

# 1. Cómo entender las instituciones y su relación con la política

## Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos

*Carlos H. Acuña\**

*Mariana Chudnovsky \*\* \*\*\**

### INTRODUCCIÓN

¿Son las instituciones las que forjan los procesos sociales o son los procesos sociales los que crean su institucionalidad? Este es el primer interrogante que formula la introducción a este libro. Las distintas formas de responder a esa pregunta refieren a si las instituciones importan o no para explicar procesos políticos y sociales; en definitiva, remiten a si los problemas que explican gran parte de nuestras dificultades como sociedad –y, consecuentemente, también sus soluciones– radican en la institucionalidad.<sup>1</sup> Este capítulo analiza la cuestión de manera teórica, como paso previo al tratamiento específico de la institucionalidad política en la Argentina en los siguientes.

El capítulo persigue tres objetivos. En primer lugar y desarrollado en el primer apartado, apunta a dialogar con el público interesado, aunque no especializado, en las instituciones y la política para transmitir la idea de que no hay nada obvio en la relevancia de las instituciones para entender la política o la sociedad. El resto del capítulo probablemente contendrá algunas partes áridas para ese público no inmerso en los debates teórico-metodológicos de las ciencias sociales, por lo que seguramente estos lectores encontrarán una lectura más dinámica en los

\* UNSAM-IIIEP/UBA-Conicet.

\*\* Universidad de San Andrés.

\*\*\* Agradecemos los comentarios de Lucas González, Ricardo Guitérrez, Roberto Martínez Nogueira, Sebastián Mazzuca, Ana María Mustapic, Matilde Ollier, Adam Przeworski, Julio Saguir, Catalina Smulovitz, Juan G. Tokatlian y Juan C. Torre. Por supuesto, las debilidades de este trabajo no les son atribuibles.

1 Como nos decía Evans cuando nos hablaba del Estado (1996).

capítulos posteriores, que presentan un foco de atención más empírico, estrechamente ligado al proceso político argentino. En segundo lugar, se dirige a la comunidad académica con el objetivo de reconocer la relevancia de las instituciones sin considerarlas divorciadas del conjunto de relaciones sociales en que están inmersas, y sin tampoco considerarlas necesariamente causas de la dinámica propia de las otras variables de la vida sociopolítica ni del comportamiento de los actores. Aquí el objetivo, con un claro tono de debate teórico-metodológico, es llamar la atención sobre las debilidades de los institucionalismos. Tercero, busca desarrollar herramientas analíticas para un entendimiento de las instituciones que trascienda las limitaciones institucionalistas.

Esto se hace en cuatro pasos. El primer apartado ilustra que la relevancia de las instituciones no es obvia, que su valoración en las ciencias sociales ha tenido (y seguramente tiene y seguirá teniendo) idas y vueltas, y que esos vaivenes influyen sobre nuestra manera de entender la sociedad. El segundo define los supuestos que se consideran necesarios para el análisis de las instituciones. El tercer apartado brinda las herramientas teórico-metodológicas para la implementación de ese análisis. Y, finalmente, el cuarto es una breve conclusión que sintetiza nuestra respuesta a la pregunta sobre la importancia de las instituciones y fundamenta la necesidad de una desagregación temática como la que se plasma en el resto de los capítulos.

## **LOS VAIVENES DE LAS INSTITUCIONES Y LOS INSTITUCIONALISMOS PARA ENTENDER LA POLÍTICA**

En las explicaciones de las ciencias sociales las instituciones han importado, dejado de importar y vuelto a importar por muy diversas razones. Es más, para aquellos que consideran que importan (como causas de procesos sociopolíticos y no meras consecuencias de factores más profundos), existen grandes diferencias sobre qué son las instituciones y cuáles importan y por qué, por lo que el debate no se agota en la importancia o la falta de importancia de las instituciones, sino que derrama hacia la discusión sobre qué es lo que importa de las instituciones, y por qué es eso y no otra cosa.

DEBATIENDO LAS INSTITUCIONES DESDE SIEMPRE,  
AQUÍ, ALLÁ Y EN TODAS PARTES

El panorama del debate sobre las instituciones, su lógica y su relevancia para la política no es binario. Tuvimos institucionalismos pequeños, legal-formalistas, en los que la política se “entendía” estudiando Derecho Constitucional y poco más. El marxismo vació el peso de las instituciones definiéndolas como consecuencia o epifenómeno de profundas dinámicas estructural-económicas.<sup>2</sup> Gran parte de la sociología también vació el peso de las estructuras institucionales tomándolas como consecuencia y/o correa de transmisión de la cultura (“el problema no es la calidad de las reglas, sino la cultura que transmiten”), mostrando hoy un renovado brío que no presta mayor atención ni otorga un papel protagónico a las instituciones en la explicación de lo sociopolítico (Sennett, 2007; Maffesoli, 2008; Bauman, 2004). El avance neoclásico en economía también las desechó, reproduciendo desde el conservadurismo individualista el desprecio hacia las instituciones que ya habían desplegado el economismo marxista y el estructuralismo culturalista: en el neoclasicismo las instituciones pasaron a ocupar el papel de estructuras arrastradas por la fuerza de los mercados.<sup>3</sup>

Frente a tantos captores de las instituciones, surgieron de manera reiterada sus salvadores. Weber (1984) le respondió a Marx destacando la relevancia de la “jaula de hierro” que, independientemente de la estructura de clases, las burocracias institucionalizadas del Estado moderno imponían al comportamiento y la libertad de los sujetos (elaborando tempranamente una teoría sobre las causas y consecuencias de esa institucionalidad). En las últimas décadas, y particularmente a partir de los años ochenta y noventa, se multiplicaron los defensores del buen nombre, el honor y la relevancia de las instituciones para explicar los procesos políticos, sociales y económicos de la mano de los “nuevos

2 El desarrollo de las fuerzas productivas que, vía su determinación de las relaciones de producción, pondría en palabras la voluntad de la estructura en las leyes que componen la superestructura del entramado social –en *La miseria de la filosofía* (1847), Marx, al referirse a las causas de la legislación, concluye que simplemente expresa en palabras la voluntad de las relaciones económicas–.

3 La paradoja neoclásica no sólo era que su mirada sobre las instituciones reproducía la lógica explicativa del marxismo o de los estructuralismos sociológicos al colocarlas como mera consecuencia de las cuestiones preexistentes que las causaban, sino que a la larga terminaba por reconocerles algún peso causal, aunque fuera en el margen, como fuente de ineficiencia y traba al desarrollo de los mercados y las naciones (“cuanto menos reglas, más oportunidades de negocios, inversión, crecimiento y, en definitiva, desarrollo”).

institucionalismos” (March y Olsen, 1989). En la sociología de las organizaciones se redescubrió el institucionalismo weberiano (DiMaggio y Powell, 1983) y, por su parte, la sociología económica valora las instituciones como el diseño simbólico que gobierna la relación entre los distintos roles en toda organización (en la actualidad, Portes, 2010: 55; antes y con foco en la creación institucional de los mercados, Polanyi, 1989). En la ciencia política comenzó un rescate de las instituciones destacando que importan (entre otros, Weaver y Rockman, 1993) porque hacen a las capacidades de los gobiernos; esto es, independientemente de los actores, las ideologías y la estructura socioeconómica, el tipo de institucionalidad gubernamental afecta las opciones y la calidad de las políticas. Desde la economía, y manteniendo algunos de los presupuestos propios del neoclasicismo económico,<sup>4</sup> el neoinstitucionalismo<sup>5</sup> las recuperó colocándolas en un podio de primacía causal y en interacción con las preferencias y los comportamientos de individuos “racionales”, cuyas funciones de utilidad son entendidas como los (micro/verdaderos) fundamentos de todo proceso social.<sup>6</sup> Por otra parte, el institucionalismo histórico, ahora desde una postura estructuralista,<sup>7</sup>

4 Individualismo metodológico, presupuestos de maximización de utilidad en la explicación de comportamientos, así como un predominio de una metodología explicativa basada en modelos deductivos (en contraposición al análisis de procesos históricos/empíricos con una direccionalidad explicativa holista, que va de los macro procesos y estructuras hacia lo microsocioal, los individuos y sus comportamientos).

5 North (1990), Bates (1997), Weingast (2002), Shepsle (2006), Acemoglu y otros (2001), y Acemoglu y Robinson (2012); y, con foco en políticas públicas, Scartascini y otros (2011) y Ostrom (2007).

6 Y esto sin mucha preocupación (y en algunos casos, conciencia) por las implicancias estructural-funcionalistas de sus planteos; el individualismo económico institucionalista reargumentó que el origen de las instituciones está en la necesidad de que se cumplan ciertas funciones de resguardo de los derechos de propiedad, de coordinación, de resolución de problemas de información y, consecuentemente, de reducción de costos de transacción, funciones cuyo cumplimiento asegura la grandeza de las naciones y cuyo incumplimiento explica sus frustraciones (Acemoglu y Robinson, 2012). De esta forma despliega una mirada biosocial en la que, de manera teleológica, está implícito que toda organización social persigue como objetivo su supervivencia, independientemente de la conciencia de los sujetos que la conforman. Elster define este tipo de teleologías como “teleologías objetivas” (dado que es innecesaria la subjetividad para que operen en la historia) propias de la explicación funcionalista (Elster, 1984).

7 Ahora desde el holismo, en oposición al individualismo metodológico de los neoinstitucionalistas económicos y sin reconocer mayor espacio para las racionalidades individuales, colocando a las estructuras sociales y el análisis histórico en el centro de la explicación.

también recuperó a las instituciones otorgándoles centralidad en su papel explicativo de la sociedad y su historia.<sup>8</sup> Entre las voces más recientes de esta ola se destacan la “perspectiva de las lógicas institucionales”<sup>9</sup> (Thornton y otros, 2012) y aquellas que resaltan el papel de la articulación intertemporal entre actores y relaciones para explicar los cambios en organizaciones e instituciones (Padgett y Powell, 2012).<sup>10</sup>

Los citados institucionalismos suelen agruparse en tres grandes familias (Hall y Taylor, 1996): en primer lugar, el conjunto de trabajos englobados en el marco del neoinstitucionalismo económico y las teorías de la elección racional, que se alinean (aunque modificándola) con la idea de racionalidad económica; en segundo lugar, los estudios enmarcados en el institucionalismo histórico, heredero de los análisis de los así llamados “macroanalíticos” de la política comparada como Moore (1973) o Skocpol (1984); y por último, el denominado “institucionalismo sociológico” –o sociología económica–. Si bien todos estos enfoques comparten el interés por explicar los procesos políticos a partir de las instituciones, no obstante muestran diferencias relevantes entre sí. Y esto más allá de los cruces de caminos que, debido a las limitaciones de cada escuela, generan tanto neoinstitucionalistas hambrientos de estructura social o historia para su explicación como, en su defecto, institucionalistas históricos o institucionalistas sociológicos que ambicionan dar lugar a actores y racionalidades estratégicas en la suya (para un sintético análisis sobre las fortalezas y debilidades de los dos institucionalismos que más influyen sobre el análisis político –el neoinstitucionalismo o institucionalismo de la elección racional y el histórico–, véase el apéndice de este capítulo).

Sea como fuere, la tendencia presente es analizar las instituciones otorgándoles preeminencia sobre las otras variables sociales, o bien de manera divorciada de su contexto socioeconómico e ideológico-cultural, o bien obturando su propia historia y el papel histórico, los intereses y la ideología de los actores. En definitiva, hoy estamos rodeados de institucionalismos que compiten entre sí para explicar la sociedad y la política. Sin embargo, ¿nos convencen estas nuevas y diversas cruzadas

8 Skocpol (1984), Thelen (1999), Pierson y Skocpol (2002), Steinmo, Thelen y Longstreth (1992).

9 Que confronta con el neoinstitucionalismo, acentuando el papel de la cultura y la manera en que las identidades y las prácticas se articulan para generar innovación y cambio en las lógicas institucionales.

10 Esto la lleva a coincidir con la perspectiva de las “lógicas institucionales” en su crítica al individualismo metodológico del neoinstitucionalismo.

institucionalistas encaminadas a disciplinar las otras variables del análisis social? ¿Acaso nos sirven para entender mejor la política en nuestras sociedades? Si efectivamente las instituciones forjan comportamientos mediante la estructura de incentivos que les presentan a los sujetos o como estructuras que dotan de sentido a su accionar, ¿por qué deben importar los actores o cómo piensan? (sobre todo si tenemos en cuenta que, de una u otra forma, para bien o para mal, su comportamiento será institucionalmente encausado y quedará determinado, así como su [dis] función histórica, como consecuencia del orden institucional).<sup>11</sup> Así, hoy las instituciones gozan de buena prensa y su defensa va acompañada de sofisticadas teorías y métodos de análisis.

#### EL DEBATE SOBRE LAS INSTITUCIONES EN LA AMÉRICA LATINA DE HOY

Como se argumentó, desde distintas perspectivas, las instituciones políticas han sido posicionadas durante los últimos treinta años como variables explicativas de una serie de fenómenos relevantes para las ciencias sociales. Temas tales como la estabilidad democrática, el desarrollo económico, la pobreza y la desigualdad social, los cambios en las constituciones, las modificaciones en las reglas electorales, o la adopción y el cambio de políticas públicas se han explicado como resultado de factores institucionales.

Este no es el lugar apropiado para analizar las fortalezas y debilidades de cada postura (algunas de las cuales fueron sucintamente señaladas más arriba), ni para identificar las limitaciones que demandan trascender los supuestos institucionalistas para entender las instituciones y la política. Lo que sí vale notar es que un aspecto relevante de este debate teórico, abstracto y universal hace al avance de un nuevo sentido común compartido acerca de cómo entender nuestras sociedades, cómo entender a América Latina. En el pasado tuvimos explicaciones culturalistas<sup>12</sup> o, en su defecto, estructural-económicas enfocadas en el sistema

11 Se debe notar que, también con respecto al papel de los actores, encontramos institucionalistas descontentos que persiguen corregir las debilidades explicativas de esas teorías: el “institucionalismo centrado en los actores” constituye un intento de articular desde el individualismo metodológico el peso explicativo de la interacción de los actores estratégicos con el del impacto de las instituciones en la estructuración de estas interacciones y en la forma que adoptan sus resultados (Scharpf, 1997: 1), mostrando importantes coincidencias con algunas de las versiones del “institucionalismo de elección racional”.

