

ENFOQUE Y MODALIDADES DEL ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

Eduardo Torres Espinosa

Resumen

Este trabajo tiene como propósito explorar y comparar algunos de los enfoques teóricos más recientes utilizados en el análisis de las instituciones políticas. Una especial atención se otorga a la perspectiva denominada "nuevo institucionalismo". La estructura del artículo la determinan algunos de los temas más recurrentes en la literatura especializada.

Abstract

This paper explores and compares some recent theoretical approaches used in the analysis of political institutions. Special attention is placed upon the approach called "new institutionalism". The structure of this work is determined by some of the most common topics that specialized literature deals with.

Se hace progreso teórico al comparar y contrastar
una interpretación con otra.

Patrick Dunleavy y Brendan O'Leary

Introducción

Este artículo tiene como objetivo explorar y comparar algunos de los enfoques teóricos más representativos que se han utilizado para explicar y analizar a las instituciones políticas. En atención a las más recientes orientaciones de la sociología y la ciencia política, dichos enfoques son divididos en dos grandes grupos: no institucionales e institucionales. Para cada una de estas dos grandes categorías se discutirán algunas de sus modalidades.¹

A lo largo del trabajo, sin embargo, se pondrá especial atención y énfasis en el llamado *nuevo institucionalismo*, considerando su trascendencia en la ciencia política contemporánea y sus repercusiones en otras disciplinas sociales como la historia, la sociología y la economía. En esencia, este enfoque subraya la “interdependencia de instituciones sociales y políticas relativamente autónomas”, y su impacto en la vida política y social.²

La hipótesis central que el trabajo intenta demostrar es que una mejor comprensión de los procesos políticos y la actividad gubernamental exige el estudio del relevante papel que —se piensa— juegan las instituciones políticas, en particular de aquellas más directamente involucradas en el diseño y aplicación de las políticas públicas que tienen un impacto nacional o local significativo.

¹La clasificación a que se refiere este párrafo no es arbitraria como el argumento del trabajo espera demostrar. Tiene su origen en una categorización que los más recientes enfoques en la ciencia política han introducido para explicar el cambio de paradigmas que se observa al interior de esa disciplina. Véase, por ejemplo, Víctor Alarcón y Héctor Zamitiz (coords.), *Enfoques contemporáneos en Ciencias Políticas*, México, Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999. Esta estrategia metodológica y las presentes limitaciones de espacio determinan que no se puedan analizar en detalle todas y cada una de las teorías que los programas escolares —sobre instituciones políticas— normalmente señalan como centrales en la disciplina.

²James G. March y Johan P. Olsen, “New institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, en *American Political Science Review*, vol. 78, julio de 1984, p. 738.

El método utilizado para la comparación de las perspectivas teóricas antes indicadas, incluyendo sus modalidades, lo determinan los asuntos más recurrentes en el análisis de las instituciones políticas: la importancia atribuida a estas últimas, el papel del Estado y los actores políticos, las relaciones institucionales, la toma de decisiones, la elaboración y aplicación de las políticas públicas y el desarrollo económico.

Debido a la naturaleza teórico-comparativa de este trabajo, la información en que se apoya proviene fundamentalmente de fuentes escritas. Se ha cuidado, por tanto, que dichas fuentes sean no sólo recientes sino primarias, esto es, producto de los propios autores que se citan. El predominio de literatura en inglés obedece a la marcada escasez, en nuestro medio, de obras que aborden el tema que nos ocupa.

Paradigmas e instituciones políticas

Existe toda una tradición en el campo de la sociología y de la ciencia política desde los griegos que ha intentado relacionar las “condiciones socioeconómicas” con las “estructuras institucionales”, y vincular estas “características estructurales con tendencias políticas”.³ Maquiavelo y Hobbes hablarían muy tempranamente sobre el gran poder que veían acumularse en dichas estructuras, mientras que Rousseau y Tocqueville disertaron sobre el buen uso que se le podría dar a ese poder.

Más recientemente, autores como Marx y Durkheim dedicarían una buena parte de su tiempo a disertar sobre las supuestas bondades y maldades asociadas con las “estructuras institucionales” personalizadas por el Estado. Tal era la importancia que se les concedía a esas estructuras, que Durkheim consideró que la sociología debía reputarse como la “ciencia de las instituciones”. En esta misma línea de pensamiento, Max Weber desarrollaría su conocida teoría sobre la burocracia y Talcott

³ Gabriel A. Almond, *Una disciplina segmentada: escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE, 1999, p. 53.

Parsons contribuiría de una manera significativa al llamado “funcionalismo estructural”.⁴

En suma, los científicos políticos en este largo periodo tendían a tratar a las instituciones políticas, y en particular al Estado, como factores relevantes para estructurar la vida colectiva y para determinar y ordenar los motivos individuales. También se les concebía como actores capaces de actuar con autonomía y de perseguir intereses propios. Se enfatizaba al hacerlo la importancia de las reglas, normas, expectativas y tradiciones derivadas del marco institucional, y su impacto sobre la conducta individual.

Sin embargo, como es normal en el desarrollo de toda ciencia, los paradigmas referidos estimularon el surgimiento de nuevas concepciones de la realidad que colocaran en un mejor sitio los asuntos no tratados o poco enfatizados.⁵ La sustitución eventual de paradigmas no fue sólo inusualmente rápida, sino también radical. En muy poco tiempo, los individuos y la sociedad a la que pertenecen reemplazarían a las instituciones políticas, incluyendo al Estado, del foco de atención de sociólogos, politólogos y filósofos políticos.

La llamada “revolución conductista” de la posguerra es responsable en parte del descenso en el interés por las instituciones políticas.⁶ Pero no sería la única. Durante los años cincuenta y sesenta, las maneras “socialmente centradas” de explicar la política y los fenómenos asociados al

⁴ Si se desea abundar sobre las teorías elaborados por los autores mencionados en este párrafo, ver: Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas*, 3 vols., Moscú, Progreso, 1974; Émile Durkheim, *On morality and society*, Chicago, University of Chicago Press, 1973, y *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1950; Max Weber, *The theory of social and economic organization*, Nueva York, The Free Press, 1947; Talcott Parsons y Edward Shils, *Towards a general theory of action*, Cambridge, Harvard University Press, 1951.

⁵ Theda Skocpol, “Bringing the State back in: Strategies of Analysis in Current Research”, en Peter Evans, Dietrich Reuschmeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State back in*, Nueva York, Cambridge University Press, 1993, p. 4.

⁶ David Easton, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973, y *Política moderna: un estudio sobre la situación de la ciencia política*, Buenos Aires, Amorrortu, 1968.

gobierno se convertirían en las dominantes dentro de las perspectivas pluralista y funcionalista estructural.

Desde estos enfoques, las instituciones políticas fueron consideradas como un concepto pasado de moda al estar confinado a estudios jurídico-formales de pocas repercusiones, dado que sólo perseguían caracterizar ciertos rasgos constitucionales privativos de algunos países.⁷ Lo realmente importante, se argumentaba, eran los procesos de “insumo-producto”, los cuales determinaban la asignación de beneficios entre los grupos en contienda al margen de marcos institucionales perturbadores.

En muy poco tiempo, sin embargo, tendría lugar una “contrarrevolución estadista” en el mundo académico.⁸ Rápidamente, las nuevas teorías emergentes comenzarían a hablar cada vez con mayor insistencia acerca de la importancia no sólo del Estado, sino de las instituciones políticas en general. Estas últimas, se insiste ahora, “son más que simples espejos de las fuerzas sociales” y por tanto importan.⁹

La impetuosa llegada del llamado nuevo institucionalismo —en su nombre la idea de un regreso a ya añejos planteamientos teóricos— ha llevado lógicamente a profundizar sobre sus raíces. Como resultado, se habla ahora no de uno, sino de “tres nuevos institucionalismos”: el histórico, el de la elección racional y el sociológico.¹⁰ En esencia, se trata sólo de tres formas de conceptualizar las diversas reacciones despertadas por las interpretaciones individualistas de la política que todavía hoy sostienen los “nuevos” defensores del mundo desarrollado.

