

Estructurando la política. El papel de las instituciones

James March y Johan Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press, 1989.

Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 [traducción castellana en el Fondo de Cultura Económica, México, 1993].

Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

George Tsebelis, *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press, 1990.

1. INTRODUCCIÓN

EL CONCEPTO DE INSTITUCIÓN ha sido (y sigue siendo) uno de los más importantes en el pensamiento social. Sus raíces son realmente antiguas. Su centralidad en el análisis social, casi una constante. Para Durkheim y Nelson Polsby, respectivamente, la sociología y la ciencia política son el estudio de las instituciones. La importancia del concepto ha derivado en la mayor parte de los casos de su ubicación teórica, en tanto instrumento de vinculación e integración analítica de los procesos micro y macrosociales. Sin embargo, respecto a la definición teórica del concepto y su impacto explicativo en otra serie de variables sociales y políticas, han diferido sustancialmente los expositores más importantes.

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta, y bajo la influencia teórica del *behaviorismo*, el concepto de institución perdió relevancia analítica en la explicación social. El *behaviorismo* reaccionó contra el “institucionalismo” existente en las ciencias sociales, el que se desarrollaba mediante detallados estudios configurativos de las estructuras políticas, legales y administrativas, con fuertes tintes normativos, y casi nula teorización de los impactos institucionales. Para el *behaviorismo* era claro que las leyes, reglas y estructuras administrativas formales no explicaban ni el comportamiento político presente, ni las políticas públicas. En vez de los

atributos formales de los gobiernos, lo que explica la política es la distribución informal del poder, las actitudes y el comportamiento político.¹

Durante los años setenta comienza a desarrollarse lentamente un “nuevo” institucionalismo sobre la base de los excesos analíticos del *behaviorismo*. Para una nueva gama de autores y escuelas, las instituciones y la organización formal de la vida política y social sí afecta en los comportamientos individuales y colectivos, constriñendo opciones u orientando alternativas de acción.² Las instituciones, en este sentido, estructuran la vida política, otorgándole relativa estabilidad y certidumbre. Sin embargo, el rescate contemporáneo de la importancia analítica del concepto de institución no va acompañado muchas veces de claridad en su definición. Y en los casos en que hay claridad, el concepto de institución y su relación con otras variables analíticas termina siendo definido de manera muy diferente según el esquema teórico utilizado.

El propósito de esta reseña es explorar cuatro trabajos recientes que han puesto en un primer plano analítico a las instituciones. La exploración tendrá como fin descubrir el diferente significado que adquiere el concepto de institución en estos trabajos, y el diferente impacto que en ellos se atribuye a las instituciones sobre las otras variables que intervienen en la realidad política.

2. DEFINICIÓN Y ORIGEN DE LAS INSTITUCIONES

Si bien todos reconocen la importancia del análisis institucional, con la definición misma de institución comienzan las diferencias entre los trabajos reseñados. El libro de North argumenta principalmente en el sentido del papel de las instituciones internas en el desempeño económico diferencial de las naciones. Si bien esta reseña analiza el impacto institucional en la política, la incorporación de North está justificada por su intención de extender a las demás ciencias sociales el modelo analítico que construye para la economía. Para North, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más precisamente, son las “restricciones diseñadas por los hombres, que moldean la interacción entre ellos” y que “estructuran los incentivos en el intercambio humano” (p. 3). Estas restricciones son para North *formales o informales*. Las primeras incluyen todas las reglas (políticas, judiciales y económicas) y los contratos, y definen restricciones desde lo general (constituciones), hasta lo particular (especificaciones individuales y contractuales) (p. 47). Las segundas incluyen los códigos de conducta, las normas de comportamiento y las convenciones, y derivan históricamente de la cultura. North diferencia claramente las instituciones de las organizaciones, siendo estas

¹ “Desde un punto de vista *behaviorista*, las instituciones sociales formalmente organizadas (el parlamento, el sistema legal, el Estado, la empresa) han sido bosquejadas simplemente como arenas dentro de las cuales el comportamiento político, dirigido por factores más importantes, se desarrolla” (March y Olsen, p. 1). Véase también el artículo de los mismos autores, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, vol. 78:734-749, 1984.

² Utilizando la expresión en inglés, “Institutions do matter”.

últimas actores colectivos que maximizan el bienestar de sus integrantes o creadores, en el marco de restricciones institucionales dadas.

