia política, se lo puede hallar en, Hall, Peter A. y Taylor C.R. “Political Science and the Three New Institutionalisms” Trabajo presentado al Instituto Max Planck durante su encuentro de 9 de mayo de 1996. http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf. Para una elaboración más amplia, Peters, Guy. El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política. Editorial Gedisa. Barcelona, 2003

ausencia de sistematización entre las ideas básicas formuladas por cada perspectiva y la falta de un hilo conductor en el tiempo, llegamos a comprender porqué no es sino hasta fines del siglo XIX que esta visión se establece como una escuela de pensamiento propiamente dicha. En todo caso, se podría aseverar que ya en los escritos políticos de Aristóteles² hallamos un acercamiento formal a lo que constituyen las instituciones y, sobre todo, a entender la forma a través de la que éstas posibilitan tanto la generación del “buen gobierno” como la modelación de la conducta de los ciudadanos.

En un recorrido apresurado por la historia, los primeros “contractualistas” constituyen otro punto de referencia en torno al análisis y estudio de las instituciones como baluarte del orden social y la convivencia pacífica de los asociados. De Hobbes a Rousseau, pasando por Locke, con las especificidades de cada uno de ellos, existe una mediana convergencia en cuanto a considerar que el contrato al que se someten las personas constituye el campo normativo que demarca las *reglas de juego* dentro de las que la libertad puede ejercerse y gozarse. La idea de la ley como el espíritu que gobierna los pueblos, presente en Montesquiev³, o la noción de igualdad a partir del cumplimiento de las normas, proclamada en los papeles federales – *federal papers* -, constituyen otro punto de referencia.⁴

La admiración de Tocqueville⁵ por la organización observada en la sociedad norteamericana a partir del equilibrio y control mutuo de los poderes estatales – *check and balance* -, la insistencia en la construcción de dispositivos legales acordes a la realidad de cada pueblo expuesta por John Stuart Mill para el caso inglés⁶ o por Juan Bautista Alberdi para las nacientes repúblicas latinoamericanas⁷, dan pauta de la importancia de los diseños institucionales en el desarrollo y explicación de diversos fenómenos sociales. Ya en nuestros días, Rawls (1970) señalará también que la Constitución Política es la exteriorización

² Si bien las recomendaciones aristotélicas observadas en obras como “La Política” o “La Constitución de los Atenienses” son en su mayor parte de carácter normativo, constituyen la base de lo que serán los principios esenciales de la ciencia política contemporánea.

³ Montesquiev. El Espíritu de las Leyes. Editorial Libertador. Buenos Aires, 2004

⁴ El Federalista. Fondo de Cultura Económica. México, 1998

⁵ Tocqueville, Alexis. La Democracia en América. Fondo de Cultura Económica. México, 2005

⁶ Stuart Mill, John. Consideraciones Sobre el Gobierno Representativo. Universidad Autónoma de Centro América. San José de Costa Rica, 1987

⁷ Alberdi, Juan Bautista. Fragmento Preliminar al Estudio del Derecho. Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1998

del acuerdo mínimo de convivencia que, asumido tras el *velo de la ignorancia*, permite alcanzar una sociedad justa y con libertades esenciales.

Sin embargo, y conforme se indicó al inicio del presente párrafo, es sólo a finales del siglo XIX que la escuela institucionalista se estructura como marco autónomo de pensamiento. Si bien en sus orígenes este enfoque pudo haberse afianzado en disciplinas como el derecho y la ciencia política – que pretendía su autonomía para esa misma época –, las principales ideas del institucionalismo se expandieron con rapidez al resto de campos y áreas de las Ciencias Sociales. Ya en el siglo XX, autores como Carl Friederich, James Bryce, Herman Finer, Samuel Finer, Gwendolyn Carter, entre otros, constituirán los referentes más citados (Peters, 1999: 15)

De acuerdo a la contextualización que precede, el institucionalismo tradicional puede ser caracterizado como una escuela en la que, desde lo teórico, se imprime un marcado énfasis hacia lo normativo; mientras que, en lo metodológico, procura situarse en la posición del “observador”; quien intenta describir y comprender en términos concretos el mundo que lo rodea y sus distintos fenómenos sociales. Así, para el institucionalismo clásico – por llamarlo de alguna manera – la finalidad del investigador será palpar la vigencia de la norma en la cotidianidad de los ciudadanos pues la correspondencia entre el “ser” y el “deber ser” determinará el grado de “buen gobierno” en el que se desenvuelve la sociedad.

Como consecuencia de lo dicho, en este enfoque se presenta una relación directa entre el valor, descrito a través de la ley, y el hecho observable en la realidad. Luego, la *performance* óptima será la que pueda generar coherencia entre lo normativo y lo fáctico. Así, al ser los actores asumidos como entidades determinadas por el contexto institucional en el que se desenvuelven, sus capacidades de negociación y acuerdo se ven eclipsadas al momento de plantear el análisis político y social. De allí que los supuestos implícitos en la corriente citada sean: (i) los individuos se hallan constreñidos y dirigidos por los arreglos institucionales previamente instaurados; y, (ii) los marcos regulatorios constituyen la exteriorización de lo que la sociedad asume como eficaz y justo para su común convivencia.

A pesar de la fluidez del argumento, una de las principales tensiones generadas dentro de la corriente institucionalista constituyó la noción de “buen gobierno” y su correlación con la normatividad que la fundamenta. En efecto, las discrepancias entre la visión anclada en la costumbre - *consuetudo inveterada* - propia de la tradición anglo-americana (Holmes, 1909), y la europea continental, centrada en el tenor de la ley positiva escrita, marcaron el punto de quiebre más evidenciable⁸. A consecuencia de ello, la primera se centró menos en el estudio de las instituciones políticas del Estado⁹, mientras que la segunda otorgó un fuerte énfasis a la noción de lo legítimo, vista como aquello que guarda relación a lo prescrito normativamente desde la esfera estatal.

En todo caso, se puede argumentar que el institucionalismo tradicional tiene una orientación *legalista*, a través de la que la ley y su injerencia en el desempeño de la actividad gubernamental son consideradas primordialmente. Por ello, para esta escuela de pensamiento ocuparse de las instituciones políticas era ocuparse de la legislación y de su estructura formal, aunque sin dejar de considerar a la norma como producto, tanto de la acción humana como de la realidad empírica (Peters, 1999: 21). Las corrientes suscitadas a inicios del siglo XX en Francia y, fundamentalmente, en Alemania (König, 1993), constituyen los referentes del desarrollo del institucionalismo tradicional europeo continental.

De otro lado, junto al normativismo ya expuesto, el institucionalismo tradicional se caracteriza por una fuerte orientación *estructuralista* en su construcción teórica. De allí que, si se considera a las instituciones como determinantes *ipso facto* de los desempeños de los actores, la posibilidad de predecir comportamientos sistémicos o individuales sea plausible a través del simple análisis de las instituciones formales que articulan los escenarios políticos. Bajo dicha perspectiva, variables de carácter cultural o incluso aquellas relacionadas con la articulación de estructuras institucionales informales (Dryzek, 1996)¹⁰ son inobservadas y reducidas a lo contextual y aleatorio.

⁸ Sobre la base de esta distinción Lijphart analiza la presencia o ausencia de restricciones al poder de las mayorías parlamentarias dentro de los regímenes democráticos. Al respecto, ver el Capítulo XII de, Lijphart, Arend. Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Editorial Ariel Ciencia Política. Barcelona, 2000.

