

# El núcleo teórico del nuevo institucionalismo\*

Ellen M. Immergut\*\*

## El nuevo institucionalismo

Las manifestaciones de un “nuevo” institucionalismo que recientemente están proliferando, se han enfrentado a cierto escepticismo por parte de la comunidad científica, ya que los críticos indagan qué del nuevo institucionalismo es realmente tan nuevo.<sup>1</sup> La ciencia política, desde sus inicios, se ha enfocado en las

\* Este artículo es una versión sustancialmente revisada de “Las raíces normativas del nuevo institucionalismo: institucionalismo histórico y estudios de política comparada”, en Arthur Benz y Wolfgang Seibel (eds.) (1997), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft -eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. pp. 325-355. Agradezco a los editores y a Nomos Verlag por su permiso de excluir porciones del artículo original. Por sus útiles comentarios al manuscrito, agradezco a Ira Katznelson y a sus colegas colaboradores en el manuscrito, así como a Kathleen Thelen.

\*\* Traducción: Ingrid Berlanga Vasile. Revisión técnica: Victor Alarcón Olguín.

<sup>1</sup> Ver James G. March y Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York Press; Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell (eds.), (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press; Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge University Press. Ver también Robert H. Bates (1988), “Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism”, *Politics and Society*, 16, núm. 2-3 (junio-septiembre), pp. 387-401; G. John Ikenberry (1988), “Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy”, *International Organization*, 42, núm. 1 (invierno), pp. 219-243; David Brian Robertson (1993), “The Return to History and the New Institutionalism in American Political Science”, *Social Science History*, 17, núm. 1 (primavera), pp. 1-36; W. Richard Scott (1987),

instituciones.<sup>2</sup> En Europa el Estado ha sido esencial para el estudio de la política, y por ende el planear “traerla de regreso” no significa de hecho una gran innovación.<sup>3</sup> Se ha generado confusión debido a que los nuevos institucionalistas no proponen una definición globalmente aceptada de “institución”, ni tampoco comparten un programa común de investigación o metodología. De hecho, las tres ramas de la disciplina —la elección racional, la teoría de la organización y el institucionalismo histórico— tienen ese mismo problema, pues no se adhieren a un esquema teórico superior.

No obstante, considero que los nuevos institucionalistas comparten una meta en común, una que trasciende a estas ramas en constante competencia. Mi propósito al escribir este ensayo es expresar de manera más clara el contenido de este núcleo teórico. Espero que de este modo logre esclarecer la contribución del nuevo institucionalismo a la ciencia política, e identificar, asimismo, algunos de los problemas a los que se enfrenta este enfoque actualmente. Además, como el institucionalismo histórico es el enfoque menos comprendido, dedicaré más espacio a su explicación y discusión. Omitiré por completo un cuarto enfoque potencial —el del nuevo institu-

---

“The Adolescence of Institutional Theory”, *Administrative Science Quarterly*, 32 (diciembre), pp. 59-89; R. Kent Weaver y Bert A. Rockman (eds.), (1993), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad* The Brookings Institution; pp. 1-41. Agradezco a Kathy Thelen por dirigir mi atención hacia las discusiones más recientes en el texto de Peter A. Hall y Rosemary C.R. Taylor (1996), “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, 44, núm. 5, pp. 936-957; Barry R. Weingast, “Rational Choice Perspectives on Institutions”, en Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science* (Oxford University Press); Robert H. Bates y Barry R. Weingast (1995), *Rationality and Interpretation: The Politics of Transition*, (Hoover Institution, Stanford University). Para una visión crítica, consultar Gunnar Grendstad y Per Selle (1995), “Cultural Theory and the New Institutionalism”, *Journal of Theoretical Politics*, 7, núm. 1, pp. 5-27.

<sup>2</sup> El trabajo paradigmático de David Truman, *The Governmental Process*, por ejemplo, ciertamente aborda a profundidad el impacto de las instituciones en los procesos grupales y en los resultados políticos. El desacuerdo de los institucionalistas respecto a este argumento está presente en las conclusiones del texto —a pesar de su extensa discusión— en cuanto a que todos los actos del gobierno pueden ser interpretados como un “complejo proteano de relaciones de zig-zag que cambian su fuerza y dirección con alteraciones en el poder y en los intereses, organizados y desorganizados”. (*The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, (2a. ed., Knopf, EU, 1971: 508).

<sup>3</sup> Ver el contraste que Carl Boret, Werner Jann y Eva Kronenwett hacen de la percepción que Harold Lasky y Ernst Fraenkel tienen sobre el papel del Estado donde Truman insiste en que el equilibrio del interés grupal es superior a la toma de decisiones autónoma por parte del gobierno, en (*Innenpolitik un politische Theorie* (1988) 3a. ed., Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 173-4).

cionalismo en la economía—, ya que el núcleo teórico que abordo aquí es menos aplicable a esta variante particular del nuevo institucionalismo.

## El conductualismo

Para comprender el núcleo teórico del nuevo institucionalismo debe remitirse al movimiento político conductualista de los años cincuenta y sesenta. Curiosamente, algunas de las cuestiones y dudas en torno al nuevo institucionalismo se asemejan a las críticas hacia su predecesor. Al igual que el nuevo institucionalismo, el movimiento político conductualista era criticado por su falta de claridad sobre los métodos, teorías y temas de investigación en que se basaba. Tampoco el término “conducta política” era muy definitorio, pues al igual que el de “institución”, podía abarcar casi cualquier cosa. Resumiendo estas disputas en el *American Political Science Review*, Robert Dahl admitió que el movimiento político conductualista podía caracterizarse como un “estado de ánimo”.<sup>4</sup> No obstante, después de reconocer las dificultades, describió lo que para él era el núcleo de este movimiento, basándose en el esfuerzo que David Truman había realizado en 1951 para definir el enfoque.<sup>5</sup>

Truman definía a la conducta política como “una orientación o punto de vista que busca plantear todos los fenómenos del gobierno en términos del comportamiento observado y observable de los hombres”.<sup>6</sup> Si bien este propósito estaba vinculado al interés de un método científico de pruebas hipotéticas rigurosas basadas en la observación empírica, y de ser posible, en información cuantitativa, la ciencia no era un rasgo constitutivo de este movimiento. Mejor dicho, lo importante para el enfoque conductualista era el énfasis en el comportamiento observable, esto es, cómo vota la gente, por ejemplo.

Este interés en el comportamiento observable es precisamente el punto de partida del nuevo institucionalismo. Los nuevos institucionalistas rechazaron vehementemente

<sup>4</sup> Robert A. Dahl (1961), “The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest”, *American Political Science Review*, 55, núm. 4, diciembre, pp. 766-767. Esta caracterización es muy similar al comentario de Robertson en torno a que el nuevo institucionalismo es más una persuasión o un énfasis que un cianotipo ajustado para el análisis político” (*The Return to History*, 2).

<sup>5</sup> David Truman (1951), “The Implications of Political Behavior Research”, *Social Science Research Council, Items.*, diciembre, pp. 37-39, citado en Dahl, *Behavioral Approach*, 767 pp.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 767, cursivas de Dahl.

que el análisis político tome como información básica el comportamiento observable; no creen que el comportamiento sea la base para explicar “todos los fenómenos del gobierno”, pues el comportamiento se da en un contexto de instituciones que sólo de esta manera puede ser entendido.

## La crítica institucionalista

Hay tres aspectos de la crítica institucionalista hacia la conducta. El primero cuestiona la suposición de que la conducta política revela preferencias. Para los conductualistas, no se pueden determinar las “verdaderas” preferencias de una persona. Por tanto, uno debe basarse en la conducta de la persona que indique tales preferencias. Para todo intento y propósito, las preferencias reales de un individuo son aquellas que éste manifiesta a través de la conducta.

Los institucionalistas, por otro lado, se interesan precisamente en la distinción entre las preferencias “manifestadas” y las “reales”.<sup>7</sup>

Puede haber muchas razones por las que, bajo ciertas circunstancias, alguien haga una elección política que se desvíe de aquella que el mismo individuo con las mismas preferencias haría bajo circunstancias distintas. Por ejemplo, podría creer que el resultado que esperaba no es factible y que, por tanto, debería votar por una alternativa que, aunque no sea su primera opción, resulte ser más viable. De igual forma, los “verdaderos” intereses de los individuos o grupos pueden no ser muy claros. Los institucionalistas buscan analizar por qué estos actores escogen cierta definición de sus intereses y no alguna otra alternativa plausible. Las definiciones de intereses son vistas como resultados políticos que deben analizarse y no como puntos de partida de la acción política con un significado literal.

Así, la teoría institucionalista busca exponer y analizar la discrepancia entre los intereses “potenciales” y aquellos que son expresados mediante la conducta política.

El segundo aspecto de la crítica institucional hacia la conducta es que el enfoque institucionalista considera extremadamente conflictiva la suma de preferencias (o bien la suma de conductas individuales que resultan en fenómenos colectivos). El mismo Dahl señala que el “análisis de las preferencias individuales no puede explicar totalmente las decisiones colectivas, pues además necesitamos comprender los me-

<sup>7</sup> Este punto básico está implícito en todos los textos del nuevo institucionalismo. Para conocer alguno, ver Jon Elster (1986), “The Market and the Forum”, en Elster y Aanund Hylland (eds.), *Foundations of Social Choice Theory*, University of Cambridge Press, pp. 106-107.

canismos mediante los cuales las decisiones se unen y combinan para conformar decisiones colectivas”.<sup>8</sup> De esta forma, mientras que los estudios conductualistas asumen que las preferencias pueden agregarse y califican de eficientes a los mecanismos de agregación de intereses, el enfoque institucional desacredita la noción de agregación en sí.

Las diversas ramas del nuevo institucionalismo rechazan la posibilidad de agregación de intereses por diversas razones —que se verán detalladamente más adelante—, pero todas coinciden en que las decisiones políticas no pueden basarse en la agregación de preferencias individuales; por tanto, bajo este enfoque no es posible la agregación de intereses. Los intereses humanos son tan complejos que hablar de agregarlos es reducir a una metáfora un proceso muy complicado. Los mecanismos para la agregación de intereses no los “suman”, sino que les dan nueva forma, desarrollando nuevas ideas a través de la discusión y logrando que más personas redefinan sus preferencias seleccionando algunos intereses a expensas de otros, o bien reduciendo una serie de asuntos multifacéticos a cargo de dos alternativas por las cuales se pueda votar.<sup>9</sup> Así, los mecanismos para decisiones colectivas no miden la suma de preferencias individuales. En cambio, nos permiten tomar decisiones, incluso donde pueda no haber un consenso netamente definido.

Para concretar este punto, consideremos la relación entre los votantes y la política pública. Si los votantes pudieran expresar libremente sus opiniones sobre cada asunto político, el resultado sería más un caos de opiniones que un consenso político. Los procedimientos políticos como las reglas para llevar a cabo referenda o elegir representantes, pero también como prácticas (por ejemplo, dividiendo las legislaturas en jurisdicciones especializadas, o dejar la carga informativa sobre la política a los expertos), limitan el proceso político que posibilite la toma de decisiones, incluso donde no haya un equilibrio natural de preferencias.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Dahl, *Behavioral Approach*, p. 770

<sup>9</sup> Para críticas de postulados conductualistas en materia de la eficiente transmisión de las demandas políticas, consultar Suzanne Berger (1981), “Introducción”, en Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge University Press; pp. 1-23; y Terry M. Moe (1987), “Interests, Institutions and Positive Theory: The Politics of the NLRB”, *Studies in American Political Development*, 2, pp. 236-299.

<sup>10</sup> Ver la discusión en Kenneth A. Shepsle (1986), “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions”, en Herbert F. Weisberg (ed.), *The Science of Politics*, Agathon, EU, pp. 51-81; y Anthony Downs (1984), “An Economic Theory of Political Action in a Democracy”, en Tom Ferguson y Joel Rogers, (eds.), *The Political Economy*, Armonk, EU, M.E. Sharpe, pp. 12-26.

