

El nuevo institucionalismo en la ciencia política

JUAN MANUEL ORTEGA RIQUELME

ADIFERENCIA DE LO QUE OCURRE en Estados Unidos o Gran Bretaña, en donde la ciencia política tiene una historia disciplinaria de un siglo, en México tiene poco menos de cuarenta años de existencia en las aulas, pero cuenta con una creciente participación, sobre todo a partir de los años noventa, en la discusión de nuestros problemas nacionales.

Por años, tanto la sociología política como la ciencia política organizaron sus argumentos a partir de visiones holísticas y estructurales sobre la disputa y distribución del poder político. Sin embargo, en los últimos años en México, al igual que en otras regiones del mundo, los argumentos institucionales han tenido un fuerte impacto en el análisis de las relaciones de poder dentro de la ciencia política, por lo que han venido a ocupar un lugar central en muchos de los discursos construidos por los jóvenes analistas.

Hoy en día se discute con gran interés el papel de las instituciones como variables que determinan la organización de la vida económica, social y política. Para disciplinas como la ciencia política, la economía o la sociología contemporánea, el “nuevo institucionalismo” es un término que se ha convertido en una referencia forzosa. Sin embargo, considero que han sido los politólogos los que mayor énfasis han puesto en el papel de las instituciones y, a diferencia de los sociólogos, en tratar de desagregar las grandes variables macroestructurales para observar el peso de las instituciones en la distribución del poder político.

Hace ya 20 años que James March y Johan P. Olsen publicaron un conocido artículo en la *American Political Science Review* en el cual reconocen una nueva agenda de investigación que se venía desarro-

llando principalmente en el cuerpo de la ciencia política comparada norteamericana de finales de los años setenta. En su discutido artículo, March y Olsen bautizan esta nueva agenda de investigación como el neo-institucionalismo. El prefijo *neo* demuestra el reconocimiento de que los análisis institucionales no son nuevos; lo nuevo es el tratamiento que ahora se hace de ellos.

La intención, pues, fue distinguir el viejo análisis institucional de los años cuarenta y cincuenta que caracterizó la ciencia política norteamericana. El viejo institucionalismo tuvo como característica esencial desarrollar estudios —bajo una perspectiva jurídica, sin pretensión teórica ni generalizante— de las diferentes estructuras administrativas, legales y políticas de un sistema político. Dichos estudios tendían a ser totalmente descriptivos y normativos. Gran parte del trabajo de análisis político bajo esta perspectiva fue desarrollado por abogados que pretendían generar explicaciones bajo una óptica jurídica, normativa. Es decir, no existía un interés por comprender procesos ni su efecto en la distribución del poder político desde las instituciones no formales. La construcción de inferencias causales no era parte de la labor fundamental de este tipo de explicaciones.

El nuevo institucionalismo surge como posición teórico-metodológica en la década de los ochenta, después de un largo y difícil camino de construcción del conocimiento. El análisis de las instituciones, bajo esta nueva perspectiva, pretende ser explicativo, no normativo o causal, y se mueve bajo el anhelo de descifrar el efecto de las reglas en los procesos políticos y la relación entre agente y estructura. Esta escuela de pensamiento se fue construyendo desde los años setenta como resultado de la crítica a los análisis conductistas y pluralistas que plagaron la ciencia política norteamericana por más de treinta años.

De ninguna manera se puede negar la influencia de la economía y la sociología sobre el nuevo institucionalismo en la ciencia política; la de economistas como Ronald Coase, quien introdujo las instituciones en el análisis del desempeño económico de las empresas y su efecto sobre los costos de transacción. La importancia de la autoridad y la jerarquía en el desempeño de las empresas subrayada por Oliver Williamson y sus argumentos sobre los límites de la racionalidad, o bien las aportaciones de Douglass North, quien toca el tema del reduccionismo del oportunismo individual por

medio de los derechos de propiedad y su efecto sobre los costos de transacción en una economía. Todos ellos construyeron importantes fundamentos de apoyo al nuevo institucionalismo en la ciencia política.

En sociología, innumerables trabajos sobre las organizaciones impulsaron la atención al sistema de reglas que limita o impulsa la acción del individuo, a valores y mapas cognitivos. Curiosamente, y por alguna razón que desconozco, la sociología organizacional no se ha desarrollado mucho en nuestro país, pero eso es asunto de otra discusión.

