



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 4, Número 1 - mayo 2017



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 4, Número 1, mayo 2017

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

Comité Editorial

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Comité Asesor Internacional

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Cuidado de la edición: María Victoria Cisneros

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

Imprenta: Editorial Ecuador

© De la presente edición

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2016

1ª. edición: noviembre 2016



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 4, Número 1 - mayo 2017

Índice

Introducción 5-6

Artículos

El neoinstitucionalismo como paradigma científico 9-46
Marco Córdova Montúfar

La fragmentación del estado en Chile y la gestión de las políticas públicas 47-70
Fabricio Franco

Democratización sindical, un debate pendiente. Análisis del proceso neoliberal latinoamericano 71-82
Gerardo Avalle

Percepción social sobre el Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos en la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca 83-104
Gabriela Cabestany Ruiz, Itzkuauhtli Zamora Saenz, Luis Mario García Cuevas, Margarita Lucio Hernández

Reseñas

China en América Latina: lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible 107-110
Por Rebecca Ray, Kevin P. Gallagher, Andrés López, Cynthia Sanborn (editores)
Susana Anda

Crear Capacidades: propuestas para el desarrollo humano.111-113

Por Nussbaum, Martha

Jairo Rivera

**Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas,
de redes y de innovación pública 115-117**

Por André-Noël (Editor), Gómez, Carlos; Granada, James; Isaza, Carolina;

Mariñez, Freddy; Murcia, Jonathan; Paz, Bayron; Raigosa, Marisol; Suárez,

Natalia; Vargas, Stephany; Zittoun, Philippe; Zurbriggen, Cristina

Salamanca Olga, Blanco Norman, Mamian Herney

Política editorial. 119-122

Artículos



El neoinstitucionalismo como paradigma científico

Neoinstitutionalism as a scientific paradigm



Marco Córdova Montúfar*

Resumen

La emergencia del neoinstitucionalismo a inicios de la década del ochenta representa la innovación teórico-metodológica del viejo pensamiento institucionalista, pero sobre todo marca una ruptura respecto a los presupuestos de la revolución conductista que habían dominado la ciencia política en el período de posguerra. En ese sentido, la presente investigación se pregunta ¿De qué manera se configura el paradigma neoinstitucionalista? Para este propósito se plantea desarrollar el argumento según el cual el neoinstitucionalismo ha configurado no sólo un referente teórico-metodológico de investigación, sino además un cambio en la visión del campo disciplinar, lo que en última instancia ha permitido el desarrollo de una ciencia normal, sobre cuyo ejercicio se ha estructurado un paradigma compartido por una comunidad científica.

Palabras claves: Neoinstitucionalismo, paradigma científico, ciencia normal.

Abstract

The emergence of neoinstitutionalism at the beginning of the eighties represents the theoretical-methodological innovation of the old institutionalist, but above all it marks a rupture respect to the presuppositions of the behaviorist revolution that had been dominated political science in the postwar period. In this sense, the present research asks to what extent is there a neoinstitutionalist paradigm? For this purpose, it is proposed to develop the argument that neoinstitutionalism has configured not only a theoretical-methodological reference for research, but also a change in the vision of the disciplinary field, which has ultimately allowed the development of a normal science, whose exercise has structured a paradigm shared by a scientific community.

Keys words: Neoinstitutionalism, scientific paradigm, normal science.

* Doctor en Ciencias Sociales con mención en Estudios Andinos, FLACSO Ecuador. Coordinador del Departamento de Asuntos Públicos, FLACSO Ecuador.

Introducción

La ciencia política, entendida como una disciplina académica enfocada en el estudio sistemático y estructurado de los asuntos relacionados con la política, experimentó una importante evolución epistemológica durante el siglo XX. Esto ha significado no sólo la ampliación de la definición de la política, desde posturas normativas hacia concepciones centradas en las dinámicas de cooperación y conflicto de las relaciones sociales, sino que sobre todo ha determinado la emergencia de una serie de enfoques teórico-metodológicos desde los cuales se han ido estableciendo y consolidando diferentes formas de abordar la disciplina (Stoker 1997).

De alguna manera, la variedad de enfoques que ha caracterizado el desarrollo de la ciencia política¹ ha generado una suerte de cacofonía, por la cual los politólogos han mantenido profundas discrepancias acerca de los marcos explicativos y métodos de análisis, salvaguardando inclusive posiciones muchas veces contradictorias entre sí. Y aunque si bien, la ciencia política se ha visto enriquecida por la pluralidad de enfoques adoptados dentro de la disciplina (Stoker y Marsh 2002), no obstante, esta diversidad ha evidenciado importantes divergencias, tanto en lo que se refiere a los presupuestos inherentes a la naturaleza y funcionamiento de la política como a la definición del objeto de estudio en términos de su orientación metodológica y construcción teórica.

Una de las coyunturas críticas de mayor trascendencia en la evolución de la disciplina constituye la emergencia de los denominados enfoques neoinstitucionalistas a inicios de la década del ochenta. Signado por un renovado interés por las instituciones como factores explicativos de la vida política, el neoinstitucionalismo no solamente representa la innovación teórico-metodológica del viejo pensamiento institucionalista de la primera mitad del siglo XX, sino que sobre todo marca una ruptura epistemológica respecto a los presupuestos de la revolución conductista que habían dominado la ciencia política en el período de posguerra.

De esta manera, bajo la concepción de que existe una importancia intrínseca en los factores organizativos de la vida política, argumento central del trabajo seminal de March y Olsen (1993), se ha desarrollado en las últimas tres décadas un sostenido trabajo científico, articulado alrededor de un patrón ontológico-epistemológico de impronta multidisciplinar. En ese sentido, el análisis institucional contemporáneo se ha ido configurando en función de diversas implicaciones ontológico-epistemológicas de tradiciones económicas (North 1993; Ostrom 2000); sociológicas (March y Olsen 1993); organizacionales (DiMaggio y Powell 1999; Ansell 2006);

1 Se pueden identificar los siguientes enfoques de la ciencia política: Teoría normativa, Institucionalismo, Análisis conductista, Teoría de la elección racional, Feminismo, Análisis del discurso, Teoría interpretativa, Marxismo.

históricas (Sanders 2006; Pierson y Skocpol 2008; Hall 2010); jurídicas (Drewry 2001); territoriales (Thoenig 2006), entre otras.

Hay que señalar sin embargo que la proclamación de un neoinstitucionalismo se ha visto acompañada de cierto escepticismo en la comunidad científica. Si bien las instituciones, a través, por ejemplo, de la figura del Estado, han sido consideradas como una categoría central en el estudio de la política, no obstante, el prejuicio ha surgido básicamente porque el nuevo institucionalismo no propone una definición aceptada de institución, y porque tampoco los diferentes enfoques parecen compartir un programa de investigación común o una metodología homogénea. En efecto, se han desarrollado de manera separada al menos tres ramas académicas –elección racional, teoría de la organización e institucionalismo histórico– que han reclamado la centralidad del enfoque, sin necesariamente adherirse a un marco teórico general (Immergut 1998, 5).

Desde esta perspectiva, y tomando como marco analítico el planteamiento de Kuhn (2004) sobre las revoluciones científicas, es pertinente preguntarse ¿De qué manera se configura el paradigma neoinstitucionalista? En este propósito, en la presente investigación se plantea desarrollar el argumento según el cual el neoinstitucionalismo ha configurado no sólo un referente teórico-metodológico de investigación, sino además un cambio en la visión del campo disciplinar, lo que en última instancia ha permitido el desarrollo de una ciencia normal o teorías de diverso alcance, sobre cuyo ejercicio se ha estructurado un paradigma compartido por una comunidad científica.

El documento se encuentra dividido en cuatro acápites. En el primero, se desarrolla una reflexión sobre las implicaciones teóricas de la noción de paradigma científico. La segunda parte se centra en el análisis de la posición ontológico-epistemológica del institucionalismo dentro de la ciencia política. En la tercera parte, se busca indagar de qué manera los enfoques neoinstitucionalistas configuran una ciencia normal, en términos de su caracterización y estructura de investigación. Finalmente, en el cuarto acápite se analizan diversas novedades teóricas del paradigma neoinstitucionalista, tales como la lógica de lo adecuado, la dependencia de sendero, y el Marco de Análisis Institucional y Desarrollo.

La noción de paradigma científico

El significado contemporáneo de paradigma científico, propuesto a inicios de la década del sesenta en el trabajo seminal de Kuhn (2004), hace referencia a un conjunto de prácticas y procedimientos sobre los cuales se estructura un cam-

po disciplinar durante un determinado período. El paradigma kuhniano aparece como un modelo o patrón ontológico-epistemológico aceptado por un grupo científico que, a manera de directriz general, articula un conjunto de teorías de diverso alcance, sobre las que en última instancia se desarrolla lo que Kuhn denomina *ciencia normal*.

En ese sentido, Kuhn se refiere a la ciencia normal como “la investigación basada firmemente en uno o más logros científicos pasados, logros que una comunidad científica particular reconoce durante algún tiempo como el fundamento de su práctica ulterior” (Kuhn 2004, 37). De esta manera, un conjunto de logros científicos pueden establecerse y legitimarse durante algún tiempo como un referente teórico-metodológico de investigación. No obstante, solo en la medida en que las realizaciones científicas carezcan de precedente alguno y sean capaces de interpelar a una comunidad científica, alejándola de otras propuestas, siendo a su vez lo suficientemente abiertas para generar un amplio espectro de problemas por resolver, se podría decir que nos hallamos frente a un nuevo paradigma.

Esto implica que el posicionamiento de un paradigma por sobre otros competidores está condicionado en gran medida por las promesas que ofrece para resolver una serie de hechos o problemas considerados por la comunidad científica como urgentes. A su vez, esto determina que la ciencia normal se configure como la actualización de dicha promesa, proceso que opera “extendiendo el conocimiento de aquellos hechos que el paradigma exhibe como especialmente reveladores, aumentando la medición en que esos hechos encajan con las predicciones del paradigma, así como articulando más aún el paradigma mismo” (Kuhn 2004, 58).

De ahí que, los objetivos de la ciencia normal no necesariamente se encuentren enfocados en generar nuevos tipos de fenómenos o, menos aún, en inventar teorías nuevas. Por el contrario, la naturaleza de la ciencia normal se encuentra definida por “operaciones de retoque”, esto es, por el direccionamiento de la investigación hacia la articulación de los fenómenos y teorías previamente suministradas por el paradigma. La investigación, por lo tanto, no solo que se encuentra sujeta a los parámetros que definen el campo ontológico-epistemológico del paradigma, sino que además su visión se ve drásticamente reducida a un pequeño rango de problemas. Esta constituye sin embargo la esencia misma del desarrollo de la ciencia normal (Kuhn 2004, 59).

Esta manera de operar de la ciencia normal determina una suerte de lógica de rompecabezas. Como se señaló, los objetivos de la ciencia normal no abordan novedades sustantivas importantes; de ahí que, la motivación de los científicos para seguir desarrollando las operaciones de retoque, se entiende sobre todo en función de que “los resultados obtenidos en la investigación normal son significativos porque

aumentan la amplitud y la precisión con que se puede aplicar el paradigma” (Kuhn 2004, 77). En ese sentido, el ejercicio de resolver un problema de investigación aparece como un rompecabezas, en la medida en que abre la posibilidad de lograr lo previsto a través de nuevas y distintas formas.