El libro de Tsebelis se encuadra en los desarrollos analíticos de la teoría de la elección racional, y asume que el comportamiento de cada actor es una respuesta óptima al comportamiento de los otros jugadores, y a la estructura institucional existente. Tiene como objetivo señalar, sin embargo, que elecciones aparentemente subóptimas en un juego determinado pueden interpretarse como óptimas en el contexto de una sucesión de “juegos encadenados” (*nested games*). Éstos pueden ser de dos tipos: los “juegos en múltiples arenas”, donde el actor selecciona una opción no sólo tomando en cuenta el juego o arena principal, sino considerando un conjunto mayor de juegos;³ y el “diseño institucional”, donde un actor elige cambiar las instituciones tomando en cuenta los futuros eventualmente mejores, productos del cambio. Nos concentraremos principalmente en esta segunda alternativa. Tsebelis entiende por institución las “reglas formales de un recurrente juego político o social” (p. 94). Las reglas de un juego están conformadas por los siguientes elementos: *a*) el conjunto de jugadores; *b*) el conjunto de movimientos o acciones permitidas; *c*) la secuencia de estos movimientos, y *d*) la información disponible antes de cada movimiento. Cualquier cambio en alguno de estos elementos se entiende como un cambio institucional. Estas reglas restringen las posibilidades de elección de los jugadores, y sirven como estructura de oportunidades dentro de la cual los jugadores establecen su estrategia y maximizan su función de utilidad.⁴

El libro de Steinmo *et al.* presenta una importante gama de contribuciones que pone énfasis en el papel central de las instituciones en la conformación de determinados resultados de política pública, en la estructuración del conjunto de ideas que delimitarán las opciones de política, y en la estructuración de los mecanismos de interacción entre los actores políticos principales.⁵ En el estudio introductorio, Thelen y Steinmo utilizan la conocida definición de instituciones de Hall:⁶ “son las reglas formales, los procedimientos de acuerdo [*compliance*] y las prácticas standard operantes que estructuran la relación entre individuos en

³ Tsebelis utiliza ejemplos de “voto estratégico” (opuesto al “sincero”), en el que el votante, en una sucesión de vueltas de una votación, vota en contra de sus preferencias con objeto de asegurar un preferible resultado final.

⁴ Esta concepción de las instituciones como reglas que constriñen las opciones de los actores y que sirven como estructura de oportunidades, es compartida por todos los analistas del *Rational Choice*. Cabe mencionar en este sentido los trabajos de Elinor Ostrom, “A Method of Institutional Analysis”, en F. Kaufmann, G. Majone y V. Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlín, Walter de Gruyter, 1986; Kenneth Shepsle, “Studying institutions. Some lessons from the rational choice approach”, *Journal of Theoretical Politics*, 1(2), 1989; y Robert Bates, “A critique by political scientists”, en G. Maier (ed.), *Politics and Policymaking in Developing Countries*, San Francisco, ICSS Press, 1991.

⁵ Los colaboradores del volumen conforman una corriente teórica denominada institucionalismo histórico que intenta incluir a autores como Skocpol, Hall, Gourevitch, Katzstein y Krasner, entre otros.

⁶ Peter Hall, *Governing the Economy: The politics of state intervention in Britain and France*, Nueva York, Oxford University Press, 1986, p. 19.

diversas unidades de la comunidad política y económica" (p. 2). Los autores destacan el uso de variables institucionales "intermedias" como las reglas electorales, el sistema de partidos, las reglas que definen las relaciones intragubernamentales, y la estructura y organización de los actores económicos como los sindicatos y su relación con el gobierno. Estas instituciones se presentan como muy útiles analíticamente para integrar comportamientos individuales con variables macrosociales como la estructura de clases y el sistema normativo. En una de las contribuciones al volumen, Ellen Immergut establece una diferencia entre las *reglas de jure* (aquellas que cobran cuerpo en las restricciones al accionar humano) y las *reglas de facto* (aquellas derivadas de resultados electorales y de sistemas de partidos, que modifican la manera en que funcionan las anteriores) (p. 59). Margaret Weir, en su trabajo sobre la conformación de ideas y las posibilidades de innovación, incorpora las siguientes instituciones: las modalidades de selección burocrática, los procedimientos de ascenso en la estructura del gobierno federal, la permeabilidad de los organismos burocráticos a los diferentes grupos sociales, el grado de fragmentación de la estructura burocrática, la legislación electoral y las reglas que definen la relación entre el ejecutivo y legislativo. En su contribución, he intentando explicar las diferencias entre Estados Unidos y Gran Bretaña respecto de la puesta en marcha de programas de bienestar social con requisito de trabajo; Desmond King utiliza las reglas constitucionales y las políticas públicas vigentes. A estas últimas las considera como instituciones que limitan o restringen la adopción de futuras políticas.⁷

El texto de March y Olsen continúa el esfuerzo iniciado por el artículo de 1984, precisando aún más y en diversos planos, el porqué la "organización de la vida política hace una diferencia". La conceptualización de institución que desarrollan es, sin embargo, más compleja que en los otros trabajos reseñados, reflejando también ciertos rasgos internos contradictorios. Por un lado, los autores señalan que las instituciones "son el marco dentro del cual se desarrolla la política" (p. 18). En este sentido son, según los autores, "confecciones de procedimientos y estructuras standard operantes que definen y defienden valores, normas, intereses, identidades y creencias" (p.17). Ejemplos claros de instituciones políticas son: el parlamento y sus comisiones, los organismos burocráticos, el sistema legal y las reglas que definen las relaciones entre actores estatales. Esta conceptualización tiene algunos puntos de contacto con las ideas presentadas anteriormente. Pero por otro lado, March y Olsen tratan también a las instituciones como actores organizacionales autónomos (el Estado, por ejemplo) frente a fuerzas contendientes en la sociedad. De esta manera explican acontecimientos políticos en relación con el papel jugado por estos actores,⁸ por lo que globalmente los autores incluyen en su concepto de institución la idea conjunta

⁷ En este mismo sentido se expresa el artículo de Paul Pierson, "When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change", *World Politics*, 45, julio de 1993.