**Tabla 1**  
**Conductualismo versus institucionalismo**

|                          | <i>Preferencias</i> ( $\sum X_i$ )                                 | <i>Agregación</i> ( $\sum X_i$ )   | <i>Estándar normativo</i>  |
|--------------------------|--|--|--|
| <b>Conductualismo</b>    | Subjetivo<br>Reveladas a través de la conducta ( <i>i.e.</i> voto) | Sumatoria eficiente → equilibrio ( <i>i.e.</i> mercado de intereses grupales)  | Utilitarista:<br>$\sum X_i =$ interés público/<br>bien común   |
| <b>Institucionalismo</b> | Verdad $\neq$ preferencias expresadas (problema con $X_i$ )        | Agregación ineficiente<br>Problemas de equilibrio → resultado/decisiones $\neq \sum X_i$ (problemas con $\sum X_i$ ) | Rechaza estándar utilitarista.<br>$\sum X_i \neq$ interés público<br>Evaluación del prejuicio<br>Bien común = ?? |

El tercer reto institucionalista es normativo. Si los institucionalistas están en lo correcto, gran parte o la totalidad de la conducta política y la toma de decisiones colectiva es un artefacto de los procedimientos empleados para tomar decisiones. Si los procesos políticos son considerados a tal grado decisivos, la evaluación del analista sobre la política cambiará. Los intereses ya no serán vistos como apreciaciones subjetivas de los individuos; las decisiones colectivas no serán vistas como la suma de esos deseos individuales. El reconocimiento de sesgos en instituciones, sin embargo, implica dos responsabilidades para los institucionalistas. Los institucionalistas deben discutir la dirección e implicaciones de este sesgo y sugerir formas de mejorar la transparencia de los resultados institucionales. Empero, por razones relacionadas con los mismos supuestos institucionalistas, estos retos son muy difíciles de lograr. Un pequeño vistazo a las raíces de la tradición institucional ayudará a aclarar por qué éste es el caso.

## La tradición institucional

Los tres supuestos del nuevo institucionalismo son:

1. Que las preferencias o intereses manifestados en la acción no deben combinarse con las “verdaderas” preferencias.
2. Que los métodos para agrupar intereses inevitablemente son distorsionados.
3. Que las configuraciones institucionales pueden privilegiar grupos de intereses particulares y podrían requerir reformas.

Estos tres supuestos son parte de una tradición mucho más antigua en la teoría sociopolítica. Los vínculos son tan cercanos que tal vez es preferible hablar de una tradición institucional y no enfocarse tanto en las diferencias entre el “viejo” y el “nuevo” institucionalismo.

Los puntos principales del enfoque institucional ya pueden encontrarse, por ejemplo, en los textos de Jean-Jacques Rousseau. Su criticismo hacia Hobbes, Locke y otros por asumir que la conducta de los individuos posesivos dentro de un contexto histórico-social específico expresaba las preferencias naturales y las características de todos los seres humanos, es una afirmación institucional de que el comportamiento y las preferencias no son coincidentes.<sup>11</sup> Rousseau consideraba que preferencias tales como el ansia por acumular propiedad no eran postulados universales con base en los cuales se pudiera encontrar una teoría científica de la política, sino que eran productos de la sociedad (sus normas e instituciones). La ley y la costumbre forjaron las preferencias de los seres humanos e institucionalizaron el poder y el privilegio convirtiendo, por ende, las desigualdades naturales en desigualdades sociales más perniciosas.<sup>12</sup>

Para descubrir la verdadera naturaleza humana, no tocada por el orden social, uno tendría que imaginarse a los humanos en un estado presocial, libre de todo trato social e incluso del lenguaje. Para restablecer la libertad natural del hombre bajo condiciones modernas, Rousseau propuso el contrato social, el cual permitiría a los hombres

<sup>11</sup> “Los filósofos, que hayan incurrido en la fundación de la sociedad, han tenido la necesidad de regresar al estado de naturaleza; pero ninguno de ellos ha llegado a él... Cada uno, constantemente viviendo con sus deseos, avaricia, opresión y orgullo, ha transferido al estado de naturaleza ideas que fueron obtenidas en la sociedad; así que al hablar del salvaje, ellos describen al hombre social” (Jean Jacques Rousseau (1993[1977]), “A Discourse on the Origin of Inequality”, en *The Social Contract and Discourses*, trad. G.D.H. Cole, Everyman, Inglaterra, p. 50.

<sup>12</sup> *Ibid.* pp. 97-99.

“encontrar un modo de asociación que defendiera y protegiera con la fuerza de la comunidad a la persona y bienes de cada asociado, y en la que cada uno, uniéndose al todo, podría seguir obedeciéndose a sí mismo, y continuar tan libre como antes”.<sup>13</sup>

Las instituciones —principalmente la ley y la Constitución— juegan un papel dual, pues tanto constriñen como corrompen la conducta humana. Sin embargo, proporcionan los medios de liberación del vínculo social. Las instituciones sociales no encarnan la naturaleza humana fundamental. En cambio, como artefactos de la historia (en este caso, del proceso civilizatorio), las instituciones inducen a comportamientos particulares. Siendo creaciones del hombre, no obstante, pueden ser transformadas por la política. Las instituciones políticas pueden ser modificadas para su mejor funcionamiento y las decisiones políticas tomadas en el marco de estas instituciones alterarán las instituciones sociales para generar mejores ciudadanos. Nuevas leyes podrían reformar derechos de propiedad o el sistema educativo, por ejemplo, logrando con ello que los ciudadanos piensen más sobre el bien común y menos sobre sus posesiones personales.

Los argumentos que están más relacionados con los institucionalistas contemporáneos son los que Rousseau plantea sobre las maneras en que la organización del proceso político influiría en la calidad y justicia de las decisiones políticas. Así como las preferencias de los hombres son producto de entornos sociales e institucionales específicos, también las decisiones políticas surgen a partir de una serie de procedimientos institucionales que podrían dar forma o distorsionar esas decisiones. Según las demandas de los individuos se vean reflejadas en las decisiones colectivas, los resultados finales podrían reflejar un bien común, o bien podrían ser tergiversadas. Rousseau aborda el problema de agrupar intereses en su famoso argumento sobre la distinción entre la voluntad general y la voluntad de todos: “A menudo hay gran diferencia entre la voluntad de todos y la voluntad general. La primera considera sólo el interés común, mientras que la segunda toma en cuenta voluntades individuales. Pero si se descuentan de estas mismas voluntades los pros y contras que anulan a uno y al otro, la voluntad general permanecerá como la suma de las diferencias”.<sup>14</sup>

Esto es, Rousseau rechaza la agregación de intereses como medio de determinar lo que es el interés público. La agregación de los intereses particulares de los individuos (o bien, la “voluntad de todos”) es insuficiente. Para llegar a la voluntad general o bien común, uno debe emplear procedimientos distintos de la suma de preferencias

<sup>13</sup> Jean Jacques Rousseau (1993), “El contrato social”, en *The Social Contract and Discourses*, trad. G.D.H. Cole, Londres, Everyman, p. 191.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 203.



individuales. No obstante, Rousseau no describe contenido particular alguno en la voluntad general sino que, en cambio, se basa en procedimientos políticos para guiarnos hacia el interés público.

Entonces, ¿cómo se puede determinar la voluntad general? Las instrucciones que da Rousseau para el procedimiento pueden interpretarse de varias maneras. Sus admoniciones contra las “asociaciones parciales” y la comunicación entre la ciudadanía, así como su inclinación por la idea de que “cada ciudadano debe expresar sólo su propia opinión”, infieren un proceso plebiscitario en el que los ciudadanos votan por cuestiones, de forma individual, aislados unos de otros y protegidos por partidos políticos y grupos de interés.<sup>15</sup> Por otro lado, su concepción sobre la “suma de diferencias”, en cierto sentido ortogonal ante los pros y contras de voluntades particulares, así como su énfasis en la unanimidad —pero una unanimidad que requiere conflicto político<sup>16</sup>—, indica un proceso deliberado o discursivo en el que la discusión pública permitirá a los ciudadanos encontrar un escenario común y lograr el consenso sobre el bien común. Desde esta segunda perspectiva, los asuntos e intereses se transforman cualitativamente a través de la discusión, permitiendo el surgimiento de un interés mutuo. Aquí, se puede decir que los intereses son integrados, más que agregados.<sup>17</sup>

No obstante, aunque puedan darse casos plausibles para interpretaciones particulares, prevalece el hecho de que la fórmula institucional de Rousseau es innegablemente oscura. Esta no es tan sólo una cuestión de falta de claridad en la parte de Rousseau, sino que indica un problema fundamental de la perspectiva institucionalista. El análisis institucionalista se enfoca en mostrar cómo las preferencias y decisiones son artefactos de las instituciones. Las reglas y procedimientos institucionales distorsionan las preferencias y decisiones de varias maneras. Pero si las preferencias se distorsionan, ¿cuáles son las “verdaderas” preferencias de los individuos? En tanto que la tradición conductualista da respuesta a esta pregunta, al asumir que las personas revelan sus preferencias a través de la conducta, la tradición institucionalista no puede aceptar este supuesto. La conducta codiciosa en un escenario social e histórico particular no representa para Rousseau una prueba de la naturaleza codiciosa

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 203, 204.

<sup>16</sup> “El acuerdo de intereses se da a través de la oposición entre ellos. Si no hubiera intereses distintos, el interés común casi no sería percibido, pues no tendría ningún obstáculo; todos vivirían de común acuerdo y la política dejaría de ser un arte” (*Ibid.*, p. 203).

<sup>17</sup> Ver James G. March y Johan P. Olsen (1986), “Popular Sovereignty and the Search for Appropriate Institutions”, *Journal of Public Policy*, 6, núm. 4 (octubre-diciembre), pp. 341-370; y Elster, *The Market and the Forum*.

del hombre. Pero al tratar de remitirse a encontrar la naturaleza fundamental del hombre, únicamente hace algunas suposiciones hipotéticas poco sustentadas, mismas que son irrelevantes para el estado civilizado del hombre. Sin embargo, se necesita un parámetro similar para juzgar la manera tan decisiva en que las instituciones particulares distorsionan las conductas y decisiones políticas, así como para decidir los pasos que se requieren para corregir dichas distorsiones.

La búsqueda de la tradición institucional de dicho parámetro es ardua debido a que los institucionalistas evitan tanto los enfoques conductualistas como los deterministas sociales para hacer juicios normativos sobre la calidad de las preferencias políticas y los resultados. Los enfoques conductualistas asumen que las preferencias son subjetivas, y luego aceptan un equilibrio de intereses.<sup>18</sup> En otras palabras, la imparcialidad del proceso político sustituye cualquier juicio sobreestimado de los resultados; el enfoque conductualista adopta un estándar de justicia *a posteriori*. El enfoque determinista social, en cambio, adopta estándares de justicia basados en intereses objetivos, como los que provienen de una posición de clase, género o social.<sup>19</sup> Las teorías de la estructura social y la justicia social —tales como el marxismo— dan una posición estratégica al escrutinio crítico tanto de las preferencias que son expresadas en la política como de los resultados que se obtienen en el proceso político, (patrones en los orígenes clasistas de los oficiales electos), o bien, cuyas decisiones reflejan parcialidad de clase.<sup>20</sup> En comparación con el enfoque conductualista,

<sup>18</sup> El concepto de Truman de que el equilibrio de interés grupal no es sólo empírica sino normativamente el mejor determinante posible de la política gubernamental —siempre y cuando múltiples membresías e intereses potenciales protejan las reglas del juego— es un ejemplo paradigmático de este enfoque. Ver *The Government Process*, específicamente el capítulo 16.

<sup>19</sup> Para una discusión de intereses objetivos y subjetivos que ha influido el punto de vista aquí presentado, ver Isaac D. Balbus (1971), “The Concept of Interest in Pluralist and Marxian Analysis”, *Politics and Society*, 1, pp. 151-177.