A esta lógica de rompecabezas, a través de la cual un problema se caracteriza por una diversidad de soluciones posibles, subyace la existencia de un conjunto de reglas que limitan no solo la naturaleza de las soluciones aceptables, sino sobre todo los procedimientos que han de ejecutarse para su obtención. Kuhn identifica a este respecto tres categorías de reglas. Primero, el conjunto de generalizaciones que conforman la ciencia normal, referidas específicamente a los conceptos y teorías científicas que, en su condición de enunciados y leyes explícitas, contribuyen a plantear los rompecabezas y limitar las soluciones. Segundo, la preferencia por determinados tipos de instrumentación y sus formas de utilización, ubicada en un nivel más concreto que el anterior. Tercero, un conjunto de compromisos localizados en un nivel superior, a través de los cuales el científico se preocupa por comprender el mundo y extender la precisión y amplitud de su ordenamiento (Kuhn 2004, 81).

De esta manera, cuando los miembros de una determinada comunidad científica desarrollan su investigación alrededor de un paradigma compartido, lo que en realidad se observa es que las personas se encuentran comprometidas con el mismo conjunto de reglas y prácticas de investigación. Es precisamente la idea de compromiso profesional de grupo, y el consenso implícito generado entre sus miembros, el prerrequisito de la ciencia normal, factor necesario para la emergencia y consolidación de una tradición investigadora específica. Tal como Kuhn lo sostiene, “un paradigma es lo que comparten los miembros de una comunidad científica y, a la inversa, una comunidad científica consta de personas que comparten un paradigma” (Kuhn 2004, 293).

Esta lógica intrínsecamente circular, a través de la cual la conformación de paradigmas se encuentra concebida en función de la estructura comunitaria de la ciencia, sitúa la validez del conocimiento científico en términos de los compromisos del grupo. En ese sentido, los miembros de una comunidad científica construyen en su interacción una legitimidad intrínseca que los proyecta como los únicos responsables de la prosecución de un conjunto de objetivos compartidos. Esto significa, en consecuencia, que las comunidades existentes en los distintos niveles de la ciencia normal constituyen la unidad básica de la producción y validación del conocimiento científico (Kuhn 2004, 297).

Las revoluciones científicas y el cambio de paradigma

Uno de los aspectos fundamentales en el argumento de Kuhn es el relacionado con el cambio de paradigma. Su planteamiento central hace referencia a que las *revoluciones científicas* generadas a partir de los descubrimientos efectuados en la ciencia normal, constituyen en última instancia el fundamento del cambio de paradigma. De esta manera, en tanto las revoluciones científicas emergen en función de una crisis del paradigma existente, se configuran como episodios de desarrollo no acumulativo, en cuya dinámica el paradigma anterior es sustituido parcial o totalmente por otro nuevo, generalmente incompatible con este (Kuhn 2004, 164). Desde esta perspectiva, es importante entender que

La transición de un paradigma en crisis a uno nuevo del que pueda surgir una nueva tradición de ciencia normal dista de ser un proceso acumulativo logrado mediante la articulación o extensión del paradigma viejo. Más bien es una reconstrucción del campo a partir de nuevos fundamentos, reconstrucción que cambia algunas de las generalizaciones teóricas más elementales del campo, así como muchos de sus métodos y aplicaciones ejemplares (Kuhn 2004, 153).

Ahora bien, ¿de qué manera emergen las revoluciones científicas? Como se observó anteriormente, aun cuando la ciencia normal aparece como una empresa claramente acumulativa, enfocada en ampliar el alcance y precisión del conocimiento científico, no necesariamente pretende encontrar hechos o teorías nuevas. No obstante, son precisamente las novedades empíricas (descubrimientos) y teóricas (invenciones) que surgen en una investigación guiada por un determinado paradigma, los elementos que inducen cambios paradigmáticos.

El descubrimiento inicia cuando hay conciencia de que existe una anomalía, esto es, el reconocimiento de que, de algún modo, se han transgredido las expectativas inducidas por el paradigma que rige la ciencia normal. El proceso continúa con una exploración del área de la anomalía y concluye solamente cuando la teoría paradigmática se ajusta de tal manera que lo anómalo se vuelve predecible (Kuhn 2004, 103).

Hay que señalar que el descubrimiento de una novedad de hecho o teórica evidencia en última instancia una crisis del paradigma vigente, es decir, un fracaso de las reglas existentes, lo que dificulta la resolución de los rompecabezas de la ciencia normal. La teoría nueva que surge en el proceso de reajuste aparece por lo tanto como una respuesta directa a la crisis.

No obstante, este no es un proceso automático, en tanto que, cuando enfrentan una anomalía, los científicos no necesariamente rechazan el paradigma en crisis,

sino que lo asumen como un contraejemplo y, por el contrario, ensayan una serie de modificaciones a su teoría con el objeto de eliminar cualquier conflicto aparente. De ahí que, cuando existe la decisión de rechazar un paradigma, simultáneamente surge la decisión de aceptar otro. Esto debido a que,

Una vez que se ha hallado un primer paradigma a través del cual ver la naturaleza, no existe investigación en ausencia de algún paradigma, por lo que rechazar un paradigma sin sustituirlo a la vez por otro es rechazar la propia ciencia (Kuhn 2004, 144).

En definitiva, lo que en última instancia está en juego en las revoluciones científicas es un cambio en la visión del mundo. Más allá de que el quehacer de la ciencia normal constantemente genera transformaciones a través de la construcción de nuevas teorías y de la renovación de sus formas procedimentales, sin embargo, la sustitución de un paradigma por otro implica sobre todo la redefinición del sentido ontológico-epistemológico que opera dentro de un determinado campo disciplinar.

El paradigma institucionalista en la ciencia política

Las dimensiones ontológicas y epistemológicas de la ciencia política

Cada una de las orientaciones de los científicos sociales se encuentra estructurada por su posición ontológica y epistemológica, esto es, por su particular forma de entender la naturaleza del ser social y por la manera de conocer el mundo, respectivamente. En este particular, se identifican tres posiciones o posturas ontológico-epistemológicas que definen el quehacer de la ciencia política.

Por un lado, la postura *positivista* está definida a partir de una tradición fundacionalista que resalta el desarrollo de generalizaciones establecidas mediante la observación empírica de un conjunto de relaciones causales, las cuales bajo ciertas condiciones dadas permitirían predecir determinados resultados. Esto implica entender que existe un mundo real externo a los agentes y que, por lo tanto, es posible mediante un análisis científico riguroso no solo identificar y explicar las causas del comportamiento social, sino además desarrollar leyes sobre estos fenómenos (Marsh y Furlong 2002, 19).

Por otro lado, la posición *interpretativista*, anclada a una tradición anti-fundacionalista, aparece como una alternativa hermenéutica, desde la cual se resalta que el mundo es socialmente construido y, en consecuencia, la tarea del científico social antes que explicar un determinado fenómeno está enfocada en comprender el sig-

nificado de la conducta humana. De ahí que, en tanto la postura interpretativista concibe la existencia del mundo como independiente de su conocimiento, no es posible establecer relaciones causales entre fenómenos sociales a través del tiempo y el espacio (Marsh y Furlong 2002, 20).

Como una tercera posición, el *realismo* se enmarca dentro de una tradición ontológica fundacionalista, en cuanto concibe que el mundo existe independientemente del conocimiento. Sin embargo, a diferencia de los positivistas, los realistas no necesariamente privilegian la observación directa, sino que por el contrario, creen que existen profundas relaciones estructurales en los fenómenos sociales que no pueden ser observadas directamente. Esto implica entender que se genera una falsa imagen de las estructuras-fenómenos, así como de sus efectos, por lo cual el análisis de la naturaleza de estos es considerado fundamental para explicar el comportamiento y la acción social (Marsh y Furlong 2002, 30).

En todo caso, la postura ontológica y epistemológica que un científico social asume para desarrollar su trabajo no es un lugar intercambiable que pueda ocuparse y desocuparse cuando el investigador considere oportuno. La adscripción en una determinada posición ontológico-epistemológica es -en la mayoría de ocasiones- un ejercicio implícito antes que explícito, a través del cual el investigador no solo asume la defensa de su posición frente a las críticas de otras posturas contrarias, sino que sobre todo le otorga sentido al enfoque de teorías y métodos que utiliza (Marsh y Furlong 2002, 17).

En el caso concreto de la ciencia política, los distintos enfoques que se han desarrollado en la disciplina circunscriben formas específicas de orientación explicativa y metodológica. Así por ejemplo, enfoques como el conductismo se enmarcan en una clara posición positivista, en la medida en que enfatizan la producción de conocimiento que lleve al desarrollo de leyes sobre los diferentes fenómenos políticos. Dentro de la misma posición positivista, la teoría de la acción racional resalta sobre todo la capacidad predictiva de sus modelos. Metodológicamente, los dos enfoques priorizan el uso de métodos cuantitativos en tanto son más propensos a proporcionar datos que permitan testear las generalizaciones teóricas planteadas (Stoker y Marsh 2002).

En el extremo opuesto, enfoques como el feminismo y el análisis del discurso operan desde una postura interpretacionista, esto es, bajo la premisa de que es necesario ampliar el horizonte analítico de la ciencia política mediante la interpretación de los sistemas de significado subyacentes en las ideas, creencias y discursos. Para estos enfoques, más allá de los intereses de los individuos, es la hermenéutica de la acción y de las estructuras el factor determinante de la política. En términos metodológicos, esta postura se apoya en el uso de técnicas cualitativas que ayuden a establecer los modos y procesos a través de los cuales la gente entiende e interpreta su mundo (Stoker 1997; Stoker y Marsh 2002).

Ocupando un rango intermedio, enfoques como el institucionalismo y el marxismo se encuentran ubicados dentro de una posición realista. No obstante, dependiendo de cómo se defina el objeto de estudio y de qué manera se desarrolle su análisis, los dos enfoques pueden articularse con argumentaciones tanto de carácter positivista como interpretativista. Así por ejemplo, los investigadores que asumen el enfoque institucionalista tienden a adoptar una gama mixta de respuestas frente a cuestiones similares; respuestas que transitan desde aproximaciones de carácter normativo relacionadas con el sentido coercitivo de los arreglos institucionales, hasta lecturas que incorporan el rol de la ideas en la configuración de las instituciones. En ese sentido, en el institucionalismo se reconoce la utilidad metodológica tanto de la información cualitativa como cuantitativa (Stoker 1997; Stoker y Marsh 2002).

En definitiva, la ubicación de los distintos enfoques de la ciencia política en un campo ontológico-epistemológico específico, así como su estructuración y desarrollo alrededor de un conjunto de marcos explicativos y metodológicos diferenciados, constituye la lógica sobre la que se define la idea de un paradigma científico.

La tradición institucionalista

Desde sus orígenes, el pensamiento político se ha fundamentado en el análisis y diseño de las instituciones gubernamentales, buscando entender de qué manera las reglas y normas inciden sobre el comportamiento político de los individuos. Así, desde la filosofía política de los clásicos griegos, pasando por la teoría política contractualista, hasta la configuración de la ciencia política como una disciplina académica a finales del siglo XIX y comienzos del XX, el estudio de las instituciones se ha constituido en el núcleo analítico de los procesos sociopolíticos (Rothstein 2001; Peters 2003).

Así por ejemplo, varios de los textos de Platón se sustentan en la comparación sistemática de diferentes formas de gobierno (timocracia, oligarquía, democracia y tiranía) y de algunos tipos de constituciones. En su argumento se subraya además que las funciones del Estado solo podrán ejecutarse mediante determinados entramados institucionales. En una línea similar, el trabajo de Aristóteles busca comprender los efectos de las variaciones en las particularidades de las instituciones políticas, indagando sobre todo acerca de qué manera las formas ideales de gobierno y de las constituciones se relacionan con la noción de buena sociedad (Rothstein 2001, 204).