⁸ Los aportes denominados "Estado-céntricos" de autores como Skocpol, Nordlinger y Krasner, consideran también al Estado como conjunto de reglas, y como actor. La diferencia es que para estos autores el Estado es una institución sólo en el primer caso.

de reglas y actores, o lo que en términos de North serían las instituciones y las organizaciones.

Con el análisis del origen de las instituciones, o de cómo surgen, comienzan a esbozarse diferencias mayores entre los trabajos, que se irán ampliando paulatinamente a lo largo de la reseña. Para Tsebelis, las instituciones son el resultado de la actividad política consciente de los individuos (p. 92). Los actores cambian sus estrategias o la estructura institucional que transforma sus estrategias en resultados de política (p. 96). Las instituciones son para Tsebelis endógenas a la interacción entre actores, en la medida en que no sólo estructuran el juego sino que en repetidas oportunidades son objeto del juego mismo. Las instituciones de Tsebelis son, entonces, productos conscientes y reflejan las preferencias de los actores que se han impuesto en la interacción. Son inversiones a largo plazo que llevan a cabo los actores, con objeto de asegurar ciertos resultados en combinación con sus estrategias.

En North, las instituciones tienen un origen sólo parcialmente similar al pensado por Tsebelis. Es claro que en lo que se refiere a restricciones formales, los individuos o las organizaciones intervienen conscientemente en su diseño con objeto de favorecer determinados resultados en la interacción con otros actores. Siguiendo el ejemplo de North de un juego deportivo en el que existen reglas, estrategias y condiciones de los jugadores, pueden obtenerse mejores resultados mediante un cambio en las estrategias, o mediante un cambio en las reglas del juego (cambio que buscaría favorecer determinadas condiciones o estrategias de los jugadores). Pero en cuanto a las restricciones informales, éstas provienen, según North, de lo que denominamos cultura. Se desarrollan en forma más pausada, son menos dinámicas respecto al cambio y dependen mucho menos, en cuanto a su constitución y transformación, de la acción consciente de individuos y organizaciones que interactúan en un juego.

En cuanto al libro de Steinmo *et al.*, los diferentes autores explícita o implícitamente adoptan alguna de estas interpretaciones respecto del origen de las instituciones: primero, que éstas resultan de estrategias políticas deliberadas tendientes a transformar parámetros estructurales, con objeto de obtener ventaja política en el largo plazo; segundo, que las instituciones derivan de opciones estratégicas de actores, aunque en muchos casos, los productos derivados de las primeras reflejan consecuencias no intencionadas en su definición, y tercero, que la constitución de instituciones es un proceso gradual que revela “desenlaces” políticos derivados de duras pugnas sectoriales y “compromisos”.⁹ La primera interpretación está estrechamente ligada al *Rational Choice*, y es implícitamente esgrimida por Ellen Immergut en su análisis sobre los sistemas nacionales de salud en Suecia, Francia y Suiza. La segunda también tiene similitudes con el enfoque racional, aunque difiere en un aspecto importante: las instituciones no reflejan necesariamente las preferencias de los actores (tal fue señalado en los

⁹ Esta interpretación está en parte ligada a la literatura de Allison, Halperin, Art y Rosati sobre política burocrática.

casos de Tsebelis, y parcialmente de North). Bo Rothstein, al analizar los sistemas de seguro de desempleo, concluye que la relación entre las preferencias de los actores y el diseño de instituciones, no es tan directa como lo supone el *Rational Choice*. La tercera interpretación es esgrimida implícitamente por la mayor parte de los autores, aunque se dedican, más que a un análisis de la constitución de instituciones, a un estudio del impacto de éstas en la actividad política y en las políticas públicas.

Finalmente, para March y Olsen, el origen institucional tiene poco que ver con gran parte de las interpretaciones esbozadas con anterioridad. Para estos autores la conformación de las instituciones no está ni determinada completamente por condiciones exógenas, ni es controlada precisamente por acciones intencionales (p. 170). Las instituciones evolucionan gradualmente a través del desarrollo de la experiencia y la elaboración de visiones del mundo, y a través del contacto continuo del conjunto de reglas y procedimientos con las redes sociales y los difusos mecanismos de control existentes en una sociedad. Retomaremos parte de estas consideraciones cuando se analice la dinámica del cambio institucional en el apartado 4.

3. INSTITUCIONES Y EXPLICACIÓN POLÍTICA

Las instituciones no sólo son conceptualmente diferentes según los autores analizados, sino que explican factores distintos y se relacionan con otras variables que intervienen de manera diferente. En otras palabras, cumplen, según cada autor (o teoría particular), un papel diferente en la explicación de los fenómenos políticos.