⁷ Este hecho representaba un duro golpe a algunas construcciones teóricas europeas, entre las que se encuentra la elaborada por Maurice Duverger. Para este autor, sólo las organizaciones formales, esto es, las reconocidas por el orden jurídico pueden reputarse como auténticas instituciones políticas y de no ser el caso como meras “organizaciones”. *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1984, pp. 29-30.

⁸ Gabriel A. Almond, *op. cit.*, p. 248.

⁹ James. G. March, y Johan P. Olsen, *Rediscovering institutions*, Nueva York, The Free Press, 1989, p. 18.

¹⁰ Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos”, en Víctor Alarcón y Héctor Zamitiz (coords.), *op. cit.*, pp. 15-54.

A grandes y apretadas líneas, ésta es la situación actual que guardan los enfoques generales para el análisis de las instituciones políticas.

Importancia de las instituciones políticas

La variedad y vaguedad de las definiciones que las ciencias sociales han asignado al término institución son notables, ello a pesar de ser un asunto muy tratado por esas ciencias. En el campo de la sociología, por ejemplo, se le usa en ocasiones para referir complejos de organizaciones o a ámbitos tan diversos como religión, familia y Estado. Aunque con variaciones menos dramáticas, algo similar se puede encontrar al interior de la ciencia política.¹¹

Para los propósitos de este trabajo, se reconocen dos dimensiones al concepto que nos ocupa: una estructural y otra normativa. Así, se entiende por institución política aquella estructura de naturaleza política o pública que ha alcanzado cierto estado o propiedad que le permite generar e imponer patrones de conducta y que puede ser estudiada con independencia de los miembros individuales que la integran.¹²

Tradicionalmente, como ya se argumentó en el punto anterior, la mayoría de las teorías sociales y políticas han reconocido, en una forma u otra, la existencia e importancia de las instituciones. No obstante, la centralidad y el peso específico reconocidos a éstas ha variado significativamente en las últimas décadas. Luego de haber perdido gradualmente importancia, el interés por las instituciones se ha venido incrementando notablemente. Este hecho tiene una relación directa con la forma en que se ha concebido la política y sus procesos.

¹¹ Ronald L. Jepperson, "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo", en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma del Estado de México/FCE, 1999, pp. 193-197.

¹² Cf. René Lourau, *El análisis institucional*, Buenos Aires, Amorrurtu, 1994, pp. 9-22.

En la actualidad, existen dos maneras convencionales de ver la política en los países democráticos, las cuales la literatura reciente ha denominado *no institucionales e institucionales*.¹³ La primera observa a la política como una arena, prácticamente libre de restricciones, donde actores racionales, a través de relaciones de intercambio, buscan la materialización de los intereses de individuos y grupos. Por su parte, la segunda corriente caracteriza a la política de un modo más integrado y regulado, y menos individualista, al subrayar el papel que las instituciones juegan en la vida política.

La perspectiva *no institucional* de la política aglutina a un amplio número de influyentes teorías políticas, entre las que cabe mencionar a la teoría democrática clásica, mejor conocida en la actualidad como pluralismo, y algunas de sus derivaciones (elitismo, nueva derecha y selección racional, entre otras).¹⁴ Cabe indicar que el origen de estas teorías se encuentra en el pensamiento individualista de los viejos filósofos políticos liberales como Locke, Montesquieu y Madison.¹⁵

Se incluye dentro de esta perspectiva al marxismo, en atención a que representa una teoría que centra su interés en la sociedad, en especial en la economía más que en el Estado, y concibe sus nociones fundamentales (por ejemplo, lucha de clases, burguesía y proletariado) en forma similar a como lo hace el pluralismo. Se reconocen, no obstante, los ingredientes institucionales de esta teoría contenidos en sus nociones de “estructura” y “super-estructura”.

En otras palabras, en el marxismo tradicional se considera que el gran fenómeno político tiene lugar en la lucha política entre el proletariado y la burguesía, lo que implica que no se reconoce que puedan existir “conflictos intraclases” más allá de estas amplias conceptuali-

¹³ Cal Clark y Steve Chan, “The Developmental Roles of the State: Moving Beyond the Developmental State in Conceptualizing Asian Political Economies”, en *Governance*, vol. 7, núm. 4, octubre de 1994, p. 333.

¹⁴ Theda Skocpol, *op. cit.*, p. 3.

¹⁵ Juan Miguel Ramírez, “Neoinstitucionalismo, nuevo paradigma”, en Víctor Alarcón y Héctor Zamitiz (coords.), *op. cit.*, p. 70.

zaciones.¹⁶ Ello no significa, sin embargo, que esta teoría esté libre de dimensiones y preocupaciones institucionales, como se puede observar claramente en el conocido modelo de análisis de “coyuntura” propuesto por Nicos Poulantzas.¹⁷

La parte institucional en este último modelo, y en general en el marxismo, emerge claramente pero de modo indirecto cuando se enfatiza la importancia concedida a la acción política de individuos o grupos tendiente a transformar las estructuras político-jurídicas del Estado, las cuales “condensan” la lucha de clases que se libra en las democracias liberales.¹⁸

De acuerdo con March y Olsen, la mayoría de los enfoques teóricos no institucionales modernos comparten cinco características: contextuualismo (inclinación a ver a la política como una parte indiferenciada de la sociedad); reduccionismo (tendencia a considerar el fenómeno político como la agregación de consecuencias de la conducta individual); funcionalismo (inclinación a ver la historia como un mecanismo eficiente para alcanzar equilibrios); utilitarismo (propensión a concebir la acción política como producto de intereses individuales calculados), e instrumentalismo (tendencia a considerar la toma de decisiones como una de las preocupaciones centrales de la actividad política).¹⁹

En conjunto, estos elementos construyen una imagen que intenta negar a la política su carácter “político”, al sostener que tal actividad está constituida por el agregado de interacciones a escala individual, en

¹⁶ Dietrich Rueschemeyer y Peter B. Evans, “The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention”, en Peter B. Evans *et al.*, *op. cit.*, pp. 48-49.

¹⁷ Chunk-In Moon y Rashemi Prasad, “Beyond the Developmental State: Networks, Politics, and Institutions”, in *Governance*, vol. 7, núm. 4, octubre de 1994, p. 364.

¹⁸ Ferrel Heady, *Public administration: a comparative perspective*, Nueva York, Marcel Dekker, p. 190.

¹⁹ Citados por Chunk-In Moon y Rashemi Prasad, *op. cit.*, p. 365.

donde las decisiones de los involucrados en dichas relaciones tienen su origen en “elecciones racionales” adoptadas sin interferencias o perturbaciones institucionales.²⁰ Por tanto, para entender a la política y a sus instituciones, es menester tener presente en todo momento la “lógica de la acción individual”.

Los recientes enfoques institucionales, agrupados bajo el título genérico de nuevo institucionalismo, proveen una visión completamente diferente.²¹ En primer lugar, cuestionan los argumentos de que “la política refleja su contexto”, de que la sociedad influye a la política más que a la inversa y de que las diferencias de clase son el origen de las diferencias políticas. En contraste, intentan demostrar que las instituciones juegan un papel destacado en estos fenómenos, dado su carácter organizador de la vida social y reductor de las posibilidades de acción de los individuos.

En segundo lugar, el nuevo institucionalismo pone en tela de juicio que la conducta colectiva pueda ser concebida solamente como la mera suma de conductas que son mejor entendidas en el nivel en que se originan. Su argumento es que las instituciones políticas son capaces de afectar la conducta de los individuos y aun de modificar sus motivaciones y preferencias, por lo que aquéllas deben ser tomadas en cuenta al explorar conductas no sólo individuales sino también colectivas.