De los años cincuenta a los setenta, la ciencia política norteamericana se manejó bajo criterios conductistas y presupuestos pluralistas sobre la distribución del poder político. Sin embargo, los trabajos desarrollados por los teóricos de las relaciones Estado-sociedad —como el corporativismo— como Phillippe Schmitter, David y Ruth Berins Collier, Gerhard Lehmbuch, Alfred Stepan, entre otros; o de las democracias plurales, como Arend Lijphart; o bien los análisis sobre acción colectiva, como el de Mancur Olson, cuestionaron las inferencias mecánicas, inductivas y en ocasiones ideológicas del conductismo y el pluralismo en la ciencia política. Estos análisis pusieron el énfasis en la importancia de los arreglos institucionales para las conductas de los individuos; es decir, el efecto de las reglas en las estrategias de los actores.

Los analistas trataron de ir más allá de las visiones conductistas, individualistas, ahistóricas y fucionalistas que habían invadido el análisis político para entonces privilegiar el análisis sobre la organización y su efecto en la estructuración de la conducta colectiva y, por ende, la distribución del poder político.

Más tarde, a mediados de los años ochenta, Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, en su conocido libro *Bringing the State Back In* (1985), reconocieron una importante tendencia en muchos de los análisis de la ciencia política de finales de los setenta y mediados de los ochenta, esto era: la vuelta del Estado como variable analítica.

Por años, los análisis pluralistas —como también marxistas— dejaron de lado al Estado como variable independiente. Por un lado, el marxismo no desarrolló una teoría del Estado. En general, los marxistas habían tendido a minimizar su papel en los arreglos políticos en tanto que el Estado era visto únicamente bajo una pers-

pectiva instrumentalista, es decir, como instrumento de clase. Por otro lado, los analistas pluralistas consideraron al Estado como arena neutral en donde los distintos intereses de la sociedad luchaban por su reconocimiento. Como teoría de los grupos de interés, el pluralismo consideró sumamente importante el análisis del papel de la sociedad en la determinación de las políticas públicas dentro de las democracias liberales. Los pluralistas describieron los gobiernos democráticos como aquel actor imparcial que diseña políticas que son el resultado de la presión ejercida por los diversos grupos dentro de la sociedad. En este sentido, los pluralistas adoptaron el modelo liberal de competencia de mercados para explicar la relación entre insumos-productos en el proceso de formulación de políticas públicas de los gobiernos.

Como podemos ver, ni marxistas ni pluralistas le daban al Estado su verdadera dimensión, en tanto que no consideraban la relativa autonomía del Estado frente a la sociedad. Curiosamente, a pesar de sus diferentes posturas teóricas, metodológicas e ideológicas, tanto para marxistas como para pluralistas el Estado era sólo un escenario, no un actor con intereses propios.

Salvo por los análisis de estudiosos de la política como J. P. Nettle, no fue sino hasta entrados los años setenta cuando los académicos comenzaron a considerar al Estado como variable independiente; que persigue objetivos propios los cuales no son sólo reflejo de las demandas de los intereses de los diversos grupos sociales o de una elite. Esto permitió explicar con mayor claridad las diferencias entre los distintos regímenes políticos y su desempeño en la política y la economía. Las preguntas de investigación se enfocaron entonces a tratar de explicar de qué forma y por qué los estados tienen objetivos propios y las capacidades para llevar a cabo dichos objetivos. En esa medida, los analistas reconocieron la importancia de la organización estatal y su efecto sobre la política. El Estado dejaba de ser una caja negra.

Sin embargo, un grupo de analistas interesados dejaron de lado la perspectiva estatal para concentrarse en las instituciones como unidad de análisis. Los académicos volvieron los ojos hacia factores institucionales de nivel intermedio, como los arreglos corporativistas, las redes de política pública, la burocracia, la organización de la economía política o las estructuras de partidos, con el afán de explicar variación más que convergencia en las estructuras políticas que de-

finen diferentes regímenes nacionales. Quienes se interesaron en analizar las instituciones, fomentaron la construcción de teorías de alcance medio sobre el mundo de las instituciones políticas.

