

Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político

*José Francisco Parra**

Resumen

El liberalismo ha sido importante para la ciencia política ya que ha dado forma a esquemas teóricos y modelos metodológicos que explican los procesos de toma de decisiones en un sistema político. En este sentido, el neoinstitucionalismo es el instrumento recurrente para explicar el cambio y la permanencia de las instituciones políticas por medio de sus dos principales propuestas: una con fundamento en lo normativo, y otra de elección racional. Este artículo realiza un análisis teórico que rescata un neoinstitucionalismo multipartito como camino alternativo.

Palabras clave: liberalismo, nuevo institucionalismo, elección racional, cambio institucional, reforma política.

Abstract

Liberalism has been important for political science, given that it has shaped theoretical ways of thinking and methodological models that explain decision-making processes in a political system. In that sense, neoinstitutionalism is the recurring tool used to explain change in and permanence of political institutions by means of its two main propositions: one that is based on norms and regulations, and another one based on rational choice. This paper features a theoretical analysis whose aim is to reclaim a multiparty neoinstitutionalism as an alternative pathway.

Keywords: liberalism, new institutionalism, rational choice, institutional change, political reform.

Recepción del original: 10/01/05. Recepción del artículo corregido: 26/08/05

* Centro de Estudios de México en la Unión Europea, Madrid, España. Dirección electrónica: cesmue.investigacion@fog.es

La influencia de la filosofía liberal ha sido determinante en el desarrollo de la ciencia política, sobre todo como paradigma teórico y metodológico que explica el comportamiento de las instituciones políticas contemporáneas: *diseño, estabilidad y cambio*.¹ El nuevo institucionalismo encuentra en la teoría liberal los esquemas para explicar el proceso de toma de decisiones de los actores políticos de una determinada comunidad en coyunturas de reforma política, por ejemplo: las modificaciones al marco constitucional, la ley de partidos, el sistema electoral y la ampliación del electorado a sectores excluidos como inmigrantes y emigrantes (voto en el extranjero). La teoría política liberal es el origen de los dos paradigmas dominantes relacionados con las leyes políticas: por una parte, la perspectiva normativa; por la otra, la pragmática institucional. Respecto del primero, y a pesar de las innumerables críticas, se reconoce que la filosofía liberal ha sido impulsora del debate y la deliberación que ha permitido cambios institucionales basados en los principios categóricos de igualdad e inclusión, incorporando nuevos actores políticos al proceso de toma de decisiones. Del segundo, las investigaciones que estudian la incidencia mecánica de las leyes políticas son abundantes y reconocidas por la academia; sobre todo aquellas relacionadas con el sistema electoral, tipos de candidatura, formatos de emisión del voto; y otras que examinan el sistema de partidos: fragmentación, polarización y esquema de coaliciones, entre otras.²

¹ Me refiero sobre todo al trabajo pionero de Douglass North y Robert P. Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1973; y Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 2001. En lengua castellana uno de sus mejores exponentes es Josep M. Colomer, *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*, Barcelona, Ariel, 1995; *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001.

² Para un análisis de los efectos de las reglas en el sistema electoral y de partidos existe material abundante, pero pueden consultarse el trabajo pionero de Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1986; Douglass Rae, *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*. Madrid, CITEP D.L., 1977; Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1994; Arend Lijphart, *Sistemas electorales y sistemas de partidos: un estudio de veintisiete democracias (1945-1990)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995; Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y gobernabilidad*, Barcelona, Institut de Ciències Politiques i Socials, 1992; Gary W. Cox. *Making votes count. Strategic coordination in the world's electoral systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; Pipa Norris, *Democratic Phoenix. Reinventing Political*

Este artículo no pretende discutir sobre la conveniencia de un sistema parlamentario, presidencialista o semipresidencialista; tampoco argumentar sobre las ventajas de un sistema electoral proporcional, de mayoría o mixto; ni siquiera ahondar sobre la pertinencia de la incorporación de inmigrantes y emigrantes a una comunidad política. Su objetivo es analizar cómo la filosofía liberal se convierte en la base de la propuesta teórica neoinstitucionalista del *diseño, estabilidad y cambio*, y por qué ésta a su vez se ha convertido en el principal modelo que analiza las actitudes de los actores frente al cambio político, por varias razones. Primera, porque la utilización del nuevo institucionalismo permite manejar una serie de variables explicativas que ofrecen respuestas a preguntas relevantes para la ciencia política, sobre todo si se analiza el fenómeno como interacción de intereses que involucra la negociación entre las élites políticas, los partidos, los electores y otros actores del sistema político. En la realidad institucional, el resultado de estas interacciones son las reglas del juego convertidas en leyes políticas (constituciones, ley electoral y de partidos, etcétera). Estas consecuencias institucionales conllevan la implementación y permanencia de sistemas políticos “complejos”,³ algunos más apegados a criterios poliárquicos y otros menos.

Segunda, por la importancia de aportaciones teóricas del neoinstitucionalismo que se pueden resumir de la siguiente manera: *a)* el enfoque como variable independiente, *b)* el rescate de las propias instituciones como variable dependiente, y *c)* la revisión analítica de los organismos, un elemento omitido por estudios anteriores. En esta propuesta, los organismos son creados por las propias instituciones: las élites políticas y parlamentarias, los partidos, los grupos de presión, o bien, los propios electores; pero al mismo tiempo, éstos son determinantes en el diseño, permanencia o cambio institucional. Una dinámica de retroalimentación donde las instituciones diseñan esquemas de participación importantes para entender los comportamientos políticos, pero a la vez el circuito se completa con la influencia de éstos sobre aquéllas. En este sentido, la valoración de los incentivos que hacen los organismos respecto del cambio en las reglas del juego político determina en gran medida la postura (favorable o contraria) frente a la reforma. El análisis de los incentivos es

Activism, Cambridge, Cambridge University Press, 2002; Rein Taagapera y Mathew Soberg Shugart, *Seats and Votes. The effects and determinants of electoral systems*, Yale University Press, 1999; Josep M. Vallés y Agustí Bosch, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel, 1997; sólo por citar algunos.

³ Se utiliza este concepto siguiendo a Michael Walzer y su definición de sociedad “compleja” en *Esferas de justicia*, México, FCE, 1997.

clave para entender nuevos arreglos institucionales, ya que éstos son resultado de una serie de interacciones entre evaluaciones utilitaristas (costo-beneficio), y la cultura política (actitudes y valores).

Tercera, a pesar de la aparente hegemonía de la versión dura del neoinstitucionalismo (elección racional o también llamada neoliberal), tanto la cultura política como las estructuras siguen siendo variables utilizadas por investigadores de la versión blanda del neoinstitucionalismo; sobre todo para explicar el cambio de régimen, los procesos de transición y consolidación de la democracia, y la evaluación de políticas públicas. Es decir, la promoción o el rechazo de una reforma política están determinados por las posturas utilitaristas y egoístas de los actores políticos en el que indiscutiblemente la combinación de actitudes, valores y creencias, también desempeñan un rol importante. Por lo general, todo cambio institucional involucra cálculos estratégicos en los que destaca la cultura política; sin duda, estos dos elementos nos ofrecen herramientas suficientes para analizar la postura de los actores políticos en coyunturas de reforma.⁴ De acuerdo con lo anterior, este artículo argumenta que la versión blanda (normativa) y la versión dura (elección racional) del neoinstitucionalismo, ambas con una influencia notable del pensamiento liberal, son complementarias y no antagónicas e irreconciliables, como a menudo tratan de presentar sus principales exponentes. Al contrario, aquí se señala que existe un neoinstitucionalismo multipartito, con un marcado acento liberal, capaz de sumar lo mejor de ambos esquemas y ofrecer respuestas a planteamientos clave de la ciencia política, como son las leyes políticas.

Para cumplir con dicho objetivo, este artículo resalta la utilidad de la teoría del cambio institucional como instrumento de análisis de la reforma política, esquema metodológico basado en la tradición liberal. Es decir, las leyes políticas se estudian como la suma de intereses producidos por las interacciones de los distintos actores políticos, que fijan la evaluación del impacto de la reforma buscando la optimización del beneficio (versión dura), pero en el que indiscutiblemente también intervienen la cultura política y otros factores estructurales (versión blanda). Pero antes de exponer la contribución de la teoría y metodología liberal a los estudios del cambio, tenemos que definir qué es y qué no es una

⁴ Véase sobre todo el trabajo de S.M. Lipset y A.E. Solari, *Élites y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1971; Juan José Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987; Adam Pzeworski, *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; por citar sólo tres ejemplos.

institución política; cuál es su función en la comunidad política, y cuáles son los elementos de cambio y de estabilidad. Después el análisis se centrará en la aportación teórica de las corrientes liberales del neo-institucionalismo: la visión blanda, que incluye la corriente normativa, histórica, sociológica y contextual; y además, la versión dura, que se basa principalmente en la elección racional. Por último, se concluirá con la principal aportación que hace el neo-institucionalismo multipartito al cambio político: la manera de conjugar leyes justas pero factibles (objetivos liberales), se hace con base en la libertad, el diálogo y la deliberación pública (principios del liberalismo).