12 Entre los trabajos que atribuían a los valores y normas propias de la cultura latina las causas de los problemas de desarrollo, pobreza, desigualdad y

productivo y la relación regional con la economía internacional,<sup>13</sup> para entender por qué pasa lo que pasa en nuestra sociedad y en la región. En contraposición, actualmente y con fuerte influencia de los liderazgos teóricos institucionalistas de las sociedades anglosajonas, se ha forjado un nuevo sentido común sobre los problemas latinoamericanos: desde esta perspectiva ya no radicarían en su cultura o en su estructura socioeconómica, sino en sus instituciones, que se caracterizarían por ser informales o débiles, inestables y poco eficaces. Veamos algunas de las complicaciones que atraviesan la comprensión institucionalista de nuestra realidad.

Independientemente de la manera en que entendamos las instituciones, la literatura anglosajona que más y mejor canalizó estas perspectivas analíticas tiende a asumir que las reglas son formales y que sólo por existir “suceden” los contenidos de su textualidad. Sin embargo, esta noción no “viaja bien” a otras regiones (Levitsky y Helmke, 2006; Levitsky y Murillo, 2009). En gran parte de América Latina las reglas formales (tema que desarrollaremos más a fondo en el apartado “Instituciones: qué son y cómo analizarlas”) se cumplen de manera irregular y muchas veces se evaden (O'Donnell, 1993). Entonces, habría que establecer una primera distinción ineludible entre reglas formales e informales, y una segunda, que se hace en la literatura, entre débiles y fuertes. Por ejemplo, Levitsky y Murillo (2009) sostienen que en América Latina las reglas tienden a ser inestables, informales y poco eficaces. Estos autores señalan que las instituciones fuertes son estables y tienen la capacidad de hacer cumplir sus reglas. Afirman que el problema de “exportar” estas nociones basadas en observaciones de la realidad institucional norteamericana a nuestra región radica en que los nuevos institucionalismos (tanto en la variante de la elección racional como en la del institucionalismo histórico) concentran su atención principalmente en el análisis de las reglas formales (2009: 174). Esta mirada, de hecho, presupone que las reglas formales son reglas (escritas) que son suficientemente respetadas como para ser obedecidas, a la vez que son lo suficientemente estables como para generar expectativas compartidas basadas en conductas pasadas (2009: 174).

---

baja calidad democrática que caracterizan a América Latina, se destaca el viejo argumento de Wiarda (2001) y Wiarda y Kline (1985), centrado en las propiedades de la cultura católico-corporativista ibérica en oposición a las de la cultura anglosajona.

13 De forma destacada el estructuralismo de Prebisch y la CEPAL y la teoría de la dependencia (Cardoso y Faletto, 1969).

Compartimos con Levistky y Murillo (2009) la necesidad de destacar la insuficiencia del foco en las reglas formales para entender la política en sociedades como la nuestra (y que, sospechamos, es inclusive algo menos suficiente de lo que se supone para entender la política en el mundo anglosajón). Sin embargo, hay algunos puntos debatibles en estas perspectivas que desafían supuestas obviedades. Por un lado, cabe debatir si la estabilidad institucional es relevante para el cumplimiento de las reglas (y si esto constituye un supuesto teóricamente generalizable o, en su defecto, un problema de indagación empírica que variará según los casos); también es cuestionable que las instituciones débiles constituyan necesariamente un problema; y además, habría que discutir si la lógica gubernamental puede explicarse a partir de la institucionalidad que la reglamenta. Vayamos por partes. Primero, las reglas (instituciones) pueden ser estables y no cumplirse o ser inestables en un contexto de rígida continuidad de comportamientos y procesos. Esto puede indicar sencillamente la escasa o nula relevancia de las instituciones para influir en comportamientos y procesos (y explicarlos), o bien mostrar su relevancia en tanto regla que ha sido creada para ser cumplida sólo como fachada para alcanzar algún otro objetivo político. Esto implicaría una intervención determinante de variables no institucionales o bien, en su defecto, la presencia y el peso de una institucionalidad informal, no escrita, que no resulta evidente a la observación centrada en lo formal. Por otra parte, sí es verdad que cuando se constata el cumplimiento de reglas formales, estas tienden a mostrar una relativa estabilidad. Pero la estabilidad de las reglas presenta una alta correlación con su cumplimiento cuando se cumplen. Esta afirmación, más allá de su tufillo tautológico, deja abierta la relevancia causal de esa estabilidad a la indagación puntual, de nuevo históricamente acotada y empíricamente prudente, sin permitir estudiar las instituciones o las reglas de manera excluyente en su formalidad y sin comprender cómo se vinculan con los actores (con sus preferencias, entendimiento, valores y objetivos) y las otras variables que constituyen la matriz política (socioeconómicas, ideológico-culturales, etc.). Hacerlo equivaldría a contar una parte de la historia (lo que a veces puede hacerse, aunque siempre conlleva el riesgo de caer en explicaciones reduccionistas).

En segundo lugar, también es preciso indagar en cada caso concreto para evitar conclusiones falaces sobre las causas e implicancias de la “debilidad institucional”. ¿Es siempre un problema? ¿Por qué, para qué, para quién y cuándo puede resultar una solución? Además, ¿todos los problemas de la sociedad son igualmente permeables para las reglas que



la organizan (su institucionalidad...)? Tal vez algunos actores buscan intencionalmente crear o mantener instituciones débiles e informales para alcanzar un objetivo político. Las instituciones débiles o no aplicadas, que fácilmente podrían ser interpretadas como “fallidas”, pueden ser exitosas como “herramientas” para alcanzar otro propósito.<sup>14</sup> Estudiar estática y descriptivamente las instituciones sin indagar sus orígenes y sus efectos usualmente depara diagnósticos sobre la poca capacidad política de algunos actores cuando, en realidad, las reglas débiles pueden constituir un exitoso objetivo de su accionar. Observar que las instituciones o las reglas son débiles basándose en su poca capacidad de cumplimiento no permite concluir ausencia de institucionalidad o de orden en el proceso bajo análisis. Estas instituciones pueden responder a una lógica política en la que la debilidad institucional no constituye un problema sino una solución. Pueden también responder a una lógica en la que esa debilidad o incumplimiento enmascara la tremenda fortaleza de las reglas informales, ancestrales, no escritas, que son conocidas y cumplidas por todos.

A esta altura sabemos que la estabilidad de las reglas formales no necesariamente indica fortaleza institucional y que su incumplimiento tampoco implica necesariamente debilidad institucional. Además, y en tercer lugar, con respecto a las razones que explican la lógica de (buen o mal) gobierno, suponer que radican en la institucionalidad que la reglamenta es suponer que las instituciones son constreñimientos exógenos que sufren los políticos, cuando en realidad la decisión de los gobiernos de cumplir o no las reglas es una opción estratégica basada en la consideración de sus intereses, en los objetivos que priorizan y en una previsión (correcta o no) sobre lo que podría ocurrir si la regla se (in)cumpliera.<sup>15</sup>

Estas cuestiones han estado, están y estarán en el centro no sólo del debate académico sino también del apasionado debate político. Sin embargo, desde el punto de vista analítico, es necesario reconocer que los institucionalismos están cruzados por una serie de supuestos lineales y,

14 Respecto de la baja institucionalidad del Partido Justicialista en la Argentina, Levitsky y Burgess (2003) argumentan que puede ser un propósito en sí mismo, otorgándole a esta estructura partidaria gran flexibilidad y capacidad de adaptación política, lo que en gran medida explicaría los amplios márgenes mostrados por el PJ para adaptarse a los cambios contextuales y variar significativamente el contenido de sus políticas, manteniendo en simultáneo el apoyo electoral de sus bases sociales históricas.

15 Este es un argumento central en Przeworski y Maravall (2003).

por ende, son proclives a entendimientos reduccionistas,<sup>16</sup> muchas veces alejados de una articulación persuasiva en su manera de comprender la relación entre instituciones y política.

**LOS SUPUESTOS PARA ANALIZAR LAS INSTITUCIONES Y SU RELACIÓN CON EL PROCESO POLÍTICO: VOLVIENDO A LA NOCIÓN DE MATRIZ PARA REINSERTAR LA SOCIEDAD Y LOS ACTORES EN EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL**

Los institucionalismos, a pesar de sus diferencias, utilizan a las instituciones como factor explicativo de diferentes procesos. Autores como Thelen (1999), Hall y Taylor (1996) y Hall (2010) sostienen que las diferencias categóricas entre los diversos enfoques pierden contundencia en la práctica de la investigación concreta. Sin embargo, y aunque pueda resultar algo injusto para quienes se empeñan en limar las diferencias, estas persisten y están vinculadas a la tensión entre los “individuos sin historia” del neoinstitucionalismo (o institucionalismo de la elección racional –IER–) y las “instituciones sin actores” del institucionalismo histórico (IH). El riesgo de los análisis más estructurales vinculados al IH es que tienden a prestar atención a los macrop procesos, perdiendo de vista u otorgando un lugar marginal a los microfundamentos de las relaciones sociales y viceversa en el caso de la versión del IER.

Más allá del sentido que pueda tener la articulación de lo mejor de estos dos institucionalismos, nos interesa contar con un marco que nos permita analizar la dinámica institucional y su relevancia, reconociendo que las instituciones no sólo pueden influir sobre las variables ideológico-culturales y socioeconómicas y también sobre los actores, sino que pueden ser influidas por esas mismas variables y por el comportamiento de los actores. En definitiva, interesa comprender a las instituciones

16 El umbral entre reduccionismos y explicaciones legítimas no se resuelve “sumando” variables. No es verdad que, cuantas más variables, mejor la explicación. De hecho, todo enfoque y explicación dejan de lado algunas variables (de otra forma, sería imposible explicar). La cuestión es no dejar de lado aquellas variables necesarias para explicar nuestro objeto de estudio. En definitiva, la cuestión es cuándo alcanzamos suficiencia en el armado de nuestro modelo causal, y es aquí donde consideramos que los institucionalismos “se quedan cortos”.

estando inmersas en el funcionamiento de una matriz política y siendo parte constitutiva de él. En este sentido, es necesario ampliar el enfoque y prestar atención a la estructura más amplia en la que están situadas y operan las instituciones (cosa que haremos en esta sección) para, en un segundo momento, volver a colocar el foco en nuestro objeto de estudio: las instituciones, los actores y su relación con la política (lo que haremos en la próxima sección).

#### LA MATRIZ POLÍTICA

Una matriz es un lugar o medio donde se produce o desarrolla algo, una estructura o ambiente donde una actividad o proceso particular ocurre o se despliega. En este sentido, específicamente una matriz política constituye un sistema de variables socioestructurales, político-institucionales e ideológico-culturales que:

- a) fija los límites de factibilidad para la realización de intereses de grupos sociales y el alcance de objetivos de actores políticos;
- b) define probabilidades diferenciales para la realización de esos intereses y el alcance de los objetivos políticos factibles; y
- c) brinda a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, influyendo de esta forma sobre la percepción de los límites de factibilidad y los cursos de acción más apropiados<sup>17</sup> para alcanzar objetivos y realizar intereses (Acuña, 1995a).

Las instituciones no operan aisladas de la materialidad de lo social (ni esta de las instituciones). Las variables que nos hablan de esa base material de la sociedad remiten a su estructura social y económica.<sup>18</sup> Resultan centrales para la definición de las propiedades de la matriz, porque fijan los límites de aquello que es materialmente factible alcanzar en un momento dado en una sociedad. Las condiciones estructurales fijan el campo de posibilidades para las estrategias de los actores o movimientos específicos. Es más, aquello que se manifiesta como condición estructural en un momento dado

<sup>17</sup> En términos de su consideración como normativamente conveniente, eficiente y eficaz.

<sup>18</sup> Estructura productiva, recursos naturales, capital físico, progreso tecnológico, demografía/recursos humanos y propiedades de la estructura social.

siempre es producto de un proceso histórico en el que las acciones y los movimientos de períodos anteriores revistieron importancia. En este sentido, la objetividad de lo estructural se halla en su efecto de validar o invalidar proyectos como históricamente realizables o no (Przeworski, 1977: 367).<sup>19</sup>

Ahora bien, si las condiciones estructurales fijan los límites de factibilidad para que puedan desplegarse estrategias/comportamientos que permitan alcanzar objetivos, realizar intereses o –inclusive– generar consecuencias no buscadas, las estrategias y comportamientos, a su vez, son la resultante de una intencionalidad, del supuesto de un actor de que un determinado comportamiento dará por resultado un estado de cosas y no otro. Los actores, en consecuencia, son también claves para el análisis político y la explicación de los procesos históricos puesto que, bajo este supuesto, la direccionalidad histórica es también resultado de la articulación de los diversos comportamientos desplegados por el conjunto de actores individuales y colectivos intervinientes.