En tercer lugar, el enfoque que se discute pone en entredicho el supuesto de que si la sociedad cambia, las instituciones se ajustan para adaptarse a las nuevas circunstancias y permitir, de esta suerte, que los actores individuales puedan arribar a decisiones “óptimas”. Los principales contra-argumentos son dos. Primero, son las instituciones mismas las que emprenderán su adaptación. Segundo, los procesos de institucionalización son por naturaleza lentos e incrementales. Por tanto, los con-

²⁰ Kenneth G. Lieberthal, “The ‘Fragmented Authoritarianism’ Model and its Limitations”, en Kenneth G. Lieberthal y David. M. Lampton (eds.), *Bureaucracy, politics, and decision making in post-Mao China*, Berkeley, University of California Press, 1992.

²¹ Patrick Dunleavy y R.A.W. Rhodes, “Core Executive Studies in Britain”, *Public Administration*, vol. 68, primavera de 1990, p. 4.

textos institucionales no son los ideales para la toma de decisiones racionales “óptimas”.

Se regresará a estos asuntos en la sección dedicada a la toma de decisiones. En ese mismo lugar se abordarán las críticas al utilitarismo e instrumentalismo que, como se indicó, caracterizan a los enfoques no institucionales.

El Estado y los actores políticos

La mayoría de los autores no institucionales promueven el “individualismo metodológico”, una doctrina que sostiene que la caracterización de las colectividades humanas (tales como la “clase trabajadora”, la burocracia, el congreso y el Estado) puede y debe ser reducida a enunciados acerca de agentes individuales.²² Desde esta perspectiva, los individuos y en el mejor de los casos los grupos, pero no las instituciones, son los actores políticos primarios.

En su formulación más general, la teoría pluralista ve al Estado como una arena “neutral” donde los individuos y grupos compiten o se alían para acceder al poder o para influir la dirección de las políticas públicas.²³ Dicho de otro modo, se cree que esa institución simplemente refleja o responde al balance de las fuerzas y presiones de los grupos o intereses en la sociedad civil, por lo que no debe ser considerada como un ente real sino más bien como una abstracción o como una ficción.

La escasa importancia académica concedida al Estado dentro de la tradición pluralista explica que se prefiera hablar del “gobierno” y de sus componentes específicos. A pesar de ello, el papel asignado a las instituciones formales en la vida política no deja de ser muy modesto. Se piensa que su existencia no es suficiente, sólo necesaria, para la convi-

²² James G. March y Johan P. Olsen, *op. cit.*, p. 17.

²³ Florence Heffron, *Organization Theory and Public Organizations: the Political Connection*, New Jersey, Prentice Hall, 1989, p. 56.

vencia democrática. Lo que importa son los procesos que los marcos institucionales están llamados a estimular, a iniciar y a encauzar.²⁴

Desde la perspectiva pluralista, la manera en que los electorados controlan al gobierno tiene menos que ver con las instituciones políticas y mucho más con la lucha entre partidos políticos, los procesos electorales y la actividad de los “grupos de interés”. El supremo guardián del “interés público” no es el poder judicial ni el orden jurídico, sino los medios de comunicación. Las reglas del juego, por tanto, tienen su origen no en el ámbito político-institucional, sino en el plano más amplio de la sociedad y de su cultura.

El resurgimiento del enfoque institucional a partir de mediados de los años setenta explica, en gran parte, la reanudación del interés académico en el Estado. Ya sea como objeto de estudio o como medio para entender otros fenómenos políticos o económicos, esta entidad gradualmente recobró su carácter no solamente de institución, sino de actor político de primera importancia. La esencia del argumento es que los Estados son capaces de emprender acciones que afectan significativamente el estado de cosas descrito por los enfoques no institucionales de la política.

En el mundo en vías de desarrollo, este nuevo enfoque generó un interminable debate que puede sintetizarse en una pregunta. ¿Es el mercado o el Estado responsable del éxito económico de algunos países asiáticos?²⁵ En el contexto de las democracias industriales avanzadas, se volvió la atención al papel de los Estados en el desarrollo de programas

²⁴ Michel M. Harmon y Richard T. Mayer, *Teoría de la organización para la ministración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE, 1999, pp. 196-199.

²⁵ Para ampliar sobre la teoría de sistemas y su influencia posterior, ver *Ibidem*, Capítulo VII; Florence Heffron, *op. cit.*; John Meyer y R. W. Scott, *Organizational environments: ritual and rationality*, Beverly Hills, Sage Publications, 1983; Carl J Bellone (ed.), *Organization theory and the new public administration*, Boston, Allyn and Bacon, 1980; Howard E. Aldrich, *Organizations and environments*, New Jersey, Prentice-Hall, 1979.

sociales y en el tratamiento y solución de problemas económicos tanto domésticos como internacionales.²⁶

Otros enfoques se han ido agregando a esta apología. Algunas variantes del pensamiento marxista contemporáneo, por ejemplo, plantean analizar al Estado no como un problema nacional, sino como un problema de cambio económico global.²⁷ Aun algunos representantes de la nueva derecha han suavizado sus posturas individualistas radicales para reconocer la “no deseada”, pero a final de cuentas importante de la participación estatal en la economía.

Una preocupación central era determinar la magnitud ideal de intervención estatal, que garantizara un desarrollo capitalista exitoso. Al respecto, se consideró que dos condiciones eran indispensables para que esa intervención fuera efectiva. Primero era necesario que el Estado disfrutara de una “autonomía relativa” respecto a las influencias sociales y políticas y, segundo, que la maquinaria estatal contara con un bien desarrollado aparato burocrático-administrativo internamente coherente que actuara con eficiencia en el sentido weberiano.²⁸

Paradójicamente, las ventajas e implicaciones de este replanteamiento teórico han sido consideradas por algunos enfoques institucionales como limitadas al concedérsele demasiada atención a esta institución en detrimento de las muchas otras dimensiones e instituciones

²⁶ Si se desea abundar en el tema de las “redes de política” se recomienda ver: David Marsh y R. A. W. Rhodes (eds.), *Policy networks in British government*, Oxford, Clarendon Press, 1992; Patrick Kenis y Volker Schneider, “Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a new Analytical Toolbox”, en Bernd Marin y Renate Mayntz (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Boulder, Westview, 1991.

²⁷ Benson, citado por David Marsh y R. A. W. Rhodes (eds.), *op. cit.*, pp. 12-13.

²⁸ Además de las obras ya citadas de este autor, véase “‘Power-dependence’ Theories of Central-local Relations: a Critical Assessment”, en M. Goldsmith (ed.), *New Research in Central-Local Relations*, Aldershot, Gower, (1986); “Power-dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks”, *Essex Papers in Politics and Government*, núm 30, Departamento de Gobierno de la Universidad de Essex, Inglaterra, septiembre de 1985; “Analysing Intergovernmental Relations”, *European Journal of Political Research*, vol. 8, núm. 3, septiembre de 1980, pp. 289-322.

políticas que la caracterizan. En términos más específicos, las críticas acusan su fracaso para “develar la compleja y dinámica operación de la estructura estatal al concebir al Estado como un actor unitario, internamente cohesivo.”²⁹

Como una reacción al monismo, entendido como la existencia de una sola cosa, de la nueva teoría estatista, se han venido desarrollando varios modelos que intentan someter al Estado a un proceso de “disecación”, esto es, de dividirlo en partes para su examen. Se argumenta que esta entidad no debe ser aproximada como un todo dada su naturaleza altamente fragmentada e inconexa. Lo mismo podría indicarse de todas y cada una de las instituciones políticas que la integran.