⁹ A pesar de lo expuesto, en la tradición anglo americana existen trabajos en los que se considera el “buen gobierno” a partir del análisis de las instituciones estatales y sus rendimientos. En ese sentido, la producción académica de Woodrow Wilson y T.D. Woolsey son referenciales. Actualmente hay un retorno al estudio del Estado, sobre todo desde la vertiente del marxismo analítico, observable en los trabajos de Skocpol, Evans, Rueschmeyer; entre otros.

¹⁰ Sobre las dinámicas de operación de las instituciones informales y su tratamiento dentro del sistema político y social, se puede recurrir a, Dryzek, John S. “La lógica informal del diseño constitucional”, en Goodin, Robert (comp). Teoría del diseño institucional. Editorial Gedisa. Barcelona, 2003.Pags. 135 - 16

Además, dado que el institucionalismo tradicional observa y compara todo el sistema social y no instituciones en particular, se auto describe como *holístico*. Reafirma dicha caracterización el hecho de que para esta escuela el fenómeno político se observa entrelazado con variables socio - económicas y no de forma autónoma. Por ello, los principios rectores de tal corriente se centran en la inclusión y la complejidad de los diferentes segmentos de la sociedad, desechando la autonomía e independencia de los actores respecto a las estructuras y esferas políticas y sociales. Algunas de estas ideas serán retomadas posteriormente por las corrientes conductistas y sistémicas, de las que en ciencia política la propuesta por Easton (1965) constituye su referente.

Finalmente, y como consecuencia de lo anotado, el institucionalismo tradicional se caracteriza por ser *historicista*, al considerar una influencia mutua y de largo plazo entre sociedad y política. Como se observará en el párrafo siguiente, este es uno de los puntos nodales de tensión entre esta escuela - y algunos enfoques neo institucionales ¹¹ y las argumentaciones a-temporales provenientes de la tradición del elector racional, concentrada en la búsqueda de maximización de beneficios individuales a partir de preferencias generadas y definidas *ex ante* por parte de los actores (Hinich y Münger, 2002)

Los cambios suscitados en el entorno internacional a raíz de la Segunda Guerra Mundial y la paulatina mutación de algunas disciplinas, como la economía y la psicología, constituyen el telón de fondo para el surgimiento de las primeras críticas al enfoque institucional. Así, el punto neurálgico de las apelaciones presentadas se centró en señalar que un análisis limitado a la estructura jurídico - normativa tiende a ocultar tanto determinados rasgos informales de la política como la forma que asumen las específicas interacciones suscitadas entre los actores. En ese plano, los detractores del institucionalismo concluirán diciendo que el excesivo apego al formalismo y a la "letra muerta de la ley" - plasmado en interpretaciones de carácter exegético - dan lugar a

¹¹ El enfoque del nuevo institucionalismo histórico será el que con mayor atención se dedique a la argumentación teórica relacionada a la influencia de los antecedentes y cristalizaciones institucionales sobre resultados políticos específicos posteriores. Un análisis explícito de dicha línea investigativa así como de sus principales estrategias de exploración se halla en, Lieberman, Evan S. "Causal inference in historical institutional analysis. A specification of periodization strategies". en *Comparative Political Studies*. Vol 34, No 9, November 2001. Pags. 10011 - 1031. Desde la economía, los trabajos de Douglas North son también seminales en la comprensión de las relaciones entre historia, instituciones y rendimientos políticos y sociales. Al respecto, North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México, 1995

interpretaciones poco realistas y con limitada capacidad de demostración empírica¹².

De otro lado, los ataques contra el institucionalismo se orientaban hacia su pretensión de constituirse en un constructo teórico de amplia y difusa capacidad explicativa de la realidad. Dado que el factor causal para mensurar al “buen gobierno” estaba provisto por la relación directamente proporcional entre diseño institucional y acción humana, una de las críticas fuertes consistió en señalar que el enfoque era aplicable solamente a sociedades desarrolladas y con instituciones políticas plenamente consolidadas¹³. De esta forma, a la vez que se evidenciaban las limitaciones del carácter holístico del institucionalismo se ponía en el centro del debate el estudio de aquellos sistemas políticos en los que el divorcio entre lo prescrito y lo observado es evidente. (Peters, 1999: 23)

Concomitantemente a las objeciones apuntadas, el institucionalismo clásico peca tanto por la ausencia relativa de comparación de casos al momento de encarar el estudio de las estructuras políticas como por la carencia de un enfoque analítico de las instituciones sometidas a observación y explicación. A pesar de que se puede hablar de una *proto* teoría nacida en esta época, al prescindir del método comparado los institucionalistas omitieron la fuente más importante de generación de constructos teóricos rigurosos y verificables (Dogan y Polasey, 1990; Peters, 1997; Anduiza, Crespo y Méndez, 1999).

Como consecuencia del escenario descrito, el institucionalismo y sus seguidores empiezan a perder estelaridad dentro de la discusión académica y, sobre todo, en el debate en torno a la posibilidad de establecer Ciencias Sociales con un mayor nivel de rigurosidad y precisión. De allí en más, tanto la búsqueda de una validación formal de los resultados alcanzados en la investigación científica como la capacidad de predecir a partir de ellos, serán el punto central

¹² Uno de los referentes de dicha concepción centrada en la comprensión de la realidad únicamente a partir de lo que dice y declara el derecho es Hans Kelsen. Al respecto se puede recurrir a, Kelsen, Hans. *Teoría general del estado*. Editora Nacional. México, 1950. Para una elaboración más rigurosa de la teoría kelseniana, ver Kelsen, Hans *Teoría pura del derecho*. Editorial de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 1999

¹³ La objeción citada se observa cotidianamente en la gran mayoría de los países de América Latina. El divorcio entre lo prescrito institucionalmente y las verdaderas prácticas y códigos de comportamiento cotidiano de nuestras sociedades constituyen por tanto un espacio de reflexión aún por ser analizado y debatido. Un trabajo que aborda dicha temática desde la perspectiva del respeto a derechos fundamentales de las personas se encuentra en, Méndez E., Juan, Guillermo O’Donnell y Pablo Sérgio Pinheiro (comp). *La (in) efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Editorial Paidós. Argentina, 2002

del debate académico. Ante tales hechos, los desarrollos alcanzados por la teoría del precio y la posibilidad de implementar modelos matemáticos formalmente demostrables harán expedito el campo para que, a partir de la segunda mitad del siglo XX, la economía pase a constituirse en el referente de las Ciencias Sociales

3.- Revolución conductista y hegemonía de la elección racional.

Como se mencionó, para los años cincuenta y sesenta - sobre todo en la tradición norteamericana - alcanza su punto de efervescencia la discusión en torno a la efectiva capacidad explicativa y, sobre todo, a la real condición científica del conjunto de disciplinas y áreas de estudio que giran alrededor de las Ciencias Sociales. El debate que se planteaba por ese entonces circulaba en torno a saber si cabía etiquetar bajo el término de "ciencia" a lo que se estaba investigando y trabajando, o si había que limitarse a generar actividades académicas orientadas a agregar construcciones discursivas, analizar casos específicos y proveer conclusiones no generalizables¹⁴.