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS: CAMBIO POLÍTICO Y NUEVO INSTITUCIONALISMO

Desde una perspectiva liberal, la utilización del neo-institucionalismo se ha convertido en el marco teórico recurrente de la investigación politológica contemporánea para explicar el cambio institucional, sobre todo las reformas políticas. Numerosos trabajos analizan la experiencia de distintos países y sus procesos de reforma del sistema político; principalmente examinan las consecuencias mecánicas y psicológicas sobre el resto de los subsistemas o viceversa. En este sentido, el nuevo institucionalismo es útil para el análisis politológico, ya que surge para vincular dos aspectos antes bifurcados: por un lado, las cuestiones normativas del institucionalismo clásico, que se limitaba al estudio de las constituciones y sus resultados; y por el otro, los datos empíricos de la política y la economía, característicos del conductismo de la posguerra y del análisis teórico de grupos, que analizaba todo en función de la sociedad, al mismo tiempo que subestimaba la importancia de las instituciones. Una laguna metodológica del institucionalismo clásico radicaba en la ausencia de datos empíricos; al contrario, la escuela del conductismo analizaba las experiencias concretas de la sociedad, pero dejaba fuera los principios normativos. La carencia de un marco normativo impidió que el conductismo generara hipótesis convincentes para la investigación científica, ya que éstas eran consideradas como falsas o demasiado generales.

En este sentido, el nuevo institucionalismo vino a llenar este vacío metodológico, el cual coincidió con el redescubrimiento de la importancia de las instituciones en las ciencias sociales; sobre todo en la ciencia política, que rescataba el papel crucial de éstas en la dinámica de los procesos políticos. La utilización de este modelo de raíz liberal nos permite examinar los procesos de reforma política, ya que incluye las postu-

ras de los actores respecto del cambio institucional y sus interacciones. Su aportación teórica se resume en estos tres planteamientos básicos: i) las instituciones son reglas del juego político que determinan quién y quién no tiene derechos políticos plenos (proceso inclusión-exclusión); ii) los organismos o actores que compiten por el poder político, tanto los partidos y las élites políticas que aprueban en los congresos las reformas, como los electores; y iii) los incentivos, o en su caso inhibiciones, que las propias instituciones políticas fomentan y que afectan la decisión de los actores de mantener el orden social establecido o bien favorecer el cambio institucional.

Respecto del primer elemento, las instituciones básicamente son reglas del juego en toda sociedad; una coincidencia general es que son creadas por los propios individuos para enmarcar o regular las relaciones humanas.⁵ Al mismo tiempo, se dice que reducen la incertidumbre de la convivencia social "...las instituciones incluyen todo tipo de limitación que los humanos crean para dar forma a la interacción humana, ya sean estas formales o informales".⁶ Para algunos, lo anterior es un formato demasiado amplio del concepto que clasifica las instituciones en formales: 1) las constituciones, el sistema de partidos, las leyes electorales, y la propia ciudadanía; e informales 2) los hábitos y tradiciones, los códigos de conducta, la cultura, etcétera. Esta tendencia se ve contrarrestada por otra postura que tiende a ser más restrictiva y se limita únicamente a las instituciones formales.⁷ En este sentido, la frontera que determina qué es y qué no es una institución se vuelve imprescindible y al mismo tiempo delicada. Aun así, para hacer el concepto manejable, la siguiente definición alternativa es más precisa para fines politológicos: una institución es todo proceder de funcionamiento grupal. Lo anterior deja fuera instituciones informales como las "normas sociales" o "la cultura";⁸ pero al mismo tiempo toma en cuenta las normas políticas no re-

⁵ Nótese que este argumento es utilizado desde la gestación de la filosofía liberal a partir de Thomas Hobbes y hasta nuestros días con Jünger Habermas.

⁶ D. North, *op. cit.*, p. 14.

⁷ Gavin Drewry, "Las instituciones políticas: enfoques jurídicos", en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*, t. I, Madrid, Ediciones Istmo, 2001, pp. 284-286.

⁸ Para evitar caer en un limbo conceptual, se entiende por cultura todo acto realizado por el ser humano. En este sentido, no se considera institución política cualquier actividad realizada por el hombre, pero sí aquellas que estén relacionadas con el conjunto de valores que determina la acción política de un grupo o nación, es decir, el patrón de orientaciones y valoraciones de una sociedad respecto de los objetos políticos. En palabras de Gabriel Almond y S. Verba: la cultura política. Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*:

glamentadas o de facto, entre las que evidentemente se encuentra la cultura política,⁹ como lo ilustra el cuadro 1.

CUADRO 1. *Tendencias e indicadores de las instituciones políticas*

Formato amplio		Formato restrictivo		Formato alternativo	
<i>Formales</i>	<i>Informales</i>	<i>Formales</i>	<i>Informales</i>	<i>Formales</i>	<i>Informales</i>
-Constituciones	-Cultura	-Constituciones	-Ninguno	-Constituciones	-Cultura
-Sistema	-Hábitos	-Sistema		-Sistema	política
de partidos	y costumbres	de partidos		de partidos	
-Sistema	-Códigos	-Sistema		-Sistema	
electoral	de conducta	electoral		electoral	
-Ciudadanía		-Ciudadanía		-Ciudadanía	

Fuente: elaboración propia.

El segundo elemento explicativo se considera una innovación del nuevo institucionalismo respecto del institucionalismo clásico.¹⁰ Éste involucra un elemento importante de la interacción institucional, y finalmente, a quien están dirigidas las reglas del juego: los organismos o actores políticos.¹¹ Es decir, el marco legal da vida a cuerpos políticos como los partidos, la administración electoral, los puestos de elección y designación; también a cuerpos económicos como las empresas, los sindicatos, las cooperativas; y además, de los educativos como las universidades.¹² Los organismos actúan en la esfera pública en un contexto reglamentado, pero al mismo tiempo condicionan la propia evolución institucional y algunos autores van mucho más allá cuando señalan que

political attitudes and democracy in five nations, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1963. Versión en español, *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Euromérica, 1970.

⁹ Bo Rothstein, "Las instituciones políticas: una visión general", en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Ediciones Istmo, 2001, p. 215.

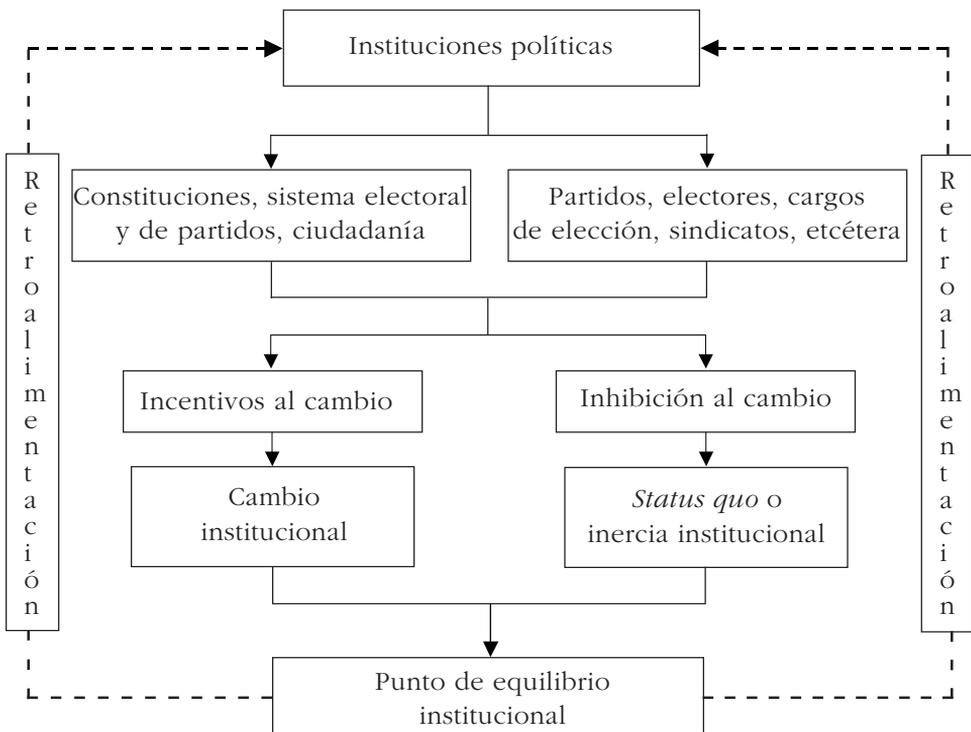
¹⁰ El nuevo institucionalismo le permitió a la ciencia política cruzar los campos tradicionales del derecho a otras esferas explicativas de las relaciones entre las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, las formas y tipos de gobierno, las leyes electorales, etcétera.

¹¹ Nótese que tanto los organismos como los actores políticos son conceptos empleados por teóricos liberales, tal vez más influidos por el individualismo metodológico, pero que no deja de ser una corriente del pensamiento liberal.

¹² D. North, *op. cit.*, 2001.

los organismos dan sentido normativo a las instituciones al tratarse de acciones de valores compartidos.¹³ Este salto cualitativo de la teoría neoinstitucional respecto de su antecesora, que incluye objetivos como principios liberales, permite analizar los organismos como elementos dinámicos y no estáticos del proceso político; una retroalimentación que convierte a los actores en agentes del cambio, influyentes en la evolución del marco institucional, este último rector de las reglas del juego de la participación política (cuadro 2).