<sup>20</sup> La esencia del debate Poulantzas-Miliband era un argumento sobre si el Estado capitalista debía ser analizado a través de la clase de la cual eran originarios los políticos y burócratas, o a través del impacto de sus decisiones en las diversas clases que conforman el sistema capitalista. Ambos teóricos estaban unidos por su crítica hacia los enfoques liberales y pluralistas que, en primer lugar, conciben las preferencias como rasgos subjetivos sin analizar dichas preferencias en términos de intereses de clase objetivos y, en segundo lugar, conciben los resultados del proceso político como el surgimiento de un equilibrio justo de estas preferencias individuales, subjetivas, más que escrutando los resultados políticos en caso de alguna parcialidad (Nicos Poulantzas y Ralph Miliband (1972), “The Problem of the Capitalist State”, en Robin Blackburn (ed.), *Ideology in Social Science*, (Nueva York; Pantheon, pp. 238-262).

tales teorías están orientadas a los resultados más que a los procesos, e invocan estándares *a priori* más que *a posteriori*.<sup>21</sup>

La tradición institucionalista rechaza ambos enfoques. Los institucionalistas critican a los conductualistas por aceptar la expresión de preferencias y la agregación de intereses en la política en un sentido literal. Pero no buscan adoptar los estándares objetivos de los deterministas sociales o los marxistas —ni para tal fin, algún principio *a posteriori*— como fundamento para criticar y mejorar los acuerdos sociales y políticos vigentes. Al contrario, ellos buscan “cuadrar el círculo” entre estándares *a priori* y *a posteriori* recomendando procedimientos formales que pueden emplearse para definir la justicia sustantiva. El interés de Tocqueville en las instituciones políticas locales y en la participación como antídoto para el despotismo y como fuente de la armonía social (o el interés de Weber en un Parlamento funcional que sirva como contrapeso a la burocracia y, por ende, proteja la racionalidad de los valores en un mundo de cada vez más creciente racionalidad instrumental), es un ejemplo de este énfasis normativo en el institucionalismo.<sup>22</sup> El “velo de la ignorancia” de Rawls, la “situación ideal del discurso” de Habermas, y la “democracia jurídica” de Lowi, constituyen ejemplos contemporáneos del mismo enfoque básico (aunque por supuesto las propuestas específicas son muy distintas).<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Para una discusión, ver Ernest Fraenkel (1964), *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 3a (ed.), Stuttgart, W. Kohlhammer Verlag, pp. 165-189. Los principios normativos, más que teorías objetivas de intereses, pueden también servir, por supuesto, como base para teorías *a priori*. Aquí, sin embargo, en los últimos 30 años me concentré en las divisiones que han sido más relevantes para un trabajo empírico (opuesto a la teoría normativa).

<sup>22</sup> Alexis de Tocqueville (1955[1856]), *The Old Regime and the French Revolution*, Nueva York, Doubleday, pp. 97-98, 204-205. Max Weber (1980[1922]), *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5a. (ed.), Johannes Winckelmann, Tübingen; J.C.B. Mohr Paul Siebeck, pp. 851-868; traducción al inglés: *Economy and Society* (1978), 2 vols., traducc. y ed., Guenther Roth y Claus Wittich, Berkeley, University of California Press, pp. 1381-1462.

<sup>23</sup> De la obra de Jürgen Habermas (1962), *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft* (Darmstadt, Luchterhand) es tal vez la que mejor se vincula a este debate institucional. *A Theory of Justice*, de John Rawls (1971) (Cambridge, Harvard University Press) es inusual al respecto porque proporciona no sólo un enfoque procedimental sino que hace énfasis en el contenido sustancial de las reglas de justicia que surgirían de la posición original. Los principios básicos de “igualdad” y de “diferencia” son de cierta manera procedimentales, pero Rawls va más allá que la mayoría de los institucionalistas en escrutar los resultados. Ahora que mencioné a Rawls, debo aclarar que, pese a que hay un traslape obvio entre estos aspectos institucionales y el debate entre los “liberales” y los “comunitaristas”, la relación no es precisa. El desarrollo de la teoría a través de la investigación empírica ha llevado a los institucionalistas por un camino distinto,

Los análisis de los procedimientos existentes y sus distorsiones sirven como pauta para estas recomendaciones institucionales. Pero el institucionalismo no puede dar una teoría positiva de estándares que pueda ser usada para evaluar las elecciones y resultados políticos. Evitando tanto la agregación simple de utilidades individuales por un lado, y las teorías esencialistas del orden social, por el otro, para dar un estándar y elevar la política, los institucionalistas deben buscar alternativas para llegar a la “suma de diferencias”. La vaguedad de este concepto no es mera coincidencia, sino una consecuencia de los principios teóricos centrales de este enfoque. Al basarse en estándares del procedimiento, el institucionalismo sigue la tradición liberal, pero al elevar el problema de representación de intereses y cuestionar el uso de la eficiencia u otros estándares basados en el proceso de juzgar la cualidad de los procesos políticos y los resultados, el institucionalismo constituye una corriente diferente del liberalismo. En oposición a otras corrientes —como el liberalismo económico, el utilitarismo o el conductualismo, que pese a sus múltiples diferencias importantes tienen en común la confianza en la suma eficiente de aspiraciones individuales como medio para llegar a una definición del interés público— la tradición institucional busca normas trascendentales o superiores para guiar la conducta política, aun cuando al mismo tiempo no está preparada para dar un gran paso hacia una visión sustantiva de la política.

## La elección racional

Los mismos supuestos teóricos básicos e incógnitas normativas están presentes en las teorías y proyectos institucionales contemporáneos. Para demostrar que este núcleo común puede encontrarse en las tres ramas del nuevo institucionalismo, considerará la elección racional, la teoría organizacional y el institucionalismo histórico.

La perspectiva de elección racional puede definirse como el análisis de las elecciones afectadas por actores racionales bajo condiciones de independencia. Esto es, es el estudio de la acción estratégica de actores racionales, empleando herramientas

---

pues, vistos empíricamente, no puede separarse a los individuos de sus comunidades, y se pueden evaluar los resultados políticos logrados mediante varios procedimientos, empleando métodos sustantivos. En cuanto a los “comunitaristas” revisar, por ejemplo, a Michael Walzer (1990), “The Communitarian Critique of Liberalism”, *Political Theory*, 18, núm. 1, pp. 6-23. Sobre democracia jurídica, ver Theodore J. Lowi (1979), *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 2a. ed., Nueva York, Norton.

como la teoría del juego. Al aplicarse a la esfera política, gran parte de esta teoría —ampliamente desarrollada por William Riker y sus discípulos— se ha enfocado en las implicaciones del teorema de la imposibilidad de Arrow, o Paradoja Condorcet.

Como las preferencias multidimensionales no pueden ordenarse de tal forma que resulten en elecciones políticas estables, la regla de la mayoría está inherentemente defectuosa. Cualquier propuesta que pueda recabar una mayoría de votos puede ser derrotada por una propuesta alternativa con una mayoría alternativa, a menos que se encuentren con condiciones muy restrictivas.<sup>24</sup> Entonces, ¿cómo deberíamos entender e interpretar las elecciones políticas? Las instituciones, como reglas que determinan la secuencia de votos congresionales, o la división de legislaturas en jurisdicciones, permiten que se realicen elecciones políticas porque evitan que cada posible elección política sea tomada en cuenta.<sup>25</sup> Además, como los actores políticos están conscientes de los efectos de estas reglas, intentarán manejar los votos o manipular las reglas de tal forma que se obtengan los resultados deseados. Consecuentemente, la votación —posiblemente el comportamiento político más estudiado— no expresa las verdaderas preferencias de los votantes, sino una amalgama indefinida de votación honesta y estratégica. Y la incorporación de estos votos en una decisión no es una simple suma de preferencias honestas, sino que es resultado de las reglas de decisión específicas del juego, así como de los esfuerzos de los participantes clave, tales como los elaboradores de la agenda, a fin de tomar ventaja de estas reglas.

Los mismos problemas de preferencias y agregación son un enfoque de modelos de la teoría del juego. El dilema muy conocido del prisionero, por ejemplo, muestra gráficamente que los participantes no pueden elegir el resultado que los beneficiará en mayor medida (la cooperación), sino que al no poder coordinarse ni actuar unilateralmente, deben optar, en cambio, por un resultado subóptimo (deserción). Su conducta, en otras palabras, no manifiesta sus verdaderas preferencias, ni tampoco el juego engloba sus preferencias en resultados colectivos coherentes. Asimismo, si uno cambiara las reglas del juego —por ejemplo, permitiendo la comunicación o repitiendo el juego varias veces— las elecciones hechas por los participantes serían distintas. Así, pues, las instituciones —en este caso, las reglas del juego— afectan significativamente las elecciones políticas.

<sup>24</sup> William H. Riker (1980), "Implications from the Disequilibrium of Majority Rules for the Study of Institutions", *American Political Science Review*, 74, núm. 2 (junio), pp. 432-447.

<sup>25</sup> Shepsie, "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions". Hobbes, Locke y Smith tienen muchos elementos en común, pero se atienen más a aspectos institucionales.

**Tabla 2**  
**Enfoque institucional en contraste con otros paradigmas**

| <b>Liberal</b>          |   |   |   |
|-------------------------|---|---|---|
|                         | <i>Institucional</i>  | <i>Conductualista/<br/>utilitarista</i>   | <i>Determinista social/<br/>marxista</i>  |
| <b>Intereses</b>        | Diversas fuentes de intereses individuales y colectivos; las instituciones influyen en su articulación y expresión en la política | Subjetivos: las preferencias se revelan a través del comportamiento; cada individuo es el mejor juez de sus intereses   | Objetivos: basados en el grupo social/clase   |
| <b>Proceso político</b> | Problema de agregación; la forma del proceso afecta la calidad y resultados de la participación                                   | Agregación utilitaria con transmisión eficiente de preferencias (en lo político, en el mercado, en el mercado grupal de intereses)                                  | Corresponde a la estructura social/de clase   |
| <b>Normativa</b>        | Democracia procedimental: justicia sustantiva mediante el procedimiento formal  | Democracia formal: la transparencia del proceso garantiza la imparcialidad de los resultados: acceso formalmente abierto a mercados/política; competencia protegida | Democracia sustantiva: armonía social-solidaridad orgánica/fin de explotación de clases |
| <b>Ejemplos</b>         | Rousseau, Kant, Montesquieu, Tocqueville (J.S. Mill), Weber, Habermas, Rawls, Theodore J. Lowi                                    | Bentham, James Mill, Milton Friedman, David Truman, Robert Dahl   | Durkheim, Marx  |

Pese al papel decisivo de las reglas institucionales acordadas en esta rama del nuevo institucionalismo, sin embargo, la perspectiva de elección racional no ha enfatizado específicamente la parcialidad o imparcialidad relativa de las distintas reglas institucionales. Estudios realizados por el Congreso estadounidense, por ejemplo, no

hacen hincapié en qué intereses están privilegiados por normas constitucionales particulares, ni en cómo podría mejorar la toma de decisiones del Congreso. El análisis del poder político tiende a restringirse meramente al poder institucional —como el poder de las comisiones o de los realizadores de la agenda. Empero, no está vinculado a aspectos sustantivos, tales como la justicia redistributiva, o incluso asuntos de partidarios, como el hecho de que las instituciones particulares privilegien a un partido político o tipo de partido en particular (por ejemplo, patrocinio vs programático).<sup>26</sup> La relación entre las preferencias por los representantes del Congreso y las de sus miembros requiere estudiarse más profundamente. Se ha hecho mucha teorización sobre el Congreso, la cual supone que las preferencias por los representantes reflejan aquellas de los componentes del Congreso. Pero esto no toma en cuenta los problemas que implica agregar intereses que debieran estar presentes en el nivel de los componentes del Congreso. En suma, la visión de que las instituciones incorporan equilibrios en la elección (“gustos congelados”), no parece contar con una consistencia teórica, pues si las reglas estructuran a las elecciones políticas y, por tanto, pueden ser vistas como tendenciosas, entonces las elecciones previas de las instituciones lógicamente reflejarían tal imparcialidad o tendencia.