Tsebelis utiliza un modelo de análisis relativamente simple. Como buen representante del *Rational Choice*, desarrolla un esquema deductivo de explicación de desenlaces políticos, a partir de una serie de supuestos de comportamiento individual. Para Tsebelis, “la actividad humana es instrumental y está orientada a fines” y “los actores... tratan de maximizar el logro de su meta” (p. 6). A partir de estos supuestos, el modelo de Tsebelis concentra su atención en las restricciones impuestas a los actores racionales, es decir, las instituciones. Como el modelo supone que la acción individual es una adaptación óptima a la estructura institucional, y que la interacción entre los individuos es una respuesta óptima a cada uno de ellos entre sí, entonces el comportamiento de los actores está determinado por las instituciones existentes (p. 40).

Las preferencias de los actores, o la definición del interés propio (fines), no están determinadas por la estructura institucional. En este sentido, las preferencias son exógenas. Lo que queda determinado por las instituciones (o reglas del juego) es la estrategia que seguirán los actores para lograr los fines deseados. Las instituciones de Tsebelis (y del *Rational Choice* en general) sirven como contexto estratégico dentro del cual los actores diseñan los medios y mecanismos óptimos para la consecución de sus fines. Vimos anteriormente que los actores pueden

maximizar sus logros cambiando de estrategia en un mismo marco institucional, o cambiando el marco institucional mismo. Esto permite pensar a las instituciones como objetos del accionar humano, y al diseño institucional como uno de los dos tipos de juegos encadenados. Tsebelis no pretende con su modelo explicar todos los fenómenos políticos existentes. Propone el concepto de racionalidad como un subconjunto del comportamiento humano, no como un modelo total. Circunscribe el éxito explicativo de su modelo a las situaciones en las que la identidad de los actores y sus fines o preferencias están establecidos, y en las que las reglas de la interacción son precisas y conocidas por los actores en cuestión.

El modelo de North es un poco más complejo, aunque tiene importantes puntos de contacto con la exposición de Tsebelis. Los supuestos de comportamiento individual utilizados por North son mucho más amplios que los esbozados por la teoría neoclásica. Las motivaciones de los actores no incluyen sólo la maximización de ganancias, sino también el altruismo y las restricciones autoimpuestas;¹⁰ sus preferencias no son tan estables. Éstas derivan no tanto de sistemas cognitivos que le ofrecen al actor modelos verdaderos de la realidad empírica, sino que se desarrollan (y las elecciones, por ende) a partir de modelos derivados subjetivamente. La brecha entre la competencia del actor para descifrar o entender el ambiente y la dificultad para seleccionar la alternativa preferible (lo que North denomina CD Gap), es la fuente principal de construcción de los modelos subjetivos ya mencionados, que permiten la aprehensión de la realidad y el accionar humano en concordancia con ella. Estos modelos subjetivos de aprehensión son en realidad las ideas que los individuos se forman en su interior. La incertidumbre derivada del CD Gap, es una de las fuentes principales de formación de las instituciones sociales. Éstas existen para reducir la incertidumbre envuelta en la interacción humana (p. 25). Una vez impuesto el marco institucional, éste estructura la interacción social al limitar el conjunto de opciones del actor. Según el modelo de North, en principio las preferencias (estables o no) se conforman por fuera del marco institucional. Éste sirve, al igual que en el modelo de Tsebelis, como contexto estratégico, dentro del cual el actor escoge la alternativa de acción que maximice las preferencias. Queda sin embargo el interrogante en North respecto de la influencia de las instituciones sobre la formación de ideas (y por lo tanto, las preferencias). Al provenir algunas instituciones del propio dominio cultural (las informales), parece difícil disociarlas tajantemente de la formación misma de las ideas.

Por otro lado, para North las instituciones surgen también de la existencia de costos de transacción¹¹ en los intercambios humanos (la política se presenta para

¹⁰ Sin duda, la crítica de North está dirigida principalmente a los neoclásicos y sus supuestos de "acción racional". Pero en lo que se refiere al *Rational Choice* en la teoría política, Riker estima que el concepto de racionalidad implica que el individuo sabe lo que quiere y busca conseguirlo. No hay nada en este último concepto que lo ligue inseparablemente al comportamiento "egoísta". En Tsebelis, el comportamiento racional está más estrechamente ligado al comportamiento egoísta.

¹¹ El concepto de costos de transacción ha sido desarrollado fundamentalmente a partir de una crítica a los supuestos analíticos neoclásicos (intercambios sin costos de información, sin instituciones y sin costos derivados de hacer cumplir los contratos). Tiene su origen en los estudios desarrollados

el autor igualmente como un intercambio; ej. votos por bienes). Los costos de transacción consisten en los costos de medición de los atributos valiables de lo que está siendo intercambiado, y los costos de proteger los derechos de propiedad y hacer cumplir las disposiciones contractuales. Si bien los costos de transacción dan origen a instituciones, North advierte que no hay un sesgo eficientista en esa conceptualización. Las instituciones pueden o no ser eficientes en lo que respecta a la reducción de estos costos, y por ende en el desempeño de la economía, por ejemplo. Las instituciones que logren reducir estos costos podrán activar un desempeño económico más eficiente.

