

Capítulo 16

Las instituciones y los enfoques de la teoría de las instituciones*

Roland CZADA

Las instituciones son sistemas de reglas sociales que regulan el comportamiento y generan seguridad de expectativas. El concepto político de las instituciones se introduce donde la satisfacción de necesidades sociales o bien la producción y distribución de bienes públicos se vincula a contradicciones de interés que no se resuelven únicamente por medio de

* Nota del editor: una primera versión de este texto apareció en: Dieter Nohlen, en colaboración con Rainer-Olaf Schultze, *Diccionario de Ciencia Política*, Ciudad de México-Xalapa, Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2006, pp. 721-728. El editor de estas antologías ha adaptado dicho texto para los fines de esta colección, cuya redacción es diferente de la de un diccionario. Las abreviaturas que aparecen en el original se han desdoblado y los ocasionales errores de redacción, de traducción o de imprenta se han corregido en la versión presente sin hacer ningún señalamiento. Todas las citas que se consignen a pie de página provienen del mismo diccionario y a ellas remite el documento original; en este caso sólo se anota el concepto respectivo, no la entrada completa. El nombre del autor correspondiente se encuentra al final de la cita, entre paréntesis y junto al número de la página donde aparece el concepto señalado. Agradezco la amable autorización del editor del diccionario y de la empresa editorial para publicar este texto.

ordenamientos naturales.¹ Este aspecto distingue la institucionalización política de los procesos de formación cultural de comunidades, en las que las tentativas de acción individuales se consolidan preponderantemente de manera no reflexionada y en la forma de procesos de evolución social (Schelsky, 1970: 13). Las instituciones son políticas, especialmente si sirven para la regulación autoritativa de conflictos por medio de normas explícitamente diseñadas para ello y si disponen de un aparato con el personal adecuado para imponer estas normas. Bajo estos conceptos se entienden las Constituciones políticas, todo el sistema de orden garantizado por el Estado, las leyes y sus contenidos reguladores, así como la estructura organizativa del gobierno y de la administración.²

Estas instituciones surgieron de las luchas por el poder y requieren, al mismo tiempo, del consenso general, pues los sistemas de regulación política sólo pueden mantenerse en cuanto se respeten sin que sus beneficios se agoten en los costos que genera su observación coactiva. Sin embargo, el consenso que asegura a un orden político la oportunidad de ser respetado sin coacción, sólo puede conseguirse si lo distingue un motivo compartido comunicativamente y normativo. Esto remite a la

¹ Necesidades: todo estado de carencia que es experimentado como tal por el individuo, quien intenta superarlo. Hay que distinguir entre necesidades básicas o primarias y necesidades secundarias o aprendidas, que son transmitidas por la interacción con el entorno en el proceso de socialización (Suzanne S. Schüttemeyer, p. 946). Bienes públicos: en la Economía Política, los bienes (y servicios) que no son divisibles, es decir, que no pueden ser objeto de propiedad privada y de cuya utilización no pueden ser excluidas terceras personas. Por ello... no se pueden transmitir a través de los mecanismos del mercado y... existe el peligro de que no se contribuya, o no se contribuya lo suficiente, a su producción y distribución (Klaus Schubert, p. 101).

² Ley: en el sentido más amplio, cualquier norma jurídica de validez general, incluyendo el derecho consuetudinario y la ley en los sentidos material y formal (Manfred G. Schmidt, p. 820). Gobierno: concepto [que] puede referirse al sistema de gobierno abarcando todas las instituciones vinculadas a la función gubernativa (y así acercarse al concepto de “sistema político”) o que puede restringirse al órgano ejecutivo, el que rige la política en el sistema de separación de poderes... puede aludir también al ámbito docente y de investigación en la Ciencia Política (Dieter Nohlen, p. 653). Administración: en general, las actividades de ejecución, planificación y organización necesarias para mantener la capacidad de trabajo y el cumplimiento de las funciones de una organización (Tanja Zinterer, p. 11).

necesidad de discursos sobre instituciones políticas, en los que los intereses puedan combinarse con ideas para formar una “base mixta de validez para el consenso” (Habermas, 1997: 93).

Las instituciones políticas otorgan derechos y deberes a los miembros de una sociedad. Además, constituyen y legitiman a actores administrativos al asignarles —para que puedan cumplir funciones determinadas— la autoridad, los patrones de interpretación, las reglas de comportamiento y los vínculos sociales necesarios; éstos caracterizan, a su vez, a la acción política enfocada en objetivos, incluyendo la informal. Este planteamiento remite a una cuestión doble: ¿cómo puede fundamentarse la existencia de instituciones políticas de modo normativo y pragmático-instrumental-razional?, y ¿cómo influyen éstas en la acción política, o bien en los resultados de la política? La respuesta de las teorías modernas sobre las instituciones es determinada esencialmente por su modo de concebir la relación entre el individuo y las instituciones y la importancia que en este contexto otorgan a los intereses individuales y a las ideas e ideales colectivos.