Por un lado, la intencionalidad que da sentido al accionar de los actores se materializa dentro de marcos donde la organización de los grupos sociales, las instituciones estatales y el régimen político y legal fijan y constituyen las reglas que determinan probabilidades diferenciales para el logro de los diversos objetivos que persigue una sociedad. En este contexto, si entendemos el poder como la capacidad de los actores de alcanzar sus objetivos o realizar sus intereses, y si aceptamos el hecho de que el conjunto de mecanismos organizacionales y jurídico-institucionales determina una probabilidad diferencial para el logro de esos objetivos e intereses, entonces este conjunto institucional no es sino la organización social del poder político (Przeworski, 1986). Como tal, entonces, el conjunto de mecanismos organizacionales y jurídico-institucionales otorga forma política a la capacidad o el poder de todo grupo sociopolítico para organizarse y definir tanto sus intereses comunes como los objetivos y estrategias funcionales a estos. Por lo tanto, sería inconcebible explicar el comportamiento político, ya sea individual o colectivo, sin contemplar

19 Muchas veces el debate sobre los límites de factibilidad se encuentra en el corazón de la discusión (y en el centro de la lucha) sobre las políticas públicas: ¿la sociedad argentina puede pagar de manera sostenida una jubilación del 82% móvil?; si en las actuales condiciones estructural-económicas eso no resulta factible, ¿podrá hacerlo alguna vez?; ¿qué debería hacerse y con qué horizonte temporal para tornar esa remuneración jubilatoria y su sostenibilidad intertemporal materialmente posible (en nuestro lenguaje, qué debería hacerse para correr/ampliar los actuales límites de factibilidad y tornar esta decisión históricamente realizable)?

el conjunto de mecanismos que organizan el poder político en una sociedad, sin contemplar las instituciones. Una vez reconocida su relevancia, corresponde su relativización: esta característica de las instituciones no implica que sean fuente excluyente del poder de los actores y grupos sociales. Przeworski (2004b) ilustró esto con un claro ejemplo: en un juego de basquetbol con iguales reglas (institucionalidad) para todos y un referí imparcial, si un equipo mide en promedio 1,75 m y el otro 2,00 m, el resultado del juego estará predeterminado por la altura de los jugadores a pesar de la impecable y republicana igualdad institucional que lo rige. Las capacidades y recursos diferenciales con que cuentan los actores pesan dramáticamente sobre la distribución del poder y el resultado de los procesos sociales, y cabe señalar que estos recursos pueden tener un origen estructural-económico y/o ideológico-cultural (retomaremos la cuestión de las capacidades y recursos de los actores en “Actores: qué son y cómo analizarlos”). En definitiva, las instituciones distribuyen poder en un contexto social en el que el poder está predefinido y el desafío a la perdurabilidad de la institucionalidad radica en si meramente refleja esa distribución previa del poder<sup>20</sup> o si, por el contrario, logra redefinirla.<sup>21</sup>

Por otro lado, ni la intencionalidad de los actores ni la distribución del poder pueden entenderse fuera de la influencia de factores ideológico-culturales, y por eso los comportamientos (y, por ende, los procesos políticos) no son comprensibles como mero resultado de la articulación entre lo estructural y lo político-institucional. Las estrategias implementadas por los actores y sus resultados dependen a) de su percepción/conocimiento sobre los límites de factibilidad que enfrentan sus acciones y objetivos<sup>22</sup> y de la dinámica que rige las relaciones sociales, forjando b) una

20 Alcanzando estabilidad de manera ineludiblemente “conservadora y servicial” a los ya poderosos, lo que explica Holmes (2003) con foco en la obra de Rousseau.

21 Esto implica que estos procesos de cambio institucional resultarán ineludiblemente conflictivos y tendrán una mayor dificultad para alcanzar perdurabilidad, a lo que nos referiremos en el punto “Instituciones: qué son y cómo analizarlas”.

22 No harán lo que perciban como no factible, aunque objetivamente y más allá de su percepción lo sea, y a veces llevarán a cabo acciones de éxito imposible por error en su percepción sobre los límites de factibilidad, que son más acotados de lo que anticipan. En este sentido, los límites de factibilidad para el actor constituyen una construcción social, y su objetividad, más allá de cómo estos sean construidos por el actor, está usualmente dada por los costos que debe pagar el actor, ya sea por la desestimación de cursos de acción más eficaces y eficientes que el elegido (equivocadamente considerados no factibles), ya sea por la implementación de cursos de acción equivocadamente considerados factibles a pesar de no serlo. Es por ello que la ideología o el mapa normativo-cognitivo de los actores permite explicar por qué hacen lo

percepción/conocimiento sobre la mayor o menor probabilidad de éxito de un accionar dado, y c) una mayor o menor aceptación valorativa/normativa de un determinado curso de acción u objetivo. Por ello, incorporar la ideología también como variable explicativa implica comprender los comportamientos de los actores en función de lo que estos perciben como interés, de los que “conocen” sobre la factibilidad y probabilidad de éxito de sus objetivos y estrategias (sus mapas cognitivos) y de lo que consideran aceptable/deseable en función de los valores y normas –pautas de acción– que culturalmente sostienen y reproducen su pertenencia a una u otra identidad colectiva (sus mapas identitarios y normativos).

#### EL PAPEL DEL ESTADO

Este sistema de variables y su relación con el accionar de los actores no logran articularse ni tampoco alcanzan un funcionamiento sustentable de manera espontánea, autocontenida. Si entendemos al Estado como algo más abarcativo que su formato organizacional, y no únicamente como el espacio físico donde los gobernantes electos “habitan” durante su período de gobierno, este cobra un papel fundamental en la operación matricial. Es el Estado el que, como estructura, organiza la articulación entre estos conjuntos y los sujetos. Es por eso que el Estado puede considerarse como un conjunto de relaciones sociales que establece un orden social (asimétrico en su distribución de poder y nunca socialmente imparcial) en un territorio determinado, respaldando dicho orden con una garantía coercitiva centralizada (con clara influencia weberiana, O'Donnell, 1993). Es en este contexto que se considera al Estado como algo más que una organización autónoma y un conjunto de dispositivos administrativos. Constituye una relación social y legal que abarca todo un territorio, usualmente de manera heterogénea.

El otro ángulo de la cuestión estatal (Skocpol, 1989) coloca el acento en la condición del Estado como conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares coordinadas por una autoridad ejecutiva. Son organizaciones potencialmente autónomas de las clases y los otros poderes de la sociedad. Dentro de esta lógica, maniobra el “aparato estatal” (ahora entendido como el conjunto de las instituciones que rigen la producción

---

que hacen, aunque no necesariamente por qué les pasa lo que les pasa. Para explicar por qué les pasa lo que les pasa es necesario contemplar lo estructural en su condición objetiva, independientemente de cómo sea construido intersubjetivamente y/o reconocido por los actores.

de políticas públicas). Esto implica en primer lugar que, si bien el Estado acciona sobre los tres conjuntos de variables y el comportamiento de los actores, la institucionalidad que sostiene su accionar es parte predominante de uno de esos tres conjuntos: el político-institucional.<sup>23</sup> Y, en segundo lugar, también implica que nos interesan las políticas públicas porque nos “permiten una visión del Estado ‘en acción’, desagregado y descongelado como estructura global y ‘puesto’ en un proceso social” (Oszlak y O’Donnell, 1995: 104).

De esta forma, la noción de Estado muestra dos caras (que una parte de la literatura sobre el tema ha considerado excluyentes, aunque otra parte no, como O’Donnell, 1993): la de relación social y la de la institucionalidad que cobija los comportamientos estratégicos de los hacedores de políticas públicas. Como estructura, el Estado no es un actor, como tampoco lo son el mercado ni la sociedad civil: Estado, mercado y sociedad civil constituyen estructuras en las que los actores se mueven y sobre las que actúan. En la institucionalidad estatal, por otra parte, se encuentra la organización del poder político de la sociedad (Poggi, 1990): es esta institucionalidad, en su interacción con los actores (estatales, sociopolíticos, económicos), la que a través de políticas públicas despliega la capacidad estatal de ejercer poder con una potencial (no asegurada) alta autonomía sobre la sociedad, el mercado y los otros actores.<sup>24</sup> Así, instituciones y actores resultan ser factores ineludibles para entender la lógica de la política de una sociedad y del tipo de orden social que la caracteriza.

El desafío, entonces, consiste en abrir esa “caja negra” que son las instituciones, los actores y su forma de relación. Y para poder abrirla, además

23 Esto, como sabemos, no implica una necesaria predominancia causal sobre los otros conjuntos de variables, sino, antes bien, una posición estructural: el aparato estatal puede verse “avasallado” por dinámicas socioeconómicas o ideológico-culturales, dependiendo del proceso histórico.

24 Ejerciendo este poder de manera “despótica”, vía la imposición, o “infraestructural” penetrando y articulándose con la sociedad (Mann, 1984). Esta capacidad de ejercicio de poder político exige, a su vez, la articulación de cuatro capacidades específicas que Oszlak (1982: 532) identifica como condiciones o atributos de “estatidad”: capacidad de externalizar su poder (obtener el reconocimiento de otros Estados); capacidad de institucionalizar su autoridad (creación de organismos para imponer coerción); capacidad de diferenciar su control (contar con un conjunto de instituciones profesionalizadas para aplicaciones específicas como la extracción de recursos de la sociedad para sostener el accionar público); y capacidad de internalizar una identidad colectiva (forjando una identificación común dentro de los límites territoriales en los que el Estado opera, diferente a la de otros Estados).

de asumir la relevancia del doble foco en instituciones y actores, es necesario reconocer que las estructuras institucionales son heterogéneas; que muestran, en los diversos ámbitos específicos de gobierno y de política pública, distintas lógicas de interrelación entre instituciones y actores. Por ello, el entendimiento del ejercicio del poder político en una sociedad exige desagregar el foco de análisis a estos “ámbitos” o “arenas” que producen estrategias de gobierno y políticas públicas.

En definitiva, el conocimiento de las propiedades de la matriz política en la que están inmersos los actores es condición necesaria para el análisis de los procesos políticos. El poder explicativo de este tipo de marcos analíticos nos permite saber lo que no podrá ocurrir y asignar probabilidades diferenciales para las distintas tendencias de realización factible. Sin embargo, el tan mentado “futuro no escrito” es correcto: las matrices políticas constituyen estructuras donde los actores se comportan sobre la base de intencionalidades estratégico-normativas que articulan sus intereses, preferencias, expectativas, conocimientos, identidades, valores y, frecuentemente, errores de apreciación. El comportamiento político no es mera consecuencia, o variable dependiente, de los condicionamientos del actor, sino que materializa la intención del actor de dar respuesta a esos condicionamientos y muchas veces redefinirlos. Y esa intencionalidad no está libre de lo inesperado, de lo contingente.<sup>25</sup>

Los enfoques matriciales que persiguen no perder de vista a los actores y, simultáneamente, rescatar la relevancia de aquellas miradas que amplían la lente para contar con análisis más confiables de cuestiones puntuales, como las instituciones, conllevan molestias y riesgos. Con respecto a las molestias, si bien puede establecerse la direccionalidad causal de un tipo de variables hacia otro en un momento y en un lugar dados,<sup>26</sup> esto no siempre es así. Ya se estableció que la direccionalidad causal a veces puede variar; otras veces, dado que las variables se determinan mutuamente —son endógenas—, sencillamente no es posible establecer una direccionalidad causal y resulta inevitable una explicación

25 La historia además nos muestra (Mahoney, 2000) que el papel de las contingencias tiene gran peso en la reformulación de la direccionalidad de los procesos políticos y, por ende, sobre las propiedades de la propia matriz.

26 Y, por ejemplo, explicar las causas de un evento político espacio-temporalmente acotado (como una victoria/derrota electoral) afirmando con relativa confianza que fueron económicas (pudiendo con razón expresar “[la causa] es la economía, estúpido”).



menos contundente o más parsimoniosa (aunque sí podemos identificar impactos recíprocos entre las variables, lo cual no es poco).<sup>27</sup>

El riesgo es caer en una absoluta indeterminación. Si metodológicamente todo determina a todo y la comprensión de las instituciones y de la política depende, además y para colmo, del tiempo/espacio bajo análisis, se corre el riesgo de alcanzar una propuesta sin teoría, sin “plan de viaje” o “mapa de ruta” que nos permita ordenar la dirección del análisis.<sup>28</sup> Y este es el desafío que encaramos en el apartado que sigue.

## UN MAPA DE RUTA PARA EL ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES Y LOS ACTORES<sup>29</sup>

Es en este marco de supuestos e implicancias que proponemos la aproximación al análisis de las instituciones y los actores. Lo que resta del capítulo aportará, de manera esquemática, un herramental teórico-metodoló-

27 Contra las argumentaciones del estructuralismo marxista que establecía que “en última instancia” la explicación causal del crecimiento económico, el “motor de la historia”, estaba en el desarrollo de las fuerzas productivas y la lucha de clases, y contra la respuesta que dan los neoinstitucionalistas al afirmar que las variables que en definitiva explican el crecimiento económico son las institucionales, Przeworski afirma que esa “última instancia” es un conjunto vacío, que no hay nada “primario” o causalmente predominante como ley general, concluyendo con algo de humor que “el único motor de la historia es la endogeneidad” (2004b).

28 Este es un tema que no vamos a resolver en este capítulo. Sin embargo, podemos afirmar tres convicciones: primero, las “grandes teorías” sobre la sociedad corren un mayor riesgo de indeterminación y ausencia de causalidad constatable que las teorías de “rango o alcance medio”, focalizadas en temáticas específicas y acotadas espacio-temporalmente. En este sentido, los supuestos definidos en esta sección tienen algo de “gran teoría” en lo atinente a cierto grado de indeterminación causal (lo que no implica que no resulten supuestos necesarios y funcionales para sostener teorías más desagregadas, en las que sí se despliegan modelos causales constatables o “mapas de ruta” para el análisis). Segundo, la noción de causalidad no es una sola (Brady y Collier, 2004). En nuestro caso, la indeterminación no está dada por el supuesto de ausencia de causalidad, sino por aquel que sugiere que lo que en un momento dado es consecuencia, en otro podrá ser causa. Tercero, finalmente, si la alternativa para evitar el riesgo de la indeterminación es contar con modelos causales dispuestos a manipular el objeto de estudio recortándolo de manera reduccionista, sin duda optamos por correr el riesgo de la indeterminación. Tal vez esto no nos deje dormir tranquilos, pero permite entender por qué muchas de las “paradojas” que nos presentan las relaciones sociales no son tales.

29 Este apartado reformula argumentos originalmente desarrollados en Acuña (1997), Acuña y Tommasi (2000) y Acuña y Repetto (2009).

gico para este análisis: pautas generales sobre qué observar y por qué, y cómo hacerlo y considerarlo.

Las instituciones son reglas interpersonales que siempre están presentes, como asimismo la acción de los actores. Ambas son necesarias y ninguna de las dos es suficiente para explicar la causalidad de un proceso político. Sin embargo, en general se tiende a establecer a una de las dos (las instituciones o las preferencias de los actores/los actores) como constante y a la otra como causal. El desafío es desmontar este espejismo y considerar en plano de igualdad en el análisis estos dos elementos de las relaciones sociales y sus procesos.