A pesar de todo, el “nuevo institucionalismo” no se reconocía como tal, es decir, como un grupo de estudios que tenían en común no tanto una perspectiva teórica o metodológica única, sino el interés en tomar a las instituciones como la unidad de análisis. No fue sino hasta 1984 cuando James March y Johan Olsen introdujeron el concepto de “nuevo institucionalismo” para bautizar a aquel grupo de estudios que veían en las instituciones una gran avenida para el estudio de la política.

Más tarde, en su libro *Redescubriendo las instituciones* (1989), March y Olsen consideran el “nuevo institucionalismo” como una propuesta teórica que de ninguna manera pretender ser la única explicación sobre la permanencia o el cambio en la política. A diferencia de otras teorías con pretensiones totalizadoras o universalistas, el nuevo institucionalismo toma en cuenta la importancia del desarrollo de las reglas a lo largo de la historia en la explicación de los fenómenos políticos. Por lo tanto, es de suma importancia hacer hincapié en el efecto del contexto en que los actores políticos toman sus decisiones.

Para los “novo institucionalistas” el desarrollo de la preferencia de los actores políticos es un elemento problemático y por lo tanto digno del análisis a profundidad. Mientras que las teorías basadas en los intereses mantienen un criterio reduccionista sobre la ciencia —en la medida en que tratan de aplicar una serie de axiomas en la explicación de todo fenómeno político—, el institucionalismo tiende a desagregar y a considerar el contexto. Es decir, trata de comprender cómo las instituciones crean procesos que afectan de distinta manera la conducta de los actores.

March y Olsen consideran que, si bien por un momento existieron análisis que tomaban en cuenta las instituciones, la ciencia política dejó de ver el efecto de las instituciones en la política para generar argumentos en donde aquéllas fueron simplemente arenas en donde las conductas políticas tomaban lugar. Por mucho tiempo, las teorías en la ciencia política fueron básicamente no-institucionalistas.

Considerar a las instituciones como una variable exógena en la distribución del poder político llevó a diferentes problemas. El pri-

mero de ellos es considerar que la política es sólo reflejo de los intereses o del contexto. En la medida en que la política se organiza a partir de reglas, rutinas y procedimientos, adquiere una lógica propia y, podemos decirlo, una vida propia. Las instituciones son actores políticos más que espejos de la realidad.

El segundo problema es el reduccionismo: un gran número de teorías asumieron que los fenómenos políticos eran simplemente consecuencias agregadas de las conductas comprensibles, racionales, de individuos o grupos. Estos supuestos se basaban en el individualismo metodológico. Las preferencias o el poder eran elementos exógenos a la política y eran definidos por la posición de los individuos en el sistema social o económico, y no por las instituciones quedaban forma al sistema político.

El tercer problema es el utilitarismo. La noción de que los actores siempre toman decisiones racionales y que la vida es un proceso de decisiones racionales no contempla el efecto de las reglas o procedimientos en los cálculos de los actores y lleva el análisis a un rincón individualista y, en ocasiones, voluntarioso. Tampoco se contemplaba la probabilidad de que muchos cálculos sean aproximaciones sobre un futuro incierto. Si se toman las preferencias como producto de la relación entre actores e instituciones, no podemos entonces pensar en que las preferencias sean la búsqueda de un producto óptimo. En pocas palabras, por mucho tiempo se asumió que las preferencias eran siempre estables y exógenas.

El cuarto problema es el del instrumentalismo. La ciencia política tendía a dar primacía al resultado o los productos, y no tanto el valor mismo de los símbolos, los rituales, las ceremonias.

Finalmente, el problema más común era el funcionalismo de muchos de los argumentos. Se partía de la idea de que en la política sólo existían soluciones únicas y los sistemas tendían a construir equilibrios.

Como podemos ver, poco a poco se fue generando una visión de lo que son las instituciones y su efecto en la organización de la política. Hoy en día, la definición tal vez más aceptada es la que desarrolló Peter Hall en su texto *Governing the Economy* (1986); Hall entiende por instituciones “las reglas formales, procedimiento y estándares de prácticas operativas que estructuran la relación entre individuos en varias unidades de la política y la economía”: las instituciones son reglas formales e informales que se crean durante la

actividad política y abren o cierran las opciones de los actores políticos.

Los institucionalistas están interesados en todos los aspectos de las instituciones, entendidas como reglas —y no como organizaciones (las organizaciones se construyen a partir de reglas)— que dan forma a la manera en la cual los actores políticos definen sus intereses y estructuran sus relaciones de poder con otros grupos. Las instituciones establecen un orden e influyen en el cambio en la política.