En esa búsqueda de otorgar mayor rigurosidad a los planteamientos provenientes de las Ciencias Sociales, los teóricos de la elección racional (Becker, 1986) y en menor medida los del conductismo y el análisis sistémico (Easton, 1953) se obstinaron en generar ciertos supuestos a partir de los que se posibilite predecir los comportamientos de los individuos. Para alcanzar dicho objetivo se impusieron dos retos fundamentales; de un lado, elaborar un conjunto de constructos lo suficientemente sólidos a partir de los que se dé forma a una teoría política contrastable empíricamente¹⁵; y, de otro, recurrir a métodos e instrumentos de investigación rigurosos y de alto contenido matemático y estadístico. Así, sobre todo desde la tradición del elector racional, surgirán las teorías analíticas (Hinich y Münger, 2002) y las aplicaciones a la ciencia política de la teoría de juegos (Von Neumann y Morgenstern, 1944), tanto en su versión paramétrica como en los posteriores modelos dinámicos.¹⁶

¹⁴ Dentro de la discusión epistemológica y de metodología en Ciencias Sociales una de las grandes divisiones se centra en el alcance del conocimiento que provee la investigación científica. De un lado están aquellos que declaran que la actividad investigativa debe estar encaminada a un conocimiento específico y particular a través de la interpretación; y, de otro, están los que asumen que los resultados observados deben tener la capacidad de generar inferencias descriptivas y/o explicativas. Un análisis profundo de la tensión planteada se puede hallar en, King, G., Keohane, R. y Verba, S. *Designing Social Inquiry*. Princeton University Press. Princeton, 1994. Pags. 36 - 41

¹⁵ De donde surgirá la corriente de la teoría política positiva, entre cuyos exponentes se puede citar a Kenneth Arrow, Peter Ordeshook, Melvin Hinich, Joseph Colomer, entre otros.

¹⁶ Una descripción de la teoría de juegos con aplicaciones a las ciencias sociales se puede hallar en, Shubik, Martín. *Teoría de Juegos en las Ciencias Sociales*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

Como se anotó, la primera de las disciplinas sociales que logró alcanzar con mediana claridad los objetivos formales planteados fue la economía, esencialmente a partir de la vertiente microeconómica relacionada con la teoría del precio (Riker, 1980). De hecho, la relación oferta – demanda, la asignación y distribución de bienes y servicios a partir de dicha interacción y la función informativa del sistema de precios en el mercado tuvieron pretensión de validez al haber sido demostradas empíricamente. Por ello, los supuestos epistemológicos del individualismo metodológico incorporados en la teoría del precio y correlacionados con el enfoque de la elección racional, no sólo que se expandieron en esta área del saber sino que constituyeron referentes para la construcción de paralelismos aplicables al resto de disciplinas.

De esta forma, las Ciencias Sociales de mediados del siglo XX, y particularmente la ciencia política, se enfrentaron al inevitable giro teórico propiciado desde la visión de la economía neo clásica¹⁷. De alguna manera, la pálida *performance* generada por la ciencia política en cuanto a su precisión para explicar y predecir la realidad social¹⁸ llevó a que a partir de la época se desencadene un período de “economización” que no puede ser atribuido solamente a esta disciplina sino que inundó la mayoría de disciplinas relacionadas. De hecho, salvo casos aislados como el del politólogo William Riker, buena parte de los avances propiciados en los estudios políticos de mediados del siglo pasado provienen de economistas. Nombres como los de Buchanan, Tullock, Brennan, Arrow, Downs, entre otros, son un referente de lo afirmado.

En términos generales, la escuela conductista y sobre todo la de la elección racional, anclarán sus bases alrededor de una serie de posibles características que son descritas a continuación, y que servirán para establecer contraposiciones –

¹⁷ La variación epistemológica y de enfoque suscitada responde también al contexto político y económico de la época. Los efectos de la Segunda Guerra Mundial y el proceso de reestructuración de las relaciones entre los países hicieron volver la mirada, a nivel macro, más hacia los economistas que hacia politólogos y abogados, como había sido frecuente hasta ese momento. En el caso de América Latina, no obstante, los estudios relacionados con ciencia política, sociología y otras disciplinas se centraron en temáticas que en esos momentos eran propias de la coyuntura de estos países. De ellas, cito a los trabajos sobre la aplicabilidad de las estrategias de desarrollo propiciadas por la CEPAL, los populismos, la emergencia de dictaduras militares y, más hacia fines de los setenta e inicios de los ochenta, la búsqueda de mecanismos eficaces para retornar a regímenes democráticos. Una reseña de las trayectorias de la ciencia política en América Latina se lo puede apreciar en el compendio de artículos de la Revista de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile en su volumen de aniversario 25. Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. Santiago, 2005

¹⁸ Por esta ausencia de capacidad predictiva, Riker calificó a la ciencia política como la “ciencia triste”. Una argumentación relativa a los objetivos de la disciplina desde diferentes enfoques puede hallarse en, Ordeshook, Peter y Kenneth, Shepsle. *Political Equilibrium*. Kluwer – Nijhoff Publishing. Boston, 1980

hacia el final del trabajo – con las ideas formuladas tanto por el institucionalismo tradicional como por la nueva corriente de análisis de las instituciones. En primer lugar, y como se ha mencionado en párrafos anteriores, el conductismo y la elección racional se centraron en la *construcción de una teoría rigurosa -cercana a las ciencias exactas y naturales- en la que la implementación de instrumentos metodológicos formales y el establecimiento de modelos matemáticos para la explicación y predicción de los eventos humanos es prioritario.*

Dentro de la escuela conductista, los estudios de política comparada parten de una aproximación estructural –funcionalista, en la que el sistema político- y las sociedades en general - se define tanto por el conjunto de funciones que debe desempeñar como por los mecanismos a través de los que las demandas se procesan. De esta forma, la comparación se verifica al establecer cuáles son las estructuras que procesan los requerimientos del “entorno” y la eficiencia con que se genera dicha gestión. Así, la funcionalidad y el “buen gobierno” se enmarcan en (i) el reclutamiento de preferencias y su articulación alrededor de intereses específicos, (ii) la elaboración de reglas y su posterior aplicación, (iii) la adjudicación de resultados o valores entre las distintas agregaciones de preferencias¹⁹; y, finalmente, (iv) los mecanismos de comunicación política necesarios para operacionalizar dicha secuencia (Almond y Coleman, 1960; Almond y Powell, 1967).

En esencia, la visión conductista nos remite a un modelo sistémico de análisis de demandas sociales – inputs – y resultados políticos – outputs – bajo el que la vida de la *polis* se explica en función de determinadas características individuales – sobre todo psicológicas – que, validas de estructuras diferenciadas, permiten el desarrollo de las sociedades (Peters, 1999: 28). Así, el conductismo sienta las bases de un desarrollo teórico que alcanzará su plena vigencia a partir de las formulaciones generales dadas en la escuela de la elección racional, aunque con una variación sustancial: para esta última el comportamiento político no hallará explicación en los atributos psicológicos y sociales del individuo sino mas bien en sus motivaciones y cálculos realizados a partir de la ecuación

¹⁹ Uno de los autores referenciales en este enfoque es David Easton, para quien el sistema político tiene como objetivo específico la “asignación arbitraria de valores”. Al respecto se puede acudir a Easton, David. Esquema para el análisis político. Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1999. Dentro del enfoque estructural – funcionalista cito a Almond, G.A. y J.S. Coleman. Politics in developing countries. Princeton University Press. Princeton, 1960; y, Almond, G.A. y G.B. Powell. Comparative Politics: System, Process and Policy. Little, Brown. Boston, 1978

En el caso de los trabajos desarrollados desde el conductismo y sus afines, el *enfoque sistémico* se encuentra presente en la reflexión y presentación de resultados. Si para el institucionalismo tradicional la vida política se sustentaba en las leyes y los aparatos estructurales de reducción de conflictividad, en el conductismo el énfasis se centró en las demandas - insumos – dirigidas desde la esfera socio - económica hacia el sistema político. La gran crítica planteada a esta visión radica en la omisión analítica de las interacciones planteadas por los actores al interior de la arena política. De hecho, desde esta perspectiva lo que sucede en el escenario de las negociaciones e intercambios políticos, visto como el espacio de intermediación de demandas sociales, constituye un espacio inexpugnable y desconocido: una caja negra de generación de valores – black box.²⁰

Frente a la crítica citada, la escuela conductista replicará señalando que, para efectos de análisis y explicación de las elecciones políticas adoptadas, el juego político que se da dentro de las instituciones formales revela muy poco y sesga las conclusiones. Por el contrario, enfatiza que la mejor comprensión de la realidad se la puede extraer del estudio de los indicadores hallados en el entorno socio – económico. Por tanto, asume que economía y sociedad determinan la política y no, como propugnaba el institucionalismo, que existía una interdependencia entre esas variables. Así, para el conductismo hay predilección por el estudio de determinadas facetas del comportamiento de los actores en desmedro del desentrañamiento del análisis de las formas que asumen las dinámicas y negociaciones suscitadas dentro del gobierno.