CUADRO 2. *Retroalimentación neoinstitucionalista: instituciones y organismos*



Fuente: elaboración propia

¹³ Sobre todo me refiero a la aportación de los trabajos de J.G. March y J.P. Olsen, “The new institutionalism: organizational factors in political life”, *American Political Science Review*, núm. 78, 1984, pp. 734-749; *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press, 1989. Versión en español, *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, México, FCE, 1997; *Democratic Governance*, Nueva York, Free Press, 1995.

El tercer componente del eje neoinstitucional se explica a partir de la solidez de su razonamiento teórico sobre el *diseño, estabilidad y cambio institucional*. Sus esquemas son resultado de la interacción de los paradigmas dominantes en la ciencia política de la posguerra y cuya fuente se encuentra en la doctrina liberal: por un lado, modelos que hacen hincapié en aspectos normativos, factores históricos y estructurales, y la cultura política (versión blanda); y por el otro, la elección racional (versión dura), según se explica en el cuadro 3. En el primero, la influencia viene dada del viejo institucionalismo que reconoce el valor de lo normativo, el peso de las “primeras decisiones” y la innegable permanencia de las estructuras sociales en determinados contextos. Además, del conductismo de los años cincuenta,¹⁴ sobre todo a raíz de la publicación en 1963 de *La cultura cívica*, la cual se entiende como el conjunto de orientaciones que los organismos procesan de las instituciones. El segundo modelo es el de la elección racional. Este modelo surge de las teorías políticas positivas (individualismo metodológico), fundamentando sus argumentos en el método deductivo del razonamiento económico propio de las décadas de 1960 y 1970 y permitiendo construir modelos espaciales multidimensionales en los que los actores políticos se comportan racionalmente en busca del óptimo beneficio.¹⁵

El propósito de presentar estas corrientes del nuevo institucionalismo¹⁶ es encontrar un marco analítico, claramente influido por la tradición liberal, que explique el proceso político de las reformas institucionales, sin que necesariamente alguna de éstas elimine a la otra. La propuesta es encontrar rutas de diálogo y retroalimentación entre las corrientes,

¹⁴ De acuerdo con Colomer, la “revolución conductivista” de la década de 1950 introdujo nuevos actores como son los votantes, los partidos políticos y los grupos de interés como el tema principal del estudio de la ciencia política. Sin embargo, el exceso de atención en los factores de tipo sociológico (estatus socioeconómico, culturales, etcétera), restó importancia al papel de las instituciones —un intermediario crucial entre los valores y los resultados—. Josep M. Colomer, *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*, Barcelona, Ariel, 1995, p. 10.

¹⁵ Dice Guy Peters que ambos movimientos han transformado decisivamente la disciplina, y aunque son muy diferentes en algunos aspectos, tienen varios rasgos en común entre los cuales se cuentan la preocupación por la teoría y la metodología, una tendencia antinormativa, premisas básicas de individualismo y enfoque sistémico. B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 27.

¹⁶ Esta es una apreciación personal de las “principales” corrientes teóricas del neoinstitucionalismo. Se puede argumentar, y con razón, de que a éstos se uniría una cuarta corriente desarrollada por Guy Peters (*Institutional Theory in Political Science*): el institucionalismo empírico, vinculante de teorías y datos.

CUADRO 3. *Principales corrientes teóricas del neoinstitucionalismo*

	Versión blanda		Versión dura
<i>Normativo</i>	<i>Histórico</i>	<i>Sociológico o contextual</i>	<i>Elección racional</i>
Los actores políticos no son individuos fragmentados, sino que se deben a su comunidad política; lo importante es la “buena” institución que forjará “buenos” ciudadanos.	La importancia de las “primeras” decisiones condiciona el desarrollo futuro de las instituciones, el éxito o fracaso de éstas depende de aquello.	Considera aspectos importantes de lo normativo y de lo histórico, pero señala que no hay una institución “ideal” ni un determinismo histórico, que todo arreglo tiene que tomar en cuenta el contexto social.	Se basa en el individualismo metodológico de influencia política positivista y resalta la importancia de los resultados de las instituciones antes que cualquier argumento de tipo normativo: la “buena” institución es aquella que maneja de manera eficiente y óptima los recursos sociales que producen acción colectiva y resuelven el problema del gorrón o <i>freerider</i> .

Fuente: elaboración propia.

que permitan rescatar lo mejor de cada una, elementos que combinen los objetivos y los principios liberales. Por ejemplo, se debe destacar un institucionalismo atento a los actores, característico de la elección racional, pero sin caer en el extremo de elección racional ortodoxa; también, la importancia de las estructuras políticas y socioeconómicas del neoinstitucionalismo de la versión blanda, pero sin en el reduccionismo y la unilateralidad de enfoques del conductismo clásico.¹⁷ Por eso, los diversos enfoques deben considerarse como explicaciones complementarias y no excluyentes;¹⁸ sólo un neoinstitucionalismo ampliado puede encontrar respuestas analíticas a tres elementos básicos del proceso político que involucra a las instituciones: *el diseño, la estabilidad y el cambio institucional*.

¹⁷ Ramón Máiz señala que las instituciones constituyen una dimensión puente que no cierra, sino, por el contrario, abre la investigación a ulteriores elementos de acción, movilización y discurso. Ramón Máiz, “Enfoques contemporáneos en ciencias políticas”, en internet: www.cienciapolitica.com, Reseña núm. 5, 2002.

¹⁸ Peters, *op. cit.*, p. 14.

La complementariedad de las corrientes neoinstitucionales se comprueba en la argumentación sobre la estabilidad y el cambio institucional: ¿por qué perduran tanto las instituciones?, ¿a qué se debe su estabilidad institucional? Para la escuela de la elección racional o versión dura, las instituciones continúan porque se encuentran en equilibrio y por lo general los actores políticos no desean cambiarlo: 1) por una parte, los equilibrios son autosostenidos y se refuerzan a sí mismos, al tiempo que los costes de readaptación inhiben el cambio; y 2) por la otra, el argumento positivista es que si bien los cambios pueden reportar beneficios a corto plazo a los actores, la incertidumbre acerca de las consecuencias a largo plazo les impide modificar las instituciones que les son próximas.¹⁹ Para la versión blanda del institucionalismo, el cambio resulta más complejo: la postura de partida reconoce la necesidad de contar con un contexto favorable más allá de los costes y beneficios del cambio; asimismo, la reforma institucional es complicada por la sencilla razón de que obedece a cuestiones de poder: quien tiene el poder y desea cambiar las reglas del juego lo hará, de otra manera no hay cambio institucional.

Respecto del cambio, tanto la versión blanda como la dura del neoinstitucionalismo generalmente coinciden cuando señalan que las instituciones cambian por tres razones: 1) para algunos, las variables contingentes ocasionan “accidentes” o factores no previstos que producen cierto nivel de interacción que da lugar a nuevos tipos de instituciones completamente imprevistas; 2) para otros, el cambio evolutivo es la razón principal de las reformas, es decir, las instituciones que mejor se adapten a las distintas fases del desarrollo de la sociedad simplemente sobrevivirán gracias a algún tipo de mecanismo de selección darwiniana; y 3) por último, las innovaciones en el marco legal e institucional son resultado de un diseño intencionado por parte de actores estratégicos en busca de un beneficio óptimo en la esfera pública.²⁰ Con estas tres premisas básicas del neoinstitucionalismo acerca del cambio, se completa una aseveración determinante para explicar la reforma política: las instituciones tienden a ser duraderas y no cambian de un día para otro, independientemente de si obedecen a una causa justa y democrática. El cumplimiento de la igualdad y la inclusión categórica poco influye en el cambio institucional; lo que finalmente determina la posición de los distintos actores políticos son los cálculos estratégicos, otra cosa es que se cumplan. Veamos qué dice cada una de las propuestas.

¹⁹ Kenneth A. Shepsle, “The Positive Theory of Legislative Institutions: An Enrichment of Social Choice and Spatial Models”, *Public Choice*, vol. 50, núms. 1-3, 1986, pp. 135-178.

²⁰ Rothstein, *op. cit.*, p. 227.

LA VERSIÓN BLANDA: ASPECTOS NORMATIVOS, ESTRUCTURAS HISTÓRICAS, SOCIOLOGICAS Y CONTEXTUALES, Y LA CULTURA POLÍTICA

Una de las características básicas de esta versión del neoinstitucionalismo es su componente normativo basado en la “lógica de lo adecuado”, en el cual la aportación de la filosofía liberal es evidente. Por ejemplo, la discusión de esta escuela sobre las normas y los valores es de gran importancia en la definición de cómo deberían funcionar las instituciones políticas.²¹ En clave liberal, se entiende entonces que el elemento que define a una institución se compone de un conjunto de valores, en función del cual se forman las decisiones y los comportamientos de sus miembros.²² Es decir, una institución debe estar adecuadamente diseñada para responder a las expectativas de una sociedad; estas últimas indican lo que se debe preferir presentando un conjunto de opciones a elegir; por tanto, el marco institucional no sólo es el *deber ser*, sino que condiciona en buena medida las preferencias, al igual que construye identidades y produce valores para consumo de la sociedad.