De igual manera, en la teoría política contemporánea se manifiesta la centralidad de las instituciones en la reflexión sobre los asuntos públicos. La teoría de

Rawls, por ejemplo, más allá de representar una ruptura con respecto al pensamiento utilitarista, incorpora un discurso de carácter normativo alrededor de conceptos tales como justicia, equidad, igualdad y derechos, a manera de principios inherentes a las instituciones políticas de un régimen constitucional democrático. Precisamente, uno de los planteamientos centrales de Rawls alude a que una sociedad justa solo puede generarse a partir de instituciones políticas justas, argumento que evidencia el alto contenido normativo de la ciencia política clásica, para la cual las instituciones no solamente constituyen las reglas del juego sino que sobre todo condicionan el tipo de valores adoptados en una determinada sociedad (Rothstein 2001, 206).

En otro orden de ideas, es importante señalar que el Estado contemporáneo ha sido concebido como un producto de la sociedad, articulado alrededor de un conjunto de instituciones autoimpuestas de manera consensuada para regular la lucha por el poder y la organización de la vida en común. Esto es, como una instancia que condensa el sentido vinculante-coercitivo de la dimensión formal del poder político a través de una serie de leyes, normas y valores articulados entre sí (Uriarte 2002, 18). De ahí que, la tradición más ortodoxa de la ciencia política se ha asimilado al estudio de la dimensión formal-legal del Estado y de las instituciones que lo conforman, a través por ejemplo del análisis de las formas de gobierno, de la estructura jurídica y legislativa, del funcionamiento de las burocracias, entre otros campos.

En ese sentido, en tanto la preocupación académica por las instituciones formales del Estado ha permitido examinar la influencia que el ordenamiento legal ejerce sobre la dinámica política de la sociedad, es posible argumentar que,

El institucionalismo es uno de los pilares principales de la ciencia política que se centra en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno. Su metodología tiene un carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo, utiliza técnicas del historiador y del jurista, y pretende explicar, por una parte, la relación entre la estructura y la democracia y, por otra, de qué modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales determinan o no el comportamiento político (Rhodes 1997, 65).

Siguiendo a Peters (2003), el institucionalismo tradicional, también denominado viejo institucionalismo, puede caracterizarse en función de cinco aspectos: i) La relevancia de la ley en tanto constituye la base de la actividad gubernamental como un instrumento para influir sobre el comportamiento de la sociedad; ii) En consonancia con lo anterior, el supuesto de que la estructura es determinante del comportamiento de los individuos, y, en consecuencia, que la influencia de estos sobre el sistema es irrelevante; iii) El sentido holístico del enfoque, desde el cual se ha impulsado una lectura comparativa de los sistemas políticos, aun cuando se haya

limitado a descripciones yuxtapuestas de los aspectos formales y legales; iv) Una fundamentación histórica sustentada en la importancia de la pauta de desarrollo de la sociedad sobre los sistemas políticos; y v) Un manifiesto carácter normativo como fundamento de una preocupación por el *buen gobierno* (Peters 2003, 20-26).

Precisamente, las características sobre las que se ha estructurado el viejo institucionalismo han sido la fundamentación de sus detractores, cuyas críticas se han enfocado básicamente en el sentido atóxico y descriptivo del enfoque, pero sobre todo en el marcado carácter normativo del mismo. Así, se ha señalado que las limitaciones del estudio de las instituciones políticas no solo se evidencian en el hecho de que el análisis de las leyes –al no incorporar todas las variables relevantes– es insuficiente para explicar el fenómeno del poder, sino que además el hiperfactualismo del enfoque deriva en una inconsistencia teórica. Otras críticas han apuntado que la comparación formalista y descriptiva ignora la complejidad de los acuerdos sociales informales. Metodológicamente, los cuestionamientos se han centrado en la incapacidad de los análisis históricos y jurídicos para generar hipótesis y procesos de verificación (Rhodes 1997, 59).

No obstante, en una revisión más reciente del viejo institucionalismo, Rhodes (2006) ha señalado que el enfoque no se limita a un análisis formal-legal y que la tradición institucionalista aún se mantiene vigente. De acuerdo con el autor, la contribución de la ciencia política al estudio de las instituciones radica en el análisis de la evolución histórica de su dimensión formal-legal, así como de las ideas inherentes a esta. En ese sentido, caracteriza el estudio de las instituciones políticas en función del esquema presentado en la tabla 1.

Tabla 1. Tradiciones en el estudio de las instituciones políticas

Tradiciones	Modernista-empiricista	Formal-legal	Idealista	Socialista
Definición de institución política	Reglas formales, procedimientos de cumplimiento, prácticas de operación estándar que estructuran relaciones entre individuos en varias unidades de la política y la economía (Hall 1986)	Leyes públicas que conciernen organizaciones gubernamentales formales (Eckstein 1979)	Instituciones expresan ideas acerca de autoridades políticas y encarnan un enfoque continuo para resolver los problemas relacionados a la relación entre ciudadanos y gobernantes (Johnson 1975)	La específica articulación de lucha de clases (Miliband 1977)
Ejemplos actuales	USA: Nuevos institucionalismos	Constitucionalismo francés	UK: Idealismo conservador	Postmarxismo Pan-europeo
Autores	March y Olsen 1989	Chevallier 2002	Johnson 2004	Laclau 1990

Fuente: Rhodes 2006, 92.

La idea de tradiciones en el argumento de Rhodes hace referencia a un conjunto de entendimientos generados en un proceso de socialización, en función de los cuales las creencias y prácticas relevantes pueden ser transmitidas de generación en generación. Esto significa que las tradiciones deben incorporar vínculos conceptuales apropiados, mostrando una mínima consistencia (Rhodes 2006, 91). En cierta forma, este planteamiento delinea un paralelismo explicativo con la discusión del paradigma kuhniano, en tanto el conjunto de prácticas transferidas a lo largo del tiempo se estructuran como patrones de referencia para un determinado grupo científico, como ocurre en el caso concreto de las tradiciones analíticas de las instituciones políticas presentadas en la tabla anterior.

Esto permitirá argumentar en los siguientes acápites en qué medida la emergencia del denominado neoinstitucionalismo, entendido como nuevo paradigma de la ciencia política, implica un reemplazo del viejo institucionalismo, o si más bien, como lo plantea la lectura kuhniana, se presenta como una respuesta a la crisis del anterior paradigma conductista.

20

La emergencia del neoinstitucionalismo

Como se señaló anteriormente, el viejo institucionalismo que había dominado la ciencia política de la primera mitad del siglo XX, evidenciaba importantes limitaciones de carácter teórico-metodológico, lo que llevó a caracterizarlo como un enfoque descriptivo y normativo. Como respuesta a la crisis del paradigma institucionalista se fue consolidando, entre las décadas del cincuenta y sesenta, un nuevo paradigma de impronta positivista, matizado por la fijación ontológica en el individuo y las preferencias agregadas de su comportamiento.

En términos generales, el emergente movimiento conductista se fundamentaba sobre la idea de que los individuos no necesariamente están constreñidos por las instituciones formales e informales, sino que tienen la capacidad de hacer sus propias elecciones. De esta manera, enfoques como el análisis conductista y la teoría de la elección racional adquirieron especial protagonismo en la ciencia política de la posguerra. En oposición al paradigma institucionalista, los conductistas argumentaban que “para entender la política y explicar sus resultados, los análisis no se deberían enfocar en los atributos formales de las instituciones gubernamentales, sino en la distribución informal del poder, en las actitudes y en el comportamiento político” (Romero 1999, 9).

David Easton, uno de los principales críticos del institucionalismo, desarrolló un influyente marco conceptual sustentado en la naturaleza de las relaciones cau-

sales entre variables políticas significativas. En este enfoque sistémico se resalta la teoría empírica y la comprobación como base del desarrollo de la ciencia. La interacción y la toma de decisiones constituyen la unidad básica de análisis del sistema de conducta sobre el que se articula la sociedad (Easton 1999). En ese sentido, en la línea de la argumentación kuhniana, el conductismo significó la reconstrucción del campo disciplinar, cambiando varias de las generalizaciones teóricas de impronta institucionalista sobre las que se venía fundamentando la ciencia política, al igual que sus métodos de investigación.

No obstante, desde la década del ochenta, el estudio de las instituciones ha venido ganando un renovado interés, no solamente en el campo de la ciencia política sino en las ciencias sociales en general. Esto como resultado de una reacción de rechazo a la revolución conductual y a su interpretación de la conducta política colectiva como una consecuencia agregada de la elección individual (DiMaggio y Powell 1999, 34). Renovado interés por el análisis institucional que responde además a un efecto acumulativo de la moderna transformación de las instituciones sociales, que han crecido y se han hecho considerablemente más complejas, eficaces e influyentes en la sociedad contemporánea (March y Olsen 1993, 2).

Precisamente, la noción de posición causal de las instituciones políticas, esto es, la idea de que las estructuras institucionales poseen un carácter autónomo determinante en la organización de la vida política, constituye el argumento central del trabajo seminal de March y Olsen (1993) que, a inicios de la década del ochenta, marcó el comienzo del debate sobre el nuevo institucionalismo. En contraposición a la corriente dominante del conductismo, desde la cual a las instituciones formalmente organizadas se las había caracterizado como simples escenarios del comportamiento político, March y Olsen advierten sobre la importancia que la acción simbólica tiene para la comprensión de la política.

Tal como se señaló previamente, el argumento kuhniano resalta que el cambio de paradigma emerge alrededor de un conjunto de novedades empíricas o descubrimientos en la ciencia normal, descubrimientos que se visibilizan cuando el investigador se percató de que ciertas anomalías restringen las expectativas generadas en el paradigma vigente. En ese sentido, el argumento de March y Olsen inicia precisamente identificando algunas de las anomalías de las teorías conductistas, conforme se resume en el esquema presentado en la tabla 2.

Tabla 2. Características de la teoría conductista

Contextual	Proclive a ver la política como una parte integral de la sociedad, menos inclinada a diferenciar la política del resto de la sociedad
Reduccionista	Proclive a considerar los fenómenos políticos como las consecuencias agregadas del comportamiento individual, menos inclinada a atribuir los resultados de la política a las estructuras organizativas y a las reglas del comportamiento adecuado
Utilitaria	Proclive a ver la acción como el producto de un calculado interés propio, menos inclinada a considerar que los actores políticos responden a obligaciones y deberes
Funcionalista	Proclive a ver en la historia un mecanismo eficiente solo para el logro de equilibrios apropiados, menos preocupada por las posibilidades de adaptación deficiente y no univocidad en el desarrollo histórico
Instrumentalista	Proclive a definir la toma de decisiones y la distribución de recursos como preocupaciones centrales de la vida política, menos atenta a los modos en que la vida política se organiza en torno al despliegue de significados mediante símbolos, rituales y ceremonias

Fuente: March y Olsen 1993, 3.

Ahora bien, March y Olsen reconocían en su texto seminal que el nuevo institucionalismo aun no constituía una teoría consolidada ni una crítica coherente de la teoría existente. De igual manera, varios autores han resaltado que no necesariamente conforma un cuerpo unificado de teorías y de pensamiento (Hall y Taylor 1996; Lowndes 1996). No obstante, el desarrollo que en términos teóricos-metodológicos ha experimentado el denominado neoinstitucionalismo en las últimas tres décadas, evidencia la consolidación de una importante producción académica circunscrita en un patrón ontológico-epistemológico de impronta realista, desde el cual se ha logrado articular una serie de teorías que buscan explicar de qué manera las instituciones inciden en el comportamiento de los individuos y en las decisiones políticas que toman.