Retomando la atención hacia la tradición del elector racional, es necesario relieves el supuesto clave de dicha posición teórica y que consiste en la observación de los actores políticos como maximizadores racionales de utilidad, indiferentes a la capacidad modeladora de las instituciones; y, por tanto, determinados por lógicas puramente individualistas de comportamiento. Lo dicho se hará palpable cuando Anthony Downs (1957) afirme que los políticos

²⁰ El concepto de caja negra – black box – será retomado por Tsebelis para referirse a la imposibilidad de conocer las lógicas de operación interna de los sistemas judiciales. Al respecto se puede recurrir principalmente al capítulo 10 "Judiciary and bureaucracies" de, Tsebelis, George. *Veto players. How political institutions work*. Princeton University Press. Princeton, 2002.

maximizan su utilidad buscando ser reelegidos, por lo que las plataformas de los partidos y las políticas de gobierno en lugar de ser los fines *per se* de la política se convierten en simples medios para lograr la reelección²¹.

En contraposición al institucionalismo tradicional, la escuela de la elección racional se caracteriza entonces por su *sesgo anti normativo*. En ese sentido, el dejar de lado el nivel prescriptivo le permite realizar indagaciones más cercanas a la “política real”, buscando establecer y observar lo que efectivamente hacen los actores dentro del escenario político, cuáles son sus cálculos y estrategias de acción y cuáles los fines que persiguen.. Por ello, en el plano analítico este enfoque implica un *divortium* entre los valores y los hechos fácticos; entre el componente ético de la política y las prácticas dadas en la arena de la negociación y el acuerdo. De hecho, para la elección racional esa diferenciación hará posible construir una verdadera ciencia política, sin sesgos y objetiva; dejando a la teoría y la filosofía política la discusión normativa y deontológica.

En este punto cabe realizar una aclaración que parece pertinente. Señalar que la tradición del elector racional implica dejar de lado la referencia a lo normativo implica argumentar que desde esa visión el conjunto de arreglos institucionales en los que se enmarca la acción individual es considerado como un factor exógeno al análisis. Vale decir, que se lo asume como un elemento externo que no afecta al análisis y que puede ser controlado, en términos de estrategias investigativas. Sin embargo, no implica señalar que la escuela de la elección racional no mantenga un marco referencial de carácter normativo para la elaboración de su construcción teórica; por el contrario, allí está la base de su hegemonía y, a la vez, el blanco de sus principales críticas.

Dado que las dinámicas políticas, sociales o económicas se desarrollan bajo estrategias individuales referidas por el cálculo de la función de utilidad y la relación costo/beneficio, la escuela del elector racional asume como presupuesto normativo que los modelos desarrollados aplican igualmente para todas las personas que sean sometidas a estudio. Así, las decisiones, reglas, y preferencias son estables sobre el tiempo y son similares entre la gente (Stigler y Becker, 1977: 76). Dicho supuesto es de carácter normativo e impide la posibilidad de falsación

²¹ Downs, Anthony. *An economic theory of democracy*. Harper & Row. Nueva York, 1957

de la teoría pues su universalismo puede explicar todo, independientemente de otro tipo de factores institucionales, culturales o económicos bajo los que se desarrollen los hechos sujetos a análisis²². En este sentido, la escuela del elector racional y el marxismo comparten la misma crítica.

Como consecuencia de lo apuntado, la teoría de la elección racional orienta el estudio de la realidad a partir de la recurrencia al *individualismo metodológico*, en base al que la observación y el análisis deben centrarse en el comportamiento de los actores y de sus preferencias²³. Sobre dicha premisa las estrategias investigativas radicarán en desagregar los fenómenos sociales cuanto sea posible, para luego examinarlos analíticamente y, finalmente, intentar establecer las cadenas de eventos que articuladas entre sí dan lugar a un hecho mayor (Little, 1991). Bajo la misma lógica, un mecanismo alternativo constituye la narración sistemática de sucesos específicos – *analytic narratives* – para a partir de los resultados obtenidos intentar construir inferencias descriptivas o explicativo – causales (Steel, 2003; Geddes, 2004)

Sin embargo, las estrategias investigativas y de exploración científica expuestas no constituyen patrimonio exclusivo de la tradición del elector racional. De hecho, existe un relativo consenso en señalar que el análisis de la realidad a partir de la observación del individuo constituye la forma más clara de capturar y aprehender los hechos sujetos a examen. Tal es la extensión y seguidores que ha alcanzado el individualismo metodológico que aún las corrientes del nuevo marxismo – denominadas analíticas – no dudan en argumentar que el foco de atención de la ciencia política y de las disciplinas sociales en general se halla orientado por las dinámicas y comportamientos de los individuos y solamente de ellos (Elster, 1990).²⁴

En relación al tratamiento que reciben los procesos de toma de decisiones públicas en la escuela del elector racional – y que se expresa en la variante del *public choice* – el argumento central indica que los resultados colectivos son la

²² Un análisis exhaustivo de los principales argumentos y supuestos de la escuela de la elección racional así como las críticas provenientes dentro de la misma tradición y desde enfoques diversos se puede encontrar en, Green, Donald P. y Ian Shapiro. *Pathologies of Rational Choice*. Yale University Press. New Haven and London. 1994

²³ Dentro de la visión más ortodoxa de la elección racional, las preferencias se conforman *ex ante*, por lo que el aparato institucional y factores de carácter social o cultural deben ser tratados como simple “contexto” alrededor del que cada actor desarrolla sus actividades políticas. .

²⁴ Elster, Jon. *Tuercas y tornillos*. Editorial Gedisa. Barcelona, 1996

consecuencia de la cristalización de preferencias individuales específicas. En este sentido, Buchanan y Tullock (1962:13) argumentan que la acción colectiva no es otra cosa que la actividad de individuos que eligen alcanzar sus objetivos de forma colectiva, antes que individualmente. En forma similar, Riker y Ordeshook (1973) señalarán la imposibilidad de que la sociedad como tal posea preferencias autónomas, por lo que debe existir una remisión irreversible a las estrategias de cada actor.

Finalmente, en la perspectiva analizada los arreglos institucionales se *performan* y operan como simple “contexto” alrededor del que se da la búsqueda de fines y metas individuales. De allí que la configuración de las preferencias de los actores se verifique *ex ante*, adquiera características utilitarias solo restringidas por el intercambio mantenido con otros actores y, en definitiva, se asuma a las reglas como elementos contingentes del supuesto de maximización de preferencias - ordenadas de forma transitiva e independientemente de las metas específicas de cada actor (Riker, 1990: 173) -. Este elemento es quizás el de mayor trascendencia al momento de establecer diferencias y puntos de tensión entre la tradición del elector racional y los enfoques neo institucionalistas que a continuación se indican.