#### ACTORES: QUÉ SON Y CÓMO ANALIZARLOS

Entendemos por actor a todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella,<sup>30</sup> y con capacidad de acción estratégica; esto es, con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción. De esta forma el actor toma decisiones de tipo estratégico (“para decidir debo anticipar lo que harán los demás, sabiendo que a su vez ellos deciden intentando anticipar mi decisión”, Elster, 1991a: 69). Lo relevante aquí son los dos elementos implícitos en la definición. Primero, imputa relativa autonomía al accionar del actor, lo que implica reconocer cierto grado de libertad, afirmar que el actor cuenta con opciones para actuar.<sup>31</sup> Segundo, asume metodológicamente (esto es, como presupuesto analítico y no necesariamente como evento de necesaria constatación empírica) que aquello que los actores deciden y hacen importa históricamente.<sup>32</sup> Más allá

30 Sobre la relevancia de las identidades, algunos autores (Pizzorno, 1985) debaten con las teorías que explican la lógica de los comportamientos sobre la base de supuestos de cálculo racional individualista utilitario, argumentando que no existe la posibilidad de un cálculo racional de utilidades intertemporal fuera de los límites de certidumbre que aportan identidades colectivas estables. Pizzorno además afirma: “no se puede tener el concepto de utilidad sin implicar el reconocimiento intersubjetivo de los valores que conducen a esa utilidad. Y que por consiguiente los procesos de satisfacción de las necesidades varían según las diferentes identidades colectivas que las sostienen (que las reconocen)” (1985: 37-38).

31 Autonomía que es relativa dado que está situada espacio-temporalmente, inmersa en procesos sociales que establecen límites, transmiten valores y normas, forjan identidades y formas de pensar el mundo, distribuyen diferencialmente recursos para la acción, etc.

32 Los supuestos de autonomía e impacto sobre la historia confrontan con aquellos de la noción de “agente”, un sujeto individual o colectivo con

de estas consideraciones de carácter general, cabe reconocer lo indicado por Meltzner (1992: 375), en el sentido de que “el término ‘actor’ es un concepto abierto que el analista debe adaptar a los requerimientos de su estudio”.<sup>33</sup>

Recordemos que, en el análisis de los actores y su lógica intencional al explicar comportamientos, deben contemplarse las consecuencias no deseadas de un accionar estratégico. Los actores actúan en contextos complejos y pueden tomar decisiones sensatas para el corto plazo, o cometer errores que luego afectarán a las instituciones con las que interactúan. Por ende, luego las instituciones podrían no resultar funcionales para el actor que las montó. Las consecuencias del accionar de los actores pueden no ser inmediatas ni discretas. Pueden acumularse y manifestarse en el largo plazo. En este sentido, el hecho de que los actores sean estratégicos no los convierte en estáticos ni en todopoderosos. Además, el hecho de que un colectivo o grupo despliegue y se beneficie de un accionar común no implica que haya existido un accionar estratégico. Colectivos o grupos enmarcados en lógicas sociales comunes pueden “moverse” en una misma dirección, sin que esto implique racionalidad. En definitiva, identificar a los no actores es tan importante como identificar a los actores en los procesos que analizamos.

Los actores que nos interesan no están circunscriptos al ámbito estatal o gubernamental. Si bien los representantes políticos, los tomadores de decisiones y los gerentes públicos ocupan posiciones estratégicas, los procesos de diseño, decisión e implementación de las políticas públicas

---

capacidad de acción pero por cuenta de otro (y este “otro” puede ser un sujeto, una estructura o un proceso).

- 33 La importancia de la aclaración de Meltzner queda clara cuando enfrentamos la pregunta, ¿un ministerio es una estructura institucional, una organización o un actor colectivo? Desde nuestra perspectiva, y como veremos más abajo, las instituciones son reglas que rigen a una organización o a un actor, y no la organización o el actor mismo. Por otra parte, por organización entendemos una estructura de interacciones encaminada a un propósito. En este sentido, y en su carácter de estructura de interrelaciones, una organización no es considerada un actor, goza de lógica pero no de racionalidad (aunque es parte de los atributos de los actores: como veremos más abajo, en lo referido a las capacidades organizacionales de los actores colectivos). En definitiva, en nuestro ejemplo un ministerio no es una institución, seguramente constituye una organización y podrá ser considerado un actor, a) si y sólo si reúne las condiciones establecidas más arriba; y b) en función de los “requerimientos” del estudio específico (alternativas ilustradas por las afirmaciones, “en la puja dentro del Ejecutivo, el ministerio fue un actor determinante” y “dentro de la organización ministerial, los actores ligados a cada secretaría se dispusieron a colaborar”).

muestran, con variada intensidad, la presencia de actores sociopolíticos (de manera destacada partidos, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil). La institucionalidad estatal puede impactar en la estructuración de las demandas de la sociedad, moldeando los formatos organizativos de grupos y sectores sociales (Schmitter, 1992), estructurando la naturaleza del *input* social que interviene en el proceso de la política pública (Fox, 1993), o influyendo sobre la formación de grupos y asimismo sobre los recursos, ideas y exigencias de los diversos sectores sociales (Skocpol, 1989; Wier y Skocpol, 1993: 96): muchas veces las instituciones (reglas) se plasman en políticas concretas que, al implementarse, crean actores (*constituencies*) previamente inexistentes (Pierson, 1996).<sup>34</sup> Por otra parte, esta mirada sobre el modo en que el accionar estatal puede impactar sobre la organización social resulta incompleta sino se atiende a la forma en que las presiones y dinámicas sociales tienen consecuencias sobre la propia conformación institucional del gobierno y del Estado. En tal sentido, la modificación de la institucionalidad gubernamental y estatal podrían explicarse por la necesidad de responder a demandas y cuestiones que suelen tener su origen en presiones de grupos sociales lo suficientemente fuertes como para “obligar” al Estado a dar algún tipo de respuesta a sus requerimientos. Por ello, vale reiterar que en la aproximación teórico-metodológica propuesta las instituciones podrán jugar tanto un papel causal (como variable independiente que explica comportamientos) como consecuente (variable dependiente del accionar de actores estratégicos), dependiendo de las propiedades de la lógica política, socioeconómica e ideológico-cultural en la que estén inmersas.

En un marco donde los actores ponen en movimiento sus intereses, recursos e ideologías, el modo en que se produce la institucionalización del poder pasa a primer plano, tal como lo sugieren institucionalistas como March y Olsen:

34 En estos casos, “las políticas crean la política”, generando grupos organizados en torno a ellas que, como resultado de la condición de existencia de políticas concretas, se movilizan para defenderla. Un ejemplo en la Argentina se vincula a los programas sociales, como el Plan Trabajar, que ayudó a que el sector informal del mercado de trabajo superara sus problemas de acción colectiva como consecuencia de, entre otros factores, algunas características del diseño del programa social implementado (Garay, 2007). Así, algunas veces las políticas y los programas constituyen como nuevos actores a grupos sociales antes dispersos, con demandas concretas (el beneficio, por ejemplo) y recursos organizativos adquiridos, que pasan a estar en condiciones de exigir respuestas al Estado.

Los procesos de creación y cambio de los actores, las identidades, el significado, los recursos, los derechos y las reglas no son exógenos al ejercicio del poder, sino parte medular de él (1997: 64).

A partir de lo establecido, el actor y su comportamiento pueden ser analizados en función de tres elementos:

1. sus intereses;
2. sus recursos/capacidades; y
3. sus ideas/entendimiento (mapas cognitivos, valores, identidades que los constituyen y atraviesan).

*Los intereses de los actores (y de los no actores)*

El concepto de interés es uno de los más debatidos por las disciplinas que pretenden explicar las instituciones y entender la política.<sup>35</sup> El objetivo de esta sección no es resolver la cuestión, sino identificar algunos de los problemas que la cruzan y definir una forma de “administrarlos” analíticamente.

En general, la noción de interés refiere a todo aspecto ligado al bienestar de un sujeto individual o colectivo. En este contexto, la incógnita radica en cómo identificar el interés, y sus distintas respuestas nos remiten a diversas definiciones de lo que constituye un interés. Una primera, y tradicional, definición de interés es la que sugiere que el interés es aquello que el actor dice que es su interés. La ventaja de esta visión “subjetiva” de los intereses es que nos brinda importantes pistas sobre parte de las causas del comportamiento de los actores. El interés “subjetivo” es, en definitiva, el que mueve al actor en una dirección y no en otra. Como veremos más abajo, desde este punto de vista, la noción de interés como variable que influye sobre conductas y estrategias está estrechamente ligada a la ideología, preferencia o percepción subjetiva del actor (y es por influencia de esta noción de interés que gran parte de los economistas hablan de “preferencias” asumiendo una discutible sinonimia entre “interés” y “preferencia”).

<sup>35</sup> Dos trabajos clásicos sobre las nociones de interés y sus implicancias son los de Connolly (1972) y Hirschman (1977).

Los problemas inmediatos que enfrenta esta definición de “interés” son aquellos que ponen en cuestión la autonomía del sujeto como mejor juez de sus intereses, por ejemplo en los casos:

- a) de sujetos que no cuentan, por su condición, con suficiente capacidad para definir sus intereses en forma autónoma (infantes, adultos con discapacidad mental grave, etc.); o
- b) de “intereses” que por su complejidad no son perceptibles para los sentidos o la comprensión inmediata del actor y que, por ende, demandan la intervención de expertos que puedan “explicarle” al sujeto cuáles son sus intereses.<sup>36</sup>

La segunda definición es, entonces, aquella que entiende el interés como todo aspecto ligado al bienestar de los sujetos, más allá de que estos lo reconozcan como tal (más allá de lo que el sujeto dice o piensa sobre aquello que lo afecta). El reconocimiento de los aspectos “objetivos” de los intereses de los actores –esto es, aquellos aspectos que están por fuera del reconocimiento “subjetivo” del actor– abre una riesgosa puerta a la intervención autoritaria de aquellos que “conocen” mejor los intereses de los actores que los propios actores, lo que indica a las claras la importancia de la necesidad de la doble rendición de cuentas (*accountability*) cuando los expertos o gobernantes toman decisiones de política pública en democracia: la que se le hace a la sociedad y se expresa a través tanto de la compulsa electoral como de la respuesta al accionar/demanda de las asociaciones de ciudadanos o los movimientos sociales (Smulovitz y Peruzzotti, 2000), y la horizontal frente a los otros poderes de gobierno

36 En este sentido, la noción de “racionalidad limitada” (*bounded rationality*; Simon, 1957) coloca el acento en que a) la información con la que cuentan los sujetos no es completa o perfecta; y que b) tan importante como la cantidad/calidad de la información son los modelos subjetivos con los que se la procesa, de manera correcta o incorrecta. En este contexto, los modelos de agencia (Arrow, 1976, 1985) destacan que en esos casos el actor (principal) recurre al auxilio de un “agente” que, por contar con esa información y con la capacidad de procesarla, actúa en función o por cuenta de los intereses del actor principal. La contracara de esta historia feliz es que en esta relación asimétrica de información existe, consecuentemente, una asimetría de poder que le posibilita al agente traicionar los intereses del actor principal en función de los propios, sufriendo de esta manera los actores principales un inevitable “riesgo moral” (*moral hazard*: el riesgo de pagar costos por acciones de otros sujetos que, gozando de la información sobre las consecuencias de sus propias acciones, no la comparten con aquellos actual o potencialmente afectados).

(O'Donnell, 1995).<sup>37</sup> Es claro que, si bien los aspectos subjetivos de los intereses son clave para dar cuenta de comportamientos, los aspectos objetivos también son fundamentales para dar cuenta de lo que efectivamente le pasa al actor (el convencimiento generalizado hace algunas décadas acerca de que fumar no afectaba la salud no evitó el cáncer en los fumadores).

Finalmente, están los intereses (objetivos y subjetivos) de aquellos grupos sociales que no alcanzan la condición de actor, ya sea porque a) no cuentan con recursos para resolver sus problemas de acción colectiva (situación en la que los intereses pueden ser reconocidos por quienes los detentan y sin embargo ese reconocimiento no resulta en demanda ni impacto político), o b) porque no reconocen sus intereses comunes (situación que nos retrotrae a planteos anteriores). Si el análisis de intereses se centra exclusivamente en los actores (esto es, en los grupos que “conocen” sus intereses y han resuelto problemas de acción colectiva), se deja de lado a los grupos sociales más débiles, lo que no sólo exhibe un claro conservadurismo desde lo normativo, sino que resulta analíticamente falaz por su ceguera hacia las distintas dimensiones del poder en la sociedad (Lukes, 2007).

Frente a estas cuestiones, la aproximación que sostenemos apunta a no quedar presos de la consideración de interés subjetivo/interés obje-

37 Esta cuestión se caracteriza por dos caras: la que nos muestra la mayor/ menor rendición de cuentas como un *continuum* y la que destaca las tensiones entre la *accountability* horizontal y la vertical. En el primer caso, cuanto menor sea la rendición de cuentas mayor será el riesgo de un autoritarismo “ilustrado”. Como ejemplo extremo tenemos el papel del “partido de clase” leninista: una organización constituida por cuadros profesionales revolucionarios, conocedores y comprometidos con los intereses objetivos (verdaderos) de la clase obrera, intereses de los que la propia clase obrera en un momento dado no es consciente, por lo que (como el niño que no sabe cuándo debe dejar de comer chocolate) no reúne las condiciones para actuar sus preferencias en libertad sin perjudicar sus propios intereses. Se la debe tutelar sin rendirle cuentas y para eso está el partido. El papel de los “cuadros” conocedores del interés proletario puede considerarse, en definitiva, funcionalmente equivalente al de los “expertos” o “tecnócratas” en los Estados burocrático-autoritarios de O'Donnell (1982) o al de la población “educada” en el positivismo sarmientino (aunque en este último caso abierto en alguna medida a la rendición de cuentas tanto horizontal como vertical, aunque restringida, excluyente de la parte no educada del “soberano”). La segunda faceta de la cuestión remite a la predominancia de un tipo de rendición de cuentas sobre el otro, como en los casos de los populismos que tienden a acentuar la vertical en detrimento de los controles institucionales propios de la horizontal.

tivo como una dicotomía excluyente. Para administrar este debate sobre el significado y el uso de la categoría de “interés” mantendremos una postura que incorpora las diversas dimensiones, contemplando en el análisis:

- a) lo que los actores dicen que son sus intereses, para poder explicar conductas;
- b) lo que los expertos definen como intereses de un grupo o un actor social, porque –más allá de que el propio grupo o actor social los reconozca o no como intereses– permiten explicar eventos que afectan el bienestar de los sujetos;
- c) el grado y la lógica de rendición de cuentas en la que se ven inmersos expertos y gobernantes, para discernir la distribución de poder detrás de la noción de interés imperante; y por último
- d) los intereses sociales que no se expresan ni en comportamientos ni a través de la emergencia de actores, porque constituye un requisito central de una comprensión no reduccionista de la distribución de poder en la sociedad, así como de equidad en el accionar de las instituciones y las políticas públicas en toda sociedad.