Una contribución significativa del liberalismo contemporáneo a esta postura ha sido la *Teoría de la justicia* de John Rawls (1971).²³ La discusión generada por este autor renovó el interés por los aspectos normativos de las instituciones al diseñar esquemas que integraran a los individuos a la sociedad. Un segundo efecto de la *Teoría* fue romper con la hegemonía del utilitarismo en la filosofía política liberal “...esta teoría parece ofrecer otra explicación sistemática de la justicia que es superior [...] al utilitarismo dominante tradicional”.²⁴ Con esto demostró la relevancia de un discurso normativo en el que conceptos como equidad, justicia, igualdad y derechos volvían a ocupar el centro de la discusión: “...no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformables o abolidas”.²⁵ Después de 20 años, en el *Liberalismo Político* (1993)²⁶ Rawls apuntaba la diferencia entre lo racio-

²¹ March y Olsen critican los resultados encontrados por estudios del nuevo institucionalismo, sobre todo aquellos basados en el contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo. James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, México, FCE, 1997, pp. 9-40.

²² Peters, *op. cit.*, p. 308.

²³ Se indica 1971 por ser el año de publicación de *Theory of Justice* en su versión original en inglés para así ubicarnos en el tiempo. Sin embargo, las citas bibliográficas se hacen de John Rawls, *Teoría de la justicia*, Madrid, FCE-España, 1997.

²⁴ Rawls, *op. cit.*, p. 10.

²⁵ *Ibidem*, p. 17.

²⁶ Al igual que lo anterior, se indica 1993 por ser el año de publicación de *Political*

nal (ideal) y lo razonable (empírico), donde lo razonable es lo público de una forma en que lo racional no lo es, por lo que las instituciones políticas deberían ser comprensivas antes que ideales. La síntesis que hace Rothstein de Rawls es la siguiente: *la posición original* (igualdad, velo de ignorancia, etcétera) antes de ser un juego basado en estrategias y situaciones anónimas, se distingue por ser una institución política discursiva que reúne a los grupos para decidir el orden social y político que debe prevalecer. Así se entenderían unas leyes políticas rawlsonianas, claro, en un contexto liberal y democrático, o bien, poliárquico.²⁷

La coincidencia de Rawls con la teoría política liberal clásica que da sustento al viejo institucionalismo radica en que sólo instituciones políticas justas pueden generar una sociedad justa, donde éstas no sólo cumplen con su papel de reglas del juego político, sino que determinan qué tipo de valores se establecen en la comunidad política: la pertenencia, la ciudadanía, la identidad colectiva, en resumen: la justicia. Para Rawls, las instituciones políticas son entidades a la vez normativas (racionales) y empíricas (razonables), que requieren de fundamentos normativos operativos que hagan de la convivencia humana sociedades justas; es decir, comunidades políticas democráticas en las que prevalezca la igualdad y la inclusión categórica. Esta influencia indiscutible de Rawls en otros autores de la escuela liberal, se observa cuando Rothstein cita a Jon Elster: "...una tarea de la política es dar forma a condiciones sociales e instituciones, de forma que la gente se comporte honestamente porque creen que la estructura básica de su sociedad es justa".²⁸

Esta corriente del liberalismo, que da sustento a la versión blanda del neoinstitucionalismo, ha sido utilizada en la ciencia política para explicar el diseño y reacomodo institucional en procesos de transición y consolidación de nuevas democracias, y procedimientos de "ingeniería" institucional.²⁹ Algunos autores como Elster recomiendan un análisis exhaustivo del carácter normativo de las instituciones y no sólo los supuestos racionales y estratégicos, o en las consecuencias esperadas de la

Liberalism en su versión original en inglés y así ubicarnos en el tiempo. Sin embargo, las citas bibliográficas se hacen de la traducción en castellano: John Rawls, *El liberalismo político*, Barcelona, Crítica, 1996.

²⁷ Rothstein, *op. cit.*, pp. 205-206.

²⁸ *Idem.*

²⁹ Véase por ejemplo: Juan José Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Md., The Johns Hopkins University Press, 1996; Scott Mainwaring y Timothy Scully, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Ca., Stanford University Press, 1995; por sólo citar algunos.

teoría positivista identificada con la versión dura o liberal ortodoxa, también llamada neoliberal. Esta influencia de los aspectos normativos de las instituciones se evidencia en los trabajos de algunos teóricos políticos liberales que entienden por institución política una serie de criterios morales, por lo general democráticos y respetuosos de la igualdad e inclusión categórica, que hacen de las instituciones un asunto de justicia distributiva: "...estos principios habrán de gobernar la asignación de derechos y deberes en estas instituciones, y habrán de determinar la correcta distribución de los beneficios y las cargas de la vida social".³⁰

Además de lo normativo, para la versión blanda influyen otro tipo de factores de corte histórico, de la estructura sociocontextual y de cultura política, que son importantes para explicar tanto la aparición como el desarrollo y el cambio de las reglas del juego en los regímenes políticos. Respecto del primer factor se dice que los diseños o *frames* escogidos en las primeras fases del desarrollo de una institución desempeñan un papel importante en la ulterior práctica de ésta. Una de las preguntas de este planteamiento es: ¿cómo condicionan las "primeras" estructuras del sistema político tanto el desarrollo como los posibles cambios institucionales? La respuesta es que insoslayablemente tiene efectos duraderos sobre las opciones políticas en juego. Aquí se rescata la importante función del Estado, sobre todo en el ejercicio y uso del poder en los procesos de decisión política. En síntesis: la forma que adopten las instituciones estará estructurada por el carácter específico del Estado.³¹ Otra contribución importante de estos autores ha sido la consideración del Estado como suma de organizaciones e instituciones, no como ente unitario donde cada uno de los componentes desarrolla o condiciona sus propios intereses, y no sólo derivado de presiones externas.

La premisa principal de la corriente histórica señala que las decisiones políticas que se toman al fundar una institución, o al iniciar la actividad de la misma, por lo general tendrán una influencia prolongada y definitiva sobre las políticas públicas vigentes.³² A esto los teóricos le llaman "dependencia del rumbo" y se entiende que cuando una institución política toma determinado camino, hay una inercia que hace que las decisiones políticas iniciales persistan, a pesar de los esfuerzos de actores políticos por alcanzar cierta modificación o renovación institucional. Aunque no significa perpetuidad, sí requiere una presión

³⁰ Rawls, *op. cit.*, p. 62.

³¹ Nos referimos sobre todo a la obra de P.B. Evans, D. Rueschmayer y T. Skocpol, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 1985.

³² Peters, *op. cit.*, p. 99.

suficiente para cambiar la ruta. La propuesta de “complementariedad” entre las corrientes del nuevo institucionalismo se comprueba cuando algunos investigadores con marcada influencia del liberalismo combinan ambas versiones: la blanda y la dura. Es decir, afirmaciones de la elección racional con referencias a estructuras históricas y socioeconómicas, sobre todo cuando señalan que las instituciones tienen efectos perdurables sobre el desarrollo de las políticas públicas, hasta mucho tiempo después de la decisión inicial de crearlas.³³

Para la parte histórica, las instituciones son esquemas de evolución organizacional antes que un acatamiento total a la norma inicial, por lo que la dependencia del rumbo no es equivalente a un control sistemático sobre las instituciones y las políticas, como consecuencia de la pesada carga del legado histórico, simplemente es la pauta a seguir. Entonces, las posibilidades de cambio son escasas y difíciles, por las restricciones que impone el diseño original de la institución política, pero tampoco es imposible; a esto también se le conoce como “equilibrios intermitentes”.³⁴ El cambio tiende a ser incremental o gradual, ya que responde a los intereses de los actores políticos involucrados; al mismo tiempo, éste conserva parte de las estructuras del sistema anterior, que configuran la cultura política de la élite, tanto percepciones subjetivas como pasionales, e incluso el “miedo”.³⁵ Es por eso que el cambio está estrechamente ligado a la propia reforma de las estructuras, y esto en gran medida depende de la capacidad de negociación de las fuerzas políticas en disputa. Se dice entonces que el cambio es una cuestión de poder, por lo cual tiende a incrementar el dominio de los más fuertes.

Desde una perspectiva liberal, para las dos versiones del nuevo institucionalismo (blanda y dura), la importancia de los valores culturales y su relación con las reglas del juego político es en doble sentido: 1) por una parte, el efecto de las instituciones sobre la cultura política, y 2) por otra, el papel de ésta en la conformación de valores y normas que inciden en el comportamiento colectivo de una sociedad.³⁶ En este

³³ North, *op. cit.*, 2001.

³⁴ El concepto o metáfora del equilibrio intermitente fue tomado de la teoría evolutiva neodarwiniana en biología e implica cierta dependencia ambiental para el cambio institucional. Se supone que las interrupciones en el equilibrio ocurren cuando hay rápidos brotes de cambio institucional seguidos por largos periodos de estancamiento. Esa intermitencia puede ser una explicación suficientemente clara después del hecho, pero también está cerca de ser tautológica. Peters, *op. cit.*, p. 107.

³⁵ North, *op. cit.*, p. 54.

³⁶ Nohlen señala que lo anterior podía estar en conexión con la propuesta de Robert Putnam sobre el capital social, conmensurable a partir del grado de confianza en el interior

sentido, las instituciones tienen una influencia marcada sobre el factor cultural: por un lado, desde la interferencia de lo cultural en el diseño de las instituciones, y el segundo, desde la interferencia del comportamiento de los actores en el desempeño de las instituciones.³⁷ Aun así, el objetivo de estas corrientes no es señalar ciertos arreglos institucionales como mejores en comparación con otros, simplemente se limitan a afirmar que: 1) no existe ningún sistema ideal, 2) no hay ninguna solución institucional general, y 3) aun cuando existiera un sistema ideal, no hay forma de imponer una solución institucional, pues las instituciones son el resultado de procesos de toma de decisión en los que intervienen valores en conflicto.³⁸ A esto se le ha llamado cambio institucional contextual, donde las instituciones son resultado del contexto político que sirve como crisol de la negociación y resolución de los conflictos entre actores y en los que generalmente se impone el propio interés de los diseñadores.