No sólo los estudios sobre elección racional empírica sino también los trabajos en materia de normatividad retornan a un enfoque en las utilidades individuales como estándar para juzgar a las instituciones políticas y los resultados. Elster, por ejemplo, dice que la teoría de elección racional

sólo nos dice que hagamos lo que más se apega a nuestros objetivos, cualesquiera que éstos sean. La única parte de la teoría que es algo controvertida desde el punto de vista normativo es aquella que trata sobre los deseos racionales. Hay que resaltar, sin embargo, que es difícil pensar en cualquier otra teoría sobre lo que debiéramos desear, que sea desplazada por la idea de que los deseos deben ser racionales, en tanto que sean puedan ser satisfechos.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Excepciones que incluyen intereses sociales en los análisis de elección racional se encuentran en John Mark Hansen (1987), “Choosing Sides: The Creation of an Agricultural Policy Network in Congress, 1919-1932”, *Studies in American Political Development*, 2, pp. 182-229; Daniel Verdier (1993), “The Politics of Trade Preference Formation: The United States from the Civil War to the New Deal”, *Politics and Society*, 3, núm. 4 (diciembre), pp. 365-392; Jack Knight (1992), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>27</sup> Elster, “Introducción”, p. 22.

Si esto significa que los actores, aturcidos con reglas del juego para hacer elecciones que los desvíen de sus preferencias ideales, deben enfocarse a cambiar las reglas del juego, entonces las instituciones pueden revertir este punto de vista. Pero esto no parece ser el punto focal de la mayoría de los teóricos de la elección racional. La visión de Elster se arriesga a hacer de la racionalidad instrumental de un escenario institucional específico un árbitro universal de justicia. O bien, para tomar un segundo ejemplo, Buchanan y Tullock promueven la unanimidad como regla de decisión, combinada con una compra de votos, como convocatoria institucional que resulte en una maximización de las utilidades individuales más eficiente. No es muy claro, sin embargo, si tal razonamiento realmente puede aplicarse a asuntos indivisibles y no distribuíbles; y más importante aún, la dependencia en la maximización de utilidades parece constituir un regreso a la perspectiva conductista que los institucionalistas tanto critican.<sup>28</sup>

William Riker, por otro lado, no busca construir su crítica institucionalista con un estándar utilitario normativo. Con base en su análisis sobre las distorsiones en la expresión y agregación de preferencias, Riker argumenta que la “democracia” no puede determinar la verdadera voluntad popular. Al contrario, el voto popular expresa una mezcla de preferencias, estrategias y efectos institucionales. Lejos de proporcionar líneas de guía infalibles para la acción gubernamental (que puede ser empleada para “obligarnos a ser libres”), este proceso debe contar con constreñimientos institucionales que garanticen la alternancia en el poder y aseguren una oposición con muchas posibilidades de veto político. Así, en estas conclusiones normativas, Riker regresa al teorema de la imposibilidad del cual él partió.<sup>29</sup> Siendo muy consistente, la conclusión de que la voluntad popular es insondable significa abandonar la búsqueda de estándares sustantivos y adoptar, en cambio, una instancia política antiintervencionista.

## Teoría de la organización

La teoría de la organización tiene larga tradición, pero desde la perspectiva neoinstitucionalista, la crítica hacia la racionalidad que emite la escuela Carnegie constituye

<sup>28</sup> James M. Buchanan y Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press. Para una crítica de la teoría de la elección racional de estas líneas, consultar a Rogers Smith (1988), “Political Jurisprudence, the New ‘Institutionalism’, and the Future of Public Law”, *American Political Science Review*, 82, núm. 1 (marzo), pp. 89-108.

<sup>29</sup> William H. Riker (1982), *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco, Freeman, pp. 233-253.



**Tabla 3**  
**Núcleo común del institucionalismo**

|  | <i>Preferencias</i>                                       | <i>Agregación</i>  | <i>Normativa</i>   |
|--|---|--|--|
| <b>Institucionalismo</b>   | Preferencias problemáticas                                | Agregación problemática  | Rechaza el estándar utilitarista ( $\sum Xi$ ).<br>Rechaza estándar estructural social (S).<br>Busca estándar procedimental (P). |
| <b>Elección racional</b><br><b>Instituciones = reglas de decisión</b>  | Elección estratégica $\neq$ orden de preferencias         | Ciclo de preferencias $\rightarrow$ elección impuesta por las instituciones.<br>Resultados explicados por reglas.<br>Riesgo de falta de resultados/resultados subóptimos | Imposibilidad (I).<br>El estándar utilitarista se remite a ( $\sum Xi$ )   |
| <b>Instituciones de la teoría de la organización = rutinas de procesamiento de información y sistemas de clasificación</b> | Racionalidad acotada.<br>Marcos interpretativos           | Procedimientos de estándar operativo.<br>Lata de basura.<br>Guiones  | <sup>I</sup><br>$\sum Xi$ rechazada<br>P = aprendizaje organizacional  |
| <b>Instituciones del institucionalismo histórico</b>   | Racionalidades alternativas.<br>Construcción de intereses | Representación de intereses.<br>Respuesta/poder.<br>Lógica contextual de causalidad.<br>Contingencia   | <sup>I</sup><br>$\sum Xi$ rechazada.<br>S se remite a<br>P = deliberación  |

el centro de esta perspectiva.<sup>30</sup> Los límites inherentes del conocimiento —ya sea humano, organizacional o artificial— imposibilita una toma de decisiones racional. El tiempo y la información no son lo suficientemente extensos como para permitir a los individuos calcular sus preferencias basadas en un gran balance de todas las alternativas y sus consecuencias. En cambio, las ventajas de una racionalidad acotada, como la dependencia en procedimientos operativos estándar, posibilitan a los individuos la toma de decisiones. De tal suerte, la conducta no expresa preferencias sino resultados de coposos medios que los individuos adoptan para sobrepasar sus límites cognoscitivos. Los mismos procesos cognoscitivos no sólo son relevantes por unir actos individuales en decisiones organizacionales, sino que son esenciales para entender cómo incluso es posible la acción coordinada de individuos anárquicos.

A lo largo del tiempo, la crítica de la racionalidad se fue tornando muy radical. Conforme el concepto de racionalidad acotada introdujo los límites en los procedimientos de elección, el “modelo de la lata de basura”<sup>\*</sup> avanzó más desechando todo vínculo causal entre los problemas y sus soluciones, percibiéndolos como si se encontraran al azar.<sup>31</sup> Otro paso que se tomó fue el concepto de “guión institucional” (los actores asignan retrospectivamente un fundamento a sus actos en una serie de escenarios preexistentes para comprender lo que han hecho).<sup>32</sup>

Apuntes recientes sobre el nuevo institucionalismo en la teoría de la organización, hacen énfasis en la importancia de códigos simbólicos y del papel de las instituciones en la generación de un significado, así como normas de convivencia como categorías de acción.<sup>33</sup> Lynne Zucker, por ejemplo, muestra cómo categorías culturales, tales como los conceptos de roles y jerarquías, influyen en la percepción y, por ende, en la

<sup>30</sup> Herbert A. Simon (1958), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, 2a. ed., Nueva York, John Wiley.

<sup>\*</sup> En inglés *garbage can model*.

<sup>31</sup> Michael P. Cohen, James G. March y Johan P. Olsen (1988[1972]), “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, en James G. March (ed.), *Decisions and Organizations*, Oxford, Basil Blackwell, pp. 294-334.

<sup>32</sup> Michael D. Cohen y James G. March (1974), *Leadership and Ambiguity: The American College President*, 2a. ed., Boston, Harvard Business School Press, p. 81.

<sup>33</sup> March y Olsen (1974), “Rediscovering Institutions”; Paul DiMaggio y Walter W. Powell, “Introduction”, en Powell y DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 1-38; Roger Friedland y Robert R. Alford (1974), “Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions”, en Powell y DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, pp. 232-263.

conducta.<sup>34</sup> Neil Fligstein, por su parte, explica los cambios en estrategias de administración no sólo como respuestas a las circunstancias económicas cambiantes, sino a los cambios mismos en el lente perceptual, a través del cual diferentes generaciones de líderes empresarios interpretaron dichos cambios.<sup>35</sup> Desde esta óptica, las decisiones políticas o cualquier otra no pueden ser entendidas como macro-agregaciones y procedimientos organizacionales que generen decisiones a pesar de la incertidumbre. Así, pese a sus muy variadas concepciones sobre la racionalidad, los teóricos de la elección racional y los teóricos de la organización están más cerca uno del otro en la forma en que conciben las preferencias, la conducta y las decisiones, que con los conductualistas.

Como en la escuela de la elección racional, la teoría de la organización racional no siempre ha hecho énfasis en las implicaciones normativas de esta crítica a la toma de decisiones racional. Una excepción notoria es Charles Perrow, quien señala que la teoría de la organización se aboca a las formas en que los efectos organizacionales, como la racionalidad acotada y la jerarquía burocrática, constituyen mecanismos de dominación.<sup>36</sup> La dificultad que la teoría de la organización en sí misma tiene para seguir esta línea nos remite al problema de la “suma de las diferencias”. ¿Qué parámetro debe emplearse para medir la dominación, o reducirla, cuando no tenemos el tiempo ni la información suficientes como para calcular nuestros propios intereses, sin mencionar los de los demás? Además, gran parte de la contribución de la teoría de la organización es que su neutralidad (el hecho de que sean los límites cognoscitivos inherentes y operaciones los que producen parcialidad y no intención la humana o la estructura social), lo cual puede impedir un énfasis explícito en aspectos normativos. No obstante, la teoría de la organización es más consistente que la teoría de la elección racional en tanto que rechaza los supuestos utilitaristas sobre la satisfacción de preferencias e intereses individuales a través de decisiones colectivas. Y tal vez, el énfasis en los estudios organizacionales pueda percibirse como la solución de la teoría de la organización ante la parcialidad organizacional, aunque deberían atenderse más las implicaciones normativas.

<sup>34</sup> Lynne G. Zucker (1979), “The Role of Institutionalism in Cultural Persistence”, en Powell y DiMaggio, *op. cit.*, pp. 83-107.

<sup>35</sup> Neil Fligstein, “The Structural Transformation of American Industry: An Institutional Account of the Causes of Diversification in the Largest Firms, 1919-1979”, en Powell y DiMaggio, *op. cit.* pp. 311-336.

<sup>36</sup> Charles Perrow (1986), *Complex Organizations: A Critical Essay*, 3a. ed., Nueva York, Random House, sobre todo Cap. 8.

## Institucionalismo histórico

### *Antecedentes estructurales de poder*

Como DiMaggio y Powell apuntan, la teoría de la organización está entrelazada con la tradición sociológica.<sup>37</sup> Fue Durkheim quien primero propuso la variante sociológica de la idea de que las categorías del pensamiento precedían al pensamiento mismo, y de que estas categorías son construcciones sociales o culturales.<sup>38</sup> Max Weber, por supuesto, fue uno de los primeros que teorizaron sobre la importancia de las estructuras organizativas en esta teoría de la dominación política. Los institucionalistas históricos siguen la misma tradición sociológica y, en particular, en la obra de Weber. Empero, mientras los teóricos de la organización ahondan en los límites cognoscitivos de la racionalidad, y en las formas en que las reglas organizacionales y procedimientos coordinan la acción de los individuos independientes, los institucionalistas históricos se enfocan más específicamente en temas de poder e interés.