### *Los recursos y capacidades de los actores*

Muchas veces las nociones de recursos y capacidades se superponen. Partamos de su diferenciación. Mientras que por “capacidad” entendemos la habilidad de comportarse de una manera, de cumplir una función o tarea y/o de alcanzar un objetivo, consideramos a los “recursos” como los bienes materiales, simbólicos, organizacionales, políticos, humanos, etc., que son necesarios para generar capacidades. En este sentido, puede considerarse a los recursos como indicadores observables de la presencia de una capacidad (más allá de que esta se efectivice o no, dado que un actor puede contar con capacidad de hacer algo y no ejercerla). Las propias capacidades, a su vez, pueden actuar como equivalentes funcionales de un recurso para otra capacidad más abarcativa: por ejemplo, la capacidad de influenciar sobre políticas por parte de un actor le demandará previamente contar con capacidad de convocatoria y movilización, para lo cual, a su vez, necesitará contar con la capacidad de disponer de información, procesarla y comunicarla. Y, de manera algo arbitraria, es aquí donde podemos “cortar” el escalonamiento de capacidades para identificar los recursos que sostienen



este andamiaje: por ejemplo, fuentes de datos, tecnologías de análisis de datos, personal capacitado para el uso de esas tecnologías, canales de comunicación eficaces y eficientes, una imagen confiable frente a aquellos a quienes se transmitirá un mensaje o propuesta de acción, recursos económicos suficientes, una división de funciones y un gobierno que permitan sostener la coordinación operativa de este andamiaje, etc.

La cuestión de los recursos/capacidades con los que cuentan los actores muestra aristas algo diferentes al analizar los actores económicos, estatales o sociopolíticos. En lo atinente a los actores económicos, su capacidad de influir sobre políticas dependerá de que actúen en el plano político (cámaras, uniones, etc.) o en el terreno estrictamente económico, es decir en el ámbito de los mercados (como inversores, productores, consumidores, etc.). En caso de que actúen como actores políticos, son considerados como cualquier otro actor sociopolítico (véase más abajo). En caso de que se comporten como sujetos económicos, su capacidad de influir sobre políticas e instituciones dependerá de su peso en el contexto de las propiedades estructural-económicas de la sociedad (modo de acumulación, tipo de economía y/o posición o papel del sujeto en la estructura productiva, etc.).<sup>38</sup> Por otra parte, encarar el análisis de los actores del Estado como actor colectivo implica prestar atención tanto a los administradores, funcionarios y políticos en función de gobierno como a sus capacidades para diseñar, decidir e implementar las políticas y acciones públicas, así como el modo en que estas repercuten sobre los procesos efectivos (históricos) de gobierno y gestión de las políticas públicas.

38 La distribución del poder en una sociedad, corporizada en la capacidad de influir sobre las políticas públicas, no se agota en variables político-institucionales (que, facilitándole u obstaculizándole esa influencia a diversos grupos sociales y/o actores, incrementan o disminuyen su poder). También incluye variables estructural-económicas, por ejemplo, aquellas propias del capitalismo como el modo de acumulación. En el capitalismo los capitalistas, como agentes de acumulación, cuentan, por el actual o potencial impacto recesivo de su control del recurso de (des)inversión, con mayor capacidad de influir sobre/vetar políticas públicas que el resto de los grupos y actores sociales. Por eso, en el capitalismo la clase capitalista es un grupo social estratégico (dado que de su comportamiento inversor depende la reproducción de la sociedad) y privilegiado (porque la realización de sus intereses es precondition –debe realizarse de manera previa– de la realización del resto de los intereses en la sociedad). Es en este sentido que las sociedades capitalistas son estructuralmente clasistas y aquí radica uno de los mayores desafíos a las democracias de las sociedades capitalistas (dado que es por razones estructural-económicas que no todos los ciudadanos cuentan con la misma capacidad de influir sobre las políticas públicas que promete la institucionalidad de representación/gobierno).

Tanto en el caso de los actores estatales como en el de los actores sociopolíticos (sociales o paragubernamentales, como los partidarios), la facultad de organizarse y desplegar estrategias<sup>39</sup> puede estimarse tomando en cuenta cinco propiedades en relación con sus capacidades:

- a) la organizacional (habilidad de sostener la coordinación de la acción a partir de la definición de roles y funciones, y de contar con procedimientos administrativos y recursos económicos y humanos suficientes para implementar estrategias o políticas);
- b) la capacidad de representación y gobierno (en el caso de actores estatales remite a la habilidad de ejercer la autoridad; en el de actores sociopolíticos refiere a la disponibilidad de un liderazgo capaz de expresar con legitimidad a quienes conforman su “base” de sustentación y de ejercer autoridad sobre estos, la que, articulada con el resto de las capacidades, determina en ambos tipos de actores la habilidad de movilización política o de resolver problemas de acción colectiva y presionar a otros actores);
- c) la capacidad de actuar ideológicamente (esto es, tanto de descifrar el contexto como de producir un sentido para el accionar emprendido que se ajuste a los intereses, identidad, valores y normas de la comunidad que se representa/gobierna);
- d) la capacidad de negociación (es decir, la habilidad de llevar adelante intercambios para ejercer la autoridad o bien para influir en las instancias reales de formulación y gestión de las políticas); y
- e) la capacidad de “salida” de una situación considerada inconveniente por parte del actor (*exit*, en palabras de Hirschman, 1970, implica la posibilidad no sólo de evitar costos abandonando una situación estratégica desventajosa, sino también de alcanzar beneficios utilizando esa capacidad como forma de presión o chantaje hacia los otros actores).<sup>40</sup>

39 En el caso de los actores sociopolíticos, de influencia sobre las decisiones públicas; en el caso de los estatales, del ejercicio de la autoridad respondiendo a los problemas que desafían al orden público deseado (lo que incluye el uso monopolístico de la fuerza legítima).

40 Esta última capacidad nos fue sugerida por Juan Carlos Torre.

La disputa política no suele darse entre actores aislados, sino conformados en alianzas o coaliciones. Ellas permiten que se potencien las capacidades y recursos que cada actor posee. Por eso, en la disputa política la capacidad de los grupos para conformarse como actores sustantivos depende, a su vez, de su capacidad para cultivar recursos aliándose con actores que disponen de ellos.

Claramente las capacidades y recursos hacen al poder del actor. Sin embargo, no constituyen características “esenciales” sino “relativas” de ese poder. Esto es, una capacidad o recurso mostrará mayor o menor impacto sobre el poder del actor en función del tipo de relación o proceso sociopolítico en que sean puestos en juego.<sup>41</sup>

*El papel de la ideología (ideas/entendimiento/valores/identidades)*

Más arriba se argumentó la relevancia de la ideología para explicar comportamientos y procesos. Ahora abordaremos algunos supuestos para su análisis. Al considerar la ideología, no la entendemos como “conocimiento sin fundamento” o equivocado (una actitud bastante común en el lenguaje cotidiano: “lo que dijo es pura ideología”). Por otra parte, no circunscribimos la noción de ideología a aquella referida a la forma de pensar el orden político o social (“ideología autoritaria”, “democrática”, “peronista”, “antiperonista”). Recordemos que por “ideología” entendemos el mapa cognitivo, normativo e identitario que le dice al sujeto cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, lo cual incluye los modelos causales con los que piensa el actor, así como sus valores e identidades y las normas que internalizó como pautas de comportamiento. Y esto se aplica en relación con la política o con cualquier otra cosa.<sup>42</sup>

La ideología nos remite a por qué los actores hacen lo que hacen (y no, como bien sabemos, a por qué les pasa lo que les pasa). Nos remite

41 Por ejemplo, mientras la capacidad de movilización puede resultar central en un contexto de negociación o lucha en el que el bien en juego es el salario, podrá simultáneamente mostrarse irrelevante en un contexto donde lo que está en juego es un fallo en la justicia fundamentado en la relación de las leyes con la evidencia probatoria.

42 Un entendimiento de la “ideología” que incluye no sólo la forma de pensar la sociedad sino hasta la de considerar los eventos naturales, como la lluvia o la caída de rayos. En nuestra definición de “ideología”, la explicación científica de estos acontecimientos es tan ideológica como aquella que sugiere que el origen/causa de la falta de lluvia o de una agresiva presencia de rayos se encuentra en el enojo divino: ambas –la científica y la metafísica– brindan mapas de causalidad y sentido frente al fenómeno, más allá de que una de ellas sea una pavada.

en definitiva a la subjetividad de los actores, a las causas y motivaciones de su conducta: ¿los comportamientos son motivados por una subjetividad egoísta de maximización individual de utilidades<sup>43</sup> o están guiados por valores y normas?; ¿por qué, en los grandes números sociales, no debemos asumir que los comportamientos son digitados predominantemente por una racionalidad “angosta”, egoísta, maximizadora de las utilidades individuales, como mantienen por ejemplo no sólo los neoclásicos en economía sino también los neoinstitucionalistas?

En los grandes números el comportamiento de sujetos y grupos es el resultado de una tensión entre valores/normas y, por otra parte, del cálculo estratégico maximizador que reacciona a la estructura de opciones que ofrecen las relaciones sociales. Efectivamente los actores realizan cálculos estratégicos, aunque “dentro de la historia”, lo cual quiere decir que no sólo lo hacen con una racionalidad “limitada” (a la Simon, 1957) por la información de la que disponen y por su capacidad subjetiva de procesarla. Su racionalidad es “históricamente situada”, concepto que incorpora tanto la “racionalidad limitada” de Simon como la racionalidad en la que los límites de lo imaginable –como las prioridades y lo deseable– son forjados (y no solamente limitados) por valores/normas e identidades colectivas que definen y sostienen redes de solidaridad y brindan sentido a “su” utilidad.

43 Es viejo el debate sobre si la maximización de las utilidades implica, necesariamente, egoísmo. El argumento utilitarista sostiene que esta maximización no equivale a “egoísmo” dado que todo comportamiento es autointerésado porque responde a un orden de preferencias (representable en funciones de utilidad) y que el interés en uno mismo refiere a una maximización de utilidades que pueden ser material-monetarias, sensuales, sociales, basadas en ideales, etc., por lo que esta maximización puede desplegarse, dependiendo de las preferencias, en conductas altruistas o egoístas. Así, el altruismo o el egoísmo no son atributos de la motivación sino de la conducta. Nuestra reacción de manera sintética: a) si así fuese, este sería un presupuesto ligado a la discusión antropológica en la filosofía (y por ende, de imposible constatación empírica) antes que uno de las ciencias sociales, dado que todo comportamiento caería dentro de la noción maximizadora y, en contraposición, el desafío de las ciencias sociales es justamente explicar comportamientos diferenciales (para lo que no sirve la sencilla afirmación de que “todo comportamiento, el que sea, maximiza utilidades”); b) por lo expresado en a), en la práctica de la investigación económica los modelos que asumen una “racionalidad angosta”, esto es, que asumen que en los grandes números los individuos maximizan utilidades de manera egoísta (sin preocupaciones como la moral o el altruismo) predominan sobre los otros, por lo que, más allá de especulaciones abstractas, el uso de la noción de maximización de la utilidad queda circunscripto a la manera egoísta en el paradigma neoclásico y, por supuesto, también en el neoinstitucionalista.

La identidad político-ideológica de los sujetos, sus valores y su entendimiento o “mapeo” de las relaciones sociales determinan su evaluación/percepción de la probabilidad de éxito y pertinencia de un comportamiento determinado. Por ello la explicación de la acción demanda un marco de análisis que sea capaz de reconocer una racionalidad producida y actuando dentro de relaciones sociales específicas. Y la primera condición para poder alcanzar esta explicación es reconocer la complejidad de la acción, lo que a su vez demanda el abandono del cálculo maximizador individualista como único parámetro de racionalidad. Por otra parte, el riesgo que se corre al abandonar el individualismo maximizador como único parámetro de racionalidad es obturar el reconocimiento de su peso sobre los procesos sociopolíticos, recayendo así en reduccionismos estructuralistas para los que los individuos no llegan a constituirse como actores y resultan meros agentes o correas de transmisión de una lógica sociopolítica que se despliega a sus espaldas. El riesgo es, entonces, recaer en una historia sin actores.