4.- El “resurgimiento” de las Instituciones.

La corriente del nuevo institucionalismo surge a inicios de la década de los ochenta del siglo pasado, entre otras causalidades, como una respuesta a las falencias que se habían detectado en la teoría de la elección racional. Fundamentalmente, los nuevos institucionalistas señalan que los arreglos institucionales tienen capacidad de incidencia en el comportamiento de los actores, por lo que sus preferencias pueden ser variadas y modeladas en el tiempo. Además critican el excesivo utilitarismo del *rational choice* más ortodoxo que asume la imposibilidad de que los individuos actúen fuera del cálculo costo/beneficio sin caer en acciones “irracionales”²⁵

De otro lado, las críticas del nuevo institucionalismo se concentran en la limitante analítica de la elección racional en cuanto al campo de observación de

²⁵ Una acción es racional cuando sus objetivos son perseguidos por medios que son eficientes y efectivos para alcanzarlos. Al respecto se puede consultar el clásico trabajo de, Olson, Mancur. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Harvard University Press. 1971

los fenómenos sociales. Dicha tradición circunscribe la racionalidad de la acción a los escenarios específicos en los que se desarrollan los individuos, con independencia de factores de carácter cultural e histórico (Skocpol, 1992) que les preceden y que generan influencia en el proceso de toma de decisiones. En ese sentido, la propuesta neo institucional se centra tanto en la *adaptación de las preferencias individuales a las estructuras institucionales como en la capacidad de estas últimas para generar resultados sociales diversos a los objetivos de maximización de bienestar propuestos por los actores.*

Para autores como James March y Johan Olsen (1984), a quienes se puede considerar como referentes de la nueva tradición institucional, el conductismo peca también por su exacerbado *contextualismo*, manifestado en la subordinación del fenómeno político a circunstancias económicas y sociales, como el crecimiento, la estructuración de clases sociales y los clivajes²⁶. Esta dependencia de la política respecto a la economía y la sociedad busca ser redefinida en el nuevo institucionalismo al prescribirse que *sociedad, Estado²⁷ y diseños normativos tiene una mutua dependencia, generando interacciones que se afectan tanto por la actuación de los actores como por las limitaciones impuestas por las reglas y dispositivos constitucionales a las que éstos se ven sometidos.*

Como se ha mencionado a lo largo del trabajo, el nuevo enfoque institucional busca dejar de lado el reduccionismo de las escuelas de la elección racional y del conductismo al momento de analizar el comportamiento colectivo. De hecho, para esos enfoques las decisiones colectivas no son más que agregación de preferencias individuales y, por tanto, basta con analizar las interacciones entre los individuos para hallar explicación de lo que se asume como decisión política a nivel organizacional. *Contrariu sensu*, en la visión neo institucional se dirá que *las decisiones y preferencias individuales de las personas variarán en su contenido dependiendo de los marcos institucionales en los que se actúe. Por ello, la desagregación del comportamiento colectivo en componentes menores no dejaría espacio para ningún impacto apreciable de las*

²⁶ Los clivajes son escisiones o cortes suscitados al interior de una sociedad determinada. Su fundamentación puede ser de carácter territorial, de composición étnica, de diversidad cultural o de preferencia religiosa. Al respecto los trabajos de Lipset y Rokkan (1967; 1992) son seminales.

²⁷ El "retorno" al estudio del aparato estatal como factor clave dentro del estudio de la política puede ser observado en, Evans, P.B., Rueschmeyer, D. y Skocpol, T. *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press. Cambridge, 1985

En relación a la carga utilitarista planteada por la teoría de la elección racional, la vertiente neo institucional criticará que se valoren las decisiones por lo que producen al individuo, cuando aquéllas pueden representar ciertos valores intrínsecos. Por ello, se dirá que *actuar dentro de una estructura institucional implica asumir compromisos diferentes a los estrictamente personales, dado que se desconoce lo que será beneficioso para el actor en el futuro; así, el proceso de toma de decisiones es observado como prospectivo*. En dicha lógica, si se considera además que no hay información completa respecto a cómo actuarán los otros individuos²⁸, es plenamente razonable que para tomar decisiones las personas se apoyen más bien en criterios institucionales establecidos que en el intento de maximizar su beneficio particular. (Peters, 1999: 34).

En cuanto al papel de la historia en el progreso social, el nuevo institucionalismo marca también diferencias frente a la visión estructural - funcionalista del conductismo, que asume que las sociedades van de formas más elementales de organización política a otras más complejas y avanzadas en virtud del devenir histórico. Frente a ello, la crítica se dirigirá en contra del excesivo determinismo que sobrevalora la historia como un eficiente proceso que avanza hasta la consecución de cierto equilibrio (March y Olsen, 1984). En respuesta, el nuevo institucionalismo *otorga menos funcionalidad al factor histórico, dando por sentado que los procesos políticos son más difíciles y complejos de analizar de lo que se considera bajo los supuestos conductuales*.

Finalmente, el nuevo institucionalismo se opone a la tradición instrumentalista ortodoxa de la elección racional en lo referido a la naturaleza *consecuencialista* del análisis allí propuesto. En ese plano, la crítica señalará que recurriendo a esa estrategia de observación se deja al margen el estudio de los procesos políticos (Little, 1991; Steel, 2003) que son los que en definitiva dan lugar a resultados políticos particularizados. En ese plano, *el nuevo institucionalismo analiza la vida política como fruto de las complejas*

²⁸ Respecto a la necesidad de subsumir las preferencias plenamente individuales en favor de aquéllas asumidas colectivamente, vía Instituciones, una argumentación válida se encuentra en la ilustración del “velo de la ignorancia” y la “posición inicial” ofrecida por la teoría contractualista de John Rawls. Para un análisis amplio de dicha postura teórica se puede acudir a, Rawls, John. Teoría de la Justicia. Fondo de Cultura Económica. México, 1997.

interacciones socio económicas, simbólico – ritualísticas (Bagehot, 1928) y *emocionales suscitadas dentro de un proceso político de toma de decisiones* enmarcado en normas y reglas de comportamiento que generan cierto equilibrio entre los actores sociales. Sobre la noción de equilibrio institucional volveré en el párrafo siguiente.

5.- Instituciones, preferencias y procesos de decisión. Algunos apuntes sobre los equilibrios inducidos.

A partir de la descripción dada respecto al nuevo institucionalismo y su contraposición con varios de los supuestos teóricos de la elección racional y el conductismo, hay varios puntos nodales en los que se puede observar de mejor forma la aplicabilidad y pertinencia del estudio de las instituciones políticas. De ellos, la posibilidad de alcanzar equilibrios y tornar más viables los procesos de toma de decisiones son algunos de los más relevantes. Previo a analizar los fundamentos de dichas ventajas analíticas, conviene señalar algunas aclaraciones finales en torno a la concepción de lo que es una institución en la corriente teórica aludida.

Latu sensu, una institución constituye un rasgo estructural y/o la forma de gobierno de un tejido social (Peters, 1999: 36), por lo que puede ser formal, como las legislaturas (Mc Cubbins y Sullivan, 1987; Shepsle y Weingast, 1995; Tsebelis y Money, 1997) y los ejecutivos (Laver y Schofield, 1990); o informal, como una red de organizaciones interactuantes (Knoke y Laumann, 1987; Rhodes, 1988, 1997). Por ello, una institución trasciende a los individuos, implica interacciones pautadas entre grupos y permite así alcanzar niveles sub óptimos de estabilidad²⁹. De allí que las instituciones restrinjan en cierto modo el comportamiento de sus miembros³⁰ y den lugar a cristalizaciones y equilibrios inducidos (Shepsle, 1986).