El interés retomado por Weber de redescubrir los aspectos específicos de su pensamiento despertó en muchos estudiosos del periodo conductualista, como Talcott Parsons. Esta fue una respuesta tanto al dominio del conductualismo como del funcionalismo estructuralista en la ciencia política y social estadounidense en los cincuenta y sesenta, así como al resurgimiento del marxismo académico a fines de los sesenta y principios de los setenta.<sup>39</sup> En comparación con los teóricos de la elección racional y la organización, los precursores del institucionalismo histórico tienden a adoptar una postura más macrosociológica orientada hacia el poder, misma que se enfoca en las relaciones entre la política, el Estado y la sociedad en varios países y periodos históricos. Los debates sobre el *kapitalistate* (Estado capitalista), sobre la transición del feudalismo al capitalismo, sobre el corporativismo y otras formas de intermediación de intereses, y sobre “traer al Estado de vuelta”, resultaron en una visión contraria relativamente coherente de la teoría del pluralismo y modernización que hacía énfasis en las diferentes formas de estructuras de poder.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> DiMaggio y Powell, “Introduction”.

<sup>38</sup> Emile Durkheim, *The Elementary Forms of the Religious Life*, trad. J.W. Swain, Nueva York, Prensa libre, pp. 13-33.

<sup>39</sup> Para abordar más sobre el tema, ver Kathleen Thelen y Sven Steinmo, “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en Steinmo, Thelen y Longstreth (eds.), *Structuring Politics*, pp. 1-32; y Robertson, *The Return to History*.

<sup>40</sup> Esta literatura es bien conocida (y muy extensa) como para citarse adecuadamente en un pie de página, pero entre algunos trabajos importantes que se han hecho al respecto figuran los de Barrington

Las preferencias de los ciudadanos, a diferencia de lo que consideran los pluralistas, no son transmitidas eficientemente a los líderes políticos por medio de los grupos de interés y los partidos políticos; en cambio, la representación de intereses se crea por actores colectivos e instituciones que dejan vestigios de su propia historia. Las constituciones y las instituciones políticas, estructuras estatales, relaciones grupales de intereses estatales, y las redes políticas, todas ellas estructuran el proceso político. Por ende, las demandas políticas y las políticas públicas no están marcadas por las exigencias neutrales y convergentes de la modernización. Es más, las economías políticas —como los sistemas políticos— están estructuradas por interacciones profundas entre los actores políticos, sociales y económicos, que trabajan siguiendo una lógica distinta en contextos diferentes. Theodore J. Lowi, en su libro *The End of Liberalism*, se vale de esta perspectiva analítica para construir un argumento normativo sobre el gobierno estadounidense, guardando un paralelismo sorprendente con la crítica de Weber hacia el parlamentarismo alemán.<sup>41</sup>

En suma, las demandas políticas que se expresan en la política no son un reflejo exacto de las preferencias de los individuos sino que se desvían considerablemente de esta “materia prima” potencial de la política. Diversos factores institucionales

---

Moore Jr. (1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon; Perry Anderson (1974), *Lineages of the Absolutist State*, Londres, Verso Editions; Robert R. Alford y Roger Friedland (1975), “Political Participation and Public Policy”, *Annual Review of Sociology*, 1, pp. 429-479; Charles Tilly (1975), (ed.) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press; Peter J. Katzenstein (ed.) (1978), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, University of Wisconsin Press; Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehmbruch (eds.) (1979), *Trends towards Corporatist Intermediation*, Londres, SAGE; Theda Skocpol (1979), *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge, Cambridge University Press; Berger, *Organizing Interests in Western Europe*; Stephen D. Krasner (1984), “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics”, *Comparative Politics*, 16, núm. 2 (enero), pp. 223-246; Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press; Ira Katznelson y Aristide R. Zolberg (eds.) (1986), *Working-Class Formation: Nineteenth-Century Patterns in Western Europe and the United States*, Princeton, Princeton University Press. El States and Social Structures Newsletter, patrocinado por el Social Science Research Council, fue un esfuerzo para proporcionar un foro para estudiosos trabajando sobre estos temas.

<sup>41</sup> Theodore J. Lowi (1982), “The End of Liberalism”, en *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge, Cambridge University Press; Steven Skowronek desarrolla este argumento más profundamente enfocándose más en las raíces históricas del dilema constitucional estadounidense sobre la preeminencia del Poder Ejecutivo.

influyen en los procesos políticos que juzgan o deciden sobre los intereses en pugna y pueden, de tal forma, privilegiar algunos intereses a expensas de otros. Por tanto, el consenso estructural de poder se ajusta perfectamente a la crítica institucionalista del conductualismo, compartiéndola con las perspectivas de la elección racional y la teoría de la organización.

### *Institucionalismo histórico reciente*

Diversos trabajos recientes sobre el institucionalismo histórico, influidos por el giro interpretativo de las ciencias sociales, buscan compensar algunas deficiencias de este enfoque estructuralista e incorporar a éste elementos “posmodernos” más constructivistas. Como correctivo al estructuralismo, el individualismo metodológico es empleado incluso por estudiantes que analizan los actores colectivos; la agencia humana está mejor integrada por factores estructurales y se le ha dado mayor importancia al papel de las ideas.<sup>42</sup>

Como reacción ante un mayor interés en la interpretación, tres temas se han tornado centrales en este trabajo. Todos ellos parten de Weber, y lo más importante para nuestro objetivo es que los tres pueden catalogarse como “historicistas” porque enfatizan los límites de la racionalidad humana y el conocimiento, mismos que sólo pueden resarcirse revisando la historia.

En primer lugar, estos estudiosos están interesados en racionalidades “alternativas”. Los individuos y colectividades podrían generar interpretaciones de sus intereses y metas —cosmovisiones que se desvíen de aquellas predichas por una racionalidad de medios y fines (como en el caso del ascetismo terrenal de los calvinistas). Pero de manera más radical, la perspectiva weberiana expresa que la racionalidad instrumental en sí es producto de desarrollos históricos particulares y que aquella debe ser construida y sustentada por instituciones y creencias particulares, como el Derecho Romano y el individualismo protestante. Desde esta óptica, denominar “normas” a estas racionalidades alternativas e insistir en que la racionalidad instrumental occidental no es una norma en sí, resulta de cierta forma reduccionista.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Este es también uno de los puntos clave del programa de investigación de Renate Mayntz y Fritz W. Scharpf para el Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung en Colonia. Ver su ensayo titulado “Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus”, (en Mayntz y Scharpf (eds.) (1995), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main, Campus Verlag, pp. 39-72).

<sup>43</sup> Max Weber (1965[1920]), *Die protestantische Ethik: Eine Aufsatzsammlung*, de J. Winckelmann, Tübingen, J.C.B. Mohr/Paul Siebeck. Los estudios antropológicos han influido mucho en el desarrollo

En segundo lugar, los institucionalistas históricos ven a la causalidad como contextual. Esto es, tienden a ver como casualmente significativas aquellas configuraciones complejas de factores. Estas configuraciones se hacen manifiestas mediante la observación histórica comparativa, y puede tornarse muy difícil, si no es que imposible, romper dichos modelos en variables casualmente independientes. No sólo a menudo hay demasiadas variables en relación con el número de casos, sino que puede tratarse de una constelación de variables que resulte causalmente significativa. Las construcciones mentales, instituciones económicas y sociales, y la política, interactúan para canalizar el desarrollo económico y social; por ejemplo, sin que uno forzosamente sea capaz de distinguir cuál de estos elementos es causalmente primario, o incluso para saber si la misma combinación producirá movimientos fascistas idénticos hoy. Extraído de la noción weberiana de afinidades electivas, este tipo de análisis resulta muy vulnerable al contexto y fija límites severos a la generalización de modelos ante los casos.<sup>44</sup> Pese a que están conscientes de estas limitaciones, los institucionalistas históricos, no obstante, buscan probar las hipótesis y se han alejado de las tipologías estáticas de Weber sobre los tipos ideales.<sup>45</sup>

Tercero, este grupo hace énfasis en las contingencias de la historia. Nuestro entendimiento de sucesos particulares y desarrollos está constreñido por el gran papel que ocupa el destino. Los caprichos del destino son responsables por combinaciones accidentales de factores que, no obstante, pudieran tener efectos duraderos. Además, los actores políticos autoconscientes, reflejados en sus pasados y futuros, pue-

---

de este enfoque relativista de la racionalidad. Ver, especialmente, Clifford Geertz (1973), *The Interpretation of Cultures*, New York, Basic Books; James C. Scott (1976), *The Moral Economy of the Peasant*, New Haven, Yale University Press. Para crítica, ver Elster, "Introducción", pp. 23-24, y Samuel Popkin, *The Political Economy of Peasant Society*, pp. 197-247, en Elster, *Rational Choice*.

<sup>44</sup> Los análisis económicos de Weber son buenos ejemplos de tales modelos conceptuales. Ver *Gesammelte Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, de M. Weber (1988[1927]), (Tübingen, J.C.B. Mohr/Paul Siebeck. Para esfuerzos por desarrollar métodos de investigación que aborden estos problemas, ver Charles Ragin (1987), *The Comparative Method*, (Berkeley: University of California Press, 1987); Andrew Abbott, "Conceptions of Time and Events in Social Science Methods: Causal and Narrative Approaches", *Historical Methods*, 23, núm. 4 (otoño), pp. 140-150; y Abbott (1992), "From Causes to Events: Notes on Narrative Positivism", *Sociological Methods and Research*, 20, núm. 4 (mayo), pp. 428-455.

<sup>45</sup> Günther Roth argumenta que las tipologías de Weber siempre fueron tomadas como conceptos para emplearse en análisis activo de casos particulares. Si uno acepta su interpretación, la continuidad de los institucionalistas históricos con Weber es aún más fuerte. Ver la Introducción, en Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, 2 vols., Roth y Claus Wittich (eds.) (1978[1968]), Berkeley, University of California Press, xxxviii.

**Tabla 4**  
**Tipos de “nuevos” institucionalistas: similitudes y diferencias**

|                                   | <i>Elección racional</i>  | <i>Teoría de la organización</i>  | <i>Institucionalismo histórico</i>  |
|-----------------------------------|---|---|---|
| <b>Intereses</b>                  | Factores estratégicos hacen que los actores racionales elijan equilibrios subóptimos ( <i>i.e.</i> el dilema del prisionero, tragedia de los comunes)   | Los actores no conocen sus intereses; los límites temporales e información hacen que dependan de la secuenciación y otras reglas del proceso (racionalidad acotada)                   | Los actores interpretan sus intereses, determinados por organizaciones colectivas e instituciones que dejan vestigios de su propia historia   |
| <b>Proceso político</b>           | Sin reglas para ordenar, no puede llegar al interés público; las reglas para secuencia de votos del congreso, fragmentación en jurisdicciones, etc., influyen sobre los resultados  | Procesos inter/intraorganizacionales definen los resultados, como en el modelo de la lata de basura; esfuerzos por lograr una reorganización administrativa e implementación política | Proceso político estructurado por constituciones e instituciones políticas, estructuras estatales, relaciones grupales de interés estatal, redes políticas, contingencias de temporalidad |
| <b>Normativa</b>                  | <i>Elster</i> : fines sustantivamente racionales son inútiles sin medios formalmente racionales; <i>Buchanan y Tullock</i> : maximizar eficiencia mediante decisión unánime y compra de votos; <i>Riker</i> : voluntad popular insondable, democracia restringida por pesos y contrapesos | <i>Perrow</i> : Implicaciones del poder burocrático y de la racionalidad acotada  | <i>Lowi</i> : democracia jurídica basada en el reforzamiento del Congreso, análisis sobre normas, no resultados particulares, necesidad de filosofía pública                              |
| <b>Actores</b>                    | Racional  | Acotado cognitivamente  | Autorreflexivo (normas sociales, culturales e históricas, pero reinvencción de la tradición)  |
| <b>Poder</b>                      | Capacidad de actuar unilateralmente   | Depende del lugar ocupado en la jerarquía organizacional  | Depende del reconocimiento por el Estado, acceso a toma de decisiones, representación política y construcciones mentales  |
| <b>Mecanismos institucionales</b> | Estructuración de opciones mediante reglas (dependencia en leyes controvertida)   | Estructuración de opciones y cálculos de interés mediante procedimientos, rutinas, escritos, marcos (incluidas normas)  | Estructuración de opciones, cálculo de intereses y formación de metas por medio de reglas, estructuras, normas e ideas  |



den desviar la supuestamente ineluctable marcha del progreso hacia caminos inusitados. Tales desarrollos contingentes sobrepasan la lógica y sólo se pueden abordar a través del análisis histórico. Asimismo, esta ruptura con la “eficiencia de la historia” permite ver al pasado como fuente de alternativas para el futuro.<sup>46</sup>

Al buscar fortalecer estos elementos interpretativos, los institucionalistas históricos van más allá al emplear a la historia como “método” y recurren a ésta como “teoría” o filosofía. Esto es, hacen énfasis en las irregularidades más que en las regularidades de la historia y demuestran los límites de los modelos causales. Conforme este vuelco hacia la interpretación ha enriquecido el trabajo de los institucionalistas históricos, también genera un conflicto entre su papel como científico social y como intérprete. En la última parte de este ensayo, estos temas serán ilustrados con base en un número de estudios históricos comparativos de política pública. La selección de textos es arbitraria y está destinada a explicar más profundamente la lógica de los rasgos particulares de este enfoque, más que proporcionar una revisión exhaustiva. Esta discusión reflejará por qué la investigación histórica es necesaria para elaborar argumentos teóricos, pero también mostrará la forma en que estos autores han sido influidos por los aspectos interpretativos de la historia, o la “idea de la historia” en términos de Collingwood.<sup>47</sup> De hecho, las tendencias opuestas a estas dos visiones de la historia —historia como “método” e historia como “teoría” (o mejor dicho, antiteoría)— generan fuertes tensiones para los institucionalistas históricos, mismas que, dudo, puedan ser resueltas.