Lo que manifiesta este institucionalismo contextual, con fuerte influencia del enfoque histórico, se resume en lo siguiente: 1) afirma que los debates se realizan sobre cuestiones generales cuando lo óptimo es revisar las características particulares; 2) señala que las investigaciones monocausales y unidimensionales no explican por sí solas el fenómeno político, lo institucional se halla más bien en un contexto de interacción multidimensional; 3) no existe el *ceteris paribus* del institucionalismo duro y por el contrario se recomienda tomar en cuenta la heterogeneidad contextual; 4) no considera como definitiva la idea de que el sistema impone la realidad de las sociedades, y 5) finalmente critica la clasificación abstracta de la versión dura. La propuesta “contextual” utiliza un esquema entre lo institucional y los diversos contextos socioculturales, y no interpreta los resultados sólo como decisiones autónomas de actores políticos relevantes.³⁹ Este particularismo contextual no supone una propuesta atórica, ya que recurre a la teoría sistémica

de las sociedades, como clave esencial “para construir democracias activas y alcanzar desarrollo sostenido”, “para hacer funcionar la democracia”. Respecto a Putnam, Rothstein señala que la solución a un problema sobre el cual la teoría de juegos había llamado la atención, al participar en varias redes sociales y asociaciones, los individuos generan capital social, lo cual resuelve a su vez el problema de la acción colectiva. Ese es el lado positivo de la propuesta, el problema es que este tipo de situaciones no sólo son escasas sino imposibles en la vida política real.

³⁷ Dieter Nohlen, “Instituciones políticas y cambios políticos, “América Latina”, *Observatorio electoral latinoamericano*, en internet: www.observatorioelectoral.org, 2002, p. 34.

³⁸ Nohlen, *idem*.

³⁹ Peters, *op. cit.*, p. 24.

para resolver una determinada situación como parte de un sistema más complejo e indisoluble. Este institucionalismo contextualizado aboga por la adaptación de los instrumentos analíticos a las experiencias de los actores y políticos; al final se trata también de una visión en la que el cambio institucional obedece a reformas graduales de las leyes políticas vigentes.⁴⁰

En este orden de ideas, el factor de la cultura política es importante no sólo al momento de diseñar instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento; no sólo porque producen pautas conductuales, sino porque nos ayuda a identificar los factores que permiten el cambio político. La enseñanza de la historia impregna la cultura política de distintos actores que participan en la arena política "...el cambio político [...] no es tanto de índole institucional a través de reformas, sino de un comportamiento de los actores políticos más acorde con la institucionalidad existente, basándose este nuevo comportamiento en un aprendizaje histórico...". Dice Dieter Nohlen que "...las instituciones cuentan, pero hay factores contextuales, y efectivamente se trata de barreras al cambio que al mismo tiempo limitan la incertidumbre, pero sólo en la medida en que los actores políticos las respetan...".⁴¹

La versión blanda agrega un elemento más de análisis al nuevo institucionalismo cuando reconoce la importancia de la gestación o nacimiento de las instituciones, no sólo en el análisis de sus resultados. En todo caso, esta posición enfatiza la creación de significados y valores en las instituciones políticas, aspectos cognitivos basados en la percepción más que en la evaluación, que contrarresten las máximas de la elección racional basadas en el individualismo y los valores utilitarios.⁴² En este sentido, la obra de March y Olsen es un punto de encuentro entre las propuestas "blandas" del nuevo institucionalismo, sobre todo por el aspecto normativo, el rescate histórico de las instituciones, y el papel que desempeñan valores y símbolos al momento de elegir una institución, y de orientar el comportamiento de sus miembros. A pesar de su aportación para encontrar causas y consecuencias en ciertos momentos históricos del cambio institucional, la versión blanda también ha sido objeto de críticas, simplemente porque los sucesos son irrepetibles y no se puede considerar que exista una regla general del cambio institucional. Al igual, los actores no son simples actores estructurales. La pregunta que cuestiona esta versión es si las institucio-

⁴⁰ Nohlen, *idem*.

⁴¹ *Idem*.

⁴² Peters, *op. cit.*, p. 148.

nes determinan las preferencias, ¿por qué actores en contextos similares actúan de forma distinta? Veamos qué dice el otro formato.

ELECCIÓN RACIONAL: VERSIÓN ATOMISTA DE LA ESTRUCTURA DE INCENTIVOS E INTERACCIONES INDIVIDUALES

A diferencia de la versión blanda, el nuevo institucionalismo de la versión dura, o de elección racional, se distingue por el dominio de teorías políticas positivas,⁴³ y de modelos utilizados en la econometría aplicados a la ciencia política,⁴⁴ cuyo origen ideológico se encuentra en el pensamiento liberal. Es decir, el eje teórico y metodológico de la elección racional gira en torno al convencimiento de que el funcionamiento de las instituciones está basado en el comportamiento individual de los actores políticos, conducta que se asume en función de los intereses particulares de maximización de beneficios y reducción de costos. El otro elemento analítico clave es el esquema de la lógica del intercambio, que no es otra cosa que el conjunto fijo de preferencias individuales, exógenas a las instituciones y ordenadas racionalmente; es decir, las instituciones determinan los intercambios pero no influyen en las preferencias.⁴⁵ En esta lógica, si las instituciones cambian, también las estrategias lo hacen, por lo que una de las máximas positivistas es diseñar instituciones que agreguen preferencias efectivas.

En este sentido, la acción colectiva o la cooperación entre actores políticos se entiende por la agregación de preferencias individuales autointeradas, que al igual que el mercado, su estado óptimo es el punto de equilibrio (equilibrio de Nash),⁴⁶ aunque para algunos este último debería ser socialmente eficiente.⁴⁷ Es decir, para los teóricos de

⁴³ Nos referimos sobre todo al positivismo ilustrado influyente en las obras de Adam Smith, Benjamin Bentahm, John Locke, David Hume, John Stuart Mill, entre otros, y sin importar jerarquías al momento de enlistarlas.

⁴⁴ Sobre todo trabajos pioneros como los de Kenneth J. Arrow, *Social Choice and individual values*, Nueva York, John Wiley & Son, 1951. Versión en español, *Elección social y valores individuales*, Madrid, Ministerio de Hacienda/Instituto de Estudios Fiscales, 1951; Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Row, Co., 1957, por sólo citar algunos.

⁴⁵ Peters, *op. cit.*, p. 32.

⁴⁶ El equilibrio de Nash es cuando la estrategia de cada jugador es la mejor respuesta a la estrategia que realiza el otro. La elección racional señala que en algunos contextos el equilibrio describe de forma bastante fidedigna el comportamiento real de los individuos.

⁴⁷ Josep M. Colomer, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 18.

la versión dura, la elección racional predice que los sistemas sociales se estabilizarán en un equilibrio, ya que están integrados por individuos racionales,⁴⁸ maximizadores de su utilidad e involucrados en interacciones estratégicas. Sin embargo, una de las inconsistencias de este planteamiento es el número indeterminado de resultados posibles que la acción social implica, y por ende, un sinfín de equilibrios. La propuesta no es capaz de determinar cuál equilibrio será alcanzado. Ante esta debilidad metodológica, la predicción del resultado más probable se traslada a las instituciones, sobre todo cuando se afirma que éstas son reglas del juego político que imponen restricciones a las decisiones estratégicas de actores racionales en la esfera pública.⁴⁹

Los teóricos de la elección racional señalan que el enfoque tradicional (versiones blandas) no tiene forma de expresar qué instituciones son realmente importantes o cuáles son sus efectos en la conducta política de los actores estratégicos.⁵⁰ Para estos liberales ortodoxos, genéricamente neoliberales, aquel enfoque se ocupa de valorar las organizaciones y no los hechos, es decir, la crítica positivista remarca la necesidad de una disciplina dedicada exclusivamente a los resultados institucionales.⁵¹ En este sentido, la elección racional introduce un elemento de valoración entre instituciones: las importantes son aquellas que tienen capacidad de resolver un problema de acción colectiva, o que logran que la cooperación sea una elección racional y posible para los involucrados en el proceso. Su planteamiento consiste en dos ámbitos de análisis de las instituciones: 1) los efectos, cuando las instituciones tienen un carácter fijo y exógeno, y 2) el por qué las instituciones adoptan determinadas formas, de manera que hacen posible que las instituciones sean endógenas.

De manera sintetizada podemos señalar que la aportación de la teoría de la elección racional al estudio de las instituciones se resume en los siguientes puntos: 1) una metodología explícita y sistemática para exa-

⁴⁸ Este enfoque afirma que el análisis político y social debe centrarse en los individuos; las colectividades sociales como los partidos políticos, grupos de interés o cuerpos legislativos no toman decisiones. Dentro de las colectividades, las decisiones son tomadas por las personas, y existen reglas que permiten sumar los comportamientos individuales. Peters, *op. cit.*, p. 31.

⁴⁹ Rothstein, *op. cit.*, p. 213.