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, en el conductismo y la

²⁹ En política la posibilidad de equilibrios de largo plazo es prácticamente nula, por lo que el futuro está librado a la forma en que las estrategias y alternativas se presenten dentro de coyunturas políticas específicas.

³⁰ El concepto de institución varía en función de la disciplina y el sustento teórico que articule el análisis y la reflexión académica. Dentro de la ciencia política existen algunas líneas argumentativas que enfatizan el estudio de las estructuras institucionales en íntima relación con las estrategias individuales de actores racionales. Así, una fusión entre instituciones y *rational choice* marca la pauta de posibles acercamientos entre las dos tradiciones. Un trabajo seminal en esta corriente es el de, Tsebelis, George. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. University of California Press. Berkeley. 1990

elección racional son las preferencias de los individuos las que priman para el análisis de la sociedad. Para ello, se han diseñado un complejo conjunto de modelos y formalizaciones matemáticas de alto rigor académico pero que, tarde o temprano, se enfrentan con una pregunta de difícil resolución: al momento de tomar decisiones de carácter político, ¿cómo se puede alcanzar equilibrio entre preferencias individuales surgidas de un conjunto de actores racionales, egoístas, y que maximizan por separado sus propios beneficios?

Ante tal planteamiento, el teorema de la imposibilidad de Arrow (1963) proporciona una lapidaria contestación en la que se demuestra la ausencia de mecanismos de agregación de preferencias que armonicen los deseos de *todos* los participantes en una acción colectiva.³¹ No obstante, en política como en el resto de las esferas de la vida social, es necesario alcanzar cierto grado de estabilidad, aún a costa de incluir o excluir sistemáticamente determinadas preferencias (Riker, 1991: 542). Para ello, las estructuras institucionales constituyen un marco propicio para inducir al equilibrio y, a la par, para propiciar escenarios dentro de los que las estrategias de los actores se desarrollen con cierto nivel de compromiso³² y certeza.

La valía de las instituciones y de su estudio está dada entonces porque a través de ellas se pueden alcanzar *equilibrios inducidos estructuralmente* (Shepsle, 1989; North y Weingast, 1989); es decir, un conjunto de acuerdos a través de los que determinadas preferencias se ven cristalizadas en dispositivos normativos. Lo dicho implica señalar que el equilibrio alcanzado – el conjunto de puntos en el que el *statu quo* no puede ser derrotado, en términos de Tsebelis (2002) – es el resultado de la agregación de determinadas preferencias individuales a costa de la exclusión de otras. Por ello, la inducción a la que se hace referencia debe ser entendida como transitoria y susceptible de variaciones,

³¹ La única forma de dejar de lado el problema planteado, y los ciclos políticos que de allí se derivan, es la toma de decisiones a través de un único actor con autoridad – el caso del dictador -. Al respecto, Arrow, Kenneth. *Social Choice and Individual Values*. New Cork. Wiley, 1951

³² Las asimetrías en el acceso a la información y factores temporales que modifican el proceso de toma de decisiones conllevan a que dentro del mercado político, como también en el económico, los “contratos perfectos” - aquellos en los que las posibilidades de contingencias o incumplimiento se ven reducidas a su mínima expresión - sean prácticamente imposibles. Frente a ello, las instituciones desempeñan un papel clave, al servir como catalizadores de *compromisos creíbles* (Shepsle, 1991) entre las partes. Al respecto, Shepsle, Kenneth. “Discrecionalidad, instituciones y el problema del compromiso del gobierno”, en *La nueva economía política: racionalidad e instituciones* Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (comp). Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, 1998. Pp. 113 – 138. Un abordaje del compromiso a partir de una visión amplia de la elección racional y el individualismo metodológico se encuentra en, Elster, Jon. *Ulises y las sirenas*. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad. Fondo de Cultura Económica. México, 1989.

propias de las dinámicas halladas en la arena política.

De lo expuesto se colige que en política es imposible alcanzar equilibrios duraderos, tanto a nivel de los deseos individuales como en el campo de las estructuras institucionales. Así, la diferencia entre estas perspectivas, que en realidad constituyen distintos momentos de un mismo fenómeno, estará marcada simplemente por el hecho de que la revelación de las debilidades del equilibrio en el campo institucional se da probablemente luego de un proceso más largo que en el caso de las preferencias individualmente planteadas. Con ello, se podría decir que las instituciones se observan mejor como *preferencias congeladas en el tiempo* (Riker, 1991: 545).

Dado que la *performance* de la política se observa mejor en los intercambios suscitados entre actores, en la influencia que sobre el comportamiento de aquéllos ejercen los diseños institucionales y en la habilidad de los políticos para explotar la transitoriedad de los equilibrios alcanzados; el estudio de dichos fenómenos encuentra en el enfoque del nuevo institucionalismo³³ un espacio amplio de interpretación y análisis, acaso menos sesgado que en el proveniente de la elección racional y el conductismo. De allí que lo aquí argumentado constituya una defensa del “retorno” de las instituciones como campo fértil de exploración académica y de explicación de los complejos *sentidos* generados en el campo de la política.

Por tanto, un acercamiento entre la racionalidad maximizadora de los individuos y el estudio de las influencias ejercidas por los incentivos selectivos impregnados en las instituciones permitiría establecer de mejor forma cómo funcionan y qué producen – *outcomes* – los sistemas políticos modernos (Morgenstern, 2002). La riqueza de la construcción teórica planteada, sumada a una fuerte verificación empírica que sea capaz de generar inferencias descriptivas y/o causales (King, Keohane y Verba, 1994) vía comparación de casos, permitiría abrir espacios para una ciencia política con mayor campo de interpretación y con espacio para la recepción de aportes provenientes de disciplinas afines.

³³ Al hablar de nuevo institucionalismo, sobre todo en ciencia política, utilizo el término en forma genérica, a efectos explicativos; sin embargo, existen al menos siete líneas de investigación que se disputan la hegemonía al interior de la escuela en mención. Entre ellas cito a las siguientes: (i) institucionalismo normativo, (ii) institucionalismo de elección racional, (iii) institucionalismo sociológico, (iv) institucionalismo histórico, (v) institucionalismo empírico, (vi) institucionalismo internacional; y, (vii) institucionalismo social. La clasificación expuesta se realiza a partir de la descripción constante en, Peters, Guy B. El nuevo institucionalismo. (obr. cit.).

Como se mencionó al inicio del trabajo, el neo institucionalismo no es una escuela plenamente consolidada a la fecha. Arduos trabajos e intercambio de opiniones son frecuentes en la búsqueda de certezas y consensos. No obstante, las disputas inter y entre disciplinas están a la orden del día y, desde luego, la ciencia política no es ajena a ellas. De otro lado, la crítica a la ortodoxia del *rational choice* debe ser entendida precisamente así, como un cuestionamiento no a la esencia de la teoría sino a aquella visión más estricta y que pretende aislar del análisis todos los factores que no sean las preferencias individuales. En otras palabras, lo que se desafía es la concepción que señala que, independientemente de la interacción entre actores, no existen factores externos al individuo que influyeran en el proceso de toma de decisiones suscitado dentro de la arena política.