**Tabla 5**  
**Institucionalismo histórico: algunos rasgos característicos y ejemplos**

|                       | <i>Construcción de preferencias</i> | <i>Causalidad contextual</i> | <i>Desarrollo contingente</i>  |
|-----------------------|-------------------------------------|------------------------------|--------------------------------|
| <b>Estructural</b>    | Steinmo                             | Moe                          | Katznelson, Skocpol            |
| <b>Interpretativa</b> | Hattam<br>Lehmbruch                 | Hall<br>Thelen/Locke         | Weir<br>Sabel/Zeitlin/Herrigel |

<sup>46</sup> Sobre la eficiencia de la historia, March y Olsten, *Rediscovering Institutions*, pp. 7-8. Sobre posibilidades del pasado y alternativas para el futuro, ver a Michael J. Piore y Charles F. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. (Nueva York, Basic Books); Perrow, *Complex Organizations*.

<sup>47</sup> R.G. Collingwood (1993[1946]), *The Ideal of History*, (ed. rev., Oxford, Clarendon).

## *La construcción política de intereses*

Ha habido mucha confusión en torno a los esfuerzos que los institucionalistas históricos han realizado por endogenizar a sus modelos la construcción política de intereses. Esto no significa que las instituciones resocialicen radicalmente a los ciudadanos en una versión renacida del determinismo social, o que las normas dicten a los actores cómo debe ser su comportamiento. Incluso cuando los individuos adoptan nuevas identidades colectivas,<sup>48</sup> no pierden su capacidad de percibir conflictos entre su identidad e intereses como individuos, y su compromiso para con su comunidad. En cambio, las instituciones —siendo las reglas formales de las arenas políticas, canales de comunicación, códigos de lenguaje, o bien la lógica de situaciones estratégicas— funcionan como filtros y selectivamente favorecen a las interpretaciones particulares, ya sea de los fines que persiguen los actores políticos o de los mejores medios para alcanzar estos fines. Las instituciones políticas y las políticas gubernamentales, por ejemplo, pueden facilitar la organización de intereses reconociendo a los grupos de interés particulares y/o delegándoles funciones gubernamentales (como se argumenta en la literatura sobre gobierno de interés privado, liberalismo de interés grupal y corporativismo).<sup>49</sup> Lo que es más fundamental es que las acciones gubernamentales pueden alentar (o desalentar) la movilización de intereses reconociendo la legitimidad de demandas particulares o incluso proporcionando a estas personas la oportunidad de dar voz a sus quejas. Tocqueville, por ejemplo, señala que al permitir —e incluso alentar— la colección de *cahiers*, la Monarquía de hecho movilizó al Tercer Estado.<sup>50</sup> No sólo el gobierno, sino la cultura, el lenguaje y los símbolos pueden proporcionar marcos interpretativos que faciliten la movilización política. En estas líneas, Tocqueville resalta la importancia de un nuevo lenguaje proporcionado por

<sup>48</sup> El concepto de “identidad” fue acuñado por Alessandro Pizzorno (1978), “Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict”, en Colin Crouch y Pizzorno (eds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*, (Londres, Macmillan, pp. 277-298. Ver también Craig Calhoun, “The Problem of Identity in Collective Action”, en Joan Huber, (ed.) (1991), *Macro-micro Linkages in Sociology* Newbury Park, Sage, pp. 51-75; Margaret R. Somers y Gloria D. Gibson (1994), “Reclaiming the Epistemological ‘Other’: Narrative and the Social Constitution of Identity”, en Craig Calhoun, (ed.), *Social Theory and the Politics of Identity*, Oxford, Blackwell, pp. 37-99.

<sup>49</sup> Grant McConnell (1966), *Private Power and American Democracy*, (Nueva York, Vintage Books/Random House; Lowi, *End of Liberalism*; Schmitter y Lehmbruch, *Trends towards Corporatist Intermediation*; Berger, *Organizing Interests in Western Europe*.

<sup>50</sup> Tocqueville, *The Old Regime and the French Revolution*, pp. 144-147.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 147.

los filósofos para la expresión de agravios, con Luis XIV hablando sobre la ley natural y los derechos del hombre.<sup>51</sup> De manera similar, McAdam apunta que el hecho de que Franklin D. Roosevelt expresara que el “linchamiento era asesinato”, alentó tremendamente a los activistas de los derechos civiles a principios de los cuarenta, lo cual él ve como una crítica hacia la “liberación cognitiva” de ambos líderes y participantes del conflicto por los derechos humanos. Estos individuos y la gente que lograron movilizar sabían que odiaban la segregación; lo que cambiaba era su percepción sobre las posibilidades de cambio y, por ende, lo que consideraban que era la mejor acción.<sup>52</sup>

No sólo las instituciones políticas, las autoridades políticas y la cultura política pueden jugar un rol crítico en la definición, movilización y organización de intereses, sino que la estructura de las oportunidades políticas conformará las estrategias de los intereses organizados y sus creencias en torno a la eficacia de diversos tipos de acción política. Sven Steinmo, por ejemplo, muestra cómo las estructuras constitucionales dejadas intactas por los distintos procesos democratizadores en EU, Suecia y Gran Bretaña continúan influyendo fuertemente en la política fiscal. Los actores políticos en estos tres países comparten una preferencia por impuestos más bajos, pero se comportan de forma distinta porque la lógica de los sistemas políticos hace que otras estrategias políticas sean más proclives al éxito. Steinmo señala que las instituciones “proporcionan el contexto en el que los individuos interpretan sus propios intereses y por ende definen sus preferencias políticas... Y cualquier actor racional se comportará de forma diferente en contextos institucionales diferentes”.<sup>53</sup> En este caso, la lógica de estos sistemas políticos influyó los medios, pero no los fines de la acción política.

Victoria Hattam emplea una estrategia histórica comparativa similar para mostrar la relación entre las instituciones y los fines de los actores políticos.<sup>54</sup> Para ella, hay

<sup>52</sup> Doug McAdam (1982), *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*, Chicago, University of Chicago Press, p. 109.

<sup>53</sup> Sven Steinmo (1993), *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven, Yale University Press, p. 7. Hago un argumento similar en *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*, (1992), Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>54</sup> Victoria C. Hattam (1993), *Labor Visions and State Power: The Origins of Business Unionism in the United States*, Princeton, Princeton University Press. Ver también Victoria C. Hattam, “Institutions and Political Change: Working-Class Formation in England and the United States, 1820-1896”, en Steinmo, Thelen y Longstreth (eds.), *Structuring Politics*, pp. 155-187.

dos factores cruciales para explicar el desarrollo del “sindicalismo” o “voluntarismo” en Estados Unidos. A lo largo del siglo diecinueve, las asociaciones de trabajadores cambiaron su concepto de sí mismos como “productores” (alineados con otras clases productivas como los artesanos y manufactureros capacitados, contra banqueros, abogados y especuladores de tierra “improductivos”) a una nueva identidad colectiva como trabajadores. Con este cambio, el movimiento laborista dirigió sus energías al mejoramiento de la legislación laboral, empleando estrategias políticas y buscando alcanzar metas políticas que eran bastante similares a las estrategias y metas del movimiento laborista británico. Aunque ambos movimientos lograron objetivos legislativos similares, los triunfos estadounidenses se nulificaron cuando las cortes trastocaron las decisiones tomadas por las legislaturas estatales. Consecuentemente, los líderes laborales estadounidenses concluyeron que la acción política no era una estrategia prometidora y enfocaron sus energías casi exclusivamente al regateo y a la acción colectiva. Por ende, las diferencias institucionales pueden explicar por qué los intereses de ambos movimientos laborales, contruidos de manera similar, a fin de cuentas se contraponían.

El trabajo de Gerhard Lehbruch sobre la reunificación alemana se basa en un enfoque histórico para explicar cuáles intereses de entre diversas alternativas articuladas ganaron en realidad.<sup>55</sup> El autor compara la facilidad con que los acuerdos institucionales de Alemania occidental fueron transferidos al este en distintos sectores económicos. Curiosamente, en la mayoría de los casos que él estudia, había opciones potencialmente viables e innovadoras alternativas a la simple imposición de las prácticas de Alemania occidental en el este; incluso había a menudo coaliciones de actores este-oeste que apoyaban dichos cambios. Factores puramente coincidentes —como la legitimación de derechos de propiedad de miembros de tierras colectivas poco antes de la unificación— explican por qué una transferencia de una sola dirección fue bloqueada en el sector agrícola, pero no en el de comunicaciones o salud. Lehbruch arguye que tales factores contextuales (*situative Bedingungen*) son cruciales para la transformación de la política, a pesar de que tales factores no pueden teorizarse en la forma general que una teoría (por ejemplo, de la competencia del mercado) puede ser teorizada. Siguiendo con esta vena historicista, él explica lo que realmente

<sup>55</sup> Gerhard Lehbruch (1995), “Sektorale Variationen in der Transformationsdynamik der politischen Ökonomie Ostdeutschlands und ihre situativen und institutionellen Bedingungen”, en Wolfgang Seibel y Arthur Benz (eds.), *Regierungssystem und Verwaltungspolitik: Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 180-215.

sucedió en otros sectores en términos de concepciones muy antiguas sobre equilibrio de intereses y poder, construidas históricamente.<sup>56</sup>

### *Lógica contextual de la causalidad*

El papel del contexto originado históricamente para explicar los intereses de los actores y sus relaciones de poder es paradigmática de una segunda característica general de un género histórico. Muchos institucionalistas, tal vez el más prominente Douglas Ashford, han hecho énfasis en la importancia del contexto para explicar el funcionamiento y significado de las instituciones.<sup>57</sup> Las instituciones en sí pueden proporcionar un contexto para la acción política que determine la relevancia que las variables específicas tienen en ciertos casos (sindicalismo o corporativismo, por ejemplo). Además, los factores contextuales pueden afectar el funcionamiento y desempeño de las instituciones.