⁵⁰ Véase sobre todo el trabajo de Josep M. Colomer, *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda/Instituto de Estudios Fiscales, 1991; Pau Marí-Klose, "Elección racional", *Cuadernos metodológicos*, núm. 29, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000.

⁵¹ Peters, *op. cit.*, p. 26.

minar los efectos de las instituciones, que se identifica como las restricciones a las acciones de los organismos o actores políticos,⁵² su técnica es comparativa y predice dos resultados posibles: *a*) cuando se comparan dos tipos de instituciones relacionadas con diferentes conductas y resultados, y *b*) cuando se habla de equilibrio se dice cómo podría modificarse, qué incentivos podrían hacer cambiar el equilibrio; 2) las instituciones endógenas facilitan una teoría diferenciada acerca de su estabilidad, forma y supervivencia, permiten analizar cómo los actores políticos intentan influir en las propias instituciones a medida que cambian las condiciones; y 3) por último, proporciona los microfundamentos de fenómenos políticos “macros”, como cuando se estudian las revoluciones.⁵³

Otro de los conceptos clave utilizados por la elección racional es la importancia del control que le otorgan a la denominada agenda (*setter agenda*), dominio ejercido en este caso por los organismos o actores políticos; en otras palabras, quien controla la agenda puede manipular, desde las instituciones, las formas de elegir entre dos opciones.⁵⁴ Otra contribución importante es el uso de la paradoja del votante mediano, es decir, cuanto más alejado esté el *statu quo* de la posición del votante mediano, más alejado estará el resultado final de la optimización, en una votación cuya agenda ha sido determinada por un monopolista cuyo punto ideal es el extremo. Respecto de la estabilidad, la elección racional es tajante cuando argumenta que las reglas del juego político son una “autoimposición” (*self-enforcement*), que no es otra que la limitación por parte de las instituciones a los actores y organismos políticos con capacidad de decisión. Los actores políticos en disputa por el poder político deben acatar los límites impuestos por las instituciones, es decir, el Estado de derecho; de otra manera, no serían parte de la competencia.

Ahondando sobre el cambio y la estabilidad institucional, y para darle validez metodológica, los teóricos de la versión dura tienen al menos dos condiciones mínimas a cumplir: 1) se debe permitir que las instituciones sean modificadas por actores concretos, y 2) se debe mostrar por qué esos actores carecen de incentivos para llevar a cabo la modificación. Cuando se satisfacen ambas condiciones se dice que las instituciones son “autoimpuestas”. Al estar potencialmente expuesta al cambio,

⁵² North, *op. cit.*, p. 2.

⁵³ Barry R. Weingast, “Las instituciones políticas: perspectivas de elección racional”, en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*, t. I, Madrid, Ediciones Istmo, 2000, p. 251.

⁵⁴ Véase sobre todo la influencia que ha tenido sobre numerosos autores el trabajo de William Riker, *The Art of Political Manipulation*, New Haven, Cn., Yale University Press, 1986.

para que una institución sea estable deberá ser autoimpuesta en el sentido de que aquellos organismos o actores políticos con poder para cambiarla carecen de incentivos para hacerlo.⁵⁵ North señala que las reglas impuestas por medio de las instituciones restringen el comportamiento maximizador individual y hacen posible el desarrollo de procesos estables y predecibles de toma de decisiones, de acción colectiva.⁵⁶ De acuerdo con lo anterior, es evidente la influencia de la filosofía liberal, tanto en los argumentos como en los autores.

Siguiendo con la misma línea discursiva y respecto de las instituciones que sirven como marco legal del juego político, la elección racional considera que éstas son estructuras basadas en incentivos de élites políticas y partidistas. Por ejemplo, señalan que el sistema electoral es la institución más fácil de manipular por parte de los organismos y actores políticos que manejan la agenda (*setting agenda*). La noción de libertad y deliberación en las decisiones políticas como tal no existe, por el contrario, se adopta el sistema que más beneficia a los intereses de quienes más poder de decisión tienen.⁵⁷ Aun así, esto no es algo que se pueda resolver con lineamientos normativos o preceptos idealistas como lo propone la versión blanda. En este sentido, Sartori señala que ninguna organización social funciona sin el complemento de una estructura de incentivos; las instituciones políticas son la “organización del poder” (*sic*), y la organización del Estado requiere una estructura de recompensas y castigos, de “buenos” alicientes y “terribles” castigos,⁵⁸ argumento marcadamente liberal.

Un avance cualitativo de la elección racional respecto del cumplimiento de principios poliárquicos es lo que se conoce como elección pública institucional o elección racional institucional, y se entiende que diferentes fórmulas institucionales pueden producir diferentes grados de eficiencia social en la provisión de bienes públicos, entre más eficiente sea una política pública, mayor será su aprobación social.⁵⁹ La propuesta señala que diferentes procedimientos institucionales satisfacen demandas sociales con distintos grados de utilidad social. Por ejemplo, los regímenes democráticos organizados en esquemas institucionales simples promueven la concentración del poder y la alternancia de sucesivos ganadores absolutos y perdedores absolutos; por ende, la satisfacción

⁵⁵ Weingast, *op. cit.*, pp. 260-268.

⁵⁶ Peters, *op. cit.*, p. 310.

⁵⁷ Giovanni Sartori, *op. cit.*, pp. 10-40.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 218.

⁵⁹ Peters, *op. cit.*, p. 72.

política sólo es para grupos relativamente pequeños, y esto contribuye a la inestabilidad de las políticas públicas. En cambio, las instituciones “complejas” o pluralistas producen múltiples ganadores, lo que alienta la cooperación y los acuerdos multipartidistas, es decir, la acción colectiva; al mismo tiempo, la estabilidad favorece políticas públicas moderadas y consensuales, para intereses grupales diversos y un variado número de temas.⁶⁰

En este sentido, una síntesis teórica-metodológica parcial de las instituciones desde la visión dura se resume de la siguiente manera: 1) el concepto de “las instituciones en equilibrio”, que desarrolla North; 2) la herestética o manipulación de la agenda, por parte de Riker; 3) el “equilibrio inducido institucionalmente”, en el que Kenneth Shepsle advierte que las estrategias y las interacciones institucionales producen decisiones estables, aunque a veces no deseadas o ineficientes, por lo que la estabilidad es resultado de costes impuestos a ciertas estrategias y de mecanismos de agregación establecidos por las reglas institucionales; y 4) la complementariedad de la teoría sociológica pluralista y la teoría de la elección social, que anuncian un pluralismo político⁶¹ capaz de satisfacer políticamente las preferencias de los ciudadanos, así como de una elevada estabilidad política.⁶² Aun así, no existe una sola regla de decisión que garantice equilibrios eficientes en política, sobre todo basados en aspectos normativos; éstas pueden ser manipuladas por los organismos y actores políticos con capacidad de decisión, con resultados socialmente ineficientes. A esto último se le conoce como el “teorema de la imposibilidad” desarrollado por Kenneth J. Arrow (1951).⁶³

Una de las ventajas de la elección racional es que proporciona fundamentos individuales de actuación a escala micro y universalmente definidos, pero no explica el origen de las preferencias, al menos las que se basan en la conducta. Un ejemplo es la teoría económica de la democracia de Anthony Downs, la cual expone la abstención del sufragio ciudadano, pero no da elementos suficientes del por qué de ese comportamiento.⁶⁴ Otro es que la estabilidad o inercia institucional son equilibrios

⁶⁰ Josep M. Colomer, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 15.

⁶¹ El pluralismo político es presentado por muchos autores como una herramienta de convivencia armoniosa entre individuos, grupos, comunidades, etcétera, que toma como principios básicos y fundamentales los que el liberalismo ofrece. En pocas palabras, el pluralismo político es una manera políticamente correcta de abogar a favor del liberalismo, sobre todo cuando este último ha sido presentado como discriminatorio de diversos grupos.

⁶² Colomer, *op. cit.*, p. 17.

⁶³ Arrow, *op. cit.*

⁶⁴ Fernando Aguiar (comp.), *Intereses individuales y acción colectiva*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1991, p. VIII.

que se autorrefuerzan por el alto costo del cambio o la incertidumbre de los beneficios; estas explicaciones se basan en supuestos conductuales de preferencias que buscan la optimización. Es decir, las instituciones crean incentivos para la competencia y cooperación, pero la elección racional no refleja preferencias genuinas, sobre todo cuando la acción de un actor involucrado en el cambio institucional siempre será racional, lo que para otros será irracional, por el argumento tautológico de que tanto lo absurdo como lo insensato tienen su grado de racionalidad.

La elección racional es un modelo que puede explicar determinadas pautas de la acción colectiva, pero no expone cómo se constituyen ni en qué circunstancias aparecen, o por qué en algunas sí y en otras no. La versión dura del nuevo institucionalismo explica por qué un equilibrio es estable, pero no por qué se desarrollan equilibrios diferentes ni por qué surge cualquier otro tipo de equilibrio. La teoría no puede describir dinámicas ni tampoco señalar el camino que tomarán los actores para llegar a equilibrios predeterminados, es decir, a pesar de la importancia del carácter individual de las decisiones, la vida política se desarrolla dentro de las instituciones.⁶⁵ La iteración, o repetición de la conducta de actores racionales, que la elección racional utiliza para explicar la acción colectiva o la cooperación, en ocasiones no se cumple y al contrario obstaculiza las respuestas a las interrogantes del cambio o la inercia institucional; esto, sin contar con la dificultad de explicar preferencias en contextos con más de dos actores políticos en negociación o lucha por el poder político.