Para el institucionalismo histórico, la idea de que las instituciones proveen un contexto dentro del cual los actores políticos definen sus estrategias y promueven sus intereses, no parece de ninguna manera problemática. En este sentido, establece puntos de contacto importantes con los dos expositores (y modelos) anteriormente analizados. Sin embargo, el institucionalismo histórico va un poco más allá en lo que se refiere a la influencia de las instituciones en la actividad política. En el estudio introductorio, Thelen y Steinmo establecen dos características centrales de esta corriente teórica. Primero, y en relación con los supuestos de comportamiento individual de los actores, los institucionalistas históricos no trabajan con un actor racional maximizador, sino con uno que se comporta siguiendo reglas y buscando una elección satisfactoria.¹² En segundo lugar, las instituciones no sólo intervienen en la determinación de las estrategias de acción, sino en la definición de los fines mismos de la acción. En otras palabras, las instituciones moldean también las preferencias de los actores. Para los institucionalistas históricos, la formación de preferencias es problemática, siendo éstas endógenas a la estructura institucional.¹³ El estudio introductorio, sin embargo, no establece una clara vinculación teórica entre las dos características antes mencionadas.

En el apartado anterior mencionamos que el institucionalismo histórico construía su estrategia metodológica a partir de la conceptualización de variables institucionales intermedias (entre el actor individual y las macroestructuras sociales). Éstas son las instituciones que utilizarán en el entramado explicativo, relacionándolas con el concurso de otras dimensiones (preferencias y estrategias individuales, ideas, resultados de política pública). En líneas generales, las insti-

en la Washington University de St. Louis, y tiene en North a uno de sus principales exponentes. Para un análisis del papel de las instituciones políticas en los costos de transacción y en las posibilidades de extraer impuestos por parte de un gobernante, véase Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press, 1990.

¹² Considerando la bibliografía de la teoría de las organizaciones, y citando los trabajos de Simon, March, Powell y DiMaggio, estamos refiriéndonos a un *rule-following satisficer*.

¹³ Respecto de la influencia institucional en la estrategia y en los fines del accionar humano, cabe incluir una cita del libro de Hall, *Governing the Economy*, p. 19, que resume cabalmente el argumento:

“Los factores institucionales cumplen dos funciones fundamentales en este modelo. Por un lado, la organización de la hechura de las políticas (*policy making*) afecta el grado de poder que cualquier actor tiene sobre el resultado de política pública... Por el otro lado, la posición organizacional influye la definición de sus propios intereses que hace un actor. De esta manera, los factores organizacionales afectan tanto el grado de presión que un actor aporta sobre la política, y la posible dirección de esta presión”.

tuciones, si bien no son la “única” causa detrás de lo que ocurre en la política y en las políticas, representan la instancia de influencia más importante, y la alternativa conceptual más rica para relacionar variables y entender tanto diferencias entre países, como persistencias a lo largo de años en un país. Las instituciones, al moldear las preferencias y las estrategias de los actores, se convierten en el fundamento explicativo más importante de la actividad política.

Esta conceptualización, mal entendida o aplicada, puede llevar a un cierto “determinismo” institucional, a saber, que en ciertas estructuras pueden ocurrir sólo ciertos y determinados resultados. El propio Steinmo, en un trabajo anterior,¹⁴ razonó demasiado acerca de este exceso. Al argumentar que dados tres marcos institucionales diferentes, los sistemas impositivos resultantes fueron diferentes, Steinmo deja la impresión de que las instituciones políticas internas son la única variable que importa en la explicación de los diferentes resultados observados, y que ningún otro resultado hubiera sido posible en el interior de ellas. Los aportes posteriores de Steinmo y de los autores que conforman el volumen se alejan de esta perspectiva adoptando visiones que ponen de relieve la centralidad institucional, pero no el determinismo. Entre las colaboraciones interesantes del volumen volvemos a mencionar la de Immergut: al analizar la formación de seguros nacionales de salud en Suecia, Francia y Suiza, concluye que las políticas divergentes observadas no se deben ni a las diferencias en las ideas de quienes toman las decisiones públicas ni a diferencias en el ideario político-partidista ni a diferencias en las preferencias de los diversos grupos de interés, sino a las instituciones políticas internas (reglas *de jure* y *de facto*). Las decisiones políticas requieren de acuerdos en diversos puntos.¹⁵ Estos puntos ofrecen a los diferentes actores involucrados la oportunidad de vetar la decisión; se conforma lo que Immergut denomina *veto points*. La ubicación de estos *veto points* está determinada institucionalmente, y diferentes ubicaciones promoverán diferentes estrategias por parte de los actores y, por ende, diferentes resultados de política pública. La contribución de Margaret Weir destaca el papel de las instituciones en la formación y limitación de ideas sobre la política pública. Las instituciones, al mismo tiempo que alientan la introducción de nuevas ideas, crean límites que moldean el desarrollo posterior de las mismas. Las ideas y las instituciones, al mismo tiempo, son el marco dentro del cual los actores definen sus propios intereses. En el aporte de Desmond King, las instituciones existentes (las constitucionales y las derivadas de las políticas públicas vigentes), estructuraron de manera diferente, a principios de los años ochenta, las ideas nacientes respecto del establecimiento de programas de bienestar social con contraprestación en trabajo. Las versiones establecidas de estos programas en Estados Unidos y Gran Bretaña, reflejaron el impacto diferenciado de sus instituciones, mediado por la estructura de ideas al respecto.