Ciertamente, la postura neoinstitucionalista, según la cual las instituciones son consideradas como la variable independiente que explica la particularidad de los procesos sociopolíticos, marca una ruptura epistemológica respecto al anterior paradigma conductista. Sin embargo, es importante señalar que el espíritu del neoinstitucionalismo, antes que rechazar enfoques alternativos, ha sido más bien el de complementar la comprensión de la política a través de la estructura de las instituciones como unidad básica de análisis (March y Olsen 2006, 16).

El núcleo analítico neoinstitucional

La emergencia del neoinstitucionalismo ha significado no solo una respuesta a la revolución conductista, sino sobre todo la superación de algunas de las limitaciones del viejo paradigma institucional. No obstante, desde el argumento kuhiano, hay

que tener en cuenta que “en la ciencia un paradigma rara vez es un objeto que se pueda replicar. Por el contrario, es un objeto que debe articularse y especificarse ulteriormente en condiciones nuevas o más rigurosas...” (Kuhn 2004, 57). De esta forma, es preciso identificar cuáles son los elementos que diferencian al nuevo del viejo institucionalismo, y de qué manera se caracteriza su núcleo analítico.

Así, de una parte, a diferencia del enfoque descriptivo del viejo institucionalismo, en el neoinstitucionalismo existe una preocupación por el desarrollo de teorías y métodos analíticos. Es decir, se busca analizar la lógica de la estructura y organización de las instituciones (variables dependientes), pero sobre todo explicar su incidencia en otros fenómenos (variables independientes). De otra parte, el neoinstitucionalismo enfatiza el análisis del comportamiento actual de las instituciones y no solamente –como en el viejo institucionalismo– los aspectos formales y estructurales. Finalmente, en el análisis institucional contemporáneo se observa un interés por entender los efectos de las instituciones sobre las decisiones en términos de políticas públicas, contrario a la falta de atención que el viejo institucionalismo mostraba en la acción del gobierno (Peters 2001, 306).

Estas diferencias remiten, en última instancia, a la estructuración de un núcleo analítico que le otorga sentido al paradigma neoinstitucionalista. Siguiendo a Lowndes (2002), este núcleo puede ser caracterizado en función de seis movimientos. Primero, *desde una fijación en las organizaciones hacia una focalización en las reglas*, las cuales guían y constriñen el comportamiento de los actores individuales, bajo una lógica normativa que determina la conducta adecuada. Segundo, *desde una noción formal hacia una concepción informal de las instituciones*, de acuerdo con la cual las convenciones informales de la vida política pueden ser igual de importantes que los procedimientos formalmente acordados para la formación de la conducta de los actores. Tercero, *desde una noción estática hacia una concepción dinámica de las instituciones*, que las caracteriza como organizaciones imperfectas y temporales que se crean y sostienen en la vida política, esto es, como procesos inherentes a la acción humana y no como simples entidades (Lowndes 2002, 97-99).

Cuarto, *desde unos valores sumergidos hacia una postura de valores críticos*, en donde, más allá de un conjunto predeterminado de valores y modelos de gobierno, es necesario identificar las diversas formas en las que las instituciones encarnan y forman los valores de la sociedad, los cuales se encuentran en constante impugnación y cambio. Quinto, *desde una noción holística hacia una concepción desagregada de las instituciones*, que focaliza el análisis no solo en el sistema general de gobierno sino en algunos de los componentes de la vida política tales como los sistemas electorales, los arreglos para el presupuesto o la elaboración de políticas, las reglas de contratación, etc. De ahí que las instituciones son entendidas como diferenciadas,

en tanto no necesariamente encajan entre sí para formar un todo armónico o representar soluciones funcionales. Sexto, *desde la independencia hacia el arraigo*, bajo el supuesto de que las instituciones no son entidades independientes que existen fuera del espacio y el tiempo, sino que se encuentran incrustadas en contextos específicos (Lowndes 2002, 100-101).

Ciertamente, los movimientos y transformaciones epistemológicas implícitas en la emergencia del neoinstitucionalismo han significado que, más allá de “pensar en las instituciones”, se configure una lógica analítica sustentada en “pensar institucionalmente”. Esto es, una forma de pensamiento que, a manera de sistema de apreciación, configura un referente cognitivo acerca del sentido de los valores organizacionales y su temporalidad en el orden social. Esto permite entender que las instituciones no solamente remiten a estructuras vinculantes de coerción, sino que pueden entenderse también como instrumentos para la liberación humana y el desarrollo de la vida (Hecló 2006).

De esta manera, la concepción contemporánea de las instituciones implica caracterizarlas como formas –abstractas o específicas- de organización social, es decir, como procedimientos y prácticas especiales sobre las que en última instancia se estructura la vida política de la sociedad (Lowndes 1996, 182). Se trata de una estructuración que opera por varias vías, teniendo en cuenta que son las instituciones las que: i) definen quien está en capacidad de participar en la arena política; ii) forman las estrategias políticas de varios actores; y iii) influyen lo que estos actores creen que es posible y deseable (Steinmo 2001).

En ese sentido, la caracterización de las instituciones puede entenderse en términos de tres aspectos fundamentales. En primer lugar, las instituciones son ideadas por los individuos, pero al mismo tiempo constriñen sus acciones; si bien son parte del proceso social en su sentido más amplio, constituyen el medio a través del cual las decisiones y acciones son tomadas de manera cotidiana. En segundo lugar, las instituciones involucran un conjunto de reglas o leyes formales pero también abarcan normas y costumbres informales. Si bien estas últimas no son conscientemente diseñadas, forman también parte de la acción habitual. Finalmente, en tercer lugar, las instituciones poseen legitimidad más allá de las preferencias de los actores individuales, en tanto son valoradas en sí mismas y no solo por sus propósitos inmediatos (Lowndes 1996, 182).

Desde esta perspectiva y partiendo de la idea de que no es posible entender el comportamiento de los individuos y de las organizaciones sin situarlos en un contexto societal específico, es decir, en un sistema interinstitucional, puede definirse a las instituciones como:

Un conjunto de pautas de actividad supraorganizativas mediante las cuales los seres humanos rigen su vida material en el espacio y en el tiempo, y como un conjunto de sistemas simbólicos de los que se sirven para categorizar esa actividad y dotarla de significado (Friedland y Alford 1993, 155).

Hay que señalar, sin embargo, que ensayar un concepto general de lo que constituyen las instituciones no necesariamente ha sido una tarea fácil dentro del paradigma neoinstitucionalista. Esto en razón de que su caracterización presenta diversas connotaciones según la impronta del campo disciplinar desde el cual se derive el análisis institucional.

Los enfoques neoinstitucionalistas como ciencia normal

Las fronteras ontológico-epistemológicas del neoinstitucionalismo

Esta última puntualización se refiere a la necesidad de hablar del neoinstitucionalismo en plural. La diversidad de marcos teóricos explicativos y de modelos metodológicos que se han ido consolidando alrededor del paradigma neoinstitucionalista da cuenta de las diversas articulaciones que el análisis institucional mantiene con otras posiciones ontológico-epistemológicas.

Así por ejemplo, la lectura racionalista del neoinstitucionalismo resalta que las instituciones son simplemente formas de equilibrio de hacer las cosas que, en tanto tales, actúan como patrones o guías que limitan el comportamiento. Esto en razón de que, en contextos políticos dispersos con expectativas específicas sobre el rol de los diferentes actores involucrados, es complicado cambiar la manera como el proceso está siendo conducido. En ese sentido, si un jugador decisivo quiere jugar acorde a diferentes reglas, entonces las reglas no están en equilibrio y, por lo tanto, la institución es frágil (Shepsle 2006, 26).

Desde este razonamiento, la tradición de la elección racional concibe las instituciones como limitaciones exógenas o como una forma de juego determinada exógenamente, que condiciona el comportamiento. En ese sentido, los argumentos utilizados para explicar de qué manera las instituciones inciden en los individuos se han apoyado en referencias teóricas del campo de la economía tales como la racionalidad limitada, el comportamiento económico, los costos de transacción, las narrativas analíticas, entre otras.

Esto ha determinado que a nivel metodológico los programas de investigación de este enfoque se fundamenten sobre la abstracción, simplificación, rigor analíti-

co y la insistencia en un análisis centrado en axiomas básicos y proposiciones que conduzcan a implicaciones empíricas (Shepsle 2006, 32). Fundamentos analíticos estos cercanos a una postura positivista que, como se señaló en acápite anteriores, enfatiza el desarrollo de generalizaciones a través de la observación empírica de relaciones causales.

Por el contrario, el neoinstitucionalismo constructivista se vincula con postulados inherentes a una posición ontológico-epistemológica de carácter interpretativista. Inspirado en una lectura histórica, este enfoque indaga sobre los complejos procesos de cambio, adaptación e innovación institucional, para cuyo propósito busca capturar, describir y analizar el desequilibrio institucional.

En su explicación, las ideas de los actores en términos de deseos, preferencias y motivaciones, constituyen una idealización que refleja una orientación normativa de carácter moral, ética y política sobre el contexto en el que se desarrolla su acción. Consecuentemente, los actores no son analíticamente sustituibles, ni tampoco el conjunto de preferencias o lógicas de conducta que los definen se deriva automáticamente de la configuración institucional en la cual están localizados (Hay 2006, 64).

Es así como, desde una postura interpretativista que asume un análisis hermenéutico de los fenómenos sociopolíticos, el marco explicativo del neoinstitucionalismo constructivista se sostiene sobre el supuesto de que los intereses de los individuos constituyen construcciones sociales y, como tales, no pueden ser considerados como referentes de factores materiales. Esto conlleva a sostener que, a diferencia de la lectura racionalista para la cual las normas y reglas aparecen como elementos utilitarios para reducir la incertidumbre, las instituciones son más bien estructuras cuya funcionalidad o disfuncionalidad es una pregunta abierta, tanto en términos empíricos como históricos (Hay 2006, 64).

En la medida que el neoinstitucionalismo constructivista enfatiza la potencial inefectividad e ineficiencia natural de las instituciones sociales, los procesos de cambio e innovación se explican sobre todo en función de las relaciones entre actores y el contexto en el cual interaccionan. El cambio es entendido así en términos de la interacción entre la estrategia de conducta y la estrategia de contexto dentro de la cual es concebida. Lo que se busca, en última instancia, es identificar de qué manera las ideas establecidas se convierten en patrones codificados, sirviendo como filtros cognitivos que los actores usan para interpretar las señales de su entorno (Hay 2006, 65).

En ese sentido, el neoinstitucionalismo constructivista, situado en una posición interpretativista, antes que buscar explicar el fenómeno como tal o establecer posibles relaciones causales, se centra sobre todo en comprender el significado de la conducta de los actores. Esto, sin embargo, tiene implicaciones metodológicas, en

tanto la aprehensión de la dimensión cognitiva de los actores confronta dificultades de operacionalización.

Como ha podido observarse, el examen de dos enfoques diametralmente opuestos como el racionalista y el constructivista, demuestra que las fronteras analíticas de los neoinstitucionalismos no necesariamente se encuentran delimitadas en una sola postura ontológico-epistemológica. Esto evidencia, en primera instancia, la posición intermedia que el paradigma neoinstitucionalista ocupa en el campo disciplinar de la ciencia política.