Este tipo de análisis ha permitido observar, por ejemplo, un proceso “universal” de desplazamiento del poder político de las legislaturas a los ejecutivos y de ahí a la burocracia.³⁰ Ello podría explicar que entre las estructuras estatales más estudiadas desde esta perspectiva se encuentren estas últimas entidades. De acuerdo con Cho y Moon,³¹ la estructura estatal no es una entidad internamente coherente, sino que está integrada de varias dimensiones, entre las que cabe destacar el liderazgo ejecutivo, el nexo ejecutivo-burocrático, la dinámica intra-burocrática y los componentes burocráticos.

Un modelo analítico alternativo concibe al órgano ejecutivo como integrado por *clusters* burocráticos funcionales, los cuales intentan identificar a los agentes institucionales que tienen jerarquías nacionales y que ejercitan un fuerte poder ejecutivo.³² En el mismo orden de ideas, se

²⁹ R. A. W. Rhodes, “Power-dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks”, *Essex Papers in Politics and Government*, núm. 39, septiembre de 1985, Essex, Inglaterra, Departamento de Gobierno, Universidad de Essex, p. 2.

³⁰ Patrick Dunleavy y R. A. W. Rhodes, *op. cit.*; Eduardo Torres Espinosa, *Bureaucracy and politics in Mexico: the case of the Secretariat of Programming and Budget*, Aldershot, Ashgate, 1999.

³¹ Bart Kerremans, “Do Institutions Make a Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism and the Logic of Common Decision-Making in the European Union”, en *Governance*, vol. 9, núm. 2, abril de 1996, pp. 217-240.

³² Kenneth G. Lieberthal, “The ‘Fragmented Authoritarianism’ Model and its Limitations”, en Kenneth G. Lieberthal y David M. Lampton (eds.), *Bureaucracy*,

ha introducido la noción de “núcleo ejecutivo” (*core executive*) que pretende incluir a

todas aquellas organizaciones y estructuras que sirven primariamente para concentrar e integrar las políticas gubernamentales centrales o que actúan como árbitros finales dentro del ejecutivo de conflictos entre diferentes elementos de la maquinaria del gobierno.³³

Estas interpretaciones de la estructura estatal comparten varios supuestos. Primero, no sólo las instituciones políticas sino también las agencias y órganos del gobierno pueden y deben ser tratados como verdaderos actores políticos.³⁴ Segundo, estas entidades pueden desarrollar intereses propios al margen de los de sus miembros individuales. Finalmente, dichas entidades pueden afectar los entornos institucionales, e incluso sociales, dentro de los cuales operan.³⁵

Relaciones institucionales

El uso de nociones tales como Estado, gobierno, congreso y partidos políticos son bastante comunes en la literatura no institucional. No obstante, son invocados por lo general para explicar más la actividad del

Politics and Decision Making in post-Mao China, Berkeley, University of California Press, 1992.

³³ Maurice Wright, “Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies”, en *Political Studies*, vol. 36, núm. 4, 1988, pp. 593-612; Joan Price Boase, “Institutions, Institutionalized Networks and Policy Choices: Health Policy in the US and Canada”, en *Governance*, vol. 9, núm. 3, julio de 1996, pp. 287-310.

³⁴ Simon, citado por Michel M. Harmon y Richard T. Mayer, *Teoría de la organización para la administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE, 1999, pp. 177-178.

³⁵ Czada en H. Keman, (ed.), *Comparative politics: new directions in theory and method*, Amsterdam, VU University Press, 1993, p. 101.

personal atrás de esas instituciones y su interacción con los grupos sociales que la operación de las instituciones o la relación entre ellas. Dentro del pluralismo, lo segundo es considerado generalmente como objeto de la teoría constitucional y el derecho administrativo, materias que sólo por excepción rebasan los ámbitos filosófico-político y jurídico.

Este hecho puede explicar la existencia de numerosos trabajos sobre relaciones entre élites políticas, entre agencias gubernamentales y sus "clientelas" y entre el congreso y los grupos de interés, por citar sólo algunos ejemplos. También ayuda a entender por qué han sido escasos, aunque no ausentes, los intentos por construir herramientas teóricas que permitan el análisis de las interacciones entre instituciones políticas.

Al mismo tiempo que Herbert A. Simon desarrollaba su modelo de administración racional, emergió una innovadora e influyente concepción de la vida social. Alimentada por los principios del funcionalismo estructural, la teoría de sistemas optó por seleccionar al "sistema social concebido como un todo", y no al individuo, como unidad primaria de análisis.³⁶ Las partes de este "sistema social" (llámense organizaciones o instituciones, así como sus relaciones y el impacto del ambiente externo sobre ellas) se convertirían así en el principal objeto de estudio dentro de esta línea de investigación.

A pesar de su énfasis en la sociedad y de sus ambiciosos objetivos interpretativos, varias han sido las contribuciones de la teoría de sistemas a los modelos organizacionales diseñados posteriormente para análisis de las relaciones institucionales. Una de ellas es su aportación de la ya clásica distinción entre sistemas abiertos y cerrados. Esta clasificación ha permitido a los investigadores establecer fronteras analíticas más precisas y enfocar mejor sus objetos de estudio.³⁷

³⁶ Luis F. Aguilar, "Estudio Introductorio", en Luis F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Angel Porrúa, colección Antologías de Política Pública, núm. 2, 1996, p. 47.

³⁷ Para una mejor comprensión de estos modelos se recomienda consultar los artículos "La ciencia de 'salir del paso'" y "Todavía tratando de salir del paso", de Char-

Más recientemente se han desarrollado dentro de la perspectiva institucional un número importante de construcciones teóricas para analizar las relaciones entre organizaciones o instituciones políticas. Su común denominador es la utilización de la noción de “red de política” (*policy network*).³⁸ En general, estas herramientas analíticas comparten la definición de este concepto como “un complejo de organizaciones conectadas entre sí por la necesidad de recursos y distinguido de otros por las interrupciones en la estructura de dependencias de recursos”.³⁹

A principios de los años ochenta, Rhodes desarrolló un modelo para explorar las relaciones entre los gobiernos central y local en la Gran Bretaña, el cual derivaría en lo que se conoce como teoría de la “dependencia de poder” (*power-dependence*).⁴⁰ Dos son los supuestos centrales en que se apoya. Primero, el poder, entendido como la cantidad de recursos disponibles, es compartido por todas las organizaciones políticas existentes. Segundo, ninguna de ellas tiene los recursos suficientes para imponer su voluntad a otras, por lo que para alcanzar sus fines se ven en la necesidad de intercambiar los recursos de que disponen.

Dentro de este marco teórico, se otorga al concepto “recurso” un significado muy amplio y flexible, al poder incluir a todos aquellos elementos, formales e informales, que las organizaciones o instituciones

les E. Lindblom; “Salir del paso, ¿‘ciencia’ o inercia?”, de Yehezkel Dror, y “La explotación combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”, de Amitai Etzioni en Luis F. Aguilar (ed.), *op. cit.*

³⁸ Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn, *Policy analysis for the real world*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 47.

³⁹ Anthony G. McGrew y M. J. Wilson (eds.), *Decision Making: Approaches and analysis*, Manchester, Manchester University Press, 1982, p. 49.