Este riesgo se despeja reconociendo que existen acciones motivadas por una racionalidad individualista maximizadora y otras motivadas por normas sociales internalizadas en un proceso de socialización (determinando altruismo, identidad colectiva, emoción/pasión –Elster, 1990b, 1991b: 19-120, 1997–). Sin embargo, la discusión entre estos dos polos ha obturado en gran medida el reconocimiento de que, en “los grandes números”, la gran mayoría de los comportamientos están motivados por una articulación más o menos eficiente de la maximización individualista de las utilidades y el cumplimiento de las normas. En definitiva, la lógica que cruza casi permanentemente nuestro comportamiento personal y social es aquella que articula, en una misma acción, el individualismo egoísta con el cumplimiento de mandatos normativos.<sup>44</sup>

44 Como cuando cansados tomamos el colectivo en el inicio de su recorrido y nos sentamos en el asiento del fondo con la intención (esperanza) de maximizar nuestro descanso disminuyendo la probabilidad de que llegue hasta nosotros una señora entrada en años, con paquetes y niños a cuestas, y nos “obligue” a cederle el asiento. Sentarse en el fondo del vehículo es una estrategia de equilibrio y articulación entre la propensión egoísta a maximizar nuestro placer individual y el cumplimiento de las normas que sostienen nuestra identidad de “buena gente” que sacrifica intereses en favor de los más necesitados. La llegada de la señora necesitada de un asiento hasta donde nos encontramos es una mala noticia, no porque nos veremos forzados a sacrificar nuestros intereses a favor del de otros más necesitados (de hecho, muchos que estaban sentados más adelante no lo hicieron), sino porque desestabiliza el equilibrio “egoísta/altruista” arduamente forjado por

En lo concerniente al origen de la ideología, mientras que los individualistas económicos acentúan el papel de las historias personales y las instituciones en la formación de los “mapas subjetivos”, las posturas sociológicas (holistas) destacan la importancia de los macroprocesos ligados a las formas en que las culturas y los macroeventos “socializan” a los sujetos. Detrás de la cuestión de si nos comportamos como *homo economicus* u *homo sociologicus* hay una lógica distinta en la forma de entender tanto el origen como la forma en que opera la ideología (y, por ende, también las conductas). En relación con esto, nuevamente recurrimos a Elster para reconocer que la lógica del *homo economicus* y la del *sociologicus* no son excluyentes: si nuestro objeto de estudio es un evento social, podemos “partir” de los actores, sus preferencias, funciones de utilidad, valores, etc., para explicarlo (en una dirección micro/macro, individualista metodológica); si en cambio, nuestro objeto de estudio son los actores y el origen de su ideología, seguramente los procesos de socialización jugaron un papel importante en la formación (y redefinición) de sus formas de pensar y preferencias (en una dirección macro/micro, holista). Las metodologías holistas y las individualistas metodológicas son ambas legítimas en la explicación social (dependiendo de nuestro objeto de estudio, Elster, 1990b: 79).

En síntesis, además de caracterizarse por ciertos intereses y poseer determinados recursos/capacidades, los actores diseñan e implementan sus estrategias guiados por mapas cognitivos y normativos. Se trata de ideas e identidades que ordenan sus prioridades, los sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros explicando cómo funcionan y cómo podrían y deberían funcionar las relaciones sociales. En este marco de análisis la ideología evidencia el modelo de pensamiento que, combinando maxi-

---

nuestra estrategia: estando la señora a nuestro lado tenemos dos opciones: o no le cedemos el asiento (y se nos cae la careta de buena gente) o se lo cedemos (y viajamos con displacer, pagando el costo de ir parados hasta nuestro destino). De una u otra forma, nos vemos negativamente afectados (en una situación *lose/lose*, siempre y cuando el proceso de socialización de normas/identidades haya sido suficientemente robusto como para evitar que pretendamos mantener un ficticio equilibrio –devaluado e inconfesable– haciéndonos los dormidos; este es un ejemplo que nos sugirió el sociólogo Jorge Walter al discutir la cuestión). Acerca de la conducta como articulación de la maximización de beneficios y el simultáneo apego a las normas (o a los principios de justicia ligados a estas), son numerosos los ejemplos de incrementos de beneficios que generan malestar en sus legítimos merecedores porque consideran “injusto” que los no merecedores también los reciban.

mización de utilidades, valores, identidad, cultura y (des)conocimiento, lleva al actor a suponer que un comportamiento dado resultará en un estado de cosas deseable. Sin comprender la ideología de los actores, es imposible explicar sus comportamientos. La relación entre intereses y comportamiento está mediada por la ideología: los intereses orientan el comportamiento de los actores si y sólo si estos son reconocidos en el plano de su ideología o entendimiento.

#### INSTITUCIONES: QUÉ SON Y CÓMO ANALIZARLAS

Entendemos a las instituciones como el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad. Las instituciones distribuyen poder y recursos y son, a su vez, producto de la lucha entre actores desiguales (lo cual es consecuencia de previas distribuciones de poder y capacidades/recursos). Además, operan en contextos donde existen otras instituciones y otras variables sociales. Considerar estos elementos implica comprender las instituciones desde ópticas no funcionales, poniendo énfasis en los conflictos distributivos en sus orígenes y en su despliegue. En este sentido, hablar de instituciones no siempre implica asumir que existe equilibrio y que las instituciones sólo son mecanismos de coordinación. También se las puede entender como legados de procesos históricos (conflicto) o del efecto contagio (consecuencias no buscadas). Lo relevante en esta mirada es que, por un lado, pone énfasis en el origen de las instituciones y no sólo en su función, y, por otro lado, acentúa su papel como administradoras de conflictos.

*Coordinación y conflicto en el accionar institucional y su influencia sobre cómo entendemos qué “es” y qué esperamos –demandamos– de un orden republicano*

Posturas como la del neoinstitucionalismo destacan que las instituciones centralmente resuelven problemas de coordinación (con el consecuente impacto de disminución de problemas de información y costos de transacción y la resolución de problemas de acción colectiva). Ya se destacaron en secciones anteriores las debilidades y limitaciones funcionalistas de esta postura. Por esta misma lógica, al neoinstitucionalismo no le queda mayor espacio analítico para reconocer que el conflicto es un factor necesaria e ineludiblemente constitutivo de los procesos políticos. De surgir el conflicto, el neoinstitucionalismo tiende a asumir que ello se debe a que alguna de las funciones ligadas a la resolución de problemas de información, reducción de costos de transacción o de resolución de

problemas de acción colectiva no se cumple como debería. Es por ello que estas posturas suponen que los procesos de “mejora” institucional resultarán en menores niveles de conflicto (así como los de “deterioro” darán por resultado mayor conflicto), constituyendo el nivel de conflicto un indicador central de la calidad institucional.

Los problemas que presenta este tipo de entendimiento son numerosos. Corren el riesgo de caer en la falacia de la afirmación del consecuente al inferir buena institucionalidad a partir de la observación de bajo conflicto.<sup>45</sup> Dado que los cambios institucionales socialmente inclusivos casi siempre son formas de administrar o resolver conflictos,<sup>46</sup> leer el conflicto como una anomalía ineludiblemente responde teórica y normativamente a un entendimiento conservador. Además, y como ya se dijo, estas percepciones tienden a dar explicaciones institucionalmente reduccionistas,<sup>47</sup> alejadas de un entendimiento de la política más realista, histórico, que la reconozca como una serie de acciones y procesos en los que la construcción y la reproducción del orden público implican administrar conflictos.<sup>48</sup>

45 Que pueda inferirse que una buena institucionalidad (causa) resulta en menos conflicto sociopolítico (consecuencia) no permite afirmar que la observación de bajos niveles de conflicto (la consecuencia) implique buena institucionalidad. Las razones para un bajo conflicto sociopolítico pueden, efectivamente, deberse a una buena institucionalidad, pero también a muchas otras razones (por ejemplo, a una autoritaria y creíble amenaza de sancionar con brutalidad los comportamientos conflictivos, lo que ha constituido, histórica e independientemente de la calidad institucional, una disuasión importante para la emergencia del conflicto).

46 Es difícil imaginar a la vieja oligarquía argentina abriendo el régimen político en una dirección democrática en 1912 sin el sostenido, creciente y violento conflicto que le impuso el naciente Radicalismo a partir de la revolución de 1890.

47 Si lo central es contar con reglas creíbles que resuelven problemas de coordinación, frente a una buena regla incumplida el neoinstitucionalismo tenderá a imputar ignorancia (falta de información o problemas para procesarla) o problemas de acción colectiva, lo que completa un círculo tautológico: si tengo problemas institucionales es por problemas institucionales. No hay necesidad de otras variables causales en este marco de pensamiento.

48 Las debilidades apuntadas sobre el neoinstitucionalismo no son neutras con respecto a los diversos intereses y derechos que atraviesan a la sociedad: el neoinstitucionalismo tiende a mostrar sesgos al priorizar algunas instituciones sobre otras. Así, por ejemplo, explica el desarrollo económico de las naciones sobre la base de la defensa que hacen las instituciones de los “derechos de propiedad”, reduciéndolos operacionalmente a los de los propietarios del capital al tomar como indicador de su vigencia el nivel de riesgo de expropiación y/o de autonomía del Ejecutivo (Przeworski, 2004b; Portes y Smith, 2011), sin prestar mayor atención a la institucionalidad ligada a los derechos “de propiedad”, por ejemplo, laborales.



Frente a esta postura, otras (Knight, 1992) reaccionan asignando igual relevancia a la resolución de problemas de coordinación que a la administración de conflictos. De manera coincidente, Acuña y Tommasi (2000) señalan que, además de los problemas de coordinación, otro foco de atención para la definición de las instituciones es aquel que enfatiza su efecto redistributivo y el conflicto inherente a ese efecto. A la tradición utilitaria y funcionalista del neoinstitucionalismo (véase el apéndice) se contraponen aspectos compartidos por las tradiciones weberiana y también marxista, rescatados por autores como Knight (1992) o Przeworski (2004a, 2004b); este último señala que algunas instituciones clave (como las democráticas) constituyen centralmente un método para procesar conflictos (Przeworski, 2011), concluyendo que “las instituciones importan si estructuran, absorben y regulan conflictos”. Así, se propone entender a las instituciones como reglas que apuntan a resolver tanto problemas de coordinación como conflictos distributivos. Las instituciones tienden a solucionar problemas de coordinación estabilizando las expectativas sociales mediante la provisión de información y sanciones, estructurando comportamientos en una dirección equilibrada. Por otra parte, como se destacó, las instituciones, formales e informales, distribuyen probabilidades diferenciales para que los distintos actores y sectores sociales y políticos realicen sus intereses y alcancen sus objetivos, estableciendo estructuras de incentivos para el comportamiento de los actores, por lo que constituyen la organización social del poder político. Las instituciones son, bajo esta mirada, parte de los determinantes de las capacidades y comportamientos de los actores o de la ausencia de comportamiento de sectores sociales que no resuelven sus problemas de acción colectiva y no alcanzan la condición de actores. Las instituciones regulan el accionar de los sujetos y a la vez son su resultado.

Esta “corrección” en el entendimiento de las instituciones no constituye una mera *addenda* sino una lectura distinta sobre la lógica de la política y de las propias instituciones: entre otras cosas, permite concluir que, paradójicamente para el sentido común neoinstitucionalista, el mejoramiento de las instituciones y las políticas públicas en una dirección sociopolíticamente inclusiva no resultará en menor sino en mayor conflicto hasta que se alcance el equilibrio en una nueva distribución del poder. En otras palabras, toda reforma institucional encaminada a ampliar la inclusión política y/o social implicará inevitablemente un conflicto entre aquellos actores o grupos sociales en proceso de inclusión con aquellos que inevitablemente perderán posiciones de influencia y

realización de intereses. Es verdad que la suma de actores e intereses al ágora de las decisiones permite consensos más amplios (y, por ende, legítimos) y también es verdad que esa suma resulta una amenaza y resta a los ya incluidos.<sup>49</sup> En este sentido, los caminos de mejoramiento y profundización de la institucionalidad democrática no avanzan hacia puntos en los que algunos ganan sin que nadie pierda (Pareto superiores, como añoran los neoinstitucionalistas). Siempre alguien pierde y paga costos cuando se construye una mejor institucionalidad democrática, y se forja un mejor gobierno, por lo que dará pelea para que la institucionalidad pública y sus políticas no cambien. Por ello, los desafíos de mejoramiento institucional y de las políticas públicas no sólo enfrentan problemas de coordinación, sino también resistencias y previsible conflictos con los actores cuyos intereses se ven afectados por la resolución de las debilidades político-institucionales.

En definitiva, el debate entre las miradas neoinstitucionalistas a la North y otras no institucionalistas como la aquí expuesta hace al entendimiento de la historia y a la forma en que consideramos políticamente el presente. De hecho, reproduce debates que están en el origen de la ciencia política como disciplina y en el centro de lo que todavía hoy debatimos acerca de la naturaleza y el funcionamiento de una “república”. Fue Maquiavelo el que a principios del siglo XVII, en sus *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, defendió la república “mixta” como la mejor forma de gobierno. Esta defensa, como es sabido, parte del argumento de que toda “ciudad” contiene dos espíritus contrapuestos (el del pueblo y el de los “grandes”), lo cual nos dice que el conflicto de intereses es constitutivo de la sociedad, de sus procesos políticos, y –a la Przeworski– se encuentra en el centro del diseño y funcionamiento institucional de toda república que pretenda ser gobernable evitando autoritarismos (en cualquiera de sus versiones, la “aristocrática” o la “popular”). Maquiavelo no sólo coloca un fuerte acento en que el valor y el sentido de la institucionalidad republicana (con claras implicancias representativas, dado que rescataba que la legitimidad de los gobernantes radicaba en que fueran designados/apoyados por el pueblo) se encuentran en la

49 La (muchas veces violenta) resistencia de las clases altas a la inclusión político-institucional de las clases medias, de las clases medias a la inclusión de los trabajadores y, muchas veces, de los propios trabajadores organizados a la inclusión de pobres y desocupados no son “anomalías” de una sociedad poco ilustrada sino hitos constantes que se encuentran en el núcleo y no en el margen de todo proceso político.

capacidad de mantener unidos a los opuestos; esto es, en la capacidad de administrar el conflicto. Y Maquiavelo hace algo más: si bien identifica el conflicto como riesgoso si la institucionalidad republicana resulta incapaz de mantener unidos a los dos espíritus en tensión, también rescata al conflicto como fuente de libertad, inclusión social y respeto a la diversidad en la unidad, atributos para él (y para nosotros) centrales de toda república:

Yo digo que quienes condenan los tumultos entre los nobles y la plebe atacan lo que fue la causa principal de la libertad de Roma, y que se fijan más en los ruidos y gritos que nacían de esos tumultos que en los buenos efectos que produjeron. En toda República hay dos espíritus contrapuestos, el de los grandes y el del pueblo, y todas las leyes que se hacen en pro de la libertad nacen de la desunión de ambos (2000).