Más aún, esto coloca en discusión uno de los principios básicos del paradigma kuhniiano, aquel según el cual solo es posible decir que los logros científicos conforman un paradigma si las realizaciones son lo suficientemente abiertas para generar un amplio espectro de problemas por resolver. Precisamente, las interrogantes abiertas alrededor de la estructura, funcionamiento y rol de las instituciones en los procesos políticos han configurado en las últimas décadas un campo de carácter interdisciplinario con amplias posibilidades analíticas.

La categorización de los neoinstitucionalismos

La diversidad de posiciones ontológico-epistemológicas presentes en el análisis institucional ha conducido al desarrollo de una serie de categorizaciones tendientes a clasificar los diversos enfoques neoinstitucionalistas. Esta tarea no ha estado exenta de cierta confusión, toda vez que, más allá de evidenciar la dinámica propia de la trayectoria paradigmática, ha dificultado la consolidación de un campo teórico-metodológico más integrado.

En ese sentido, una de las clasificaciones más amplias es la planteada por Peters (2003, 37) a finales de la década del noventa, integrada por seis tipos de teorías neoinstitucionalistas. Primero, *institucionalismo normativo*, desde donde se resalta que las normas y los valores constituyen medios que moldean el comportamiento individual. Segundo, *institucionalistas de la elección racional*, quienes sostienen que las instituciones son un sistema de reglas e incentivos que inciden en el comportamiento de individuos que buscan maximizar su beneficio. Tercero, *institucionalismo histórico*, el cual plantea que las decisiones iniciales tomadas en el desarrollo de las políticas y los consecuentes compromisos institucionales inciden en las decisiones posteriores.

Cuarto, *institucionalistas empíricos*; cercanos al viejo institucionalismo, argumentan que la estructura de gobierno establece una diferencia en la manera como se procesan las políticas y las decisiones de los gobiernos. Quinto, *institucionalismo*

internacional, relacionado con la explicación en términos de estructura del comportamiento de los Estados y los individuos. Sexto, *institucionalismo social*, que describe la estructuración de relaciones entre el Estado y la sociedad en términos de patrones generalmente no institucionalizados como las lógicas pluralistas y corporativistas, así como también formas de interacción en red (Peters 2003, 39).

Conforme lo señala Peters, el institucionalismo representa de alguna manera un retorno a los principios originales de la ciencia política. En ese sentido, el hecho de que el debate sobre el análisis institucional se haya concentrado en esta disciplina, responde no solo a que su carácter ecléctico le ha permitido vincular enfoques de otras disciplinas, como bien se observó en el acápite anterior, sino además al hecho de que es en la ciencia política donde se han desarrollado en las últimas décadas la mayoría de debates teóricos serios (Peters 2003, 40). La amplia gama de teorías neoinstitucionalistas identificadas por Peters refleja precisamente el carácter ecléctico que el análisis institucional ha tenido en la ciencia política, así como su incidencia paradigmática en las ciencias sociales en general.

No obstante, la clasificación que mayor influencia ha ejercido en la comunidad académica es la planteada por Hall y Taylor (1996) en su trabajo seminal sobre los tres nuevos institucionalismos: *histórico*, de la *decisión racional* y el *sociológico*. Estos autores parten de la consideración de que, para despejar la ambigüedad y confusión generada alrededor del término “nuevo institucionalismo”, es necesario entender que los tres enfoques no constituyen un cuerpo teórico unificado. Más allá de que comparten su génesis en la reacción a las perspectivas conductistas y en la idea de que el rol de las instituciones es determinante de los resultados sociopolíticos, paradójicamente los nuevos institucionalismos se han desarrollado de manera independiente unos de otros, como lo evidencia la escasez de referencias cruzadas en la literatura (Hall y Taylor 1996, 937).

Diferencias que se advierten, por ejemplo, alrededor de una de las discusiones fundamentales del paradigma institucional: la caracterización de las relaciones entre instituciones y comportamiento. Así, de una parte, el institucionalismo histórico tiene la concepción más ecléctica de los tres enfoques, en la medida que para explicar cómo las instituciones afectan al comportamiento incluye tanto la dimensión del cálculo como la cultural. Si bien esto puede significar una ventaja analítica, a través por ejemplo de las posibilidades de intercambio con diferentes escuelas, ha conllevado también a que el enfoque preste menos atención –comparado con otras perspectivas– al desarrollo de un entendimiento sofisticado sobre las cadenas causales mediante las cuales las instituciones inciden en los individuos (Hall y Taylor 1996, 950).

Por el contrario, el institucionalismo de la decisión racional concibe de manera más precisa la relación entre instituciones y comportamiento. Apoyado en un

conjunto de generalizaciones y conceptos basados en una simplificada imagen de las motivaciones humanas, el enfoque ha desarrollado una importante teorización sistemática. Básicamente, se enfatiza que la acción política involucra el manejo de la incertidumbre, por lo cual los flujos de información son fundamentales en las relaciones de poder y en la determinación de los resultados políticos. Si bien este enfoque ha realizado aportes relevantes a la comprensión política del comportamiento humano, no obstante, su utilidad se ha visto limitada en tanto los objetivos de los actores son presentados como un factor exógeno al análisis, lo que ha generado cierta ambigüedad o dificultad para especificar la naturaleza de las preferencias (Hall y Taylor 1996, 951).

De su parte, el institucionalismo sociológico es quizás el campo en el que de mejor forma se visualizan las distintas dimensiones de las relaciones entre instituciones y acción individual. A diferencia de la perspectiva de la elección racional, las teorías de este enfoque son concretas en explicar de qué manera las instituciones afectan las preferencias o identidades de los actores. En ese sentido, se reconoce que inclusive un actor altamente instrumental desarrolla estrategias de decisión en función de repertorios culturales específicos, lo que ciertamente evidencia que el entorno institucional en el que se desenvuelve la acción de los individuos condiciona la naturaleza de su comportamiento (Hall y Taylor 1996, 951).

En todo caso, la clasificación de Hall y Taylor apunta al hecho de que, si bien cada uno de los nuevos institucionalismos ha sido especialmente revelador en su propio paradigma, no obstante, es necesario establecer un mayor intercambio entre ellos. En cierta manera, la fragmentación del paradigma institucional evidencia diferencias teóricas en la forma como se concibe el comportamiento humano y la manera en que se entienden los efectos de las instituciones sobre la conducta. Es por ello factible un mayor intercambio entre, por ejemplo, las aproximaciones que priorizan las explicaciones del cálculo instrumental de los individuos y las orientaciones que enfatizan los factores culturales del contexto institucional, tomando prestado y adaptando algunas de las ideas desarrolladas por unos y otros.

La estructura de la investigación institucionalista

Frente a la última puntualización, es importante advertir que la manera en la que se desarrolla la ciencia normal en el paradigma kuhniano opera bajo una lógica de rompecabezas, a través de la cual, más allá de buscar novedades sustantivas, la investigación de un determinado campo paradigmático está direccionada a resolver un problema mediante distintas formas. En ese sentido, más allá de que se identifi-

quen diversas características ontológicas en los neoinstitucionalismos, no obstante, existen un conjunto de reglas que estructuran el análisis institucional como ciencia normal, sobre las que en última instancia se circunscriben las soluciones aceptables y los procedimientos a seguir.

En ese sentido, la determinación de los paradigmas establecidos en una comunidad científica exige observar más allá del nivel de las reglas compartidas. Es necesario un segundo paso donde se comparen los paradigmas entre sí y con sus informes de investigación. Esto con el propósito de “descubrir cuáles son los elementos aislables, implícitos o explícitos, que los miembros de dicha comunidad pudieran haber abstraído de sus paradigmas más globales, empleándolos como reglas en su investigación” (Kuhn 2004, 90) (Tabla 3).

En este orden de ideas, para Kuhn existen tres categorías de reglas que estructuran la ciencia normal. Para el caso de la investigación institucionalista, la primera dimensión, relacionada con el conjunto de generalizaciones del campo, se define en función de que los institucionalismos parten del supuesto compartido de que las instituciones determinan la conducta de los actores, sea a través de reglas del juego (elección racional), procedimientos formales e informales (histórico), convenciones culturales (normativo-sociológico), sistemas de ideas y prácticas (constructivista), etc.

En un segundo nivel, en el que se definen los tipos de instrumentación, los diversos institucionalismos se adscriben en su mayoría a un método analítico de carácter deductivo-inductivo (histórico, normativo-sociológico, constructivista), y uno de ellos a una lógica deductiva (elección racional). Esto no impide que sus instrumentos difieren en cuanto a su sentido cualitativo (histórico, constructivista), cuantitativo (elección racional), o mixto (normativo-sociológico).

Finalmente, en una tercera dimensión se ubican los compromisos mediante los cuales los investigadores construyen una visión compartida del mundo. Como se observó en acápites anteriores, el paradigma institucionalista tiene su núcleo de sentido en una posición ontológico-epistemológica realista (histórico, normativo-sociológico), aunque comparte y se articula con otras posturas de naturaleza positivista (elección racional) e interpretativista (constructivista).

En definitiva, el análisis institucionalista que se ha venido configurando y consolidando en las últimas tres décadas, de alguna manera ha permitido el desarrollo de una ciencia normal articulada alrededor de un conjunto de reglas y prácticas de investigación. Más allá de que el campo evidencia una relativa heterogeneidad en los distintos niveles de reglas, existe un sentido de complementariedad que le otorga una condición paradigmática al funcionamiento de la ciencia normal en su conjunto.

Tabla 3. Características ontológicas de los neoinstitucionalismos

	Institucionalismo de la elección racional	Institucionalismo histórico	Institucionalismo normativo-sociológico	Institucionalismo constructivista
Enfoque teórico	Modelización teórica específica del contexto. Parsimonia cualificada	Contextualización histórica e institucional de la agencia. Análisis de las lógicas de dependencia de sendero	Contextualización cultural e institucional de la agencia. Análisis de las lógicas de la conducta apropiada dentro de ajustes institucionalizados	Análisis de las condiciones de existencia del complejo cambio institucional
Supuestos teóricos	Enfoque de cálculo. Actores son instrumentalmente racionales	Actores muestran una combinación de lógicas culturales y de cálculo	Enfoque cultural. Actores siguen normas y convenciones	Actores son a la vez estratégicos y socializados. Pueden comportarse de diferentes formas
Método de enfoque analítico	Deductivo. Modelación matemática	Deductivo-inductivo. Teóricamente informado. Histórico. Narrativo	Deductivo-inductivo. A veces estadístico, otras narrativo	Deductivo-inductivo. Proceso de rastreo informado. Análisis de discurso
Concepción de instituciones	Las reglas del juego en la sociedad	Procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones	Convenciones culturales, normas, marcos cognitivos	Sistemas codificados de ideas y prácticas sostenidas
Cambio institucional	Focalizado en las funciones que la institución desarrolla. Focalizado en el diseño institucional racional	Focalizado en la creación institucional como definición del sendero por la que la evolución ocurre. Equilibrios puntuales, poco énfasis en el cambio pos-formativo	Focalizado en la creación institucional como difusión de una matriz preexistente. Focalizado en los efectos equilibrantes de la institucionalización, asociado a lógicas de adecuación	Focalizado en la naturaleza socialmente construida de las estructuras políticas de oportunidad. Focalizado en la creación institucional y en el cambio pos-formativo.
Temas clave	Racionalidad limitada	Dependencia del sendero	Difusión de una matriz institucional	Construcción discursiva de crisis. Institucionalización normalización de paradigmas
Debilidades	Funcionalista. Estático. Sesgo hacia los momentos de creación institucional y poca atención al desarrollo subsecuente	Más bien estática. Sesgo hacia los momentos de creación institucional y poca atención al desarrollo subsecuente	Más bien estática. Sesgo hacia los momentos de creación institucional y poca atención al desarrollo subsecuente	Poco claro acerca del origen de intereses y del sistema de ideas. Poco claro acerca de la importancia relativa de factores materiales e idealizados

Fuente: Hay 2006, 58-59.