Dentro de la ciencia política actual existen dos escuelas fundamentales dentro del nuevo institucionalismo: el nuevo institucionalismo histórico y el nuevo institucionalismo de la elección racional. El histórico está preocupado por establecer explicaciones que descansen en microfundamentos, y la historia tiene un fuerte peso en estas explicaciones. Hay un gran interés por explicar la forma en que aparecen las instituciones y se ubican dentro de un proceso temporal concreto. Los institucionalistas centrados en la elección racional se preocupan más bien de los mecanismos de coordinación que generan las instituciones. Esto no quiere decir que la coordinación no sea del interés de los novo institucionalistas históricos, pero hay un sacrificio mucho mayor en el detalle en tanto que existe un mayor interés por la modelización de los fenómenos. Por lo tanto, en los novo institucionalistas de la elección racional predomina la preocupación empírica y, tal vez, cuantitativa.

Los novo institucionalistas históricos trabajan en el plano de teoría de alcance medio, frente a los racionalistas que pretenden construir argumentos más universales. El nuevo institucionalismo de la elección racional analiza casos en donde los jugadores y las reglas sean estables; no pretende explicar la construcción de preferencias, sino que éstas se encuentran dadas. Está más preocupado en los equilibrios y el tránsito de uno a otro que en los procesos históricos.

Una de las características más importantes del nuevo institucionalismo es el énfasis que pone en el cambio institucional, pero también en la inercia. Es decir, en que las instituciones (las reglas existentes) limitan futuras opciones o estrategias. Para los institucionalistas, las reglas construyen senderos sobre los cuales se estructura la actividad política.

De acuerdo con Paul Pierson (2000), una de las características de la política es precisamente su proclividad a la construcción de reglas que se convierten en rutinas y determinan senderos; según él, la política tiene ciertas características que la hacen propensa a la construcción de inercias o mecanismos de retroalimentación positiva (o bien incrementos crecientes). Estas características son: 1) una densa institucionalidad, debido a que la política se basa más en la autoridad que en el intercambio; es por ello que se construyen infinidad de reglas que limitan las acciones de los individuos, 2) el problema de la acción colectiva en la vida política hace imprescindible la construcción de mecanismos —reglas— que incrementen la coordinación y limiten el *free-riding*, 3) en la política la identificación de objetivos claros y específicos de los actores es poco probable; generalmente, los actores persiguen un número indefinido de objetivos. Es también difícil identificar aspectos observables que evaluaran el desempeño político. Así, la dificultad en la interpretación de un mundo complejo obliga a la construcción de mapas mentales que hacen a la política más proclive a la rutinización, 4) los horizontes del tiempo en la política son cortos; la incertidumbre que viven los políticos sobre su futuro es alta; esto hace que los políticos se protejan construyendo instituciones difíciles de cambiar. Así, estos procesos de retroalimentación de rutinas hacen que las inercias, la secuencia de las acciones y su *timing*, así como su contingencia, sean constantes que aparecen en la vida política.

Como podemos ver, en 20 años de haberse reconocido como tal, el nuevo institucionalismo, en su distintas variantes, se ha convertido en uno de los programas de investigación más interesantes y vigorosos dentro de la disciplina de la ciencia política. Su gran atractivo radica en su capacidad para comprender de forma más detallada la vida política, al reconocer el papel de las instituciones en su organización el peso de la historia en la explicación de los fenómenos políticos. Las instituciones no sólo abren o cierran ventanas de oportunidad como sistemas de incentivos que definen recompensas y castigos, sino que también definen las estrategias, los intereses y las metas mismas de los actores. Pero además las instituciones son producto del conflicto político y las decisiones. Las instituciones son el resultado de la historia, pero también definen la forma de muchos de los eventos por suceder.

BIBLIOGRAFÍA

- Evans, Peter, Dieter Rueschmeyer y Theda Skocpol. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cam.: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Polity.
- Hall, Peter A., y Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* XLV: 936-957.
- March, J. G., y J. P. Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review* 78(1): 734-749.
- March, J. G., y J. P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: The Free Press [hay traducción al español por el Fondo de Cultura Económica].
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review* 94(2): 251-267.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cam.: Cambridge University Press.

Instituto de Investigaciones Sociales, México, D.F.