En este sentido, la propuesta desde el neo institucionalismo en ciencia política podría ser argumentada de la siguiente forma: existe un conjunto de arreglos institucionales de diverso orden que, a la vez que demarcan el escenario dentro del que los actores políticos establecen sus estrategias, incide en las decisiones que éstos asumen respecto a la consecución de sus objetivos particulares. Por ello, la corriente neo institucional propone una *racionalidad acotada* de los individuos, permitiendo de esta forma balancear y otorgar el peso que corresponde a cada factor explicativo de los distintos fenómenos políticos.

De otro lado, y contrariamente a lo que se suele pensar, este enfoque no deja de lado ni minimiza la influencia de factores relacionados con determinados códigos de comportamiento cotidiano de las personas ni con variables de carácter cultural. Simplemente considera que las instituciones conviven con ellos y que existen relaciones de interacción entre estos factores que son las que podrían dar explicación a algunos de los fenómenos políticos y sociales. De hecho, el estudio de las instituciones informales (Dryzek, 1996) es uno de los campos de interés del nuevo institucionalismo en ciencia política y cuenta con una amplia producción científica.

En ese plano, la interpretación de lo que es un arreglo normativo y los alcances que éste ofrece debe ser realizada tomando en consideración el tipo de institución que se está analizando y observando. Dentro de la realidad no todos los diseños institucionales son iguales y, por ello, las lógicas y dinámicas internas

de los actores varían a partir del contexto en el que se encuentran operando. El nuevo institucionalismo ofrece por tanto una serie de variaciones, acorde a la temática e inclusive a la disciplina, que permiten adaptar el marco teórico a lo que se pretende investigar. A efectos de alcanzar una mayor uniformidad dentro de este enfoque, como también sucede en otros constructos teóricos, es imprescindible impulsar la investigación empírica y la difusión de hallazgos.

Finalmente, espero haber tenido éxito al transmitir la idea de que la visión neo institucional no constituye simplemente un ropaje de moda del institucionalismo tradicional. Aquí lo que se ha buscado argumentar es que existen arreglos institucionales que actúan como reglas, como conjuntos de incentivos positivos y negativos, alrededor de los que los actores van desarrollando sus estrategias. Si bien las instituciones tienen incidencia sobre las acciones de los individuos, en este enfoque no se asume una irrestricta adaptación de los actores a los constreñimientos de la norma, tal cual lo señalaba el institucionalismo tradicional. La posibilidad de observar con mayor claridad tanto a los individuos como a las interacciones que éstos puede generar con normas, entorno y otros factores, constituyen el aporte principal y la riqueza ofrecida desde la perspectiva aquí expuesta.

6.- Instituciones en América Latina: algunos comentarios y perspectivas

Este trabajo tiene un objetivo puntual y específico: entregar una panorámica de las corrientes neo institucionales en ciencia política a partir de la revisión de sus antecedentes más inmediatos. No obstante, en esta parte agregó algunos comentarios y percepciones relacionadas al tratamiento que ha recibido el tema a lo largo de los distintos países de América Latina. Mi argumentación parte de la observación de la realidad y concluye con algunas ideas relacionadas a posibles salidas frente al marasmo institucional en el que convivimos y del que indefectiblemente somos parte activa y pasiva.

En términos generales, la queja permanente de la ciudadanía, de los actores políticos, de las organizaciones sociales y de cualquier segmento social en América Latina es que las instituciones no funcionan. Aún cuando no siempre conocemos los objetivos de las estructuras institucionales a las que nos referimos,

la conclusión suele ser la misma: hay una ausencia relativa de compatibilidad entre la declaración normativa y la conducta cotidiana de los individuos. Más lacerante aún, esta imagen permea la gran mayoría de instituciones, de contextos y de grupos de actores. En definitiva, la noción de anomia de Durkheim y Merton parece hallar entre nuestras latitudes su más amplia expresión.

No me detengo en todos los aspectos del problema planteado. El espacio y los objetivos de este trabajo no lo permiten y seguramente carezco de elementos de juicio para proponer una salida acabada y aplicable en términos amplios. Solamente considero dos factores esenciales para el mejor desempeño de los arreglos institucionales: el planteamiento de los objetivos; y, los medios establecidos para el efecto. De esta manera, argumento que una de las tantas y variadas dificultades por las que atraviesa la institucionalidad latinoamericana puede ser entendida a partir de la simple evaluación de los fines que persiguen nuestras instituciones, de un lado, y de los medios que se otorgan a los actores para su cumplimiento, de otro.

Uno de los criterios básicos para el diseño o reforma institucional está dado por la búsqueda de objetivos que vayan acorde con la realidad del grupo humano al que va a ser dirigido. En ese sentido, un conjunto de arreglos institucionales, sin desatender la rigurosidad de la elaboración jurídica de las normas, plantea un ejercicio previo que sale de la esfera de influencia normativa y se traslada a la de la cotidianidad. En ese sentido, es necesario primero capturar la realidad social para establecer la norma y no elaborar el diseño normativo *a priori* para luego encajar los códigos ciudadanos dentro de aquél. Lo dicho puede parecer una perogrullada pero es una característica recurrente del diseño de políticas públicas a nivel de la región.

En definitiva, lo que aquí se argumenta es que es menester hacer leyes que vayan acorde a las personas, acorde a sus formas de percibir el mundo, acorde a sus costumbres, acorde a su historia. En ese sentido, la ley debe ser el reflejo del espíritu de la gente, como bien lo argumentó Montesquiev.³⁴ Hay que observar primero a la ciudadanía, convivir con ella y luego simplemente formalizar esas

³⁴ Montesquiev. El Espíritu de las Leyes. Ediciones Libertador. Buenos Aires, 2004

conductas, diría Juan Bautista Alberdi³⁵, preocupado por la justicia, la igualdad y el Estado de Derecho en América Latina. Plantear objetivos institucionales para realidades como las de la región constituye entonces uno de los primeros desafíos y, quizás, uno de los puntos de mayor atención al momento de evaluar desempeños y rendimientos institucionales.

De otro lado, los objetivos planteados deben guardar relación con los medios destinados para su efectivo cumplimiento; en otras palabras, es imprescindible la distribución de cuanto poder – material o simbólico – sea necesario para que los fines institucionales – la moral institucional (Peters, 1999) – puedan ser alcanzados. Diseñar estructuras institucionales cuyos rendimientos se anticipan ineficientes, por cualquiera de las dos razones expuestas, dan lugar a inseguridad, aumentan los niveles de incertidumbre e impiden el desarrollo del elemento fundamental y cemento de cualquier sociedad: la confianza.³⁶

Hablando de objetivos, el gran líder Solón, luego de estructurar el diseño institucional para Atenas, confesó que no había dado a sus compatriotas el gobierno más adecuado a su felicidad sino el más tolerable a sus prejuicios. En relación a los medios, Hamilton, al exponer una de las tres grandes máximas de la ética y la política que orientaron la Constitución Política de los Estados Unidos de América, argumenta que “... los medios deben ser proporcionados al fin; que todo poder debe ser conmensurado a su objeto; que no debe haber limitación de un poder que tiene por finalidad lograr un propósito que en sí mismo no admite limitación”.³⁷

América Latina parece ser el escenario en el que objetivos y medios no son los parámetros a partir de los que se diseñan las instituciones. Construimos universidades sin contar con una planta suficiente de docentes, hospitales sin recursos para contratar médicos; ofrecemos servicios a quienes no lo necesitan. La propuesta es sencilla y a la vez compleja y consiste en pensar en instituciones menos ambiciosas; vale decir, en estructuras cuyos objetivos impliquen un alcance menor pero que, *contrariu sensu*, cuenten con los mecanismos para que

³⁵ Alberdi, Juan Bautista. Fragmento Preliminar al Estudio del Derecho. (obr. cit.)