1. La emancipación del pensamiento institucional de los sistemas de pensamiento religiosos y de derecho natural comienza en el siglo XVII con el institucionalismo anético de Thomas Hobbes (véase Mandt, 1989: 74). El orden político sirve para un solo objetivo: impedir la “guerra de todos contra todos”. Por lo tanto, el interés común en la restricción de los impulsos socialmente destructivos exige la sumisión de la sociedad en forma de contrato bajo un dominio político centralizado. Este postulado es válido también allí donde las instituciones tienen el fin, no sólo de domar las pasiones individuales sino de fomentar activamente la acción comunitaria. El institucionalismo compensador de la época de la Ilustración enfoca “no solamente la disminución del mal supremo de la guerra civil —como el anético—, sino además... el cambio político y social en el sentido de un aumento de la paz interna y externa, de la oportunidad de libertad individual y justicia social” (*ibidem*: 75). La confrontación hace evidente el grado en que la teoría de las instituciones políticas está vinculada a premisas antropológicas.

Mientras que el institucionalismo anético y el compensador consideran al Estado como instituto de coerción —que sirve, por una parte, a la represión de las pasiones destructivas y, por otra parte, a la aculturación del hombre—, desde mediados del siglo XVIII, empezando con la filosofía moral escocesa de D. Hume y A. Smith, se encuentra una concepción del orden social que se aleja de la ficción del contrato de sumisión.

Aquí, la simpatía y la utilidad aparecen como máximas de acción individual que pueden fundamentar el orden social sin recurrir a categorías de la razón colectiva.³ Smith descubre que el egoísmo no necesariamente limita a otras personas y debería ser reprimido, sino que puede servir al beneficio de todos. Este enfoque remite a un “régimen de intereses” (Hirschman, 1977: 137), en el que la seguridad de las expectativas y la constancia de la acción se efectúan a raíz del cálculo egoísta, en lugar de la pura coacción o la razón moral. El utilitarismo que proviene de la filosofía moral escocesa (véase Bentham, 1966) permite ver, por primera vez, también la posibilidad de diferenciar internamente y de racionalizar constantemente las instituciones políticas de acuerdo al interés de una naciente sociedad burguesa, dotada de derechos de defensa frente al Estado (véase Bermbach, 1989: 61).⁴

Las teorías contractualistas clásicas, incluyendo la concepción utilitarista y burguesa-liberal del Estado, tratan a las instituciones políticas como la expresión de un compromiso garantizado de diferentes maneras: es decir, de modo meramente instrumental.⁵ Si, por el contrario, el contrato social se comprende —como lo hace E. Burke— como “una relación de socios no sólo entre los vivos sino entre estos y los muertos y aquellos que aún nacerán”, a las instituciones se les asigna, entonces, una vida propia que desarrolla una fuerza motriz histórica autónoma, más allá de la función ordenadora o fomentadora de regular la acción individual. En este sentido, Burke es considerado el fundador de un institucionalismo orgánico que particularmente asimilaron la jurisprudencia y politología alemanas. Junto con J. Möser y A. Müller, se le considera predecesor temprano de la Escuela Histórica que explica el orden so-

³ Estado: en sentido amplio, la totalidad de las instituciones públicas que garantiza o debe garantizar la vida en común de las personas en una comunidad; definido tradicionalmente con tres elementos: territorio estatal, pueblo del Estado y poder del Estado (Rainer-Olaf Schultze, p. 526).

⁴ Utilitarismo: doctrina de la utilidad que se refiere tanto a una teoría ética [(identificando al bien moral con lo útil y vinculándolo con la consecuencia de las acciones)] como a una teoría explicativa de la acción social [(utilitarismo éticamente neutral)] (Ulrich Weiss, p. 1498).

⁵ Teorías contractualistas: concepto global para las teorías que justifican al Estado, la Constitución y el orden social en analogía a actos jurídicos, como resultado de un acuerdo mutuo en beneficio recíproco (Wolfgang Kersting, pp. 1340-1341).

cial, no a partir de una ficción de derecho natural ni a partir de la razón humana, sino como proceso de un crecimiento orgánico. La crítica a las teorías utilitaristas de contrato, basada en Burke y de importantes consecuencias, contiene —igual que el concepto de instituciones de la antropología cultural (A. Gehlen, H. Schelsy)— un momento supraindividual y, al mismo tiempo, conservador, que otorga mayor razón moral y estabilidad a las instituciones concebidas como autónomas, que a los sujetos que son impulsados por la inconstancia.