⁴⁰ La presente valoración de la teoría de la “elección racional” no intenta, en modo alguno, ignorar o subestimar su indudable validez y utilidad. Más bien, busca llamar la atención sobre la existencia de dos formas (ya sean institucionales o no) muy diferentes de aproximar y analizar a las instituciones políticas. Una es la *prescriptiva*, cuyo objetivo es encontrar la mejor forma en que deberían operar; la otra es la *descriptiva*, que persigue explicar cómo lo hacen en el mundo real. Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn, *op. cit.*, p. 43.

están en posibilidad de utilizar para sobrevivir, competir y alcanzar sus fines. A manera de ejemplo se han mencionado los siguientes: jurídicos, financieros, políticos, jerárquicos, informáticos y tecnológicos.⁴¹

El poder analítico de esta teoría no solamente ha favorecido su refinamiento, sino que le ha permitido rebasar el ámbito para el cual fue originalmente diseñada. Trabajos más recientes la han utilizado con éxito para explorar entes, fenómenos y procesos tan diversos como los siguientes: complejos de entidades públicas,⁴² organizaciones supranacionales,⁴³ transiciones políticas⁴⁴ y análisis comparativo de políticas sectoriales.⁴⁵

La toma de decisiones y el marco institucional

La teoría administrativa neoclásica, en boga a partir de la posguerra y propuesta inicialmente por Herbert A. Simon, entre otros, se caracteriza por centrar la atención no en las organizaciones ni en los contextos organizacionales, sino en el *individuo* que toma decisiones dentro de ellos. En este proceso, el *decision-maker* identifica “*todos los criterios*

⁴¹ Martin Minogue, “Theory and Practice in Public Policy and Administration”, en *Policy and Politics*, vol. 11, núm. 1, enero de 1983, p. 73.

⁴² Bart Kerremans, *op. cit.*, p. 223.

⁴³ Para el marxismo, por ejemplo, el Estado es sólo un “cuerpo de hombres armados” que tratan de imponer la voluntad de la clase dominante sobre el resto de la sociedad por la fuerza. Patrick Dunleavy y Brendan O’Leary, *op. cit.*, p. 209.

⁴⁴ A partir de los años cincuenta se han desarrollado, primero en Estados Unidos y después en otros países, numerosas teorías sobre los denominados “grupos de interés”, así como sobre otros medios de intermediación política relacionados como el corporativismo. Para una discusión evolutiva y comparativa de esta literatura, ver Gabriel A. Almond, *op. cit.*, Capítulo VII; y Juan Manuel Ortega Riquelme, “Sobre el desarrollo de la teoría del neocorporativismo”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, núm. 4, octubre-diciembre de 1997, pp. 31-37.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 32.

de diagnóstico pertinentes” y elige la alternativa que mejor “conduce al máximo cumplimiento de los objetivos administrativos”.⁴⁶

En esencia, este enfoque asume (al igual que lo hace la economía) no sólo el “carácter racional” de los actores, sino también el hecho de que sus interacciones son guiadas por una lógica utilitaria muy similar a la que opera en los mercados económicos.⁴⁷ Las decisiones, así, emergen luego de calcular los costos y beneficios asociados con las diferentes opciones disponibles y de ponderar las consecuencias de las posibles elecciones.

Se parte —asimismo— de la idea de que los actores entran al proceso de toma de decisiones con preferencias y objetivos preconcebidos, los cuales no son influidos o cambiados como resultado de ese proceso. Los factores exógenos a éste son responsables de socializar a los participantes y de moldear sus preferencias y objetivos antes de que tengan la necesidad de decidir. Otro supuesto es que existe una conexión lógica entre preferencias, medios y fines. Esto significa que la acción individual es instrumental, esto es, dirigida a alcanzar objetivos específicos previamente determinados.

Aunque atractiva y sugerente, esta interpretación —conocida como teoría de la “elección racional”— (*rational choice*) proporciona explicaciones muy simples de lo que en la realidad sucede al interior de las organizaciones por pequeñas que éstas sean. En el último análisis, habrá que culpar a los responsables individuales de ellas y a sus técnicas siempre que se observen ineficiencias, disfunciones o “patologías” administrativas. Situaciones que en la realidad, dicho sea de paso, parecen representar la regla y no la excepción.

Este último hecho podría explicar los múltiples y sucesivos al modelo, a todas luces ideal, propuesto por Simon. En su modelo de “salir del paso”, Lindblom, por ejemplo, argumenta que los gobiernos “pueden decidir racional y responsablemente sin tener que comprometerse

⁴⁶ Theda Skocpol en Peter Evans *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁷ Gerth y Mills citados por Patrick Dunleavy y Brendan O’Leary, *Theories of the State: the Politics of Liberal Democracy*, Londres, Macmillan, 1987, p. 164.

con los supuestos y requisitos de la racionalidad omnicompreensiva” que dominaba el análisis de la toma de decisiones.⁴⁸ De manera similar otros modelos intentaron ajustar la teoría a la práctica al intentar reconocer que las decisiones tienden a seguir la regla práctica de “salir del atolladero” (*muddling through*).⁴⁹

En cualquier caso, el carácter inocultablemente normativo de estos modelos ha generado la sensación de que son irrealizables y, por tanto, poco prácticos.⁵⁰ Un primer problema con algunos de estos modelos es que indican la manera en que las decisiones deberían tomarse al mismo tiempo que intentan describir lo que en la realidad sucede.⁵¹

En esencia, el limitado poder analítico de los enfoques “racionales” obedece a que deja fuera muchos factores y variables que, en la mayoría de los casos, resultan ser significativos.⁵² Sobre este punto, dos problemas asociados a los modelos de “administración perfecta” han sido destacados.⁵³ En primer lugar, el mundo interno de la organización no puede aislarse de su entorno; en segundo, la afirmación de que ese mundo es ajeno a la política es insostenible. Sin lugar a dudas, estos problemas se magnifican cuando se trata de organizaciones e instituciones políticas. A pesar de todo lo anterior, la teoría de la “elección racional” ha sido con mucha frecuencia trasladada al análisis político no institucional.

En parte como una reacción, los enfoques no institucionales combaten el carácter utilitario, instrumental y, en general, no institucional de la toma de decisiones con varios argumentos. Primero, en el mundo real, las decisiones no derivan (ni podrían derivar) de “elecciones racio-

⁴⁸ Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown and Co., 1971.

⁴⁹ Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración/FCE, 1998.

⁵⁰ Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn, *op. cit.*, p. 5.

⁵¹ Bart Kerremans, *op. cit.*, p. 220.

⁵² Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn, *op. cit.*, p. 22.

⁵³ Michel Atkinson y. William D. Coleman, “Policy networks, policy communities and the problems of governance”, en *Governance*, vol. 5, núm. 2, abril de 1992, p. 162.

nales". El supuesto de que los actores cuentan con la preparación técnica, el tiempo, los recursos y la información necesarios y suficientes para identificar todas las opciones posibles y para valorar sus consecuencias es poco realista.

Segundo, las preferencias en que se basa la conducta individual o colectiva no son determinadas por sus consecuencias "racionalmente" previstas, sino por las interacciones inherentes a los procesos de toma de decisiones y por el efectivo vínculo que se establece entre el marco organizacional o institucional donde operan los actores. Las normas y reglas asociadas con este marco tendrán el efecto de limitar las opciones, cursos de acción y estrategias con los que los *decision-makers* pudieron haber ingresado al proceso.

Es tal la fuerza normativa del contexto descrito, que se considera que las acciones que pongan en peligro sus reglas del juego y "códigos de conducta" son evitadas, aun en el caso de que atenten contra la posible lógica racional de los participantes. Esta situación tiene, por lo menos, dos consecuencias relevantes. Por un lado, se incrementa la disposición de los actores a ceder y a llegar a decisiones consensadas y, por el otro, se disminuye el grado de incertidumbre y se aumenta la capacidad de predicción de la acción individual y colectiva.⁵⁴

Tercero, los marcos organizacionales e institucionales son capaces no sólo de influir o moldear las preferencias de los actores, sino incluso de transformarlas. La razón de fondo es que su participación en procesos regulados de toma de decisiones los somete a un poderoso y efectivo proceso de socialización que puede afectar sustancialmente su visión original del problema a resolver, así como de las soluciones que se presentan no sólo como factibles, sino también como "apropiadas".