Al considerar las anteriores aportaciones, la pregunta clave sería: ¿por qué actores racionales y egoístas se organizan para producir bienes colectivos, tales como instituciones políticas? La respuesta puede ser simplista pero no deja de ser importante, y es que si todo el mundo actuara de modo egoísta y autointeresado, como lo asume la teoría de la elección racional, instituciones de ese tipo nunca surgirían a partir de contribuciones individuales.⁶⁶ Dentro de la perspectiva de la elección racional (liberalismo ortodoxo), las instituciones tienen la importante misión de superar las debilidades identificables en el mercado o en el sistema político; igualmente, éstas son consideradas como los medios idóneos para producir resultados colectivamente deseables. Una máxima positivista, con tintes normativos, se podría definir de la siguiente manera: una buena institución es aquella que lleva a cabo con eficiencia la tarea que le ha sido asignada, por lo general manteniendo el compromiso con otros

⁶⁵ Rothstein, *op. cit.*, p. 233.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 323.

paradigmas como el mercado y la democracia.⁶⁷ Estos dos últimos considerados como las máximas expresiones del pensamiento liberal.

Sin duda, el recurso metodológico más utilizado por la elección racional ha sido la teoría de juegos,⁶⁸ siendo importantes sus contribuciones en el campo de la ciencia política en el análisis del cambio o inercia institucional. Por ejemplo, una argumentación sólida de la teoría de juegos es que la permanencia de un sistema de gobierno en democracias jóvenes depende en gran medida de que las nuevas instituciones políticas ofrezcan opciones a los sectores derrotados, sobre todo aquellos que apoyaban al anterior gobierno autoritario, una oportunidad justa de defender sus intereses políticos e incluso (mediante elecciones equitativas) de alcanzar nuevamente el poder.⁶⁹ Por el contrario, si las fuerzas que apoyan el cambio hacia un régimen democrático diseñan las leyes políticas de manera que niegue toda posibilidad de retomar el poder a los antiguos grupos antidemocráticos —es decir, si actúan como agentes maximizadores de utilidad tal y como asume la elección racional ortodoxa—, puede suceder que las mismas fuerzas autoritarias a las que se desea excluir del poder por medio del diseño institucional decidan reasumirlo por otros medios.⁷⁰ Por eso, la construcción de las instituciones políticas ha de considerar juicios de racionalidad instrumental sin olvidar principios de justicia. Así debe interpretarse la adopción de nuevas leyes por los regímenes políticos, leyes evidentemente en armonía con los objetivos y principios liberales señalados como línea argumental de este artículo y que por razones de espacio no se enumeran.

EXCURSUS: NEOINSTITUCIONALISMO MULTIPARTITO

Acorde con las distintas corrientes neoinstitucionales que explican el cambio y la estabilidad institucional, la reforma política es resultado de la interacción de intereses entre las instituciones (sistema electoral, sistema de partidos, etcétera) y los organismos (partidos políticos y electores). Estos últimos, por lo general están dominados por la élite política y

⁶⁷ Peters, *op. cit.*, p. 94.

⁶⁸ Aunque no el único, también existen los modelos jefe-agente o los modelos de las reglamentaciones que se utilizan con frecuencia para explicar procesos políticos diversos.

⁶⁹ Adam Przeworski, *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995. Versión en inglés, *Democracy and the Market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin American*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

⁷⁰ Rothstein, *op. cit.*, p. 231.

partidista, que conforma su estructura de preferencias de decisión de acuerdo con los incentivos (a favor o en contra), y al proceso cognitivo de aprendizaje político (cultura política, valores y tradiciones), que genera el propio marco institucional. No obstante, las interacciones pueden tener limitaciones formales, principalmente como resultado de decisiones políticas o judiciales tomadas previamente, como señala la corriente histórica del nuevo institucionalismo, y limitaciones informales ligadas a costumbres, tradiciones y códigos de conducta, como lo indica la escuela sociológica, que son mucho más resistentes o impenetrables a las acciones de cambio.

En general, las distintas corrientes dentro del neoinstitucionalismo coinciden en señalar que la reforma en las instituciones políticas se distingue por ser un proceso lento y gradual, es decir, las versiones blanda y dura del nuevo institucionalismo adoptan el concepto de “cambio incremental”.⁷¹ Esta es una de las explicaciones concluyentes sobre las reformas institucionales, sobre todo de los distintos subsistemas del sistema político. Este concepto, originalmente utilizado en economía, en términos politológicos, significa que el resultado del cambio institucional está conformado por: 1) el entrelazamiento de las interacciones, que es producto de la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por la evolución política, gracias a la estructura incentivadora que proporcionan las instituciones, y 2) el proceso de retroalimentación, por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades.⁷²

Otra consideración de la dinámica del cambio y la estabilidad de la teoría neoinstitucional es el grado de representatividad de las reglas del juego político, en muchas ocasiones desiguales e incluso arbitrarias. Las leyes electorales y otras instituciones políticas se consideran relaciones no neutrales entre poderes políticos en al menos tres sentidos: i) siempre privilegian a cierto grupo político, ii) reducen el ámbito de elección de los ciudadanos, y iii) crean incentivos para ciertos comportamientos

⁷¹ Aunque esta idea del cambio incremental ya había sido introducida por North y Thomas en su trabajo de 1973 (*The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge, Cambridge University Press) en el que las instituciones todavía son consideradas de una manera bastante abstracta, como reglas del juego, en especial para tomar decisiones colectivas. No es hasta la década de 1980 cuando los análisis tienden a ser completados con las organizaciones, es decir, los partidos, los grupos de presión, los organismos económicos y sociales, así como por otros actores específicos que tratan de sacar ventaja de las oportunidades ofrecidas por las instituciones existentes.

⁷² North, *op. cit.*, p. 19.

de los actores.⁷³ Sin embargo, a pesar de la insatisfacción de determinados sectores o la ineficacia de ciertas reglas, las instituciones muestran una tendencia a perdurar, lo que se conoce como “ley de la inercia”, y una razón de este comportamiento institucional es el alto coste de cambiarlas y la posibilidad de que la reforma arroje resultados menos eficientes, con consecuencias no deseadas y con el riesgo de conflicto o ausencia de decisión pactada.

En este sentido, una de las principales conclusiones del neoinstitucionalismo multipartito radica en que el cambio o la estabilidad no dependen exclusivamente de su grado de eficacia política o de representación satisfactoria, sino de la fuerza de negociación de los actores, sobre todo cuando a ninguno de ellos le compensaría emprender un proceso de negociación y cambio político, que en principio maximizaría su recompensa esperada, pero con una cuota de incertidumbre. Por eso, una valoración del neoinstitucionalismo en su conjunto nos permite predecir las probabilidades del cambio institucional, toda vez que explica las interacciones entre las reglas del juego (leyes políticas), los organismos institucionales (sobre todo élites partidistas y parlamentarias), y los incentivos que tienen los actores para promover o en su defecto detener un nuevo arreglo institucional. Es más, la posición de los organismos se asume a partir de una evaluación de los costos y beneficios del cambio, que se suma a la percepción de la realidad política y contextual, y la cultura política, lo cual todo junto viene a conformar lo que algunos autores llaman “los factores mediadores de las reformas electorales”.⁷⁴

Con esto, la ciencia política contemporánea se ve posibilitada de encontrar solución a una de las mayores preocupaciones de toda comunidad política: cómo explicar la acción colectiva, por un lado, y por otro el problema en el binomio cooperación/“gorrón” (*free-rider*). Sobre todo en la negociación y el acuerdo de las reglas del juego político, que determinan quién tiene derechos plenos a participar en la toma de decisiones dentro de la comunidad política. Es decir, y de acuerdo con las versiones del nuevo institucionalismo, las respuestas se pueden localizar a partir de las distintas jerarquías en las reglas de decisión: 1) el más elemental es el que establece cómo se toman las decisiones, en donde encontramos reglamentos, usos, etcétera; 2) le sigue el que determina cómo se diseñan las reglas de decisión, en este caso las leyes; y en el 3)

⁷³ Josep M. Colomer, *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*, Barcelona, Ariel, 1995, p. 22.

⁷⁴ Richard Gunther, “Las leyes electorales, sistemas de partidos y élites: el caso español”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 47, 1989, p. 73.

se ubica la definición de los mecanismos para diseñar las normas que producen reglas, como las constituciones. De ahí que cuando se analiza un proceso de reforma política es necesario ubicarse en el ámbito de la negociación política, para poder entender el grado de presión e influencia que requieren los actores políticos para modificar las reglas.