2. La ambivalencia de los ordenamientos políticos que —ya sea por tradición o construcción— pueden llevar a la coacción desastrosa igual que a la conducción benéfica, ha caracterizado a la política europea desde la Revolución francesa (1789). En el conflicto entre revolución y restauración, el argumento a favor de una pacificación de la sociedad a través de la vinculación institucional estuvo muchas veces en una posición difícil.⁶ Particularmente en los países que presentaban Constituciones políticas muy reñidas y por eso inestables, la crítica a las instituciones fue muy apreciada. Este hecho estaba motivado, no en última instancia, por la historia cultural. Así, el contraste entre las ideas románticas sobre la comunidad y la frialdad social de los aparatos institucionales, propia especialmente de la democracia moderna de masas, se experimentó en Alemania con particular intensidad y consecuencias fatales.

Si las instituciones se consideran, como lo hizo Rousseau, “muletas” necesarias para poder moverse siquiera, de esta forma aligerado, por el camino de la vida, entonces es fácil derivar de esta concepción un sentimiento retrógrado y adverso a las instituciones, puesto que, además, la secularización y racionalización de los ordenamientos va combinada con una creciente alienación entre el individuo y ellas. La teoría política del idealismo y del romanticismo alemanes buscó revertir esta evolución por medio de la fundamentación institucional de relaciones socio-morales. El corporativismo de Fichte, Müller y Hegel (véase Harada, 1989) llena el vacío entre una sociedad de individuos y el poder gubernamental implementado para pacificar sus relaciones, mediante instituciones intermediarias y semiautónomas de formación de comunidades; sobre estas

⁶ Revolución: la transformación estructural fundamental y duradera de uno o varios sistemas. De acuerdo con esto, existen revoluciones económicas, técnicas, sociales, políticas y científicas (Ulrich Weiss, p. 1226). Restauración: [concepto que] designa todos los intentos de anular las transformaciones revolucionarias de los sistemas políticos (Wolfgang Weber, p. 1225).

instituciones se erige el Estado en cuanto concreción del interés general.⁷ La cara conservadora de estos conceptos que se remontan a concepciones medievales de ordenamiento es la estabilización institucional frente al peligro de cambios revolucionarios; la otra cara, la humanista, consiste en la protección de los artesanos y los trabajadores manufactureros e industriales ante la inestabilidad comercial y el desarraigo social.

La advertencia sobre la ambigüedad propia de las instituciones políticas, de garantizar la libertad y restringirla a la vez, se encuentra en la teoría política reciente incluso allí donde a las instituciones corresponde una función básica para el progreso social y el desarrollo del estatismo moderno.⁸ Max Weber espera de la racionalización de la dominación, al mismo tiempo, un futuro “cajón de esclavitud” burocrático y Carl Schmitt pone para el caso de excepción política, el dominio ilimitado institucionalmente por encima de cualquier orden legal vigente.⁹

En los siglos XIX y XX, la crítica política radical a las instituciones es libertaria y anarquista allí donde concibe la institucionalización como sacrificio del sujeto aunque ésta esté diseñada como educativa. Además, se presenta con pretensiones revolucionarias cuando considera la política institucional como obstáculo para obtener cambios revolucionarios rápidos. Esta crítica deriva finalmente en un desprecio a las instituciones que se hizo realidad en el fascismo y el socialismo real.¹⁰ En estos casos,

⁷ Corporativismo: término técnico de la Ciencia Política para designar diferentes formas de participación de los grupos políticos en los procesos políticos de decisión (Klaus Schubert, p. 290).

⁸ Libertad: a la función de ser término de legitimación del poder, que aún perdura, en el siglo XX se le unió la idea de la libertad como derecho humano ilimitable de los individuos que ha sido codificado en declaraciones sobre los derechos humanos, en el Derecho Internacional y en la mayoría de las Constituciones (Michael Th. Greven, p. 829). Teoría política: remitimos al amable lector a los capítulos 7 y 8 de este volumen.

⁹ Dominación: relación social recíproca y asimétrica de dar órdenes y brindar obediencia, en la cual una persona, un grupo o una organización puede obligar a otros (temporalmente) a someterse, esperando la disposición de obedecer. Sólo la regularidad y el éxito caracterizan a la dominación como institución (Claus Leggewie, p. 434).