Las novedades teóricas del paradigma neoinstitucionalista

Conforme lo señala Kuhn, los cambios paradigmáticos operan en función de la emergencia y consolidación de un conjunto de novedades empíricas y teóricas, que viabilizan el desarrollo de la ciencia normal. En ese sentido, el paradigma neoinstitucionalista se ha venido configurando alrededor de una serie de novedades teóricas, cuya fundamentación evidencia no solo la posición específica de cada uno de los enfoques dentro del paradigma, sino además su incidencia en distintos ámbitos de la acción pública como las políticas (Reich 2000; Spiller, Stein y Tommasi 2008), la gestión pública (Barzelay y Gallego 2006) o los sistemas administrativos (Howlett 2002). De esta manera, es pertinente identificar los principales debates teóricos de los enfoques sociológico-normativo (lógica de lo apropiado), histórico (dependencia de sendero) y económico (Análisis Institucional y Desarrollo).

La lógica de lo apropiado

Como se mencionó en acápites anteriores, el paradigma neoinstitucionalista tiene sus raíces en el trabajo seminal de March y Olsen (1993), cuya idea básica cuestiona el individualismo metodológico de los enfoques conductistas y sus limitaciones para resolver los aspectos relevantes de la vida política. En esencia, el argumento alude a que los supuestos utilitarios no necesariamente serían capaces de articular la acción individual con las premisas normativas fundamentales o, menos aún, con la naturaleza colectiva del proceso sociopolítico (Peters 2003, 45).

En contraposición, March y Olsen argumentan que en la política las preferencias y los significados se desarrollan a través de procesos exógenos en constante evolución, los cuales en última instancia son moldeados por las instituciones políticas. Esto significa que las instituciones constituyen actores políticos –o decisores– impregnados de una relativa autonomía y de coherencia institucional, lo que a su vez conlleva a reconocer que es posible que la historia no sea eficaz. Del mismo modo, se admite que la acción simbólica tiene una relevancia fundamental para la comprensión de la política (March y Olsen 1993). En ese sentido, la concepción de que los factores organizativos de la vida política marcan una diferencia constituye el fundamento del nuevo institucionalismo normativo.

En términos generales, este enfoque -de tradición sociológica- resalta el papel asignado a las normas y los valores para explicar la conducta de los actores dentro de las organizaciones. Desde esta perspectiva, “los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los

valores de las instituciones a las que están vinculados” (Peters 2003, 46). Las normas y valores establecen así una complejidad de interacciones entre individuos y colectividades de diversa naturaleza, cuyos vínculos organizacionales responden a la interpretación del significado de sus compromisos institucionales.

De esta manera, en la medida que la formación de las preferencias individuales se establece en función de su interacción con las instituciones, las organizaciones configuran una estructura adaptativa y normativa. De ahí que las decisiones políticas no pueden ser entendidas como macroagregaciones de preferencias individuales, sino más bien como el resultado de procedimientos que producen decisiones a pesar de la incertidumbre (Immergut 1998, 16).

Forma de organización en la que subyace una institucionalidad signada por una *lógica de lo adecuado* que influye sobre el comportamiento. Lógica esta que opera a su vez como una categoría de la acción formando la conducta y estrategia de los individuos, en tanto los códigos simbólicos y el rol de las instituciones son determinantes para la generación de significados. En este orden de ideas, la permuta propuesta por March y Olsen, desde una “lógica de las consecuencias esperadas” hacia una nueva “lógica de lo adecuado”, constituye justamente una de las novedades teóricas fundamentales en el debate del neoinstitucionalismo sociológico-normativo².

El punto de partida de este razonamiento es entender que, a diferencia de las teorías que suponen que la acción se configura sobre una elección basada en valores y expectativas individuales, en las teorías que contemplan una estructura política, la acción responde fundamentalmente al cumplimiento de deberes y obligaciones. De esta manera,

Desde una metáfora del deber, suponemos que los actores políticos asocian determinadas acciones con determinadas situaciones mediante reglas de adecuación. Lo que es adecuado para una persona cualquiera en una situación particular viene definido por el sistema social y político y es transmitido a través de la socialización (March y Olsen 1993, 19).

Para March y Olsen, las instituciones aparecen en este sentido no solo como una estructura formal, sino como un conjunto de normas y rutinas interconectadas,

2 Diversas críticas han surgido en contra del argumento de March y Olsen que reemplaza la lógica de las consecuencias esperadas por la lógica de lo apropiado. Así por ejemplo, Goldmann (2005) basa su cuestionamiento en que: i) existe dificultad para determinar qué tipo de construcción de las lógicas representa, es decir, independientemente de si las lógicas son perspectivas, teorías o tipos ideales, estas deberían ser separables entre sí cuando se aplican al mismo objeto; ii) las lógicas, lejos de ser excluyentes entre sí, se superponen considerablemente; iii) la utilidad analítica es discutible no sólo en el caso de la lógica de las consecuencias esperadas, sino también en la lógica de lo apropiado, aun inclusive cuando esta última provee una lectura más compleja de la motivación humana; iv) la ventaja normativa de sustituir una lógica de las consecuencias esperadas por una lógica de lo apropiado es menos obvia de lo que el argumento de March y Olsen hace suponer (Goldmann 2005).

alrededor de las cuales se definen las acciones correctas en términos de roles y situaciones. Esto implica dos consideraciones. De una parte, las instituciones configuran un repertorio de procedimientos cuya selección responde a una serie de reglas, las cuales determinan que el comportamiento de los individuos sea intencional pero no voluntario. Es decir, aunque las elecciones sean conscientes, siempre estarán sujetas a los parámetros establecidos por los valores institucionales predominantes. De otra parte, en la medida que las instituciones se definen por la capacidad para incidir en la conducta de los individuos a través del tiempo, poseen una legitimidad inherente que compromete a los actores involucrados a comportarse de determinadas maneras (Peters 2003, 50).

Esta idea de prácticas rutinarias del comportamiento correcto, sobre la que se sustenta la lectura normativa de la lógica de lo adecuado, implica la consideración de un conjunto de concepciones institucionales del orden.

Partiendo de la premisa de que las estructuras institucionales imponen elementos ordenadores sobre una realidad potencialmente informe, March y Olsen plantean seis concepciones sobre las cuales una teoría institucional especificará la noción de orden político: i) *orden histórico*, entendido por el proceso en virtud del cual las instituciones aprenden de su experiencia produciendo ajustes de lo adecuado; ii) *orden temporal*, de acuerdo con el cual los vínculos no son tanto consecuenciales sino que los acontecimientos están conectados en función de su aparición simultánea; iii) *orden endógeno*, en función del cual las preferencias y los intereses se generan en el contexto de la acción institucional; iv) *orden normativo*, por el cual el comportamiento político puede describirse en términos de obligaciones, roles y reglas; v) *orden demográfico*, que permite interpretar una institución como la sección transversal de las vidas de los individuos involucrados; y vi) *orden simbólico*, donde los símbolos y rituales tienen una fuerza ordenadora en la vida política, otorgándole una coherencia interpretativa (March y Olsen 1993, 25-30).

Dependencia de sendero

El institucionalismo histórico se define como un enfoque interesado por cuestiones empíricas del mundo real y por una preocupación sobre la manera como las instituciones forman el comportamiento y los resultados políticos (Steinmo 2008, 150). En términos generales, tres rasgos caracterizan a la comunidad institucionalista histórica: i) el abordaje de cuestiones amplias y sustantivas, de interés para diversos campos académicos; ii) la focalización del análisis en su dimensión temporal, resaltando las secuencias, el rastreo de transformaciones y los procesos de escala; y iii)

el análisis de contextos macro y la formulación de hipótesis sobre los efectos combinados de instituciones y procesos. De esta manera, el institucionalismo histórico se centra básicamente en explicar las variaciones en patrones o arreglos relevantes, antes que tratar de abordar el comportamiento humano sin referencia concreta al contexto (Pierson y Skocpol 2008, 9).

Rastrear los procesos históricos le permite a este enfoque ir más allá de las consideraciones generales y teorizar sobre las implicaciones de la historia en la causalidad. Esto en tanto la exploración detallada de procesos facilita la evaluación de los postulados sobre los que se sustentan los mecanismos causales (Pierson y Skocpol 2008, 12). Lo que se busca, en ese sentido, es explicar la variación de un determinado resultado político en función de las maneras como las instituciones políticas estructuran y moldean tanto la participación de los actores en las políticas como las reglas del juego bajo las cuales estos participan (Steinmo 2008, 160).

En ese orden de ideas, la dinámica del cambio institucional constituye uno de los debates fundamentales del enfoque histórico³. Conforme lo argumentan Mahoney y Thelen (2010), más allá de las grandes transformaciones generadas por factores exógenos, el cambio sutil y gradual que una institución experimenta a través del tiempo puede igualmente tener consecuencias en los patrones de conducta y en los resultados políticos. El cambio institucional estaría determinado de esta forma por la interacción entre las características del contexto político y las propiedades intrínsecas de las instituciones.

En ese sentido, la idea de que la historia puede ser crítica en términos de la causalidad, ha encontrado en la denominada dependencia de sendero (*path dependence*) un marco analítico de mucha utilidad, sobre el que se ha fundamentado gran parte de la investigación del institucionalismo histórico. En general, la noción de dependencia de sendero hace referencia a una lógica a través de la cual “los resultados de una coyuntura crítica desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro” (Pierson y Skocpol 2008, 13). En esta lógica, las coyunturas críticas o momentos formativos de los arreglos institucionales son esenciales en la medida que actúan como efectos de interacción entre diversas secuencias que se articulan en determinados puntos del tiempo.

3 Hay que anotar, sin embargo, que el neoinstitucionalismo presenta dificultades para explicar adecuadamente el cambio institucional y la institucionalización. Esto en razón de tres aspectos. Primero, hay una tendencia a focalizar el análisis en las formas organizacionales, estructuras formales, o en las normas y reglas de conducta, asumiendo cierta regularidad en la emergencia y establecimiento de una autoridad institucional, sin necesariamente tener en cuenta los procesos de decadencia o deterioro institucional. Segundo, en la medida en que no se ha desarrollado un conocimiento claro de la compleja causalidad entre instituciones y actores, es difícil argumentar de qué manera la combinación de variables institucionales y no-institucionales determina unos resultados específicos. Tercero, generalmente las instituciones quedan fuera de la explicación, en tanto estas son variables intervinientes entre el contexto socio-económico o cambio político y un particular resultado (Gorges 2001).

Igual importancia tiene la temporización relativa o secuencia. La manera como se suceden los distintos eventos o procesos es fundamental en la explicación causal en tanto los procesos de retroalimentación subsecuentes transforman las consecuencias de desarrollos posteriores (Pierson y Skocpol 2008, 15). Así, los mecanismos de retroalimentación operan en dos sentidos. Por un lado, con un carácter funcional, actúan como una estructura de incentivos a partir de la cual los actores adaptan sus estrategias en función del conjunto de instituciones establecidas, reforzando al mismo tiempo la lógica del sistema. De otro lado, la retroalimentación implica entender que las instituciones no son mecanismos neutrales de coordinación, sino que reflejan y reproducen patrones específicos de distribución de poder en la política, lo que implica que mientras ciertos grupos se organizan y empoderan, otros se desarticulan y marginalizan (Thelen 1999, 392).