Según el neoinstitucionalismo multipartito,⁷⁵ para analizar una institución política clave, como son las leyes políticas y los procesos que implica su reforma, hay dos aproximaciones principales: una es *abierta*, con fuerte contenido normativo y que contempla la existencia de cuatro tipos de instituciones políticas indispensables para alcanzar intereses comunes: 1) la primera es necesaria para la adopción de decisiones colectivas vinculantes acerca de cómo regular los intereses comunes (una institución generadora de normas); 2) la siguiente es necesaria para la ejecución de esas decisiones (una institución ejecutora de las normas); 3) otra es necesaria para vigilar y castigar a aquellos que vulneren las normas, sean o no miembros de la comunidad (instituciones de imposición de normas); y 4) la última se necesita para vigilar los conflictos entre individuos sobre la interpretación en casos concretos de las normas generales establecidas por las instituciones adjudicadoras de normas.⁷⁶

Esta propuesta normativa es una visión horizontal de las instituciones relacionadas con las leyes políticas, y se puede considerar como una opción más incluyente y tolerante. De esta manera, la institución se entendería como un proceso político de retroalimentación permanente donde la primera de ellas es la encargada de elaborar y aprobar las leyes políticas, es decir, las élites parlamentarias y políticas que actúan como representantes de la comunidad⁷⁷ y que deciden quién tiene derechos políticos plenos y las obligaciones que se deben cumplir para mantener ese estatus, proceso político que llamaremos de *deliberación pública sobre las instituciones políticas*. La institución siguiente es la encargada de poner en práctica los derechos políticos y las obligaciones dictaminadas por la institución anterior, proceso político que se denominará *mecánico de las instituciones políticas*. La tercera, la autoridad política, vigila que los derechos y las obligaciones se acaten conforme a ley, proceso político

⁷⁵ Como neoinstitucionalismo multipartito nos referimos a la combinación de lo mejor de cada una de las versiones: la blanda y la dura. Se entiende entonces que la versión multipartito propuesta, también tiene como base el liberalismo político pero adecuado a lo tangible (práctico) y legítimo (justo).

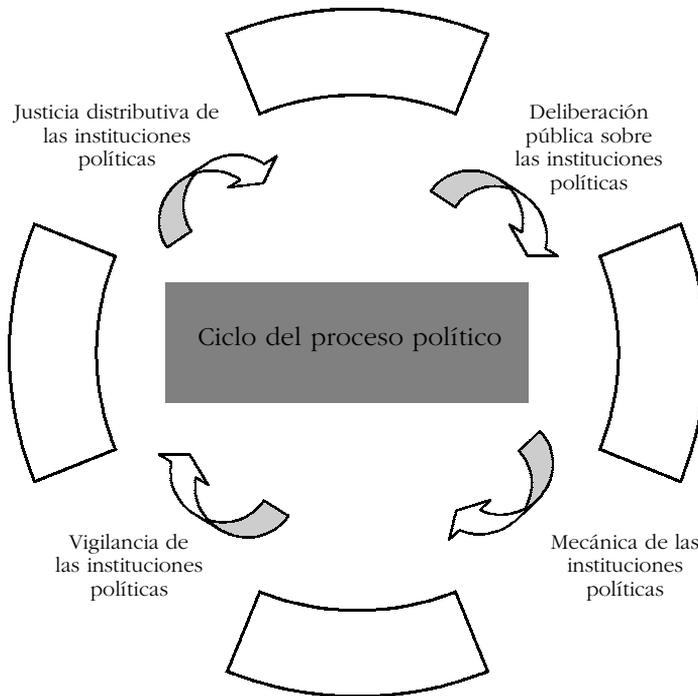
⁷⁶ Rothstein, *op. cit.*, p. 200.

⁷⁷ Aunque el proceso de elaboración de las leyes puede tener origen en los poderes ejecutivo y legislativo, o en la sociedad, en caso de existir iniciativa popular, se utiliza "élites" por ser más cercano a la realidad política.

que se llama *vigilancia de las instituciones políticas*. Por último, la institución encargada de interpretar la constitucionalidad de las leyes políticas y resolver conflictos entre el Estado y los organismos sobre decisiones tomadas en los tres procesos anteriores, la cual llamaremos proceso político de *justicia distributiva de las instituciones políticas*. El ciclo o proceso político de esta visión se analiza en la gráfica 1.

La segunda aproximación sobre las instituciones relacionada con las leyes políticas es más *cerrada*, al mismo tiempo más pragmática, exclusiva o elitista en términos schumpeterianos.⁷⁸ Es decir, históricamente la sociedad ha estado dominada verticalmente por una fuerza superior, ya sea de un gobernante individual o de un grupo de gobernantes. Esta visión utilitarista señala que la coalición ganadora —el

GRÁFICA 1. *Ciclo normativo del proceso político de las instituciones políticas*



Fuente: elaboración propia.

⁷⁸ Nos referimos a la versión elitista de la democracia que desarrolla J.A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, 1984.

clan, la élite política, la clase dominante, los administradores— tienen como propósito maximizar la obtención de recursos del grupo dominado de manera eficiente. Esta propuesta también señala la necesidad de cuatro instituciones básicas para la optimización del ejercicio político: 1) la primera institución es la encargada de crear y fomentar legitimidad entre los gobernados; 2) la siguiente tiene el encargo de ejecutar la voluntad de la coalición gobernante; 3) la tercera funciona para controlar las disputas entre los gobernados y, por último, 4) la institución que actúa contra aquellos gobernados que se enfrentan a la coalición gobernante.⁷⁹

Esta propuesta pragmática es una visión vertical de las leyes políticas y es un proceso político unidireccional donde la coalición ganadora (élites políticas y parlamentarias) unilateralmente decide quién tiene derechos políticos plenos tomando en cuenta criterios utilitaristas de costo-beneficio; este proceso político es una *imposición de los criterios de las instituciones políticas*. La siguiente institución se encarga de implantar un proceso político de *automatización de las instituciones políticas*; consiste en el ejercicio de los derechos, pero sólo para aquellos autorizados. La tercera es la instancia institucional que se encarga de resolver los conflictos políticos entre quienes tienen derechos políticos plenos y los que no los poseen; este proceso se denomina *parcialidad de las instituciones políticas*. Por último, la institución encargada tanto de las sanciones de aquellos que no están de acuerdo con la coalición gobernante, así como de la cancelación de los derechos políticos a ciertos actores o a la comunidad en general; este proceso político se considera *distribución arbitraria de las instituciones políticas*. El ciclo de la visión pragmática lo podemos analizar en la gráfica 2.

Con estas dos perspectivas ofrecidas por las teorías neoinstitucionales del *diseño, el cambio y la estabilidad*, una más normativa y otra más pragmática, se puede realizar una pregunta importante acerca de la naturaleza de las leyes políticas: ¿cuáles son las mejores instituciones para el buen gobierno y las relaciones sociales? Respuestas puede haber muchas, pero sin duda la mejor ley política es aquella que contempla derechos políticos en igualdad de condiciones para todos sus miembros. En definitiva, tanto la versión normativa como la pragmática se pueden encontrar en muchos casos empíricos. Lo cierto es que en el mundo real existe una gran variedad de instituciones con rasgos específicos y rara vez en su versión pura.

⁷⁹ Rothstein, *op. cit.*, p. 200.

GRÁFICA 2. *Estructura vertical del proceso político de las instituciones políticas*



Fuente: elaboración propia.

REFLEXIONES FINALES

Es evidente que la influencia de la tradición liberal —filosofía, teoría y metodología—, está presente en los estudios de ciencia política, sobre todo en las dos versiones dominantes del neoinstitucionalismo que se utilizan para analizar las leyes políticas, y primordialmente, la exégesis que ofrece este artículo. Es decir, el neoinstitucionalismo multipartito señala que a pesar de que una versión sea normativa y otra pragmática, la una no elimina a la otra. Por el contrario, representan una ruta de diálogo para alcanzar instituciones para el buen gobierno y las relaciones sociales, en un marco de convivencia liberal y democrático. Una conclusión que se construye a partir del neoinstitucionalismo multipartito es que por muy pragmática que sea una ley política debe ser producto de una *deliberación pública* que incluya el respeto irrestricto de los derechos políticos a todos los actores miembros de la comunidad, en igualdad de condiciones e independientemente de su filiación política. Es cierto, de nada sirven instituciones ideales si no son aplicables, pero la

maximización de beneficios y la reducción de costos requieren la adopción de los principios democráticos. No es ninguna utopía, lo anterior se consigue mediante el compromiso y el respeto entre los actores y organismos políticos, y hacia las propias instituciones democráticas, algo que el multipartito propone a partir de un proceso político *abierto*.

En los sistemas políticos son necesarias instituciones producto de la *deliberación pública* respetuosa de principios democráticos, pero al mismo tiempo deben ser factibles. En este sentido, la propuesta del neo-institucionalismo multipartito es una herramienta útil para los estudios politológicos actuales. Éste representa una opción teórica y metodológica legítima para encontrar respuestas a las principales interrogantes que plantean los fenómenos políticos, acorde con principios categóricos del liberalismo y la democracia. Por una parte, y sólo como ejemplos, porque en la actualidad existe un debate importante que no es claro para muchos, sobre todo si se intenta analizar por qué en varios regímenes poliárquicos hay quienes proponen la participación política de los inmigrantes en la comunidad política y otros que se oponen rotundamente. Por otra, en países que viven procesos de transición y consolidación de la democracia se habla de la necesidad de reformas políticas de segunda generación, pero para que una ley funcione es imprescindible que primero se acepten y se respeten las de primera generación, y eso ocurre generalmente cuando es producto del consenso y la deliberación. Una de las principales advertencias de este artículo es que mientras las leyes políticas sigan siendo producto únicamente de los intereses de los actores políticos dominantes, difícilmente se podrán diseñar satisfactoriamente de cara al interés público, y en eso, el liberalismo político todavía tiene mucho que ofrecer.