

El nuevo institucionalismo en la ciencia política: algunas reflexiones

Juan Manuel Ortega Riquelme*

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. Dentro de la ciencia política son ya casi veinte años de que el nuevo institucionalismo fue reconocido como propuesta analítica y desde entonces ha adquirido una enorme relevancia teórica dentro del estudio de la política en la academia anglosajona y, más recientemente, su peso e influencia tiende a ser indiscutible entre los politólogos mexicanos. Sin embargo, a pesar de que está en labios de muchos y es una de las propuestas de análisis más referida por nuestros académicos, son pocos los que pueden explicar con toda claridad el desarrollo y objetivos de dicha propuesta teórico-metodológica. Este ensayo tiene como principal propósito presentar de forma clara y sencilla el desarrollo de esta invitación de análisis en la ciencia política y su efecto en el desarrollo de nuestro conocimiento sobre la realidad.

De ninguna manera el análisis de las instituciones es nuevo en el mundo de la ciencia política, de ahí que los científicos políticos decidieran anteponer a dicho concepto el prefijo de Neo. La intención no fue otra que distinguir una nueva vertiente de análisis institucional, desarrollado dentro del marco de la cien-

* Adscrito al Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

cia política norteamericana de los ochenta, frente al viejo institucionalismo de los años cuarenta y cincuenta que los distinguió y, me atrevo a decir, también al análisis político mexicano, hasta la aparición de textos como *La democracia en México* (1962) de Pablo González Casanova.

El viejo institucionalismo tuvo como característica esencial, desarrollar estudios desde una perspectiva jurídica, sin ninguna pretensión teórica, y mucho menos 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 desde esta perspectiva fue desarrollado por abogados que pretendían generar explicaciones sobre el poder político desde una perspectiva institucional pero bajo una óptica jurídica, normativa y, generalmente, a partir de inferencias mecánicas. Es decir, no existía el interés por comprender procesos y sus efectos en la distribución del poder político desde las instituciones no formales.

El nuevo institucionalismo surge como posición teórico-metodológica dentro de la academia norteamericana en los ochenta, después de un largo y difícil camino de construcción del conocimiento. El análisis de las instituciones desde una perspectiva teórica distinta a la del viejo institucionalismo, es decir explicativa, no normativa, causal y bajo el anhelo de descifrar el efecto de las reglas en los procesos políticos y la relación entre agente y estructura, se fue construyendo desde los años setenta y como resultado de la crítica de los análisis conductistas y pluralistas que plagaron la ciencia política norteamericana por más de treinta años.

De 1950 a 1970, la ciencia política norteamericana se manejó con 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 de autores como Phillippe Schmitter, David y Ruth Berins Collier, Gerhard Lehbruch, Alfred Stepan, entre otros, las democracias plurales de 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 hicieron énfasis en la importancia de los arreglos institucionales en las conductas de los individuos, es decir, en el efecto de las reglas en las estrategias de los actores. Los analistas trataron de ir más allá de las visiones conductista, individualista, ahistóricas y funcionalistas 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, en la distribución del poder político.

Más tarde, hacia mediados de los ochenta, analistas como Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, en el 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 los marxistas, dejaron de lado al Estado como variable analítica. Por un lado, el marxismo no desarrolló una teoría del Estado; en general, los marxistas habían tendido a minimizar el papel del Estado en los arreglos políticos en tanto que era visto únicamente desde una perspectiva instrumentalista, es decir, como instrumento de clase. Por otro, los pluralistas consideraron al Estado como arena neutral donde los distintos intereses de la sociedad luchaban por su reconocimiento. Como teoría de los grupos de interés, el pluralismo consideró importante el análisis del papel de la sociedad en la determinación de la política pública dentro de las democracias liberales. Los pluralistas describieron a 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, 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.

De esta manera, ni marxistas ni pluralistas le daban al Estado su verdadera dimensión en los análisis, en tanto que no consideraban su relativa autonomía frente a la sociedad. Curiosamente, a pesar de sus diferentes posturas teóricas, metodológicas e ideológicas, para unos y otros el Estado era sólo un escenario, no un actor con intereses propios.

Salvo los análisis de estudiosos de la política como J.P. Nettle, no fue sino hasta entrados los setenta que los académicos comenzaron a considerar al Estado como una variable independiente, por lo tanto a comprender que éste persigue objetivos propios que no son sólo reflejo de las demandas de los intereses de los diversos grupos sociales o de una élite. Esto permitió explicar con mayor claridad la variación entre los distintos regímenes políticos y su desempeño en la política y la economía. Las preguntas de investigación giraron entonces a tratar de explicar de qué forma y por qué los Estados buscan 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 oscura.

Sin embargo, un grupo de analistas dejó de lado la perspectiva estatal para concentrarse en las instituciones como la unidad de análisis. Los académicos volvieron sus ojos a factores institucionales de nivel intermedio, como los arreglos corporativistas, redes de política pública, la burocracia, la organización de la economía política, estructuras de partidos, con el afán de poder explicar variación más que convergencia en las estructuras políticas que definen diferentes regímenes políticos nacionales. Los interesados 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 única perspectiva teórica o metodológica, sino su interés por tomar a las instituciones como la unidad de análisis. No fue sino hasta 1984 que James March y Johan Olsen, en un artículo publicado por la *American Political Science Review*, introdujeron el concepto para bautizar al grupo de estudios que veía en las instituciones una gran avenida para el estudio de la política.