¹⁰ Fascismo: nombre que originalmente se dio a sí mismo el movimiento político organizado de forma paramilitar, que adoptó una actitud tanto anticapita-

las instituciones políticas se convierten en instrumentos de conservación del poder que se reproducen a partir de la búsqueda de ventajas estratégicas de las mismas élites políticas sin vincular el sistema de reglas administrativas a un poder comunicativo establecedor de derecho (*cf.* Habermas, 1997: 187). Además, el “Principio del *Führer*” fascista y el culto a la personalidad del socialismo real revocan de manera peculiar el giro institucional del carisma que según Max Weber (1972: 670 y ss.) caracteriza la transición de las formas personales de dominio hacia el dominio legal.¹¹

La “degradación de las instituciones políticas en el marxismo” (Euchner, 1990) y la violación del Estado de derecho en el fascismo europeo hicieron revivir en el mundo occidental la concepción normativa de las instituciones en el sentido republicano-democrático. La Ciencia Política de los años 1950 y 1960 buscó vivificar y conservar los principios institucionales de la democracia (entre otros, la representación, la división de poderes, las libertades de información y de asociación), así como descifrar el proceso de la política para poderlo juzgar a la luz de normas democráticas y del Estado de derecho.¹² Dolf Sternberger (1984:

lista como anticomunista y que fue dirigido por B. Mussolini; el mismo nombre llevaban el partido surgido de este movimiento [...] el orden de dominación autoritario que este estableció en 1922 en Italia (Günter Rieger, p. 602). Socialismo real: concepto para la (auto)designación del orden político y socio-económico de los Estados que en Europa y Asia fueron gobernados entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y 1989/90 por un partido comunista y eran considerados por sus líderes como “socialistas”. [Esta designación se aplica también a Cuba] (Klaus Ziemer, p. 1277).

¹¹ Principio del *Führer*: principio de autoridad absoluta en el nacionalsocialismo... probablemente adoptado del sistema militar. Al “*Führer*” (caudillo) se le concede autoridad y competencia de decisión absoluta que éste concreta de modo directo... e indirecto... frente a sus secuaces que están obligados a brindarle la obediencia correspondiente (Wolfgang Weber, p. 1122). Carisma: [en griego: “don, favor, regalo”], irradiación extraordinaria con base mágica o religiosa de un ser humano, que le da la calidad de líder... a los ojos de sus partidarios. [...] La] dominación carismática surge de situaciones que están fuera de lo cotidiano, no conoce reglas y tiene un efecto revolucionario (Günter Rieger, p. 138).

¹² Democracia: en [ella], la dominación [política] surge del pueblo, es ejercida por el pueblo mismo y en su interés (Rainer-Olaf Schultze, p. 335). Representa-

387) distinguió en este sentido la solución institucional de conflictos políticos —que él llama “paz constitucional”— de una “paz demonológica” en la que se suprime la controversia y una “paz escatológica” que promete la liberación de cualquier conflicto, y no deja duda alguna de que únicamente la paz institucional de la constitución es una “paz politológica”. Si de este modo el problema de las instituciones deriva en una teoría de la paz o de la solución no violenta de conflictos, tanto más surge la pregunta de cómo deben ser las instituciones políticas para poder garantizar un equilibrio justo de los intereses.¹³

3. El debate sobre la teoría de las instituciones está hoy en día fuertemente influido por el pensamiento económico (véase el panorama que da Lehner, 1990). Ya en los años 1950 con la *Teoría económica de la democracia* (Downs, 1957) se estableció un enfoque que comprende los resultados de la política como las consecuencias institucionalmente procesadas de decisiones individuales de elección racional. Como todas las teorías económicas de las instituciones, también ésta se encuentra dentro del campo conflictivo de racionalidad individual y racionalidad colectiva.¹⁴ Su problema fundamental radica en que cada actor, racional e individualmente, está más interesado en el reparto del pastel que en el creci-

ción: según E. Fraenkel, “el ejercicio legalmente autorizado de funciones de dominación de parte de órganos de un Estado u otros portadores del poder público designados constitucionalmente, que actúan en nombre del pueblo, pero sin su encargo obligatorio, que derivan su autoridad de forma mediata o inmediata del pueblo y la legitiman con la pretensión de servir al bien común y realizar de esta manera su verdadera voluntad” (Ulrich von Alemann y Dieter Nohlen, pp. 1216 y 1217). División de poderes: concepto para agrupar instituciones y sus funciones con el fin de impedir el abuso de poder estatal (Suzanne S. Schüttemeyer, p. 428).

¹³ Paz: “patrón de proceso del sistema internacional que se caracteriza por una reducción de la violencia y un aumento de la justicia distributiva [según Czempiel] (Peter Rudolf, p. 1019).

¹⁴ Racionalidad: en la Antigüedad, el *logos* significa, en el cosmos, en la psique y en lo político, un ámbito parcial (lo racional, a diferencia de lo irracional), y más tarde, sobre todo la totalidad, como orden total de las partes... De esto se desarrollan criterios duraderos de racionalidad: (1) el remitirse a las razones; (2) el establecimiento de relaciones y de una estructura de orden entre diferentes elementos; (3) un método de generación regulada de órdenes fundamentados (Ulrich Weiss, p. 1151).

miento de éste y que, además, no se encuentra ninguna regla de reparto que satisfaga a todos los interesados por igual (véase Buchanan y Tullock, 1962). De ahí resulta como consecuencia que la producción y distribución de bienes públicos requiera de una coacción regulativa y, por eso, de la organización por parte del Estado.