¹⁴ “Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden and Britain”, *World Politics*, 41 (4), julio de 1989.

¹⁵ Esta conceptualización recuerda el análisis sobre los “decision points” de Pressman y Wildavsky en *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973.

En el modelo analítico de March y Olsen, el papel de las instituciones es todavía más amplio que en las aportaciones anteriores. La política para estos autores está organizada mediante la lógica de “lo apropiado” (*appropriateness*), y las instituciones políticas son “colecciones de reglas y rutinas interrelacionadas que definen acciones apropiadas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (p.160). Esta lógica se contrapone a la lógica de la “consecuencialidad”, en la que los comportamientos están dirigidos por preferencias y expectativas acerca de consecuencias determinadas (*Rational Choice*). En la primera de las lógicas, las instituciones definen la identidad de los actores, los que se desarrollan asociando a situaciones nuevas patrones de comportamiento derivados del conjunto de roles y obligaciones imbricados en la estructura institucional. Las instituciones políticas no sólo responden a su ambiente sino que lo crean al mismo tiempo. Para los autores, los tres factores que producen resultados políticos y de política pública, a saber, la distribución de preferencias (o intereses) entre los actores; la distribución de recursos (poder), y las restricciones impuestas por las reglas del juego, se producen esencialmente en el interior de la estructura institucional. Las preferencias se forman mediante una combinación de educación y experiencia, y éstas se conforman en el desarrollo mismo de las instituciones. Los recursos de poder tienen sentido y se consolidan en el interior de un entramado de instituciones. Las nuevas reglas del juego no se definen fuera de las reglas existentes. El entramado institucional define con anticipación opciones posibles de definición de reglas y descarta otras.

4. EL CAMBIO INSTITUCIONAL

En Tsebelis, las instituciones son el resultado de un diseño consciente por parte de actores con la capacidad política de hacerlo. Como ya vimos, los actores pueden maximizar sus fines sea cambiando la estrategia (o las opciones) en el interior de un determinado marco institucional, ya sea intentado cambiar las instituciones mismas, es decir, buscando incrementar el número de opciones con objeto de encontrar una mejor que la utilizada anteriormente (p. 8). En este sentido, Tsebelis trabaja con una idea de “plasticidad institucional”, en la que las instituciones son objetos de construcción y cambio consciente e intencional por parte de los hombres.

Las instituciones de Tsebelis constriñen las opciones disponibles de acción. En la medida en que sistemáticamente producen determinados resultados (por ejemplo, de política pública), pueden ser cambiadas con objeto de producir otros resultados. Al conocer los resultados que podrían surgir de nuevas instituciones, los actores pueden transformar sus preferencias por determinados resultados, por preferencias por instituciones. Pero la transición entre preferencias no es ni automática, ni directa (p. 98). Esto se debe principalmente a tres aspectos: primero, los recursos necesarios para realizar un cambio institucional son importantes; segundo, la expectativa de vida de las instituciones es mayor que la de los resul-

tados y estrategias, y tercero, la mayor duración institucional extiende el espacio de incertidumbre acerca de los verdaderos resultados que generará a largo plazo. Por ello, Tsebelis habla de las instituciones como inversiones. Los actores con la capacidad política (o con la coalición necesaria) para transformar instituciones, invierten recursos en el cambio en un contexto de incertidumbre, esperando que la tasa de retorno sea lo suficientemente alta (materializada en los resultados de política pública preferidos). Si la incertidumbre es grande, los actores con capacidad política buscarán instituciones eficientes (las que mejoran las condiciones de todos) para evitar riesgos de pérdidas.¹⁶ Si aquella es pequeña, optarán por instituciones redistributivas favorables (benefician a algunos a costa de otros).

En el modelo de North, las organizaciones son entidades diseñadas para maximizar el bienestar de su creadores en un marco institucional determinado. Las instituciones no sólo restringen las opciones de las organizaciones (o actores), sino que condicionan (y alientan) la inversión de recursos (y su destino específico) hacia la adquisición de nuevos conocimientos que les permitan maximizar el bienestar. Al igual que en Tsebelis, los actores (organizaciones) pueden maximizar en el interior de restricciones existentes o alterando estas restricciones. La diferencia analítica estriba en que la interacción entre organizaciones e instituciones en North está mediada por el proceso de aprendizaje. Este último propulsa cambios institucionales en la forma de ajustes marginales en el conjunto de restricciones.