De acuerdo con su libro (1989), March y Olsen consideran que el “nuevo institucionalismo” de ninguna manera pretende ser la única explicación sobre la permanencia o el cambio en la política. A diferencia de otras teorías con pretensiones totalizadoras o universalistas, que bien nos hacen recordar los intentos de los positivistas lógicos o marxistas por encontrar leyes sociales universales, 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 importante hacer hincapié en el efecto del contexto desde el cual los actores políticos toman sus decisiones.

Para los “nuevo institucionalistas”, el desarrollo de la preferencia de los actores políticos es un elemento problemático y por lo tanto digno de análisis minucioso. Mientras 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 a las instituciones, la ciencia política deja de ver el efecto de las instituciones en la política para generar argumentos donde las instituciones fueron simplemente arenas donde las conductas políticas tomaban lugar. Por mucho tiempo las teorías en la ciencia política fueron básicamente no-institucionalistas.

No considerar a las instituciones como una variable endógena en la distribución de poder político llevó a diferentes problemas. Primero se considera que la política es sólo reflejo de los intereses o el contexto. En la medida en que 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.

Segundo, se cae en el reduccionismo: un gran número de teorías asumieron que los fenómenos políticos eran simples consecuencias agregadas de las conductas comprensibles, racionales, de individuos o grupos. Estos supuestos se basaban en el individualismo metodológico o en la noción de que la política está construida a partir de actos individuales. Las preferencias o el poder eran elementos exógenos a

la política definidos por la posición de estos individuos en el sistema, social o económico, y no por las instituciones que daban forma al sistema político.

35 Tercero, el utilitarismo. La noción de que los actores siempre toman decisiones racionales, y que la vida es un proceso de eslabonamiento de las mismas, no contempla el efecto de las reglas o procedimientos en los cálculos de los actores, llevando el análisis a un rincón individualista y, en ocasiones, voluntarioso. Asimismo, no se considera la probabilidad de que muchos cálculos son aproximaciones sobre un futuro incierto. Si se toma a las preferencias como producto de la relación entre actores e instituciones, no podemos pensar que las preferencias son la búsqueda de un producto óptimo. En pocas palabras, por mucho tiempo se asumió que las preferencias eran siempre estables y exógenas.

Un cuarto problema es el instrumentalismo. La ciencia política tendía a dar primacía hacia el resultado o productos y no tanto al valor mismo de los símbolos, los rituales, las ceremonias. Finalmente, el quinto problema más común era el del funcionalismo de muchos de los argumentos, los cuales partían de la idea de que en la política sólo existían soluciones únicas y que los sistemas tendían a construir equilibrios.

36 Así, poco a poco se fue generando toda 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 de lo que son las instituciones es la desarrollada por Peter Hall en su texto *Governing the Economy* (1986); Hall entiende por instituciones "las reglas formales, procedimientos y estándares de prácticas operativas que estructuran la relación entre individuos en varias unidades de la política y la economía". Las instituciones como 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 el aspecto de las instituciones, entendidas como reglas y no como organizaciones (las organizaciones se construyen por reglas) que dan forma a la manera en la cual los actores políticos definen sus intereses, como también estructuran sus relaciones de poder con otros grupos. Las instituciones dan un orden e influyen en el cambio de la política.

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, qué instituciones (las reglas existentes) limitan futuras opciones o estrategias. Podemos decir que: 1) las capacidades y las preferencias no se pueden comprender sino sólo como parte de un marco institucional más amplio; 2) que las opciones posibles en un momento determinado están limitadas por las capacidades institucionales existentes, las cuales son, al mismo tiempo, resultado de decisiones hechas con anterioridad. Así, las instituciones pueden perpetuarse y tienden a generar senderos (lo que en la ciencia política anglosajona se conoce como *path-dependence*). Las instituciones generan rutinas, normas y estructuras formales que persisten en el tiempo.

Ya entrado el siglo XXI, el nuevo institucionalismo, junto con la perspectiva de la "elección racional", la cual también adopta elementos del análisis institucionalista en su propuesta teórico-metodológica, se ha convertido en uno de los programas de investigación más vigorosos dentro de la ciencia política. El gran atractivo es su capacidad para comprender de forma detallada nuestra realidad política gracias al reconocimiento del papel de las instituciones en la organización de la vida política. Éstas abren o cierran ventanas de oportunidad pero no son sólo un sistema de incentivos que definen recompensas y castigos; las instituciones también definen las estrategias y las metas de los actores, son producto del conflicto político y de decisiones, pero, al mismo tiempo, limitan y dan forma a las estrategias y las conductas futuras de los actores. Las instituciones son para los "nuevo institucionalistas" historia, pero también mucho más.

Bibliografía

- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (eds.) (1985), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Polity.
- y Rosemary C.R. Taylor (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", en *Political Studies*, XLV, pp. 936-957.
- Karl, Terry Lynn (1991), "Dilemas de democratización en América Latina", *Foro Internacional*, vol. XXXI, núm. 3, enero-marzo.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en *American Political Science Review*: 78:734-749.
- Pontuson, Jonas (1995), "From Comparative Public Policy to Political Economy. Putting Political Institutions in their Place and Taking Interest Seriously", *Comparative Political Studies*, vol. 28, núm. 1, abril, pp. 117-147.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.