Sólo si los derechos de disposición privados se reconocieran generalmente y si todos los interesados tuvieran toda la información y pudieran ponerse de acuerdo sin ningún esfuerzo —sin costes de transacción—, podrían resolverse totalmente por la vía del intercambio los conflictos que resultan del mutuo perjuicio de la acción individual (efectos externos) (véase Coase, 1960).¹⁵ Siguiendo a R. H. Coase, las instituciones pueden comprenderse como dispositivos para minimizar dichos costes que en una perspectiva realista se generan con cualquier intercambio. Estos resultan del riesgo de engaño que los actores racionales deben prevenir mediante ordenamientos: negociaciones, contratos y cualquier tipo de organización (Williamson, 1985). Los costos de transacción son, en este sentido, también costos del aprovechamiento de instituciones. Desde la perspectiva de la evolución social, las instituciones que eliminan el oportunismo con el menor esfuerzo serían las más aptas para sobrevivir. En este sentido explica D. C. North, la conformación del Estado económico moderno a partir de la capacidad de minimizar los costos de acuerdo, control y coacción que genera una economía de intercambio capitalista. A esta minimización pueden contribuir también las reglas socioculturales de cooperación que caracterizan, por ejemplo, a la economía política del Japón.

Los enfoques de la Escuela del *Public Choice* (“elección pública”) y de la económica de los costes de transacción se orientan hacia la solución de problemas de eficiencia en términos de la teoría del bienestar.¹⁶ Sin embargo, de esta manera no pueden explicarse las causas de la producción y ejecución de decisiones colectivas vinculantes dentro de las relaciones de dominio político. Para Max Weber, el origen económico de la

¹⁵ Costes de transacción: concepto de las ciencias económicas que denomina los costes de la transición de bienes y créditos (de una transacción) de un sujeto económico a otro en las transacciones del mercado (Katharina Holzinger, p. 297).

¹⁶ Nueva economía pública (*public choice*): también, teoría económica de la política; aplica el modelo de la conducta y el instrumentario metódico de las ciencias económicas a las instituciones y los procedimientos de decisión políticos (Katharina Holzinger, p. 961).

acción política comunitaria no radica en el pensamiento de eficiencia, sino en el esfuerzo por una regulación de la competencia. En este contexto, los competidores que actúan en común forman una comunidad de intereses frente a terceros. De este proceso de cohesión social surgen ordenamientos racionales “para cuya ejecución, eventualmente violenta, determinadas personas se ponen a disposición permanentemente como «órganos»” (Weber, 1972: 201).¹⁷ Entonces, el beneficio económico generado por la institucionalización —los “ahorros en fricciones”, la mayor calculabilidad y el “acortamiento de los tiempos de reacción” (*ibidem*: 662) — sería sólo un producto secundario de la concentración monopolista del poder (Czada, 1991: 258 y ss., 266 y ss.).

La regulación política de conflictos se refiere no sólo a valores materiales sino también inmateriales, y comprende también la dependencia del poder, discursos ideológicos, asimetrías de información y vinculaciones sociales. T. Moe (1990: 221, 227) menciona dos circunstancias que dificultan en especial grado que los enfoques de explicación económica alcancen la acción política:

- 1) El derecho legítimo de una autoridad política de redistribuir valores en contra de la voluntad de los interesados es auténticamente político y permanece ajeno esencialmente al mundo económico regido por las relaciones de intercambio voluntarias.¹⁸
- 2) Las lógicas de la institucionalización política y la social son fundamentalmente distintas porque los órdenes económicos tienen como sustrato la dominación política, mientras que los órdenes políticos no pueden ser garantizados externamente de la misma manera, sino que siempre son disputados en el marco de las instituciones existentes y permanecen abiertos para su configuración (Knight, 1992: 40 y ss.).

¹⁷ Cohesión social: en general, la vinculación afectiva de miembros de un grupo a su colectivo o el resultado de acciones por parte de actores sociales con el objetivo de agrupar a seres humanos y de mantener unidos a los integrantes del grupo (Dieter Nohlen, p. 218).

¹⁸ Valor: se entiende, por lo general, como criterio que guía la acción, por ejemplo en el sentido del beneficio que prometen las diferentes alternativas de acción, de modo que nos podemos decidir por la alternativa de acción que ofrece el mayor beneficio esperado (Franz Urban Pappi, p. 1506).