⁵⁴ G. William Dick, "Authoritarian versus Nonauthoritarian Approaches to Economic Development", en *Journal of Political Economy*, vol. 82, núm. 8, 1976, pp. 817-827; Karen Remmer, "Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience", en *World Politics*, vol. 42, núm. 1, octubre de 1989, pp. 315-335.

La elaboración y aplicación de las políticas públicas

Tal vez el propósito más importante de la ciencia política es determinar “quién gobierna”, esto es, quién o quiénes toman las decisiones y determinan, al hacerlo, las políticas que afectan a la sociedad en su conjunto, o por lo menos a segmentos importantes de ella. Otro de esos propósitos es averiguar qué factores influyen durante el proceso para alcanzarlas. Los enfoques no institucionales y los institucionales proporcionan explicaciones marcadamente diferentes de estos relevantes asuntos.

Conforme a la teoría de la democracia representativa clásica, los individuos seleccionan de entre un paquete de opciones electorales a sus representantes; al hacerlo transmiten sus preferencias y aspiraciones a los gobernantes que resulten electos y les conceden el mandato necesario para que los materialicen. Desde esta perspectiva, los partidos políticos, burocracias y congresos representan sólo medios para alcanzar esos fines. Esta visión instrumental del Estado y de su maquinaria es una característica de los enfoques *no institucionales* de la política.⁵⁵

En términos prácticos, sin embargo, el medio de representación política antes indicado no es el único que opera en las democracias occidentales. El amplio papel concedido a la sociedad por la teoría pluralista ha justificado, e incluso promovido, la activa participación de los grupos sociales en los procesos de elaboración de las políticas públicas en tiempos no electorales. De esta forma, otorga especial atención al análisis de los llamados “grupos de interés”.⁵⁶

La manera en que el pluralismo concibe, con estos escasos elementos, la elaboración de las políticas públicas parece simple. Corresponde a un gobierno neutral, “receptivo” e instrumental interpretar y armonizar los deseos y aspiraciones de los electorados y de los “grupos de interés” e integrarlos a dichas políticas. Se acepta sin mayores desasosiegos teó-

⁵⁵ Richard F. Donner, “Limits of State Strength: Towards an Institutional View of Economic Development”, en *World Politics*, vol. 44, abril de 1992, p. 398.

⁵⁶ *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, New Jersey, Princeton University Press, 1995.

ricos que estos últimos grupos, como expresiones concretas de los electorados, moldean de modo permanente el contenido de las políticas públicas a través de la consulta, el cabildeo o la presión.⁵⁷

El cúmulo de evidencia empírica aportada por muchos autores pluralistas y no pluralistas a lo largo de los años ha mostrado reiteradamente el carácter ideal del modelo descrito. Ha sido frecuentemente notorio, por ejemplo, que las acciones de los gobernantes electos en ocasiones no coinciden con los deseos de los electorados o grupos sociales sino que “van más allá” y también que es la burocracia la que con frecuencia controla los procesos de toma de decisiones y de elaboración de las políticas públicas.⁵⁸

Una explicación a estas “anormalidades” la proporciona una variante del enfoque que se describe. De acuerdo con la *teoría de las élites*, la sociedad se divide en dos grupos: gobernantes y gobernados. El primero está compuesto por grupos funcionales u ocupaciones que por cualquier razón gozan de una influencia política superior a la del resto de la sociedad. Esta situación les permite, al margen de los sistemas de representación antes indicados, controlar el proceso de toma de decisiones y determinar así el contenido y la orientación de las políticas públicas.

Existen varios puntos que esta teoría no logra clarificar satisfactoriamente. Primero, no resulta sencillo en la práctica identificar y agrupar en categorías a los que deben ser considerados como integrantes de las “élites gobernantes”. Segundo, tampoco parece fácil explicar los méritos, mecanismos y conductos que permiten a las élites dominar al Estado, entendido éste como una “asociación obligatoria que organiza dominación”.⁵⁹

Las limitaciones de estas interpretaciones para explicar fenómenos políticos no sólo evidentes para el observador agudo, sino además recurrentes en el mundo real ha llevado a un número importante de autores,

⁵⁷ Richard F. Donner, *op. cit.*

⁵⁸ Will Hutton, *The State we're in*, Londres, Vintage, 1996, p. xxviii.

⁵⁹ Gerth y Mills citados por Patrick Dunleavy y Brendan O'Leary, *op. cit.*, p. 164.

muchos de ellos pluralistas, a plantear la necesidad de ajustar las teorías existentes, a efecto de incorporar asuntos que ya no pueden considerarse como meras desviaciones aisladas o “patologías” que pueden y deben ser corregidas.

El conocido estudio de Allison sobre la crisis originada por la colocación de misiles rusos en Cuba produce relevantes conclusiones en torno a la definición de la política exterior en Estados Unidos.⁶⁰ En primer lugar, cuestiona el “carácter racional” del *decision-maker*. En segundo, observa que las decisiones presidenciales no son producto de un solo hombre, sino de complejas negociaciones entre múltiples e influyentes actores. Finalmente, reconoce el relevante papel jugado en el proceso por el contexto institucional, y en especial por el burocrático.

Es un hecho que las políticas públicas con frecuencia fracasan o, dicho en forma eufemística, no logran alcanzar los resultados para los que fueron formuladas. En un análisis de caso ya clásico, Pressman y Wildavsky intentan encontrar la respuesta.⁶¹ Su objeto de estudio es un bien intencionado programa estatal para atacar el desempleo y el descontento racial en Oakland. Este programa, el cual fue diseñado en Washington pero implementado en esa ciudad norteamericana, enfrentó serios problemas de instrumentación.

Entre las causas detectadas por los autores antes indicados se encuentran: excesivos trámites burocráticos a nivel federal, deficiencias en la entrega oportuna de recursos, conflictos de valores entre los diversos actores involucrados y falta de coordinación entre el gobierno federal y las autoridades locales.

Tres son las contribuciones más relevantes de este estudio. Primera, llamar la atención sobre la importancia que tiene la instrumentación de las políticas públicas como una etapa diferenciada pero íntimamente

⁶⁰ Graham T. Allison, *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Boston, Little, Brown and Co., 1971.

⁶¹ Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración/FCE, 1998.

ligada a la de su formulación. Segunda, insistir en la necesidad de identificar y tomar en consideración posibles problemas de implementación en el momento mismo de diseñar las políticas.⁶² Tercera, identificar factores institucionales como responsables, al menos parcialmente, del fracaso de algunas políticas públicas.

Al igual que los no institucionales, los enfoques institucionales reconocen la importancia del proceso de elaboración y materialización de las políticas públicas. Sin embargo, existen marcadas diferencias en la manera de abordar el asunto. Mientras que para el primer enfoque las políticas son resultado de decisiones “calculadas” y por tanto despolitizadas,⁶³ para el segundo son producto de intrincadas negociaciones políticas que pueden tener un impacto significativo sobre la deseable racionalidad del proceso.

Por otro lado, los enfoques *institucionales* —a diferencia de los que no lo son— enfatizan el hecho de que tanto el diseño como la instrumentación de las políticas públicas implican, casi como regla general, la interacción de muchos actores institucionales y políticos, así como la construcción de complejas relaciones entre ellos.⁶⁴

No menos relevante que las anteriores, una última diferencia es que los enfoques *institucionales* conceden una gran atención al hecho de que los procesos que se discuten se llevan a cabo dentro de contextos institucionales, por lo general altamente politizados y capaces de moldear e incluso transformar las preferencias con que los actores entran a dichos procesos, como ya se indicó en el apartado dedicado a la toma de decisiones.

Algunas aplicaciones empíricas del enfoque institucional han favorecido el desarrollo de modelos en los que se considera que no solamente las instituciones políticas sino también las organizaciones políticas y las agencias del gobierno pueden disfrutar de una considerable auto-

⁶² Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn, *op. cit.*, p. 5.