### *Instituciones y temporalidad*

Las instituciones estructuran opciones e incentivos para los intercambios y el accionar de los actores, apuntando a brindarles horizontes de mediano-largo plazo. Asimismo, entendemos que las mismas instituciones operan de distintas maneras en diferentes momentos y que, a veces, las mismas instituciones que explican el accionar de los actores son en otros momentos resultado de ese accionar. Vimos también que, en ciertas ocasiones, algunas instituciones débiles son funcionales a la lógica de los actores políticos. Esto no implica situar a las instituciones exclusivamente en un marco histórico, sino prestar atención a los procesos temporales, ampliando el rango de la experiencia disponible a ser analizada. Esta ampliación contribuye a la inferencia causal, ya que las relaciones causales implican relaciones temporales.

Otra utilidad de incorporar los procesos históricos al análisis es poder detectar aquellos procesos sociales que se “mueven” muy despacio. Existen procesos sociales, económicos o políticos “lentos”, cuyas dinámicas muestran efectos “umbral” (se mantienen sin cambios hasta que se genera un efecto acumulativo que “gatilla”, en un momento dado, el cambio). Si el análisis adopta un marco temporal demasiado “corto” para el objeto de estudio, podrá enfocarse erróneamente en cuestiones idiosincrásicas y omitir cuestiones relevantes para la explicación. Como algunas condiciones sociales sólo cambian lentamente, quienes estudian tiempos cortos tienden a considerarlas fijas e irrelevantes. En suma, ade-

más de incluir a los actores en el análisis de los procesos sociales, cuando se estudia el efecto o las causas de las instituciones se teoriza la dimensión temporal del proceso causal.<sup>50</sup>

*Distintos dominios, distintas instituciones, distintas  
y simultáneas lógicas institucionales*

Desagregar la institucionalidad a nivel de su diversidad de reglas no sólo apunta a una mejor “descripción de lo real” sino, fundamentalmente, a su mejor entendimiento: nos permite reconocer que la institucionalidad no constituye un universo homogéneo sino que muestra diversos tipos de reglas por su carácter formal/informal y el nivel o tipo de dominio sobre el que operan. Estos diversos tipos de reglas no necesariamente se articulan de manera funcionalmente parsimoniosa (las informales pueden contradecir a las formales; las reglas de un nivel pueden exhibir gran estabilidad –por ejemplo, las instituciones ligadas al régimen político democrático– y operar con reglas de menor nivel de gran volatilidad –por ejemplo en lo referido al papel del Estado y el mercado en la Argentina en el período 1989-2012–). En este sentido, el supuesto para comprender la institucionalidad es que se ve cruzada por diversas lógicas que muchas veces están en tensión o en competencia (coincidiendo con parte de la argumentación de Thornton y otros, 2012, aunque no con el acento culturalista de su razonamiento). Esta desagregación nos da pistas sobre dónde buscar/observar la potencial vigencia de las diferentes lógicas que hacen al funcionamiento institucional.

Las instituciones pueden ser formales (definidas como derecho positivo o regulaciones escritas) o informales (el entendimiento compartido sobre cómo funciona y/o debería funcionar algo, pudiendo cubrir aspectos no abarcados por las reglas formales, o bien contradecirlas o en última instancia reforzarlas).<sup>51</sup> Las reglas formales no creíbles usual-

50 El eterno dilema sobre dónde “cortar” la reconstrucción histórica esconde, en las diversas temporalidades alternativas para sostener un relato explicativo, diversos esquemas (distintas variables) causales: para explicar la lógica y las implicancias de las instituciones en la Argentina, ¿basta con centrar la atención en la última década; en el período democrático; en el período que inauguró el peronismo en los cuarenta; o –a la North o a la Acemoglu– debemos remitirnos a la institucionalidad del orden colonial hispánico?

51 La noción de regla informal, al establecer su carácter por la negativa, inevitablemente abarca muy diversas cuestiones. Por ejemplo, muestra una potencial superposición con la ideología en sentidos diversos: puede

mente están acompañadas por reglas informales efectivas. Cuando no lo están, reina el caos o la anomia (Nino, 1992b). El comportamiento en la vida real rara vez resulta de uno u otro tipo de regla, incentivo o institución: en los hechos tiende a reflejar variadas mezclas de institucionalidad formal e informal.

Las reglas o instituciones, formales o informales, pueden ser diferenciadas en función del tipo de dominio temático (ámbito en el que rigen) y del nivel de agregación en el que actúan. El dominio temático refiere a la arena o área de política pública donde operan las instituciones (por ejemplo, si están ligadas a la provisión de políticas económicas, educativas, de salud, sociales, etc.). Típicamente estos dominios temáticos discretos exhiben distintas reglas de funcionamiento, actores, intereses, etc., en definitiva, distintas lógicas políticas.

El nivel de agregación nos remite a los niveles de la estructura institucional: las reglas que definen el accionar y los contenidos de una política educativa ( $R_1$ ) muestran menor nivel de agregación que las reglas que definen quiénes deciden y cómo se decide ese accionar y los contenidos de una política educativa ( $R_2$ ), un segundo nivel de reglas que, a su vez, exhibe menor nivel de agregación que las reglas que definen quiénes definen y cómo se definen las reglas en general en una sociedad —el régimen de representación/gobierno ( $R_3$ )—. <sup>52</sup> Aquí el argumento es que toda institucionalidad

---

incluir variables culturales que, como vimos, le sugieren al actor qué es lo que debe valorar y cuáles son las pautas de comportamiento ajustadas a ese valor (normas) o, en su defecto, incluir un entendimiento sobre qué pasa en situaciones dadas (independientemente de que contradiga valores, normas o reglas formales). En este sentido, las reglas informales potencialmente pueden contradecir las formales, como asimismo mostrar contradicciones entre sí: independientemente de cualquier regla escrita/formal el actor puede compartir el criterio de que un soborno es impropio (“no se debe hacer”) y, simultáneamente, “reconocer” que, en una interacción social dada, la contraparte lo espera (“es lo que se hace”). A veces la tensión entre distintos tipos de regla no se circunscribe al hecho de que predomine una formal o una informal, sino a cuál de las informales predomina. Sobre la cuestión de las reglas informales, véanse Knight (2002) y Leiras (2004).

- 52 Este entendimiento de las instituciones en parte coincide con Kelsen (1960), cuando reconoce la relevancia de los distintos niveles de agregación en los que operan las reglas para comprender la lógica institucional. Sin embargo, se diferencia en aspectos fundamentales: tanto por el foco kelseniano en el “derecho positivo” (que reduce las reglas a su plano formal) como por su acento en que la “pirámide” que jerarquiza las reglas forja una unidad; esto último implica supuestos de homogeneidad y rigidez en su forma de comprender las reglas y su lógica, cuestiones ambas que contradicen nuestra noción de la institucionalidad como una estructura constitutivamente heterogénea y en tensión.

implica una división diferenciada de funciones, que puede pensarse en términos de sus niveles de agregación. El reconocimiento de la diferenciación según el nivel de las reglas permite no sólo un mejor entendimiento del funcionamiento de las instituciones sino también del comportamiento de los actores. Como vimos antes, si las instituciones están en equilibrio los actores se comportarán estratégicamente dentro de las opciones estructuradas por las reglas. Sin embargo, si los actores perciben que las reglas y sus opciones atentan contra sus intereses u objetivos, podrán “mover” su accionar a un nivel superior con el objetivo de modificar la regla que los afecta. Por ejemplo, un actor perjudicado por una regla que le impone cierta carga impositiva ( $R_1$ ) podrá –en vez de aceptar como opciones pagar lo que se le exige o bien no declarar sus ingresos– mover su estrategia para influir sobre los actores que a nivel  $R_2$  tomaron la decisión  $R_1$ . Esta influencia podrá ejercerse vía la movilización pública, el *lobby*, el soborno, etc., o podrá entrañar una redefinición de las reglas de toma de decisiones destinada a fortalecer a los aliados y debilitar a los oponentes, en todos los casos apuntando a lograr, de este ámbito institucional de segundo nivel, una decisión  $R_1$  distinta de la original y funcional a sus intereses (menor carga impositiva). En una situación extrema, si estos actores ven frustrados tanto sus intereses en el nivel de las  $R_1$  como sus objetivos en el nivel  $R_2$  (por ejemplo, por no contar con la capacidad de influir sobre los legisladores o tomadores de decisiones), podrán apuntar inclusive a extender su estrategia al nivel  $R_3$  para modificar a su favor la lógica sistémica de distribución del poder, ahora apuntando a remover a los tomadores de decisiones que, en el nivel  $R_2$ , no se ajustan a sus intereses. Y este corrimiento hacia  $R_3$  podrá cobrar la forma de estrategias, también diversas, que abarcan desde reformas constitucionales hasta el apoyo a golpes de estado.

Cuando los actores se “mueven” o “extienden” su estrategia de un nivel a otro, al defender sus intereses o sus valores no sólo deciden “jugar” un juego diverso (porque los distintos niveles implican también distintos actores, reglas, estructuras costo/beneficio, etc.), sino que apuntan a que sus recursos y capacidades muestren mayor eficacia y eficiencia en lo atinente a influir sobre las decisiones públicas. En otras palabras, apuntan a incrementar su poder. Esto implica que las opciones que enfrentan los actores son: o bien aceptar las reglas (el orden institucional) y ajustar a ellas su comportamiento estratégico, o bien, en su defecto, “moverse” hacia un ámbito institucional (o juego) de un nivel distinto, en el que prevén (correcta o erróneamente) alcanzar la capacidad de modificar aquellas reglas que afectan negativamente sus intereses. En síntesis, el entendimiento de los comportamientos de los

actores demanda no sólo reconocer la relevancia de las instituciones, sino también la relevancia de que las propias instituciones se presentan a los actores como una estructura de opciones no necesariamente en equilibrio.

*¿Cómo observar la relación entre las propiedades institucionales y su impacto sobre la sociedad?*

Hasta aquí argumentamos que las instituciones deben comprenderse reconociendo su interrelación –y a veces hasta su carácter endógeno– con otras variables (socioeconómicas o ideológico-culturales) y el accionar de los actores, y comprendiendo también que no constituyen un universo homogéneo, sino que muestran diversos tipos por su carácter formal/informal, el dominio temático sobre el que rigen y el nivel en el que operan, por lo que no necesariamente se articulan de manera funcionalmente parsimoniosa. Vale en esta instancia ir “cerrando” con una propuesta sobre cómo observar la capacidad institucional o relación entre la estructura institucional y su impacto social: ¿cómo son y en qué medida se cumplen las reglas?

El debate sobre la “calidad institucional” y las metodologías e indicadores para su análisis se ha intensificado de la mano del avance de los institucionalismos. La noción de “calidad” sugiere bondades, niveles de excelencia.<sup>53</sup> Y la excelencia no existe sin un para qué, por lo que en general el análisis de “calidad institucional” va atado a un sentido o impacto de la institucionalidad. Por ejemplo, existen trabajos sobre “calidad institucional” que la relacionan con su capacidad de promover el desarrollo nacional (Portes y Smith, 2011). Por otra parte, han ganado terreno los análisis de “calidad institucional” entendida como “calidad democrática”, vinculando la noción de calidad institucional a la de buen gobierno democrático y estado de derecho (O'Donnell, 1993, 1995, 2010; O'Donnell y otros, 2003; Mazzuca, 2003). Estas líneas de análisis, que nos hablan

53 Algunos autores correctamente destacan que la calidad implica, en definitiva, un sistema de reconocimiento o asignación de valor (Winder y Judd, 1993). Así, la noción de calidad varía en función del “para qué”, de su funcionalidad para los diversos actores o grupos sociales en distintos momentos: la calidad de un vehículo podrá asignarse, dependiendo del grupo social o el momento histórico, según el poderío de su motor, el lujo y el tamaño (“Es un bote...”), por su sofisticación en brindar seguridad (“Viajo tranquilo”) o, independientemente de su poderío, lujo o seguridad, por la poca necesidad de visitar el taller y su bajo consumo (“No me cuesta nada”).

de la “calidad institucional” en función del desarrollo o la democracia, son valiosas y necesarias. Más allá de ello, en general todas consideran que uno de los elementos constitutivos de la “calidad institucional” es la “capacidad institucional”, una cuestión menos trabajada en el debate presente. Nosotros consideramos que esta noción, quizás menos normativa, es central, y por eso nos abocaremos a ella a continuación.

Entendemos por “capacidad institucional” la habilidad que tienen las reglas para incentivar comportamientos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo, mediante la resolución de problemas de coordinación y la estructuración, absorción y regulación de conflictos en un ámbito y un momento dados. En este contexto, la capacidad institucional muestra dos ejes de variables cuya relación de causalidad (en una u otra dirección, endógena o inexistente) es relevante para el entendimiento de cómo y por qué las instituciones funcionan como lo hacen: el eje de la “dinámica institucional intrínseca”, discreta, que muestra una estructura institucional; y el eje que, articulado con el accionar del resto de las variables en juego dentro en una matriz política, indica el grado de cumplimiento efectivo de las reglas y su impacto sobre las conductas y los procesos.<sup>54</sup>

Las propiedades intrínsecas mostrarán un mayor o un menor potencial como recurso para la generación y el fortalecimiento de la capacidad institucional, en función de cinco atributos interrelacionados y, a veces, en tensión:

54 Se debe notar que este planteo es una propuesta de conjugación entre dos aproximaciones que la literatura especializada presenta como excluyentes/en pugna: la que Smulovitz (2013) llama “jurídica” y la de las “ciencias sociales”. Dice Smulovitz: “Las diferencias entre estas dos perspectivas tienen consecuencias sobre la forma en que explican, por ejemplo, la brecha entre el texto de la ley y ‘la ley en acción’. Para la perspectiva jurídica, la brecha entre el texto y su práctica es primordialmente el resultado de la aplicación defectuosa de la ley, ya sea porque los funcionarios encargados de hacerlo son incompetentes, porque no tienen voluntad de aplicarla o porque existe una ‘cultura de ilegalidad’ que desconoce los méritos y relevancia de la ley para el orden social. Para el otro enfoque, la mencionada brecha es producto del conflicto político, esto es, de la capacidad e intereses de los actores para promover o resistir la implementación de las reglas [...]. La concentración de la perspectiva jurídica en la congruencia lógica y normativa del texto legal, y la suposición de que su efectividad es inherente a la ‘calidad’ del texto, oculta el impacto que las condiciones políticas y sociales tienen en su efectividad y desconoce la relevancia de este vínculo para entender las dificultades que enfrenta la implementación de una norma” (2013).