Las instituciones políticas están inseparablemente vinculadas a la constitución y el ejercicio de la dominación política. Si la “comprensión de la distinción de dominación política (ya) no existe, se torna absurdo el atender la pregunta por las instituciones específicamente políticas” (Mandt, 1989: 76); en este caso, cualquier institución sería política en cuanto posibilitara la acción colectiva. En este sentido, una teoría económica de las instituciones políticas tampoco podrá pasar por alto la distinción que hizo Max Weber de lo político como esfera, por un lado, del poder coercitivo legítimo y, por el otro, de la pretensión de participar en el poder. Incluso un consenso fundamentado políticamente sobre las instituciones no puede negar las diferencias de poder, sino que solamente puede actuar en el sentido de que éstas promuevan —o, al menos, no perjudiquen— la realización de los valores considerados como constitutivos para una sociedad (véase Habermas, 1997: 186 y ss.).

4. La teoría politológica de las instituciones se encuentra confrontada con la pregunta de en qué medida logrará explicar, más allá de nociones abstractas, los procesos políticos que se tornan cada vez más complicados. El institucionalismo de la teoría más antigua sobre el gobierno estuvo todavía fijado enteramente en sistemas de reglas formales —constituciones, reglamentos, etcétera— que alguna vez sí podían abarcar la mayor parte de la acción política. Sin embargo, el crecimiento y la diversidad de las funciones públicas produjeron la especialización funcional, la segmentación interna y la ilimitación externa de la organización del Estado (véase Rueschemeyer y Evans, 1985). El nuevo institucionalismo de la teoría de las organizaciones caracteriza, a grandes rasgos, el Estado como “un conglomerado de organizaciones semif feudales vinculadas entre sí en forma suelta, de las que cada una lleva una vida sustancial propia y que interactúan entre sí con los grupos sociales” (Olsen, 1991: 96). La estructura formal de la política se complementa por la gobernanación informal en estructuras de toma de decisiones interconectadas; el orden constitucional se presenta primordialmente como estructura de oportunidades para las políticas de intereses. Esto no sorprende desde la perspectiva del institucionalismo referido a los actores. Cualquier forma de institucionalización puede crear, en última instancia, únicamente un corredor que pone a disposición los espacios para la interacción estratégica de los individuos. Eso aplica preferentemente para las instituciones políticas, porque son disputadas y configurables en especial medida.

Mientras que otros ordenamientos o se encuentran establecidos por la costumbre o pueden recurrir a garantías fundadas políticamente

—por ejemplo, la garantía de la propiedad—, a la política sólo le queda la posibilidad del compromiso o de la autoestabilización. Esto lo logra en la realidad por tres vías:

- 1) Por medio de una constitución democrática, vinculada al principio de los derechos humanos inalienables.
- 2) Mediante una estructura diferenciada de controles y soportes que ya no se concibe adecuadamente con el término de la división de poderes.
- 3) Por medio del compromiso externo en el trato con otros países, especialmente a través de la integración en regímenes internacionales.¹⁹

El ordenamiento actual de Estado se compone, más allá de sus fundamentos normativos, de un complejo sistema de varios niveles que incluye la existencia de poderosos gobiernos adicionales, formas de participación política de asociaciones e instituciones internacionales.²⁰ El Estado unitario jerárquico y orientado hacia la pacificación interna que describió Hobbes ha perdido su soberanía, tanto al interior como hacia fuera.²¹ Este proceso se combinó con un crecimiento de las instituciones que se presenta en mayor grado desde la Segunda Guerra Mundial en el interior

¹⁹ Derechos humanos: [con los derechos fundamentales y los derechos civiles] designan, con contenidos significativos, en parte idénticos y en parte divergentes, derechos fundamentales que deben regular o regulan la posición de los individuos en la comunidad política. Como derechos codificados, aseguran un nivel mínimo unificado y validable de libertad individual e igualdad política y social. [Su alcance y contenido] dependen de las condiciones culturales, socio-económicas y políticas, en constante transformación (Günter Rieger, p. 387).

²⁰ Sistema: [significa “cosa compuesta”, en griego], en general, una figura (objetiva) o un constructo (ideal), una unidad (o totalidad) compuesta de diferentes elementos y procesos que se encuentran en una cierta relación e interacción entre sí (Dieter Nohlen, p. 48).

²¹ Estado unitario: concepto que en la teoría del Estado remite a la doctrina desarrollada en la Revolución francesa, de acuerdo con la teoría de la identidad de Rousseau, que ve al Estado como instrumento de la “voluntad general” (Rainer-Olaf Schultze, pp. 540 y 541). Soberanía: remitimos al lector al capítulo 15 de este volumen.

de los Estados y en las relaciones internacionales (véase Krasner, 1982). Debido a esta diferenciación, la explicación exclusivamente institucional de la política —por ejemplo, a partir de discursos parlamentarios o de un procedimiento constitucional de toma de decisiones— se ha tornado casi imposible. Se ofrecen dos salidas:

- 1) Una teoría política de las instituciones que parta de una “nueva arquitectura del Estado” (Grande, 1993).
- 2) Un institucionalismo fundado en la teoría de actores que incluya el marco de interacción política que realístamente tiene que trascender al Estado.