En efecto, en North los cambios institucionales se dan en el margen, es decir, son fundamentalmente incrementales. Las instituciones ofrecen un marco general de estabilidad. Los grandes cambio institucionales observados son en su mayor parte una agregación de muchas y pequeñas alteraciones en el margen. La incrementalidad del cambio está dada por tres elementos: primero, dada la centralidad del proceso de aprendizaje de las organizaciones, y su permanente vinculación con la estructura existente; segundo, por el hecho de que las restricciones formales pueden cambiar, pero las informales son mucho más resistentes y con una expectativa de vida superior, y tercero, considerando el hecho de que las elecciones anteriores sobre instituciones condicionan (vía los procesos de aprendizaje) las elecciones futuras sobre las mismas (lo que North denomina *path dependence*). Esto implica para North que la historia sí cuenta, y que “no podemos entender las elecciones de hoy... sin explorar la evolución incremental de las instituciones”. Comparado con el análisis de Tsebelis, el modelo de North hace a las instituciones menos “plásticas”, es decir, menos maleables en cualquier sentido por el accionar humano.

La propuesta del institucionalismo histórico no esgrime una total unidad de concepción respecto del cambio institucional. En realidad, gran parte de los expositores se ha abocado más que nada al estudio de la “estática institucional”, analizando los impactos diferenciados de los marcos institucionales sobre la polí-

¹⁶ Podemos citar en este punto la estrategia “maximin” (maximizar el menor resultado posible) en el marco del “velo de ignorancia” de Rawls.

tica y las políticas públicas. Un antecedente teórico de análisis del cambio institucional es el desarrollado por Krasner.¹⁷ Su modelo de equilibrio puntuado (*punctuated equilibrium*), indica largos períodos de estabilidad institucional puntuados por crisis (en general externas) que formulan importantes cambios. No da cuenta sin embargo de cambios incrementales, ni de cambios desde el interior de las instituciones existentes.

En el estudio introductorio, Thelen y Steinmo dan cuenta de cuatro fuentes de dinamismo institucional, aunque no queda demasiado clara la diferencia entre las tres primeras: 1) cambios profundos en el contexto sociopolítico pueden hacer que instituciones previamente latentes adquieran un papel central, con impacto en los resultados políticos; 2) cambios en el contexto socioeconómico pueden hacer que ciertas instituciones viejas empiecen a enmarcar fines nuevos; 3) cambios exógenos pueden producir modificaciones en las estrategias o fines perseguidos en el interior de las instituciones vigentes. Estas tres fuentes hablan, según los autores, de instituciones similares que producen resultados diferentes. A priori podríamos entender, en desacuerdo con los autores, que en el primer caso se trata de un cambio institucional,¹⁸ mientras que en los otros dos, más que nada deberíamos hablar de un cambio en las estrategias y fines de los actores. Sin embargo, la concepción de institución presente en el análisis de Thelen y Steinmo (como moldeadora de estrategias y fines) puede hacer pensar que cuando hay cambios en los fines y estrategias de los actores, hay también cambio institucional. Si esto es así, no queda clara entonces la distinción e interacción analítica entre instituciones, estrategias y fines (no habría cambios de estos últimos por fuera de la estructura institucional). El cuarto tipo señalado por los autores ocurre cuando los actores políticos ajustan sus estrategias con objeto de lograr cambios en las propias instituciones. En este sentido, las instituciones son objeto de cambio. La contribución de Rothstein al volumen muestra cómo el cambio institucional resulta de estrategias políticas deliberadas que apuntan a lograr ventajas de largo plazo. Más allá de esto, Rothstein reconoce la existencia de consecuencias no intencionadas de la elección de instituciones, lo que en parte tiene contactos con el análisis de Tsebelis sobre la incertidumbre.

En March y Olsen, el desarrollo a largo plazo de las instituciones políticas es menos un producto de intenciones, planes o decisiones consistentes que una adaptación incremental a problemas cambiantes con soluciones disponibles, en el marco de la evolución gradual de las estructuras de significado (p. 94). Las instituciones se desarrollan sin planificación, y de acuerdo con una serie de ajustes menores que resultan de la reacción (o adaptación) más o menos mecánica del hombre a su ambiente. El cambio institucional raramente satisface las intenciones primeras de aquellos que lo iniciaron. Se produce mediante encuentros graduales entre las reglas (o las acciones basadas en ellas) y el ambiente (que en parte con-

¹⁷ "Approaches to the State", *Comparative Politics*, 21, 1984.

¹⁸ Si las instituciones eran latentes, entonces no constreñían comportamientos, ni definían fines de acción. Al entrar en el conjunto de las restricciones, entonces se ha producido un cambio general en este conjunto, con evidentes impactos en las estrategias de los actores.

siste en otras reglas). Sin embargo, el cambio institucional no refleja inmediata y directamente cambios en el ambiente. La tasa de cambio del ambiente generalmente excede la tasa de cambio de ajuste a él. Las instituciones reflejan muchas veces residuos de la historia que se vuelcan todavía sobre las preferencias contemporáneas de los actores y hacen dificultoso el cambio. Y el cambio es principalmente incremental, en el sentido de que las instituciones, al moldear las preferencias de los actores, moldean la perspectiva que ellos tienen sobre su propio cambio. La mayor parte de las veces, el actor no se distancia de las instituciones, por lo que la visión que tiene de las mismas y de su relación con el ambiente, está fuertemente condicionada por las preferencias desarrolladas en el interior de la institución. La nueva institución siempre deriva de la anterior.