Un importante aporte al debate de la dependencia de sendero es el desarrollado por Pierson (2000) en su propuesta de incorporar el concepto económico de rendimientos crecientes al fenómeno político. El argumento que le permite sostener esta vinculación ontológica parte de la constatación de que en distintos procesos políticos centrales (acción colectiva, desarrollo institucional, autoridad, interpretación social), pasos ejecutados en una particular dirección pueden provocar una dinámica de autorreforzamiento. De esta manera, en la medida que la noción de rendimientos crecientes se ha utilizado para explicar las condiciones de equilibrio y cambio económico en un sentido amplio, su aplicación en la discusión de la dependencia de sendero puede ser fundamental para entender las fuentes de la estabilidad y cambio político.

Es así que la lógica de la dependencia de sendero, entendida como la relevancia causal de las etapas anteriores en una secuencia temporal, se ajusta a la idea, propia de la noción de rendimientos crecientes, según la cual la probabilidad de que nuevas medidas emerjan en la misma trayectoria se incrementa con cada movimiento en el sendero. Esto en razón de que el beneficio relativo de la actividad actual -comparado con otras posibles opciones- se incrementa a través del tiempo.

Con este argumento resulta posible aprehender dos elementos clave del análisis de la dependencia de sendero. Por un lado, determinar con precisión cómo los costos de cambio desde una alternativa hacia otra, en determinados contextos sociales, se incrementan marcadamente en el tiempo. De otro lado, focalizar problemas de tiempo y secuencia, distinguiendo momentos formativos o coyunturas de aquellos períodos que refuerzan trayectorias divergentes (Pierson 2000, 251).

En definitiva, el marco analítico de los rendimientos crecientes se constituye en un importante insumo para desarrollar hipótesis sobre las fuentes de los resultados sociales, en tanto el conocimiento de cómo operan los procesos de retroalimenta-

ción de los fenómenos políticos puede ayudar a comprender por qué una particular coyuntura se vuelve crítica, y por qué la dimensión temporal es fundamental en la política (Pierson 2000). No obstante, como lo señala Thelen (1999, 396), hay que tener en cuenta que la lógica evolutiva de las instituciones y el proceso que despliegan en el tiempo no necesariamente tienen que ser entendidos en un sentido determinista, excluyendo -a través de explicaciones abstractas de mecanismos de reproducción- las dinámicas de conflicto. Por el contrario, es necesario considerar en el debate las incongruencias e intersecciones entre los diferentes procesos y las lógicas institucionales que se desarrollan a través del tiempo.

Marco de Análisis Institucional y Desarrollo

Uno de los trabajos más influyentes en el paradigma neoinstitucionalista ha sido el desarrollado a inicios de la década del noventa por North (1993), cuyo argumento central reside en la idea de que las instituciones son determinantes del desempeño económico⁴. En la medida que las instituciones constituyen las reglas del juego en una sociedad, estructuran incentivos en todas las dimensiones del intercambio humano. De ahí que, las instituciones -a manera de limitaciones autoimpuestas- configuran la interacción humana en razón de que reducen la incertidumbre, proporcionando una estructura estable que define y limita la acción de los individuos. En ese sentido, el prerrequisito de la teoría de las instituciones planteada por North es separar el análisis de las normas subyacentes (instituciones) de la estrategia de los actores o jugadores (organizaciones). Esto le permite fundamentar el análisis en función de las elecciones individuales, es decir, alrededor de un marco analítico que combina una teoría de la conducta humana con una teoría de los costos de negociación (North 1993, 16).

Precisamente, la incorporación de problemáticas relacionadas con la cooperación humana y el procesamiento de información le ha permitido a la teoría institucional no solo cuestionar los supuestos conductuales de la teoría económica neoclásica, sino sobre todo demostrar que las instituciones operan como un complejo de limitaciones formales e informales, que definen el conjunto de decisiones de los individuos (North 1993, 93). Y aunque de alguna manera, en la actualidad persiste una hegemonía intelectual del pensamiento neoliberal derivado de la teoría neoclásica, en cuyo marco las instituciones son básicamente entendidas en términos

4 Argumento este a partir del cual se han desarrollado diversas investigaciones empíricas que han explorado, por ejemplo, de qué manera la rendición de cuentas incide en la corrupción (Lederman, Loayza y Soares 2005), o sobre el cambio de las políticas (Hicken, Satyanath y Sergenti 2005).

de su funcionalidad al mercado, no obstante, existe evidencia que demuestra que ciertas instituciones ajenas al mercado pueden jugar un papel fundamental en la competitividad, sin necesariamente debilitarla tal como se asume en el pensamiento neoliberal (Crouch 2007).

De esta forma, la mayor divergencia entre la nueva economía institucional y la teoría neoclásica se observa en las concepciones acerca de cómo medir la eficiencia económica. A diferencia de la lectura ortodoxa focalizada en términos de factores de asignación, productividad e intertemporalidad, en el enfoque neoinstitucionalista el concepto de eficiencia involucra aspectos relacionados con costos de transacción, derechos de propiedad y las relaciones principal-agente. De ahí que este enfoque aparece como especialmente útil para analizar las interacciones público-privadas, teniendo en cuenta que las teorías de la agencia y de los costos de transacción constituyen el núcleo de estas interacciones. La pertinencia de la nueva economía institucional en el análisis del sector público radica, por lo tanto, en la posibilidad de evaluar las compensaciones entre las fallas del gobierno y las fallas del mercado, antes de decidir sobre los modos apropiados de provisión y producción (Dollery 2001).

Así, influyentes modelos analíticos tales como la tragedia de los comunes, el juego del dilema del prisionero o la lógica de la acción colectiva, constituyen importantes interpretaciones metafóricas de una problemática fundamental de las ciencias sociales: el gobierno de los bienes comunes. Esto es,

Cómo un grupo de causantes que se encuentra en una situación de interdependencia puede organizarse y gobernarse a sí mismo para obtener beneficios conjuntos ininterrumpidos, a pesar de que todos se vean tentados a gorronear (*free-ride*), eludir responsabilidades o actuar de manera oportunista (Ostrom 2000, 65).

Lógica de acuerdo con la cual los procesos de autoorganización y autogestión generados alrededor de un determinado recurso de uso común conllevan la incorporación de decisiones secuenciales, contingentes y dependientes de la frecuencia. Se trata así de la configuración de una acción colectiva estructurada alrededor de un nuevo arreglo institucional, cuyas reglas son fundamentalmente diferentes de aquellas en las que se estructura la acción independiente. En ese sentido, más allá de que las teorías de la empresa y del Estado son de utilidad para abordar la organización de la acción colectiva, es necesario un marco analítico que explique de qué manera los actores resuelven la provisión de nuevas instituciones, el establecimiento de compromisos creíbles y la supervisión mutua de su observancia (Ostrom 2000, 79-82).

Uno de los aportes más importantes en este debate es el desarrollado por Ostrom (2011), referido al marco de Análisis Institucional y Desarrollo (IAD por sus siglas en inglés). Partiendo de la premisa de que el estudio de las instituciones depende de un trabajo teórico multinivel compuesto por marcos, teorías y modelos, Ostrom plantea un marco analítico que –a manera de lenguaje metateórico- permita generar un conjunto de variables para analizar todos los tipos de arreglos institucionales. En términos generales, el marco IAD es un mapa conceptual de varios niveles, a través del cual el análisis institucional identifica la mayor cantidad de tipos de variables estructurales presentes en los arreglos institucionales, pero cuyos valores difieren entre las distintas formas (Ostrom 2011, 8).

La categoría “situación de acción” resulta fundamental para explicar de qué manera las variables externas (en términos de las condiciones biofísicas, atributos de la comunidad y reglas en uso) determinan que los actores desarrollen formas de interacción y resultados específicos. Para evitar problemas operacionales, tanto en el nivel en el que los actores interactúan como en el que se toman las decisiones políticas, el primer paso del análisis es establecer la situación de acción como una unidad conceptual. Esto permite utilizar el marco analítico para describir, explicar y predecir el comportamiento de los actores dentro de determinados arreglos institucionales. Una vez entendida la estructura inicial de una situación de acción, se pueden tomar dos pasos adicionales. Por un lado, profundizar e indagar dentro de los factores que afectan la estructura de la situación, y por el otro, explorar cómo una situación de acción cambia en el tiempo, en términos de cómo los resultados afectan las percepciones y estrategias de los actores (Ostrom 2011,11).

El marco IAD establece así un conjunto de variables que permiten describir la estructura de una situación de acción en términos de: i) el conjunto de actores; ii) la posición específica que ocupan los participantes; iii) el conjunto de acciones admisibles y sus vínculos con los resultados; iv) los potenciales resultados que son articulados a las secuencias de acciones; v) el nivel de control que cada participante tiene sobre la decisión; vi) la información disponible para los participantes acerca de la estructura de la situación de acción; y vii) los costos y beneficios –a manera de incentivos y elementos de disuasión- asignados a acciones y resultados. De esta forma, en la medida que las situaciones de acción son parcialmente dependientes de las reglas que los individuos usan para ordenar sus interacciones, el IAD puede ser usado para analizar las leyes formales de un determinado sistema de gobernanza (Ostrom 2011,12-17).

Ciertamente, como lo señala Ostrom (2005), la configuración de una institucionalidad para gobernar un complejo sistema de recursos está determinada por la manera en la que un grupo de reglas similares, agrupadas en función de una

situación de acción, afecta directamente el manejo del dilema de los comunes. En ese sentido, la idea de una institución robusta se fundamenta no sólo en términos de su larga duración, sino sobre todo en cuanto sus normas de funcionamiento hayan sido ideadas y modificadas a través del tiempo acorde al conjunto de reglas de decisión colectiva. De ahí que, más allá de focalizar en reglas específicas, Ostrom plantea identificar ocho principios de diseño que caracterizarían a las instituciones de propiedad común robustas: límites claramente definidos; proporcionalidad entre beneficios y costos; arreglos de decisión colectiva; monitoreo; sanciones graduales; mecanismos de resolución de conflictos; mínimo reconocimiento de derecho a organizarse; y empresas enclavadas (Ostrom 2005, 259).

Este marco analítico ha sido aplicado en diversos campos en los que se presentan problemas de acción colectiva, como por ejemplo en el enfoque de la gestión basada en los ecosistemas (Imperial 1999). En efecto, los problemas de gobernanza de los programas de gestión basada en los ecosistemas, tales como la fragmentación de la autoridad, el mal uso de información y recursos, y la inconsistencia de políticas entre niveles de gobierno, pueden generar un amplio rango de potenciales dificultades de coordinación y crear oportunidades para el conflicto. Aunque el enfoque haya sido utilizado para abordar problemáticas de manejo de recursos, no obstante, la mayor debilidad de estas investigaciones es que no se han usado marcos teóricos explícitos para examinar cuestiones relacionadas con el diseño y funcionamiento institucional. Allí precisamente reside la pertinencia de incorporar el marco IAD, en tanto el objetivo implícito de la gestión basada en los ecosistemas es mejorar el manejo de recursos cambiando los arreglos institucionales y mejorando la coordinación entre las organizaciones –públicas y privadas- que conforman las redes interorganizacionales (Imperial 1999, 452).