³⁶ La observación realizada por Tocqueville a la democracia de los Estados Unidos permite extraer una serie de enriquecedoras conclusiones. La confianza en el desempeño de las instituciones y los intercambios ciudadanos a partir del respeto y la estima son algunas de ellas. Tocqueville, Alexis. La democracia en América. (obr. cit.)

El Federalista. Paper No XXXI. Pag 123 (obr. cit.)

³⁷ El Federalista

aquéllos puedan ser implementados realmente y potenciados a futuro. De esta forma, un progresivo aumento de la llamada institucionalidad, entendida como la coherencia entre objetivos y medios, puede permitir no solamente crecer en cuanto al ámbito de injerencia de las instituciones sino también generar confianza y legitimidad del sistema a nivel de la ciudadanía.

Alrededor de las teorías de la segunda mejor alternativa (Talbot Coram, 1996) se encuentra un espacio fértil de investigación y desarrollo científico de las ideas expuestas en esta última parte. En lo restante, es tarea de los investigadores no sólo desentrañar el complicado mundo de las instituciones sino también obtener información de la realidad que permita generar conocimiento científico preciso y con capacidad explicativa. La argumentación es valiosa e inestimable pero si no se acompaña con trabajo exploratorio serio y documentado corre el riesgo de convertirse en una mala literatura. No abogo aquí por estilos metodológicos específicos ni por concepciones epistemológicas determinadas, solamente hago explícita la necesidad de conocer más la realidad latinoamericana a través de la difusión de la investigación empírica y de los resultados hallados.

Con algunas diferencias entre unos países y otros, el acceso a información y datos procesados científicamente *desde* América Latina es residual. Esta deficiencia limita extraordinariamente el desarrollo de teorías y salidas específicas originadas en nuestra propia realidad y constituye uno de los retos indispensables que los investigadores sociales debemos asumir. Si para generar un arreglo institucional eficiente es necesario conocer previamente como piensan las personas, para construir teorías parece también inevitable primero conocer la realidad empírica.

Buenos Aires, Otoño de 2006

7.- Bibliografía

- Alberdi, Juan Bautista. Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Editorial Librería Histórica. Buenos Aires, 2002
- Almond G.A. y G.B. Powell. Comparative politics: a development approach. Boston, Little, Brown. 1967
- Almond G.A. y James Coleman. The politics of the developing areas. Princeton University Press, 1960
- Arrow K.J. Elección social y valores individuales. Ministerio de Hacienda. Madrid. 1974
- Aristóteles. La Política. Editorial Losada S.A. Buenos Aires, 2005
- Bates, Robert. Open economy politics: The political economic of the world coffee trade. Princeton University Press, 1997
- Becker, 1976 1986. Teoría Económica. Fondo de Cultura Económica. México, 1976
- Buchanan J.M. y Tullock G. The calculus of consent: logical foundation of constitutional democracy. Ann Arbor, Michigan, University of Michigan. 1962
- Downs, Anthony. An economic theory of democracy. Harper y Row. Nueva York, 1957
- Dogan M. y Pelassey D. How to compare nations. Strategies in comparative politics. Ed. Chatham, New Jersey, Chatham House, 1990
- Downs, Anthony. Inside Bureaucracy. Boston, Little, Brown, 1967
- Easton, David. Esquema para el análisis político. Editorial Amorrortu. Buenos Aires, 1999
- Elster, Jon. Tuercas y tornillos: una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales. Editorial Gedisa. Barcelona, 1990
- Elster, Jon. Ulises y las sirenas: estudios sobre racionalidad e irracionalidad. Fondo de Cultura Económica. México, 1989
- Evans, P., Rueschmeyer D. y Skocpol, T. Bringing the state back in. Cambridge University Press, 1985
- Geddes. Barbara. Paradigms and Sand Castles. Theory Building and Design Research in Comparative Politics. Michigan University Press. An-Arbor, 2004
- Goodin, R.E. The theory of institutional design. Cambridge University Press, 1995
- Green, Donald y Ian Shapiro. Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science. New Haven. US Yale University, 1994
- Hamilton, A. J. Madison y J. Jay. El Federalista. Fondo de Cultura Económica.

- México, 2005
- Hobbes, Thomas. *El Leviatán*. Editorial Libertador. Buenos Aires, 2005
 - Kelsen, Hans. *Teoría general del derecho y del estado*. Imprenta Universitaria. México, 1959
 - King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press. Princeton, 1994
 - Lijphart, Arendt. *Modelos de Democracia. Formas de Gobierno y Resultados en Treinta y Seis Países*. Ariel Ciencia Política. Barcelona, 2000
 - Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan. "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Batlle, Albert (comp). Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1992. Pp. 231 – 273
 - Locke, John. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Editorial Libertador. Buenos Aires, 2005
 - Luhmann, Niklas. *Sociología del riesgo*. Editorial Triana – FLACSO México, 1998
 - March J. G. y Olsen J. *The new institutionalism: organizational factors in political life*. *American Political Science Review* No 78, Pp. 738 – 749
 - Méndez, Juan, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro. *La (in) efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina*. Editorial Paidós. Buenos Aires, 2002
 - Merton, Robert. *Teoría y estructura social*. Fondo de Cultura Económica. México, 1964
 - Montesquiev, Barón de. *El espíritu de las leyes*. Editorial Libertador. Buenos Aires, 2005
 - Morgenstern, Scott y Benito Nacif. (edit). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge University Press. Cambridge, 2002.
 - Mill, John Stuart. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Editorial de la Universidad Autónoma de Centro América. San José, 1986
 - North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México, 1995
 - Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva: bienes colectivos y teoría de grupos*. Editorial Limusa. México, 1992
 - Parsons, Talcott. *La estructura de la acción social*. Editorial Guadarrama. México, 1968
 - Peters, Guy. *La política de la burocracia*. Fondo de Cultura Económica.

México, 1999

- Peters, Guy B. *El nuevo institucionalismo*. Gedisa. Barcelona, 2003
- Popper, Karl. *La lógica de la investigación científica*. AR REI. Buenos Aires, 1985
- Rawls, John. *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997
- Riker, William. "Implicaciones del desequilibrio de la regla de mayoría para el estudio de las instituciones", en Colomer J. *Lecturas de teoría política positiva*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1991
- Rousseau. Jacques. *El Contrato social*. Editorial Libertador. Buenos Aires, 2005
- Shepsle K.A. "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", en Weisberg (comp) *Political Science: the science of politics*. Nueva York, Agathon, 1986
- Shepsle, Kenneth. "Discrecionalidad, instituciones y el problema del compromiso del gobierno", en *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*. Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (comp). Editorial de la Universidad de Buenos Aires. 1998 (Publicación original de 1991)
- Shubik, Martín. *Teoría de los juegos en las ciencias sociales: conceptos y soluciones*. Fondo de Cultura Económica. México, 1992
- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi. "El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional", en *Revista Desarrollo Económico*, Vol 40, No 159. Octubre – Diciembre de 2000
- Talbot Coram, Bruce. "Teoría de segunda mejor alternativa y sus implicaciones para el diseño institucional", en *Teoría del diseño institucional*. Goodin, Robert (comp). Gedisa. Barcelona, 2003
- Tsebelis, George. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley University of California Press. Berkeley, 1990
- Tsebelis, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Russell Sage Foundation y Princeton University Press. New Jersey, 2002
- Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica. México, 2005
- Weingast B. "Institutional theory", en Goodin R.E. (comp). *A new hand-book of political science*. Oxford University Press, 1996.