El primer enfoque acercaría la Ciencia Política a la teoría de las organizaciones y enfatizaría, sobre todo, los límites de la acción de elección racional (Olsen, 1991). Éste corresponde a un nuevo institucionalismo que “redescubre” la lógica de la acción adecuada institucionalmente, particularmente su función de constituir actores políticos al asignar funciones, estatus, recursos y orientaciones.²²

El segundo enfoque, bajo las denominaciones de “Economía política de las instituciones” (Alt y Shepsle, 1990) o “Economía de las instituciones” (véase North, 1990), destaca la lógica de maximización de la acción calculatoria y orientada por las consecuencias. No se puede negar que de él han surgido teorías de mucha capacidad de explicación; cabe mencionar, por ejemplo, los modelos económicos de la competencia entre partidos o de los ciclos de coyuntura política.²³ No obstante, también es evidente un desequilibrio entre el rigor metodológico y la relevancia práctica. No es raro que la estructura de premisas de los modelos formales impida una vinculación retroactiva a la investigación empírica.

²² Neoinstitucionalismo: planteamiento surgido sobre todo en la Ciencia Política Comparativa y, dentro de ella, del análisis comparativo de sistemas, el cual amplía las anteriores teorías de las instituciones [pues incluye adicionalmente planteamientos político-sociológicos y conductivistas] (Suzanne S. Schüttemeyer, p. 950).

²³ Modelo: la reproducción de las características fundamentales de un estado de cosas o evento, construida mentalmente, diseñada para un fin determinado y conscientemente simplificada, [o bien, según Zapf:] “reconstrucción estilizada de porciones de la realidad, que reproduce la relación o la sucesión de fenómenos observables de manera muy simplificada” (Dieter Nohlen y Manfred G. Schmidt, p. 902).

Empero, el programa de investigación de un institucionalismo referido a los actores puede llevarse a cabo también bajo premisas menos estrictas (Scharpf, 1994), afirmando, sobre todo, que las instituciones no determinan directamente el curso de la política, sino que actúan sobre las interacciones de los actores. La diferencia frente al nuevo institucionalismo de March y Olsen (1989) consiste esencialmente en que éste —como parte de la “racionalidad limitada” (*bounded rationality*)— supone como el caso normal la conducción institucional de la acción, especialmente también en la forma de una observación habitual de las reglas.²⁴ En cambio, en el institucionalismo referido a actores toda regla permanece abierta a la acción estratégica y, además, es considerada como recurso de acción. Por ejemplo, el sufragio universal abre a los ciudadanos posibilidades de acción estrictamente delimitadas, igual que la facultad del canciller alemán de definir las líneas políticas generales (*Kanzlerdemokratie*) las abre al jefe de gobierno; éstas, sin embargo, pueden ser aprovechadas por ellos de diversas maneras para fines estratégicos.²⁵ En estos casos se hace evidente la característica distintiva de las instituciones de abrir opciones de acción por medio de la limitación. En este sentido, las coacciones político-institucionales pueden significar una inversión en libertad que permite obtener beneficios de bienestar superiores a los de Pareto (Pies, 1993: 300). Tal utilidad sirve no sólo a la sociedad en su conjunto, sino también a cada individuo y, en consecuencia, puede contar con un amplio consenso.

²⁴ Racionalidad limitada: [la acción racional está sometida en la realidad a diversas restricciones] los déficits en la información, las limitaciones perceptivas y de capacidad, disonancias cognitivas y las desviaciones de la conducta racional cuando existe inseguridad impiden una optimización en el sentido de la racionalidad completa (Katharina Holzinger, p. 1152).

²⁵ *Kanzlerdemokratie*: voz alemana (= democracia de canciller), denominación derivada de la práctica de gobierno de K. Adenauer en la República Federal de Alemania en los años 1950, que designa el tipo de sistema de gobierno; [fundada constitucionalmente] a través de la moción de censura constructiva... de la selección de ministros por parte del jefe de gobierno... y de la competencia de definir las líneas generales de la política... (Suzanne S. Schüttemeyer, p. 807).