Sobre esta base, Richard Locke y Kathleen Thelen argumentan sobre “comparaciones contextualizadas”. Al emplear el ejemplo de políticas laborales, estos autores muestran que si bien la globalización ha desencadenado presiones internacionales para “descentralizar” y “flexibilizar”, las instituciones particulares que han sido atacadas, así como su importancia para el movimiento laborista, varían considerablemente. En consecuencia, para estimar correctamente la habilidad de diversos movimientos laboristas para enfrentar los retos de la reestructuración industrial, Locke y Thelen consideran que se debe recurrir a comparaciones basadas en diferentes áreas (seleccionándose de acuerdo con su significado para un caso particular más que estandarizándose para todos los casos) y poner más atención en asuntos ideacionales y estructurales.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Bo Rothstein emplea un argumento similar respecto al corporativismo sueco. La confianza entre las asociaciones de negocios y de trabajo se construyó a través de una cooperación mutua en los sistemas de intercambio de empleos. *Den korporativa staten: Interesseorganisationer och statsförvaltning y svensk politik*, (1992), Estocolmo, Norstedts. La traducción al inglés (*The Corporative State*) está por publicarla Pittsburgh University Press. Ver también su artículo, “Labor Market Institutions and Working-Class Strength”, en Steinmo, Thelen y Longstrethe (eds.), *op. cit.*, pp. 35-56.

<sup>57</sup> Douglas E. Ashford (1986), “The British and French Social Security Systems: Welfare State by Intent and by Default”, en Ashford y E.W. Kelly (eds.), *Nationalizing Social Security*, Greenwich, JAI pp. 96-122.

<sup>58</sup> Richard M. Locke y Kathleen Thelen (1995), “Apples and Oranges Revisited: Contextualized Comparisons and the Study of Comparative Labor Politics”, *Politics and Society*, 23, núm. 3 (septiembre), pp. 337-367.

Terry Moe también analiza las formas en que interactúa el contexto histórico, las prácticas institucionales y el equilibrio de poder entre actores sociales y políticos.<sup>59</sup> Su estudio de la Junta Nacional de Relaciones Laborales (NRLB), muestra cómo un sistema de reglas informales en materia del proceso de nominación se desarrolló como reacción a un estancamiento congresional en la década de los cincuenta. Después de muchas rondas de nominaciones fracasadas, los Demócratas y Republicanos —en ese entonces equitativamente contrapuestos en el Congreso— acordaron abstenerse de bloquear, respectivamente, a todos los candidatos pronegocios y pro-laborales y adoptaron una norma de representación de paridad. Estas reglas del juego siguieron en pie incluso después de que la fuerza potencial del trabajo (como se midió pro la unión de membresía, y los vínculos entre la AFL-CIO y el Partido Democrático) decayera significativamente, sobreviviendo al ajuste que se había establecido entre el poder y las instituciones, en el contexto histórico previo. En contraste con las predicciones de “captura” u otras teorías conductualistas, esta asimetría entre los intereses sociales y las prácticas institucionales permaneció intacta hasta que los radicales de las administraciones de Carter y Reagan repolitizaron el proceso de nominaciones.

El estudio de Peter Hull sobre el cambio del keynesianismo al monetarismo bajo el régimen de Thatcher muestra cómo la construcción de un nuevo actor político cambió el contexto para las instituciones ejecutivas británicas y, por ende, el equilibrio de poder entre el primer ministro y la tesorería.<sup>60</sup> Como parte de una serie de medidas financieras desreguladoras, se hizo posible que las tasas de interés fluctuaran más libremente, afectando inadvertidamente el mercado de la deuda gubernamental y, en el proceso, sus consecuencias políticas. Los inversionistas empezaron a comprar y vender de forma más coordinada y desarrollaron un interés por ser capaces de predecir las fluctuaciones de la tasa de interés. Este interés propició la fundación de nuevos institutos de investigación económica, informes y otras formas de comunicación dentro de esta comunidad. Esta nueva red informativa difundió las ideas monetaristas y, sobre todo, creó un nuevo actor colectivo, la “Ciudad” —o al menos rejuveneció a la antigua— y dio a los inversionistas individuales un nuevo papel como parte de una comunidad con nuevas bases institucionales. Estos avances contribuyeron a provocar un cambio en el equilibrio de poder, conjuntándose en los esfuerzos de Thatcher por poner a un lado la tesorería (que siempre había exaltado el keynesianismo

<sup>59</sup> Terry Moe (1987), “Institutions, Interests and Positive Theory: The Politics of the NLRB”, *Studies in American Political Development*, 2, pp. 236-299.

<sup>60</sup> Petar A. Hall, “The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s”, en Steinmo, Thelen y Longstreth, *op. cit.*, pp. 90-113.

en un pasado), permitiéndole legitimar su propio apoyo al monetarismo con los intereses de la “Ciudad”. Este análisis del surgimiento de un actor colectivo organizado laxa e informalmente no es sólo extremadamente innovador, sino que además proporciona un modelo por seguir para tratar de entender el impacto cada vez mayor de los actores del mercado.

### *Relaciones contingentes entre elementos explicativos*

Casi todos los estudios mencionados hasta aquí dejan un campo para la contingencia histórica. Más que siguiendo una trayectoria lógica y eficiente, la historia está marcada por accidentes de tiempos y circunstancias. Estos pueden tener legados perdurables, pero tales legados son igualmente vulnerables al cambio súbito. El análisis de Ira Katznelson sobre la formación de la clase trabajadora estadounidense en el siglo XIX, postula como principio una brecha estructural que surgió porque los partidos políticos se organizaron sobre la base de vecindarios, mientras que los sindicatos se organizaban en su lugar de trabajo, que debido al patrón de establecimiento disperso en EU, estaban muy alejados de las residencias. Esta coincidencia de los efectos de la democratización temprana en los partidos políticos y los efectos de los patrones de ubicación residencial e industrial, y de establecimiento, sobre la organización de sindicatos, provocó que las políticas de clase en el lugar de trabajo estuvieran totalmente separadas de las políticas del partido. Esto impidió el surgimiento de partidos democráticos sociales y creó una política urbana construida con base en principios de etnicidad más que de clase.<sup>61</sup>

La secuencia y contingencia también han sido resaltadas en muchos estudios del Estado de bienestar. Adentrándonos en el análisis de Shefter sobre el impacto de la secuencia relativa de la democratización y la burocratización en los partidos políticos (produciendo partidos patrocinados donde la democratización era primero, como en Alemania), Skocpol y Orloff arguyen que estas diferencias en la “estructura estatal” puede explicar las diferencias en el desarrollo del Estado de bienestar entre EUA y Gran Bretaña.<sup>62</sup> En su trabajo más reciente, Skocpol ha desarrollado más a fondo la

<sup>61</sup> Ira Katznelson (1981), *City Trenchers: Urban Politics and the Patterning of Class in the United States*, Chicago, University of Chicago Press.

<sup>62</sup> Ann Shola Orloff y Theda Skocpol (1984), “Why Not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920”, *American Sociological Review* 49, núm. 6 (diciembre) pp. 726-750.

perspectiva histórica, señalando que el Estado de bienestar estadounidense, cuando se ve desde su propio marco de referencia, no aparece como el “rezagado” del modelo social democrático europeo, sino como una configuración única de programas y agencias forjadas a partir de conflictos políticos en el seno de instituciones políticas particulares.<sup>63</sup>

Muchos otros estudios recientes rompen con las teorías monocausales y deterministas sobre el Estado de bienestar, resaltando en cambio avances únicos y contingentes que no pueden compararse consistentemente en cada caso. Peter Baldwin ha demostrado que la interpretación que el “poder de la clase trabajadora” (o “laborista”, como él la denomina) hace sobre el Estado de bienestar no está a la altura de la complejidad de la política del Estado benefactor.<sup>64</sup> Frank Nullmeier y Freidbert Rüb han señalado que la importancia de la tradición católica ha jugado en la política pensionaria alemana es mucho mayor que la que se le ha reconocido.<sup>65</sup> Margaret Weier ha mostrado cómo la política de desempleo estadounidense estuvo influida por escasos momentos de oportunidad política en donde las ideas, intereses y coaliciones políticas se cristalizaban en lo que ella llama “paquetes políticos”. Una vez que las ideas sobre políticas y las coaliciones políticas (como el vínculo entre la “guerra por la pobreza” con esfuerzos del Partido Democrático por lograr que los votantes afroamericanos contrarresten a los demócratas sureños desertores) se conjuntaron, no obstante, su utilidad política fue menos fuerte que esta fusión, impidiendo futuros esfuerzos de reforma.<sup>66</sup> De manera similar, Susan Pedersen ha resaltado el acoplamiento entre las ideas y oportunidades políticas en explicar las distintas trayectorias de la política familiar en Gran Bretaña y Francia.<sup>67</sup>

Charles Sabel y Jonathan Zeitlin, así como Gary Herrigel, han elaborado una de las perspectivas sobre la continencia histórica más completas. Al revisar la historia

<sup>63</sup> Theda Skocpol (1992), *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.

<sup>64</sup> Peter Baldwin (1988), *The Politics of Social Solidarity and the Bourgeois Origins of the European Welfare State, 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>65</sup> Frank Nullmeier y Friedbert W. Rüb (1993), *Die Transformation der Sozialpolitik: Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.

<sup>66</sup> Margaret Weier (1992), *Politics and Jobs: The Boundaries of Employment Policy in the United States*, Princeton, Princeton University Press. Ver también “Ideas and the Politics of Bounded Innovation”, en Steinmo, Thelen y Longstreth (eds.), *Structuring Politics*, pp. 188-216.

<sup>67</sup> Susan Pedersen (1993), *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State: Britain and France, 1914-1945*, Cambridge, Cambridge University Press.



de la industrialización, Sabel y Zietlin hallaron evidencias de extensivas experimentaciones con distritos industriales, llamadas alternativas a la producción masiva, la cual era organizada en redes cooperativas de pequeñas empresas con trabajadores altamente calificados. En algunos casos, estos experimentos fracasaron por falta de coraje, dada la certeza imaginada de algunos productores de que la producción de masa era el pase hacia el futuro; en otros casos, los empleados fueron eliminados sólo por políticas industriales nacionales, basadas igualmente en supuestos más que en pruebas fehacientes de la dirección del futuro del progreso tecnológico. Sabel y Zeitlin sustentan que el dominio final de la producción masiva debe verse no como el resultado de los imperativos tecnológicos y del mercado, sino como la consecuencia del conflicto político, esto es, como el “resultado de algunas elecciones colectivas implícitas, a las cuales se llegó a través de pequeños conflictos inexplicables”, resumidos por los autores en “accidentes de la lucha por el poder”.<sup>68</sup> Herrigel traslada esta perspectiva al caso alemán, desglosando la interpretación gerschenkroniana del “modelo alemán” y ordenando evidencias de un “orden industrial descentralizado”, caracterizado por producción calificada descentralizada a través de redes e instituciones de cooperación, más que compañías organizadas para la producción masiva integradas verticalmente.<sup>69</sup>

Lo más trascendente que cualquier hallazgo particular de estos estudios es la visión de la relación entre actores y estructuras a la que estos autores invocan. Los actores económicos, políticos y sociales no maximizan su interés personal en torno a ciertos constreñimientos dados simplemente. Al contrario, estos actores buscan hacer apuestas compensatorias en un mundo incierto, actúan estratégicamente hacia la mejor forma de proceder sin saber a ciencia cierta cómo se desenvolverá la economía para mejorar sus oportunidades futuras, y así, forjar sus identidades e intereses, así como el contexto para sus acciones futuras, mediante las elecciones que ellos realicen.

<sup>68</sup> Charles Sabel y Jonathan Zeitlin (1985), “Historical Alternatives to Mass Production: Politics, Market and Technology in Nineteenth-Century Industrialization”, *Past and Present*, 108 (agosto), pp. 134-139. Ver también sus “Stories, Strategies, Structures: Rethinking Historical Alternatives to Mass Production”, en Sabel y Zeitlin (eds.), *Worlds of Possibility: Flexibility and Mass Production in Western Industrialization*, Cambridge, Cambridge University Press/Editions de la Maison des Sciences de l’Homme (en prensa).

<sup>69</sup> Gary B. Herrigel (1995), *Industrial Constructions: The Sources of German Industrial Power*, Cambridge, Cambridge University Press. Para una visión constructivista similar de economía política, consultar Colleen A. Dunlavy (1994), *Politics and Industrialization: Early Railroads in the United States and Prussia*, Princeton, Princeton University Press.