Conclusiones

Circunscrito en el marco analítico kuhniano de las revoluciones científicas, el presente ensayo se ha planteado indagar en qué medida el neoinstitucionalismo constituye un paradigma científico. Según Kuhn, la ciencia normal, entendida como el desarrollo de un conjunto de realizaciones científicas reconocidas y asumidas por una determinada comunidad científica en un período específico, configura un paradigma solo cuando es capaz de superar al paradigma precedente y generar un amplio espectro de problemas por resolver.

En ese sentido, una primera constatación en el análisis del neoinstitucionalismo refiere a que su emergencia en la década del ochenta puede ser apprehendida

como una revolución científica que -a manera de coyuntura crítica- marca la ruptura de la postura hegemónica de naturaleza conductista, que había dominado la ciencia política en las décadas de la posguerra. En oposición a los presupuestos de un individualismo metodológico de impronta positivista, el neoinstitucionalismo reivindica la importancia de las formas organizativas en la sociedad, observando el fenómeno de manera concreta, a través de la incidencia que las instituciones ejercen en la conducta de los individuos y, consecuentemente, en las decisiones que definen la vida política.

De esta manera, frente a la crisis del paradigma conductista expresada a través de una serie de anomalías (contextual, reduccionista, utilitaria, funcionalista e instrumentalista), el neoinstitucionalismo ha estructurado en las últimas décadas un campo analítico en el cual las instituciones -a manera de unidad básica- operan como variables independientes o explicativas del proceso sociopolítico. De ahí que, situado en una posición intermedia de carácter realista, el neoinstitucionalismo se ha articulado de manera complementaria con distintas posturas ontológico-epistemológicas, ampliando en cierta forma la comprensión de la política.

Precisamente, esta última puntualización permite una segunda constatación respecto a cómo el conjunto de teorías de diverso alcance sujetas al pensamiento neoinstitucionalista han inducido una serie de interrogantes para la ciencia en términos de la estructura, funcionamiento y rol de las instituciones. Dinámica que en el argumento kuhniano es interpretada como una lógica de rompecabezas, mediante la cual el desarrollo de la ciencia normal no solo genera la búsqueda de novedades sustantivas, sino que sobre todo inquiera la resolución de un mismo problema a través de diversas formas.

Ciertamente, el desarrollo del neoinstitucionalismo como ciencia normal ha estado marcado por la presencia de diversos enfoques que, más allá de divergir, han generado un sentido de integralidad paradigmática sustentado en la complementariedad del conjunto de reglas y prácticas de investigación. Así, la consolidación del nuevo pensamiento institucionalista como paradigma científico ha operado a través del desarrollo de una serie de novedades teóricas y empíricas, alimentadas desde distintos campos disciplinares.

Debates seminales como el de la lógica de lo apropiado, por ejemplo, resaltan que la formación de las preferencias obedece a un proceso de interacción entre los individuos y las instituciones, en función de una estructura adaptativa y normativa. La acción sobre la que se forma la conducta responde, por lo tanto, a la construcción de los significados subyacentes en los códigos simbólicos de las instituciones. Ciertamente, esta novedad teórica no solo que supera la noción de elección utilitaria del pensamiento conductista, sino que abre posibilidades

analíticas acerca del rol y la ubicación de los individuos respecto a la estructura política.

De igual forma, la dependencia de sendero constituye una novedad teórica que rompe con el presupuesto determinista de la eficiencia del desarrollo histórico, reivindicando la idea de que la historia puede ser crítica respecto a la causalidad, esto es, que la naturaleza de una coyuntura crítica condiciona la trayectoria de un determinado patrón. De otra parte, la complementariedad de las distintas teorías desarrolladas bajo el paradigma neoinstitucionalista se ve reflejada en los aportes incorporados al debate de la dependencia de sendero desde la economía, concretamente a través del concepto de rendimientos crecientes, cuya lógica de autorreforzamiento permite aprehender las dinámicas de estabilidad y cambio político en términos de costos y secuencias.

Justamente, la combinación de teorías de la conducta y de los costos de negociación, sobre la que se define el neoinstitucionalismo económico, marca una novedad teórica que caracteriza las instituciones como las reglas del juego que estructuran el intercambio. Debate este en el que subyacen algunas de las inquietudes teóricas de la acción colectiva como el influyente marco de Análisis Institucional y Desarrollo, de acuerdo con el cual la comprensión multinivel de los arreglos institucionales es fundamental para entender la estrategia de los actores y los resultados de las interacciones en términos de gobernanza.

En definitiva, el desarrollo de estas y otras novedades teórico-empíricas desarrolladas al interior de cada uno de los enfoques del análisis institucional contemporáneo, constituyen la evidencia de que se encuentra consolidada una ciencia normal regida por los presupuestos ontológico-epistemológicos de un paradigma neoinstitucionalista. Paradigma que se encuentra fundamentado en la concepción de que el comportamiento y acción de los individuos, así como el proceso social y político en general, está en última instancia determinado por las constricciones -formales e informales- que el ser humano construye para normar su interacción y viabilizar la vida en comunidad.

Referencias

- Ansell, Christopher. 2006. "Network Institutionalism". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 75-89. Oxford: Oxford University Press.
- Barzelay, Michael y Raquel Gallego. 2006. "From 'New Institutionalism' to 'Institutional Processualism': Advancing Knowledge about Public Management Policy Change". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 19 (4): 531-557.

- Crouch, Colin. 2007. "Neoinstitutionalism: Still no intellectual hegemony?". *Regulation & Governance* 1 (3): 261-270.
- DiMaggio, Paul y Walter Powell. 1999. Introducción a *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, compilado por Walter Powell y Paul DiMaggio, 33-75. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Dollery, Brian. 2001. "New Institutional Economics and the Analysis of the Public Sector". *Policy Studies Review* 18 (1): 185-211.
- Drewry, Gavin. 2001. "Las instituciones políticas: enfoques jurídicos". En *Nuevo Manual de Ciencia Política*. T. 1, editado por Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, 284-303. Madrid: Ediciones Istmo.
- Easton, David. 1999. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Friedland, Roger y Robert Alford. 1993. "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales". *Zona Abierta* 63/64: 154-206.
- Goldmann, Kjell. 2005. "Appropriateness and Consequences: The Logic of Neo-Institutionalism". *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 18 (1): 35-52.
- Gorges, Michael J. 2001. "New Institutional Explanations for Institutional Change: A Note of Caution". *Politics* 21 (2): 137-145.
- Hall, Peter. 2010. "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspectives". En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, editado por James Mahoney y Kathleen Thelen, 204-223. Cambridge / Nueva York: Cambridge University Press.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44 (5): 936-957.
- Hay, Colin. 2006. "Constructivist Institutionalism". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 56-74. Oxford: Oxford University Press.
- Hecko, Hugh. 2006. "Thinking Institutionally". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 731-742. Oxford: Oxford University Press.
- Hicken, Allen, Shanker Satyanath y Ernest Sergenti. 2005. "Political Institutions and Economic Performance: The Effects of Accountability and Obstacles to Policy Change". *American Journal of Political Science* 49 (4): 897-907.
- Howlett, Michael. 2002. "Understanding National Administrative Cultures and Their Role in Administrative Reform: A Neo-Institutional Model of Administrative Styles". Ponencia presentada en la conferencia anual de la International Association of Schools and Institutes of Public Administration, Section V:

- Accountability, Culture and Trust, Estambul, 17-20 de junio de 2002. <http://www.sfu.ca/~howlett/turkey.pdf>
- Immergut, Ellen. 1998. "The Substantive Core of the New Institutionalism". *Politics & Society* 26 (1): 5-34.
- Imperial, Mark. 1999. "Institutional Analysis and Ecosystem-Based Management: The Institutional Analysis and Development Framework". *Environmental Management* 24 (4): 449-465.
- Kuhn, Thomas. 2004. *La estructura de las revoluciones científicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lederman, Daniel, Norman Loayza y Rodrigo Soares. 2005. "Accountability and corruption: political institutions matter". *Economics & Politics* 17 (1): 1-35.
- Lowndes, Vivien. 1996. "Varieties of new institutionalism: a critical appraisal". *Public Administration* 74 (2): 181-197.
- _____. 2002. "Institutionalism". En *Theory and Methods in Political Science*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 90-108. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change". En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, editado por James Mahoney y Kathleen Thelen, 1-30. Cambridge / Nueva York: Cambridge University Press.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 1993. "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política". *Zona Abierta* 63/64: 1-43.
- _____. 2006. "Elaborating the 'New Institutionalism'". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 3-20. Oxford: Oxford University Press.
- Marsh, David y Paul Furlong. 2002. "A Skin, not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science". En *Theory and Methods in Political Science*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 17-41. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- North, Douglass C. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, Elinor. 2000. *El gobierno de los comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México D.F.: UNAM / Fondo de Cultura Económica.
- _____. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton / Oxford: Princeton University Press.
- _____. 2011. "Background on the Institutional Analysis and Development Framework". *The Policy Studies Journal* 39 (1): 7-27.
- Peters, B. Guy. 2001. "Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo". En *Nuevo Manual de Ciencia Política*. T. 1, editado por Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, 284-303. Madrid: Ediciones Istmo.

- Peters, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *The American Political Science Review* 94 (2): 251-267.
- Pierson, Paul y Theda Skocpol. 2008. "Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1): 7-38.
- Reich, Simon. 2000. "The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective". *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13 (4): 501-522.
- Rhodes, R. A. W. 1997. "El institucionalismo". En *Teoría y métodos de la ciencia política*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 53-67. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- _____ 2006. "Old Institutionalisms". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman, 90-208. Oxford: Oxford University Press.
- Romero, Jorge. 1999. "Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias". En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, compilado por Walter Powell y Paul DiMaggio, 7-29. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rothstein, Bo. 2001. "Las instituciones políticas: una visión general". En *Nuevo Manual de Ciencia Política*. T. 1, editado por Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, 199-246. Madrid: Ediciones Istmo.
- Sanders, Elizabeth. 2006. "Historical Institutionalism". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 38-55. Oxford: Oxford University Press.
- Shepsle, Kenneth. 2006. "Rational Choice Institutionalism". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 23-37. Oxford: Oxford University Press.
- Spiller, Pablo T., Ernesto Stein y Mariano Tommasi. 2008. "Political Institutions, Policymaking, and Policy: An Introduction". En *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, editado por Ernesto Stein y Mariano Tommasi, 1-28. Washington D.C. / Cambridge: Inter-American Development Bank / David Rockefeller Center for Latin American Studies / Harvard University.
- Steinmo, Sven. 2001. "The New Institutionalism". En *The Encyclopedia of Democratic Thought*, editado por Barry Clark y Joe Foweraker. Londres: Routledge.
- _____ 2008. "What is Historical Institutionalism?". En *Approaches in the Social Sciences*, editado por Donatella Della Porta y Michael Keating, 150-178. Cambridge: Cambridge University Press.

- Stoker, Gerry. 1997. Introducción a *Teoría y métodos de la ciencia política*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 13-28. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Stoker, Gerry y David Marsh. 2002. Introducción a *Theory and Methods in Political Science*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 1-16. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics". *Annual Review of Political Science* 2: 369–404.
- Thoenig, Jean-Claude. 2006. "Territorial Institutions". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 281-302. Oxford: Oxford University Press.
- Uriarte, Edurne. 2002. *Introducción a la ciencia política. La política en las sociedades democráticas*. Madrid: Editorial Tecnos.