BIBLIOGRAFÍA

- ALT, J. E. y SHEPSLE, K. A. (eds.), 1990, *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- BERMBACH, U., 1989, “Politische Institutionen und gesellschaftlicher Wandel” [“Instituciones políticas y transformación social”], en HARTWICH, H. H. (ed.). *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen* [Poder e impotencia de las instituciones políticas], Opladen, Westdeutscher Verlag.
- BUCHANAN, J. M. y TULLOK, G., 1962, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, Mich., University of Michigan,
- COASE, R. H., 1969, “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 3.
- CZADA, R., 1991, “Interest Groups, Self Interest, and the Institutionalization of Political Action”, en CZADA, R. y WINDHOFF-HÉRITIER, A. (eds.), *Political Choice*, Francfort del Meno-Boulder, Colorado, Campus Verlag-Westview Presspp.
- DOWNS, A., 1973, *Una teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar (1a. ed. 1957).
- EUCHNER, W., 1990, “Die Degradierung der politischen Institutionen im Marxismus” [“La degradación de las instituciones políticas en el marxismo”], *Leviathan*, 18.
- EVANS, P. B. et al. (eds.), 1985, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- GOEHLER, G. et al. (eds.), 1990, *Politische Institutionen im gesellschaftlichen Umbruch* [Instituciones políticas en el cambio social radical], Opladen, Westdeutscher Verlag.
- GRANDE, E., 1993, “Die neue Architektur des Staates” [“La nueva arquitectura del Estado”], en CZADA, R. y SCHMIDT, M. (eds.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit* [Democracia de negociación, gestión de intereses, gobernabilidad], Opladen, Westdeutscher Verlag.
- HABERMAS, J., 1997, *Faktizität und Geltung*, 5a. ed., Suhrkamp, Francfort del Meno. Versión en español: *Facticidad y Validez*, 3a. ed., Madrid, Trotta, 2001.
- HARADA, T., 1989, *Politische Ökonomie des Idealismus und der Romantik: Korporatismus von Fichte, Müller und Hegel* [La economía política del idealismo y del romanticismo: el corporativismo de Fichte, Müller y Hegel], Berlín, Dunker & Humblot.

- HARTWICH, H. H. (ed.), 1989, *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen* [*Poder e impotencia de las instituciones políticas*], Opladen, Westdeutscher Verlag.
- HIRSCHMAN, A. O., 1987, *Leidenschaften una Interessen* [*Pasiones e intereses*], Francfort del Meno, Suhrkamp [versión original en inglés: *The Passion and the Interests*, Princeton, Princeton University Press, 1977].
- KNIGHT, J., 1992, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass.
- KRASNER, S. D., 1982, “Structural Causes and Regime Consequences”, en *IO* 36, 185-205.
- LEHNER, F., 1990, “Ökonomische Theorie politischer Institutionen” (“Teoría económica de las instituciones políticas”), en GOHLER, G. et al. (eds.), 1990, *Die Rationalität politischer Institutionen: Interdisziplinäre Perspektiven* [*La racionalidad de las instituciones políticas: perspectivas interdisciplinarias*], Baden-Baden, Nomos Verlag.
- MANDT, H., 1989, “Politisch-sozialer Wandel und Veränderungen des Institutionenverständnisses in der Neuzeit” [“La transformación político-social y los cambios en la comprensión de las instituciones en la época moderna”], en HARTWICH, H. H. (ed.), 1989, *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen* [*Poder e impotencia de las instituciones políticas*], Opladen, Westdeutscher Verlag.
- MARCH, J. J. y OLSEN, J. P., 1989, *Rediscovering Institutions*, Nueva York, The Free Press.
- MOE, T. M., 1990, “Political Institutions”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6.
- NORTH, D. C., 1990, *Institutions, Intitutional Change and Economic Achievement*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OLSEN, J. P., 1991, “Political Science and Organization Theory”, en CZADA, R. y WINDHOFF-HÉRITIER, A. (eds.), *Political Choice*, Francfort del Meno-Boulder, Colorado, Campus Verlag-Westview Presspp.
- OSTROM, E., 1986, “An Agenda for the Study of Institutions”, *Public Choice*, 1.
- PIES, I., 1993, *Normative Institutionenökonomik* [*La economía normativa de las instituciones*], Tubinga, Mohr Verlag.
- RUESCHEMEYER, D. y EVANS, P. B., 1985, “The State and Economic Transformation”, en EVANS, P. B. et al. (eds.), 1985, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- SCHARPF, F. W., 1994, “Games Real Actors could play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations”, *JTP*, 6.

- SCHELSKY, H., 1970, “Zur soziologischen Theorie der Institutionen” [“Sobre la teoría sociológica de las instituciones”], en SCHELSKY, H. (ed.), *Zur Theorie der Institution* [Sobre la teoría de la institución], Düsseldorf, Bertelsmann.
- WEBER, M., 1972, *Wirtschaft und Gesellschaft* [Economía y sociedad], 5a. ed., Tübinga, Mohr Verlag [edición original: 1922; versión en español: *Economía y sociedad*, 15a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2004].
- WILLIAMSON, O. E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, The Free Press.