5. CONCLUSIÓN

Las instituciones sí importan, no hay duda. Los textos analizados subrayan su papel central en la estructuración de la política y de las políticas públicas, sirviendo cuando menos como contexto estratégico que restringe el número de opciones disponibles para los actores, y otorga cierta estabilidad y certeza a la interacción política.

El estudio de los cuatro trabajos nos muestra la existencia de dos modelos polares de análisis institucional. En uno de estos modelos, las instituciones son exteriores al actor, estableciéndose una marcada distancia entre ellos. El actor tiene conocimiento de esa distancia o separación, por lo que puede conscientemente operar sobre las instituciones con objeto de cambiarlas (o mantenerlas), y así poder asegurar resultados políticos o de política pública favorables a sus intereses. Tsebelis (y gran parte del *Rational Choice*) se enmarca en este modelo, trabajando con un actor racional-maximizador, y entendiendo que las instituciones representan el contexto estratégico dentro del cual los actores desarrollan opciones de acción tendentes a maximizar su función de utilidad. En el segundo de los modelos polares, las instituciones se encuentran en el interior mismo del actor en la forma de prácticas y procedimientos. Por ello, el actor no puede distanciarse fácilmente de las instituciones, ni puede en la mayor parte de los casos originar cambios institucionales conscientes. El análisis de March y Olsen se encuadra perfectamente en este modelo, en la medida en que, como las instituciones moldean tanto las estrategias como las preferencias del actor, este último no puede separarse totalmente de aquéllas, ni establecer una distancia que le permita plantear cambios conscientes.

En medio de estos dos modelos polares encontramos variantes y también ciertas combinaciones. Por ejemplo, North prácticamente trabaja en dos pistas paralelas: la de las restricciones formales, relacionada con el modelo de Tsebelis, y la de las informales, cercana al análisis de March y Olsen. Los trabajos del institucionalismo histórico, menos rigurosos teóricamente, se encuentran más cerca

del modelo de March y Olsen, aunque coquetean en diversos pasajes con el *Rational Choice*.

Con el estudio de las instituciones se abre un espacio analítico muy rico, capaz de vincular motivaciones y comportamientos individuales con macroestructuras sociales y políticas. El estudioso de los fenómenos políticos encontrará, en la incorporación de las instituciones a su análisis, un componente de gran utilidad y capacidad explicativa para aprehender resultados en cuanto a interacción política, y en cuanto a formulación y aplicación de políticas. Algunas sugerencias analíticas pueden ser importantes, sin embargo, para que el análisis institucional mantenga fuerza explicativa y permita procesos crecientes de teorización.

En primer lugar, los peligros "deterministas" están siempre presentes en el análisis institucional. La tentación de atribuir a las instituciones la totalidad de la influencia que dio lugar a un resultado político determinado es grande. Existen muchos razonamientos que utilizan el criterio: si hay tal institución, entonces habrá tal resultado. Resulta imprescindible alejarse de esta estrategia analítica. Por un lado, las instituciones no son la única variable que interviene en la interacción política. El comportamiento individual, los intereses, las ideas, la cultura y, más aún, los factores internacionales (institucionales, económicos, tecnológicos), intervienen activa aunque diferenciadamente en las interacciones. Por el otro, estas variables tienen cierta autonomía respecto de las otras, por lo que convertirlas en epifenómenos institucionales puede acercarse a un reduccionismo de poco valor científico. Las instituciones son una variable y, además, una forma de penetrar en la explicación política, un eje o estrategia interrogativa. No son "la" explicación política. A partir del análisis institucional pueden incorporarse dinámicamente otras variables, en busca de una explicación más integradora. Lo interesante del análisis institucional tiene que ver con su capacidad de integrar variables que están ancladas en un espacio institucional determinado. El análisis institucional le otorga sentido a la integración de variables, en la medida en que las sitúa en un contexto específico.

El uso analítico de las instituciones, en combinación con otras variables, requiere de un marco conceptual claro y coherente. En la reseña pudimos observar cuatro modelos teóricos que definieron las instituciones y su relación con otras variables de una manera diferente (aunque en ciertos aspectos también similar). No es éste el espacio para sugerir el uso particular de alguno de estos modelos. Esto dependerá fundamentalmente de lo que se quiera explicar (del objeto de estudio y de la unidad de análisis utilizados), y de las preferencias del especialista. Lo que resulta imprescindible para cualquier modelo, y particularmente para uno que ubique centralmente en su análisis a las instituciones, es identificar las variables operantes, definir las con precisión, discernirlas claramente entre sí conceptual y empíricamente, y establecer los mecanismos de integración analítica. En el caso de las instituciones, no se trata de acumular definiciones provenientes de diversos marcos teóricos (dado que con cada definición se está proponiendo una integración diferente con el conjunto de otras variables), sino de escoger una de

finición clara y única, que no ofrezca dudas acerca de los modos de vinculación entre las instituciones y las demás variables. Más que nada, éste es un alegato en favor de la elegancia y la coherencia teórica.

Julían F. Bertranou