## Discusión

Este ensayo ha intentado resaltar que, por todas sus diferencias, las distintas variedades de los nuevos institucionalistas abordan una serie de problemas en común, desde una perspectiva unificada. Todos ellos están preocupados por la dificultad para averiguar lo que los actores humanos quieren, al tiempo que las preferencias expresadas en política están radicalmente influidas por los contextos institucionales en los que estas preferencias son emitidas. Más que atacar esta cuestión valiéndose de la psicología individual, estos estudiosos han optado por analizar los efectos de las reglas y procedimientos para agregar o fusionar los deseos individuales, en decisiones colectivas —sean dichas reglas y procedimientos de instituciones políticas formales, asociaciones voluntarias, compañías o incluso marcos interpretativos o cognitivos.

Si bien el interés de la investigación común constituye la caja negra entre las demandas políticas potenciales y los resultados finales, no tiene sentido predefinir los contenidos de esta caja. Una definición estándar de “institución” no es, por ende, deseable; la agenda de investigación común es el estudio de los efectos institucionales donde sea o cuando sea que ocurran.

Entonces, ¿qué tan bien aborda este núcleo teórico el institucionalismo histórico? Todos los ejemplos muestran de distintas maneras que el trabajo histórico puede dar respuestas a las cuestiones institucionales. Rastreado las cambiantes definiciones de intereses a través del tiempo y de las culturas, el impacto de las instituciones en la construcción de intereses puede ser estudiada sin imponer arbitrariamente definiciones “objetivas” de intereses. Esto es, la discrepancia entre las preferencias “potenciales” y “expresadas” pueden abordarse sin inventar una teoría de los “verdaderos” intereses de los actores. En este sentido, los artefactos de representación y los sesgos de las instituciones políticas pueden discutirse y criticarse.

El enfoque histórico proporciona una invitación al retorno a los asuntos normativos centrales para el paradigma institucionalista. La política pública no es considerada una consecuencia eficiente de la agregación de preferencias individuales, progreso tecnológico y fuerzas del mercado, un conjunto de ideas “libres para todos”, o incluso de los intereses creados. Las decisiones políticas surgen de combinaciones altamente complejas de factores que incluyen tanto rasgos sistemáticos de regímenes políticos como “accidentes de pugna por el poder”. Además, en vista de que los institucionalistas históricos nunca asumen que el poder y las instituciones han alcanzado un equilibrio, explicar el cambio institucional no representa un problema. Las instituciones no determinan la conducta, simplemente proporcionan un contexto a la acción que nos permite entender por qué los actores hacen las elecciones que hacen. Enfrentándose a la misma serie de obstáculos institucionales, los actores autorreflexivos pueden

tomar decisiones creativas sobre cómo proceder. Así, las instituciones —incluso cuando se definan en el sentido más burdo— ni moldean las percepciones humanas a tal grado que los individuos sean incapaces de reconocer las competitivas definiciones de identidad e interés, ni tampoco fuerzan a la acción humana hacia un solo camino.

No sólo el método histórico sino la filosofía de la historia son muy útiles para abordar los asuntos institucionales. La investigación histórica requiere pruebas (mediante la cita de fuentes primarias) de que los actores en cuestión vieron al mundo en los términos propuestos por el analista. Consecuentemente, la representación de intereses es importante para la tradición del institucionalismo histórico en un doble sentido. Primero, las demandas políticas y los resultados políticos son vistos no como resultantes de preferencias, sino como consecuencias de distintas representaciones de intereses. Los intereses que están articulados en la política están muy alejados de las preferencias de los ciudadanos, e incluso aquellas preferencias iniciales podrían estar moldeadas por la política y, por tanto, por los múltiples efectos institucionales de la esfera política. Segundo, como los investigadores, los historiadores siempre están conscientes de que su información constituye una representación, no sólo porque examinan fragmentos dejados atrás por individuos subjetivos, sino también porque ellos mismos interrogan estos artefactos. Como Collingwood escribió: “La historia está precedida por la interpretación de la evidencia: donde la evidencia es un nombre colectivo para las cosas que por sí mismas son denominadas documentos, y un documento es una cosa que existe aquí y ahora, la cual el historiador, al pensar en ella, puede obtener respuestas a las preguntas que él se hace sobre los eventos pasados”. Además, “La historia del pensamiento, y por ende, toda historia, es la representación del pasado pensado en la propia mente del historiador”.<sup>70</sup>

No obstante, la insistencia de la historia en el particularismo, contexto y contingencia tiene algunos inconvenientes. Ésta pone en entredicho la tarea de la comparación sistemática. Las determinaciones de la causalidad son cuestionables, si no heurísticas; y el impulso constructivista se arriesga a distraer a los institucionalistas históricos de aquellas áreas donde, yo considero, podemos hacer importantes contribuciones.

Tres aspectos del institucionalismo histórico son particularmente problemáticos en mi opinión. El primero es el problema de la falsibilidad. Casi cualquier construcción de intereses o modelo contextual causal me parecería explicable únicamente mediante

<sup>70</sup> Collingwood, *The Idea of History*, pp. 9, 10, 215.

la historia, hasta que alguien encuentre una explicación más general. Muchos estudios de política sanitaria, por ejemplo, han brindado interpretaciones históricas para las propuestas políticas y reacciones por parte de asociaciones médicas. Pero desde una perspectiva comparativa, la mano pesada de la historia parece ser menos comprometida. La mayoría de los socialistas en Europa y América del Norte (y todos los regímenes socialistas de Estado) tuvieron la idea de socializar la medicina, independientemente de sus historias. Y la mayoría de las asociaciones de doctores temían que fueran empleados por el gobierno o por monopsonias de seguridad social. El punto no es si cualquiera de estos actores conocía sus intereses objetivos —ellos igual pudieron ser guiados por una narrativa común del conflicto maniqueo entre el capitalismo y el socialismo—; lo importante es que, no obstante, las explicaciones históricas nacionales específicas están dañadas por una evidencia nacional. Sin una perspectiva comparativa lo suficientemente amplia, los institucionalistas históricos pueden caer en la exageración sobre el carácter único de su caso. Además, es difícil constatar que alguna de estas narrativas históricas sea probada como errónea.

En segundo lugar, los institucionalistas históricos se aprovechan un poco injustamente de los modelos positivos que critican. Esto resulta verdadero particularmente en el caso del marxismo y otras teorías sociológicas sobre intereses. Siguiendo el ejemplo pautado por la *Ética Protestante* de Weber, muchos trabajos de institucionalistas históricos organizan sus argumentos como un ataque hacia un modelo dominante, como un sistema de relaciones de clase restringidas a las características objetivas de capital y trabajo, la teoría marxista sobre la revolución, la relación smithiana entre la división del trabajo y el surgimiento del capitalismo, y así. Es ciertamente legítimo derribar un modelo dominante mostrando dónde los hechos no coinciden, y proporcionando una interpretación superior. Pero estas interpretaciones no siempre están expuestas a una competencia crítica similar porque están formuladas para que sean inextricables de su contexto original. Asimismo, desde una perspectiva normativa, esto deja a los institucionalistas históricos oscilando entre la anarquía moral del posmodernismo —esta rama de la versión del nuevo institucionalismo sobre el teorema de la imposibilidad— y la reducción de la justicia social a coordenadas de la estructura social de los deterministas sociales.

Tercero, al eludir la sistematización, los institucionalistas históricos restringen el impacto acumulativo de su trabajo. Para estar seguros, el carácter ecléctico y difuso de la escuela institucionalista histórica es, hasta cierto punto, inevitable. Muchos estudios se han motivado por aspectos sustantivos más que por un programa teórico estrecho. Además, la insistencia del historicista en lo indeterminado y único mitiga contra la construcción de la teoría. No obstante, sería una pena pasar por alto áreas importantes donde el conocimiento ha sido de hecho acumulativo. Charles Tilly, con

su idea de destruir la privación relativa, ha cambiado los supuestos dominantes en que no sólo los institucionalistas históricos, sino casi todos los estudiosos de los movimientos sociales, se adentran en estudios de la acción colectiva.<sup>71</sup> El análisis que Theda Skocpol realiza sobre las revoluciones como rupturas de las estructuras estatales representa un trabajo paradigmático en este rubro.<sup>72</sup> En *Peasants against Politics*, Suzanne Berger expone guías teóricas y metodológicas para una visión más constructivista.<sup>73</sup> Notablemente, el potencial para articular un perfil teórico más positivo radica en el poder estructural legado por este grupo. Los institucionalistas históricos deberían recordar que este énfasis tradicional en el poder es tan importante como su facilidad de interpretación. Pero para desarrollar un análisis institucionalista histórico sobre el poder, tendríamos que hacer más que atacar las concepciones esencialistas y deterministas.

Para lograr este hecho se requiere “cuadrar el círculo” por segunda vez. No está del todo claro cómo es posible desarrollar un concepto no determinista del poder; pero yo considero que vale la pena el esfuerzo, pues mientras la historia está llena de ejemplos de aquellos que “se sobreponen a las adversidades”, escapándose de las restricciones y reforjando sus destinos, nosotros mantenemos un sentido intuitivo de las desavenencias. El análisis social debería ser capaz de refinar nuestra capacidad para evaluar las diferencias en el poder. El énfasis que pone Weber en las múltiples dimensiones del poder pueden ser un punto de partida. E irónicamente, también pueden serlo algunos esfuerzos conductualistas. Al estimar la capacidad de los trabajadores franceses para desafiar al Estado, por ejemplo, los cálculos de su capacidad de huelga (la cual implica un análisis de la producción, no sólo contar el número de trabajadores agrupados en sindicatos), la fuerza de una mayoría parlamentaria y las reacciones del público reforzarían un análisis institucionalista histórico, sin que esto implique un intento por predecir el futuro. Cierta habilidad para estimar el poder potencial de los actores, independientemente de la posición estratégica en la cual se encuentran (como en un juego de elección racional) o sus propias percepciones y comunicación simbólica (como en el análisis puramente interpretativo), serían, en mi opinión, muy útiles.

Sin atender estos problemas, los institucionalistas históricos contribuiremos a la bifurcación de lo que ya está teniendo lugar. El terreno del análisis institucionalista

<sup>71</sup> Charles Tilly (1978), *From Mobilization to Revolution*, Reading, Addison-Wesley.

<sup>72</sup> Skocpol, *States and Social Revolutions*.

<sup>73</sup> Suzanne Berger (1997), *Peasants against Politics: Rural Organizations in Brittany, 1911-1967*, Cambridge, Harvard University Press; Atul Kohli (1995), “Introduction”, *World Politics*, 48 (octubre), pp. 1-2.

—y, para tal caso, de la política comparada— está abordándose desde dos orientaciones: elección racional *versus* interpretación, o un enfoque de “cálculo” *versus* uno “cultural”, en términos de Hall y Taylor.<sup>74</sup> Hay mucha discusión que ahora se enfoca en el potencial de cruzar las fronteras, con los institucionalistas históricos entre la encrucijada de estas perspectivas. Al expresar que hay un núcleo teórico común entre estas perspectivas, puedo combinar elementos de la elección racional, la teoría de la organización (o institucionalismo sociológico) y el institucionalismo histórico, para así lograr un potencial muy fructífero. De igual manera, exhorto a los institucionalistas históricos a que reclamen espacio analítico y normativo para asuntos de poder y justicia. La perspectiva centrada en el poder requiere convertirse en un competidor a la altura del cálculo y la cultura.

<sup>74</sup> Hall y Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, pp. 955-956. Ver también Bates y Weingast, *Rationally and Interpretation*; Ira Katznelson, “Structure and Configuration in Comparative Politics”, en Merk Y. Lichbach y Alan S. Zuckerman (eds.), (1997), *Comparative Politics: Rationally, Culture, and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press; Atul Kohli (1995), “Introducción”, *World Politics*, 48 (octubre), pp. 1-2.