⁶³ Bart Kerremans, *op. cit.*, p. 220.

⁶⁴ Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn, *op. cit.*, p. 22.

mía y por tanto de un gran poder político. Esto es particularmente aplicable a aquellas que concentran un conocimiento técnico especializado y a las que cuentan con las “cualidades organizacionales apropiadas”.⁶⁵

La principal implicación no es sólo que agencias gubernamentales pueden jugar —como normalmente sucede— un papel relevante en la hechura de las políticas públicas, sino que la dirección de ciertas políticas y el control en su elaboración puede llegar a ser monopolizado por algunos sectores minoritarios de la burocracia. Este es el caso de la política económica en la mayoría de los países.

Arreglos institucionales y desarrollo económico

A través del establecimiento de reglas, procedimientos y rutinas, las instituciones reducen la ambigüedad, la incertidumbre y el caos en la acción política. Es por ello que la existencia de sistemas políticos altamente institucionalizados ha sido relacionada con la estabilidad política. Pero ¿cuál es el impacto de los arreglos institucionales sobre la economía? La respuesta a esta crucial pregunta dependerá del enfoque teórico que se adopte.

Desde la perspectiva pluralista, se asume que el gobierno democrático favorece el desarrollo económico y que lo opuesto tiene lugar respecto de aquellos gobiernos que no lo son.⁶⁶ La principal razón esgrimida es que las libertades políticas y económicas tuteladas por el primer gobierno favorecen el crecimiento y el desarrollo. Esta concepción (realmente más doctrinal que fundada en evidencia empírica) generó un largo debate.

Hasta la década de los ochenta, los especialistas intentaban explicar por qué el desarrollo económico no ocurría, o se presentaba de manera

⁶⁵ Michel Atkinson y. William D. Coleman, “Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance”, en *Governance*, vol. 5, núm. 2, abril de 1992, p. 162.

⁶⁶ G. William Dick, *op. cit.*

lenta o distorsionada.⁶⁷ Las teorías políticas dominantes a partir de la posguerra suponían que el desarrollo socioeconómico dependía de contar con un adecuado y eficiente aparato administrativo. Así, los esfuerzos se concentraron en su mejoramiento, principalmente en los países en vías de desarrollo. En éstos los resultados fueron no sólo limitados sino institucionalmente perturbadores, lo que fue atribuido a la falta de democracia.

Las más recientes interpretaciones institucionales del desarrollo económico difieren sustancialmente esta concepción. En primer lugar, desplazan la atención del tipo genérico de gobierno a las características específicas del arreglo político-institucional existente, así como del deseable. Segundo, se enfatiza, por tanto, el papel que juega o corresponde jugar no sólo al Estado y a sus componentes, sino al contexto institucional en el proceso de desarrollo.

Sin duda, el impresionante desempeño económico de algunos países asiáticos con gobiernos no democráticos estimuló el análisis institucional. La teoría de la "autonomía implícita" (*embedded autonomy*) propuesta por Peter Evans, por ejemplo, argumenta que el fenómeno es, en gran medida, resultado de la existencia en esos países de burocracias de corte weberiano, de sociedades con una marcada actitud empresarial y de un "feliz matrimonio" entre gobierno e iniciativa privada.⁶⁸

A diferencia del pasado reciente, estudios de caso en estos países sugieren hoy las ventajas de una consensada y bien definida, pero a final de cuentas fuerte, intervención estatal en algunas áreas y procesos económicos.⁶⁹ En los países desarrollados mismos se oyen voces que pugnan por construir mejores instituciones políticas que "moldeen el carácter democrático y la eficiencia del gobierno" y que permitan a los países "sobrevivir y prosperar".⁷⁰

⁶⁷ Richard F. Donner, "Limits of State Strength: Towards an Institutional View of Economic Development", en *World Politics*, vol. 44, abril de 1992, p. 398.

⁶⁸ *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, New Jersey, Princeton University Press, 1995.

⁶⁹ Richard F. Donner, *op. cit.*

⁷⁰ Will Hutton, *The State we're in*, Londres, Vintage, 1996, p. xxviii.

No obstante, las posturas teóricas y prácticas (ahora llamadas neoliberales (que sugieren una gradual “evaporación institucional del Estado” no han todavía declinado, por lo que tendremos necesariamente que esperar para ver si ello eventualmente acontece.⁷¹

Conclusiones

La explicación teórica que de la política que se adopte determinará los tipos de enfoques y modelos disponibles para aproximar y analizar a las instituciones políticas. A lo largo del trabajo, se insistió en la existencia de dos visiones diametralmente opuestas de concebir la conducta política tanto individual como colectiva.

Para la primera, el papel de las instituciones políticas y de los marcos institucionales es modesto, por lo que no debiera distraer la atención de los científicos sociales. El objeto de estudio de la ciencia política, se afirma, deben ser los individuos, su capacidad de agregarse y sus actividades y fines.

De acuerdo con la segunda concepción de la política, los actores políticos nunca operan en el vacío sino en contextos regulados. Por tanto, las instituciones políticas y sus arreglos son importantes no sólo porque determinan el marco donde la política tiene lugar, sino que las reglas del juego que generan pueden afectar la conducta individual y colectiva y, como resultado, los procesos políticos.

Se hace necesario reconocer que esta segunda concepción no ha integrado todavía un cuerpo unificado de pensamiento, y menos una teoría que pueda sostenerse como tal. Tampoco es una crítica coherente a ninguna construcción teórica. El nuevo institucionalismo que se ha tratado de defender aquí proviene de la idea, muy difícil de rebatir con argumentos teóricos o empíricos, de que las instituciones políticas existen simplemente porque tienen un papel que desempeñar.

⁷¹ Peter Evans, “¿El eclipse del Estado?”, en Víctor Alarcón y Héctor Zamitiz (coords.), *op. cit.*, p. 103.

Como se argumentó a lo largo de este trabajo, las instituciones políticas son fenómenos más fácilmente observables que explicables. Este hecho lleva necesariamente a plantear que lo que observamos en el mundo real no siempre es consistente con la forma en que muchas teorías tratan de explicarlo. A pesar de las posibles limitaciones de esa confrontación, todo ejercicio en esa dirección resulta útil porque contribuye a enriquecer nuestro conocimiento de la realidad política.

En el tema que nos ocupó, sin embargo, la aspiración de los científicos sociales continúa siendo, como lo ha sido por siglos, determinar con toda precisión el papel que corresponde jugar a las instituciones políticas. Situación que se hace especialmente urgente en los tiempos presentes, los cuales están caracterizados por cambios políticos sin precedente.

Bibliografía

Aguilar, Luis F. (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Angel Porrúa, colección Antologías de Política Pública, núm. 2, 1996.

Alarcón, Víctor y Zamitiz, Héctor (coords.), "Enfoques contemporáneos en ciencias políticas", *Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, México, 1999.

Aldrich, Howard E., *Organizations and environments*, New Jersey, Prentice-Hall, 1979.

Allison, Graham T., *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, Boston, Little, Brown and Co., 1971.

Almond, Gabriel A., *Una disciplina segmentada: escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE, 1999.

Atkinson, Michel y Coleman, William D., "Policy networks, policy communities and the problems of governance", en *Governance*, vol. 5, núm. 2, abril de 1992, pp. 154-180.

Bellone, Carl J. (ed.), *Organization theory and the new public administration*, Boston, Allyn and Bacon, 1980.

Clark, Cal y Chan, Steve, "The developmental roles of the State: moving beyond the developmental State in conceptualizing Asian political economies", en *Governance*, vol. 7, núm. 4, octubre de 1994, pp. 332-359.

Dick, G. William, "Authoritarian versus nonauthoritarian approaches to economic development", en *Journal of Political Economy*, vol. 82, núm. 8, 1976, pp. 817-827.