- *consistencia interna de las reglas*: hace a su (in)coherencia lógica; esto es, a su capacidad de no exhibir contradicciones y, por ende, emitir un mensaje claro y unívoco al incentivar comportamientos;
- *consistencia y forma de articulación entre reglas*: en primer lugar, y aunque una regla muestre consistencia, el ordenamiento que persigue con su contenido puede perder consistencia lógica, claridad o univocidad de sentido si se muestra contradictoria respecto de otras reglas formales o de las reglas informales que la “acompañan”, por lo que este aspecto del atributo hace a la consistencia entre las reglas y a la posibilidad de que un tipo de regla predomine sobre otro.<sup>55</sup> En segundo lugar, se debe notar que la articulación de diversas institucionalidades no es meramente lógica y no resulta en un equilibrio único y excluyente. Muchas veces una regla puede mostrar diversas formas de articularse con otras reglas del entorno, formas que redefinen el sentido de la regla original para los actores.<sup>56</sup>
- *completitud de las reglas*: hace a la (in)capacidad de abarcar el conjunto de comportamientos, eventos y procesos relevantes que, concreta o potencialmente, constituyen el dominio sobre el que opera la regla.<sup>57</sup>

55 Esta es una cuestión que, si bien está presente en toda institucionalidad, reviste mayor relevancia en aquellas sociedades que han mostrado una alta inestabilidad institucional a nivel de su régimen político, como la argentina. Estas sociedades tienden a mostrar “capas” de institucionalidad con lógicas distintas y hasta contradictorias, una característica que no sólo es clave para explicar la presencia de incentivos contradictorios al comportamiento de los actores, sino también de solución trabajosa y de largo aliento.

56 En definitiva, reconoce que distintas instituciones en el entorno de una regla pueden brindar a los actores una utilidad distinta de la utilidad acotada por una institucionalidad específica: Swenson (2001) muestra el diverso significado que propuestas similares de un sistema universal jubilatorio (un conjunto de reglas específico, discreto) tuvieron sobre los intereses y estrategias de los empleadores en los Estados Unidos y Suecia en función de las diferencias de la institucionalidad que regía las negociaciones laborales (otro conjunto de reglas) en cada una de esas sociedades.

57 Es común que una institucionalidad “desactualizada” contenga reglas que no contemplen novedades sociales o avances tecnológicos que, aunque son parte del dominio temático de la regla, no están regidos por ella y quedan librados al mundo de la informalidad. También en este caso se incluyen reglas focalizadas en temáticas que, por la velocidad y la profundidad de la innovación tecnológica y más allá de los sistemáticos esfuerzos de las autoridades, se muestran casi permanentemente “desactualizadas” (como ilustran los intentos de reglamentar el avance y las consecuencias de la biogenética

- *estabilidad de las reglas*: hace a la (in)capacidad de ofrecer un horizonte temporal que permita que la regla sea reconocida y procesada como tal por los actores y, potencialmente, impacte sobre sus comportamientos y procesos.<sup>58</sup>
- *rigidez/flexibilidad de las reglas*: hace a la (in)capacidad de adecuación que las propias reglas presentan ante dinámicas cambiantes en el dominio que rigen.<sup>59</sup>

El segundo eje de variables, referido al grado de cumplimiento de las reglas, remite a si lo establecido por las reglas –independientemente de sus atributos intrínsecos– es factible; si el mapa cognitivo y normativo de los actores las torna creíbles y deseables; si los intereses, la correlación de fuerzas y la distribución de recursos/capacidades entre Estado y actores resulta en coaliciones que sostienen el cumplimiento de las reglas<sup>60</sup> o, en su defecto, en coaliciones o en presencia de actores con capacidad de vetar la institucionalidad vigente, etc.

Para que sirva como herramienta analítica, la articulación de estos dos ejes de variables demanda metodológicamente asignar autonomía recíproca a las propiedades intrínsecas y al grado de cumplimiento que caracterizan a la institucionalidad: se debe reconocer que podemos observar propiedades intrínsecas problemáticas, con bajo aporte a la capacidad institucional, conjugadas tanto con un bajo<sup>61</sup> como con

---

que, usualmente, quedan desactualizados en relación con los procesos de investigación y experimentación genética casi en el mismo momento en que las nuevas reglas son aprobadas).

58 En el apartado “El debate sobre las instituciones en la América Latina de hoy” se relativizó la relación entre la estabilidad de las reglas y su impacto sobre los comportamientos.

59 Frente a cambios relevantes en el dominio regido, las reglas rígidas tienden a mostrar incapacidad para coordinar comportamientos y administrar conflictos, lo que potencialmente resulta en un empobrecimiento de la dinámica de las relaciones sociales y, a veces, en su pérdida de estabilidad (o hasta su desaparición). Estas rigideces muchas veces van acompañadas de apuestas a una mayor rigidez frente a los cambios en el dominio regido (con la ilusión de domesticar una realidad que se “escapa” a la regla), lo que a la larga usualmente resulta en un quiebre abrupto de la regla (el caso de la Convertibilidad en la Argentina de 1991 a 2001 es un claro ejemplo en este sentido).

60 Esto nos remite a la posibilidad de que la capacidad institucional muestre cumplimiento de reglas por medio de un poder tanto “despótico” como “infraestructural”, como los define Mann (1984) y a lo que se hizo referencia al hablar de capacidades estatales.

61 Como ilustra el caso de Colombia entre 1995 y 1998 cuando, contando con una Constitución aprobada en 1991 y considerada por muchos constitu-

un alto grado de cumplimiento;<sup>62</sup> o propiedades intrínsecas con un alto aporte a la capacidad institucional conjugadas con altos o bajos niveles de cumplimiento.<sup>63</sup> Esta identificación de diversos pares de “propiedades institucionales intrínsecas/grado de cumplimiento de reglas” permite definir “casilleros”, tanto para la observación comparativa (en qué casillero se encuentra la institucionalidad laboral argentina versus la chilena en un período dado) como para el mapeo de la trayectoria/evolución de las capacidades institucionales dentro de un mismo caso (los movimientos entre casilleros que muestran la evolución de la institucionalidad laboral argentina en las últimas décadas). El problema del análisis sobre la capacidad institucional una vez caracterizada (“encasillada”) en función de estos dos ejes de variables radica en explicar el porqué de esa articulación, las razones de esa evolución y sus implicancias. Y la forma de hacerlo nos remite al inicio de este capítulo.

#### LA POLÍTICA EN ACCIÓN: ARTICULANDO INSTITUCIONES Y ACTORES

Después de este recorrido, que desarrolló un enfoque matricial de la lógica política e institucional, podemos retomar la pregunta original sobre la importancia de las instituciones para comprender (y mejorar) los procesos políticos y sociales.

---

cionalistas como una de las constituciones más “modernas” del mundo en términos de calidad democrática, más del 60% del territorio nacional se encontraba bajo el dominio de institucionalidades definidas por actores distintos al Estado nacional: las FARC, el ELN y los grupos paramilitares (con fuertes lazos con el narcotráfico).

62 Por ejemplo, hasta no hace mucho Uruguay mostraba una legislación ambiental desactualizada, con algunos problemas de consistencia y serias dificultades de completitud, aunque las reglas existentes eran en gran medida cumplidas por la sociedad.

63 Sin embargo, y reconociendo potenciales aspectos de endogeneidad entre estos dos ejes de variables, también debe reconocerse que una institucionalidad con propiedades intrínsecas extremadamente problemáticas (ya sea por sus contradicciones internas o con el entorno, por una falta importante de completitud para regir el dominio sobre el que opera, o por su volatilidad o por su extrema rigidez frente a un dominio muy cambiante) determina, por la imposibilidad de cumplir lo que “no está”, un grado de impacto sobre las conductas también muy bajo (por lo que la conjugación de propiedades intrínsecas extremadamente problemáticas con un alto grado de cumplimiento de reglas formales da por resultado un conjunto vacío).

Los argumentos expuestos hasta aquí nos permiten concluir que las instituciones importan para entender la política por cinco razones. Primero, importan por su potencial de modificar comportamientos (la presencia o la ausencia de instituciones puede resultar en conductas diversas). Y esto no necesariamente se debe a que las instituciones los “moldeen” según establecen sus reglas (y por lo tanto permitan prever conductas a partir de la letra de la ley). Importan porque muchas veces modifican comportamientos, aunque lo hagan en una dirección que apunte a evitar la regla o eludir su cumplimiento (lo que sugiere que muchas veces las instituciones influyen sobre conductas aunque no resulten buenas variables predictivas de estas). Segundo, porque aquellas instituciones que efectivamente logran moldear comportamientos sobre la base de la regla establecida podrían llegar a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una dirección de mayor eficiencia y justicia (como se la quiera definir), lo cual es relevante para la sociedad y los intereses y derechos que la cruzan (aunque también las instituciones, al moldear conductas, pueden hacerlo en una dirección que empeora la coordinación de la sociedad o resuelve los conflictos distributivos de manera injusta, de lo que se infiere que las instituciones que importan y logran moldear comportamientos no necesariamente producen buenos resultados). Tercero, las instituciones no sólo pueden definir el accionar de los actores y la dinámica política, económica e ideológico-cultural de una sociedad, sino que a su vez pueden ser definidas por los actores y las otras variables de la matriz política, en cuyo caso no importan para explicar lo que nos pasa, lo cual constituye una información clave para despejar confusiones y entender mejor la política. Cuarto, al facilitar o dificultar el alcance de objetivos y la realización de intereses de los actores, las instituciones importan porque distribuyen poder; sin embargo, la distribución de poder no se agota en las instituciones porque también se ve influida por los recursos y capacidades de origen extrainstitucional con que cuentan los actores, en cuyo caso las instituciones importan aunque no bastan para explicar lo que nos pasa.<sup>64</sup> Quinto, las estructuras institucionales son heterogéneas, por lo que pueden

64 Implícita en este punto está la importancia diferencial que tienen las instituciones para los actores socioeconómica y/o culturalmente poderosos (entendidos como aquellos que cuentan con capacidades/recursos extrainstitucionales) y para los actores débiles (entendidos como aquellos que no cuentan con ellos). Es sabido que los intereses de los últimos dependen, en mayor medida que los de los primeros, de una institucionalidad con calidad democrática y capacidad de influir sobre comportamientos y procesos (en palabras del ex presidente brasileño Lula da Silva, “los ricos no necesitan del gobierno, los pobres sí”, 21 septiembre de 2012, disponible en <[www.proceso.com.mx/?p=320436](http://www.proceso.com.mx/?p=320436)>).

convivir en un mismo momento y lugar partes o arenas donde las instituciones no importen para entender los procesos sociales, porque se ven determinados por otras variables y/o actores; otras en las que importan y dentro de las que importan, unas que mejoran la dinámica social y otras que no.

Estas son las razones por las que reconocemos que el estudio de las instituciones es ineludible para entender los procesos políticos y por las que también reconocemos que esto no necesariamente nos llevará a considerarlas consistente y excluyentemente como causas (y soluciones) de nuestros problemas. En este sentido es saludable “ser escépticos sobre nuestra creencia en el poder de las instituciones y prudentes en nuestras acciones” (Przeworski, 2004a: 540).

Para concluir, queremos destacar las implicancias de la heterogeneidad institucional. Esta nos dice que la institucionalidad del gobierno y de la hechura de las políticas públicas no es lineal ni se desarrolla en un espacio homogéneo. Sabemos que resulta de los diversos tipos de instituciones y de las lógicas que las caracterizan. Por ello, el entendimiento del ejercicio del poder político en una sociedad demanda centrar la atención en la interrelación entre instituciones y actores en los diversos ámbitos de gobierno y política pública: esto es, demanda desagregar ese entendimiento al nivel de las partes o arenas que articulan la estructura institucional y su dinámica (las diversas formas en las que el Estado, como relación social y como organización a través del territorio, se despliega en diversas arenas de gobierno, distintas áreas temáticas de política pública y con distintas lógicas de organización y comportamiento de actores). La institucionalidad política de una sociedad es concebida, de esta forma, como heterogénea, no parsimoniosa y compuesta por espacios político-institucionales específicos que son, en definitiva, los tableros que estructuran la distribución de poder y las opciones y los incentivos en y frente a los cuales los actores implementan sus estrategias. Su carácter “anidado” (en el sentido de Tsebelis, 1990) sólo reafirma el hecho de que los actores se mueven de forma simultánea en varios de esos tableros y, por ende, que su comportamiento no sólo resulta de los recursos y la ideología que lo caracterizan, sino también de los incentivos cruzados y hasta contradictorios que imponen los distintos juegos en los que participan. Los espacios de los que hablamos, entonces, exhiben especificidad en su relación entre instituciones y actores,<sup>65</sup> aunque se trata de una especificidad “anidada” en los juegos de otros espacios político-institucionales.

65 Lo que significa que si bien “la” institucionalidad no muestra necesariamente un equilibrio general, seguramente exhibe equilibrios parciales, por lo que

Es por esta razón que la comprensión de la lógica institucional de una sociedad demanda un abordaje matricial que reconozca y analice la especificidad (esto es, la relativa autonomía) de la dinámica entre instituciones y actores en las arenas gubernamentales de una sociedad (sus órganos y su lógica de gobierno), en las áreas de políticas sectoriales, y en la organización y el comportamiento de los actores sociopolíticos. Es este el nivel de desagregación que consideramos necesario para una aproximación fundada al rompecabezas que constituye la institucionalidad argentina, sus cortes y continuidades, especificidades y generalidades; en definitiva, su lógica y sus implicancias. Y hacia allí se dirigen los trabajos que este capítulo introduce.



---

resulta engañoso referirse, por ejemplo, a la “institucionalidad argentina” o la “institucionalidad chilena” como totalidades homogéneas, comparables in toto. Es necesario, entonces, desagregar el análisis a niveles de temáticas específicas (la laboral, la previsional, la comercial, etc.) y ponerlo en relación con los intereses y derechos de actores sociales y políticos concretos.