Donner, Richard F., "Limits of State strength: towards an institutional view of economic development", en *World Politics*, vol. 44, abril de 1992, pp. 398-431.

Dunleavy, Patrick y O'Leary, Brendan, *Theories of the state: the politics of liberal democracy*, Londres, Macmillan, 1987.

Durkheim, Émile, *On morality and society*, Chicago, University of Chicago Press, 1973.

_____, *Les règles de la méthode sociologique*, París, Presses Universitaires de France, 1950.

Dunleavy, Patrick y Rhodes, R.A.W., "Core executive studies in Britain", en *Public Administration*, vol. 68, primavera de 1990, pp. 3-28.

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1984.

Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

_____, *Política moderna: un estudio sobre la situación de la ciencia política*, Buenos Aires, Amorrortu, 1968.

Evans, Peter, *Embedded autonomy: States and industrial transformation*, New Jersey, Princeton University Press, 1995.

_____, "¿El eclipse del Estado?", en Alarcón, Víctor y Zamitiz, Héctor (coords.), "Enfoques contemporáneos en Ciencias Políticas", México, *Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, 1999.

Hall, Peter H. y Taylor, Rosemary C. R., "La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos", en Alarcón, Víctor y Zamitiz, Héctor

(coords.), "Enfoques contemporáneos en Ciencias Políticas", México, *Revista Conmemorativa del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública*, 1999.

Harmon, Michel M. y Mayer, Richard T., *Teoría de la organización para la administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE, 1999.

Heady, Ferrel, *Public administration: a comparative perspective*, Nueva York, Marcel Dekker, 1991.

Heffron, Florence, *Organization theory and public organizations: the political connection*, New Jersey, Prentice Hall, 1989.

Hogwood, Brian W. y Gunn, Lewis A., *Policy analysis for the real world*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

Hutton, Will, *The State we're in*, Londres, Vintage, 1996.

Jepperson, Ronald, "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo" en Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma del Estado de México/FCE, 1999.

Keman, H. (ed.), *Comparative politics: new directions in theory and method*, Amsterdam, VU University Press, 1993.

Kenis, Patrick y Schneider, Volker, "Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox", en Marin, Bernd y Mayntz, Renate (eds.), *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*, Boulder, Westview, 1991.

Kerremans, Bart, "Do institutions make a difference? Non-Institutionalism, neo-institutionalism, and the logic of common decision-making in the European Union", en *Governance*, vol. 9, núm. 2, abril de 1996, pp. 217-240.

Lieberthal, Kenneth G., "The 'fragmented authoritarianism' model and its limitations", en Lieberthal, Kenneth G. y Lampton, David M. (eds.), *Bureaucracy, politics, and decision making in post-Mao China*, Berkeley, University of California Press, 1992.

Lourau, René, *El análisis institucional*, Buenos Aires, Amorrurto, 1994.

Lukes, Steven, *Individualism*, Oxford, Basil Blackwell, 1973.

March, James G. y Olsen, Johan P., "New institutionalism: organizational factors in political life", en *American Political Science Review*, vol. 78, 1984, pp. 734-749.

_____, *Rediscovering institutions*, Nueva York, The Free Press, 1989.

_____, "Institutional perspectives on political institutions", en *Governance*, vol. 9, núm. 3, julio de 1996, pp. 247-64.

Marsh, David y Rhodes, R.A.W. (eds.), *Policy networks in British government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

Marx, Carlos y Engels, Federico, *Obras escogidas*, 3 vols., Moscú, Progreso, 1974.

McGrew, Anthony G. y Wilson, M.J. (eds.), *Decision making: Approaches and analysis*, Manchester, Manchester University Press, 1982.

Meyer, John y Scott, R.W., *Organizational environments: ritual and rationality*, Beverly Hills, Sage Publications, 1983.

Minogue, Martin, "Theory and practice in public policy and administration", en *Policy and Politics*, vol. 11, núm. 1, enero de 1983, pp. 63-85.

Moon, Chunk-In y Prasad, Rashemi, "Beyond the developmental state: Networks, politics, and institutions", en *Governance*, vol. 7, núm. 4, octubre de 1994, pp. 360-386.

Ortega Riquelme, Juan Manuel, "Sobre el desarrollo de la teoría del neocorporativismo", *Revista Mexicana de Sociología*, Año LIX, núm. 4, octubre-diciembre de 1997, pp. 31-46.

Parsons, Talcott y Shilds, Edward, *Towards a general theory of action*, Cambridge, Harvard University Press, 1951.

Poulantzas, Nicos, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI, 1972.

Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma del Estado de México/FCE, 1999.

Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron, *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración/FCE, 1998.

Price Boase, Joan, "Institutions, institutionalized networks and policy choices: health policy in the US and Canada", en *Governance*, vol. 9, núm. 3, julio de 1996, pp. 287-310.

Ramírez, Juan Miguel, "Neoinstitucionalismo, nuevo paradigma", en Alarcón, Víctor y Zamitiz, Héctor (coords.), *Enfoques contemporáneos en Ciencias Políticas*, México, Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Remmer, Karen, "Democracy and economic crisis: the latin american experience", en *World Politics*, vol. 42, núm. 1, octubre de 1989, pp. 315-335.

Rhodes, R.A.W., "Analysing intergovernmental relations", en *European Journal of Political Research*, vol. 8, núm. 3, septiembre de 1980, pp. 289-322.

_____, "Power-dependence, policy communities and intergovernmental networks", *Essex Papers in Politics and Government*, núm. 30, septiembre de 1985, Essex, Inglaterra, Departamento de Gobierno, Universidad de Essex.

_____, "'Power-dependence' theories of central-local relations: a critical assessment", en Goldsmith, M. (ed.), *New Research in Central-Local Relations*, Aldershot, Gower, 1986.

Rueschemeyer, Dietrich y Evans, Peter B., "The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention", en Evans, Peter, Rueschemeyer, Dietrich y Skocpol, Theda (eds.), *Bringing the state back in*, Nueva York, Cambridge University Press, 1993.

Torres Espinosa, Eduardo, *Bureaucracy and politics in Mexico: the case of the Secretariat of Programming and Budget*, Aldershot, Ashgate, 1999.

Weber, Max, *The theory of social and economic organization*, Nueva York, The Free Press, 1947.

Wright, Maurice, "Policy community, policy network and comparative industrial policies", en *Political Studies*, vol. 36, núm. 4, 1988, pp. 593-612.

LA HISTORIA COMIENZA EN SUMER, UNA HISTORIA DE DIOSSES. TERMINA CON GUERRAS Y DEMONIOS

Lucila Ocaña Jiménez

Resumen

Este ensayo es un homenaje a Samuel Noah Kramer, quien dedicó muchos años de su vida al desciframiento de las tablillas cuneiformes de la primera civilización, la de los sumerios. La obra de Kramer contribuyó a conocer los logros de esta civilización, dejó un valioso material que es poco apreciado fuera de los círculos de los especialistas en el Antiguo Cercano Oriente. Se rescatan sobre todo los mitos sumerios con el fin de difundir y recrear su cosmovisión y los valores que orientaban la vida cotidiana de ese pueblo, a través de los mitos se reconocen aspectos fundamentales de esa cultura. Una reflexión final destaca los aspectos que contribuyeron al fin de su civilización y a la decadencia de su sistema de valores.

Abstract

This essay is a tribute to Samuel Noah Kramer, who devoted his life to decipher the sumerian tablets. His work enabled a better acquaintance with the achievements of such civilization. Except for the small group of ancient middle east specialist, his valuable findings are not widely appreciated.

In this article, upon a selection of sumerian myths, it is possible to understand their world and the values that inspired their everyday life, through these myths important aspects of their culture are identified. It concludes with an outline of the main features that contributed to the decadence of their civilization and their value system.