

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Tesis Licenciatura en Ciencia Política**

**Poder e institucionalización.**  
Una mirada alternativa al institucionalismo

**Gastón Mántaras**  
Tutor: Paulo Ravecca



# Índice

Introducción.....	4
El nuevo institucionalismo.....	4
• El nuevo y los nuevos institucionalismos.....	5
• Lo que queda atrás.....	7
La primera generación.....	9
• Institucionalismo histórico.....	10
• Institucionalismo de la elección racional.....	13
• Institucionalismo sociológico.....	15
La segunda generación.....	19
• Institucionalismo constructivista.....	20
• Institucionalismo discursivo.....	23
• Institucionalismo de redes.....	31
La institucionalización tal cual la conocemos.....	35
• La institucionalización de Huntington.....	35
• Instituciones e institucionalización hoy.....	37
Otra mirada.....	40
• Poder y saber.....	41
• Disciplinamiento e institución del poder.....	42
• Gubernamentalidad: poder y saber <i>en</i> la razón de Estado.....	45
Conclusiones: ¿pérdida de la inocencia? La gubernamentalidad de la institucionalización y la institucionalización como acto (académico) de reproducción del Estado.....	47

# Introducción

Toda investigación supone no solamente decisiones metodológicas sino además, y fundamentalmente, una elección epistemológica de base que hace posible concebir y conceptualizar los fenómenos que se pretenden entender y explicar. Este “*efecto*” *epistemológico de posibilidad*, si se me permite la expresión, enmarca y condiciona cualquier intento de estudio y conceptualización, da cuenta de su parcialidad, sus límites, y los reproduce. Entiendo la base epistemológica de un cuerpo teórico como los “acuerdos” fundamentales a partir de los cuales éste se desarrolla. En este trabajo exploro y problematizo aquellos acuerdos fundamentales en que se sostiene el concepto de “institucionalización” tal cual ha sido desarrollado por el nuevo institucionalismo.

La monografía comienza haciendo referencia al nuevo institucionalismo y su desarrollo. Luego analiza las vertientes teóricas que han reclamado para sí este título y que hoy lo constituyen: el institucionalismo de la elección racional, el institucionalismo sociológico, el institucionalismo histórico, el institucionalismo constructivista, el institucionalismo discursivo y el institucionalismo de redes. Acto seguido estudia la noción de institucionalización propuesta por Huntington y elabora sobre sus limitaciones y sobre su estado actual dentro del institucionalismo. Finalmente, introduce las nociones foucaultianas de “poder” y “gubernamentalidad” con las cuales trataré, en las conclusiones, de hacer una lectura crítica de la institucionalización como concepto.

## El nuevo institucionalismo

“The new institutionalism is an empirically based prejudice, an assertion that what we observe in the world is inconsistent with the ways in which contemporary theories ask us to talk. Like other prejudices in knowledge, it may be wrong-headed or muddle-headed, but it may also be a useful continuation of that gentle confrontation between the wise and the smart that describes much of intellectual history.”<sup>1</sup>

Mucho pareciera acontecer en el institucionalismo de hoy en día. Discusiones y reformulaciones en la academia contemporánea avalan la idea de que un “nuevo

---

<sup>1</sup> March J, Olsen P. 1984. *The New Institutionalism: organizational factors in political life*. En: *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3 Pág. 747

institucionalismo” ha surgido, dejando tras de sí antiguas limitaciones que han sido superadas o simplemente descartadas.

Este nuevo institucionalismo postula algo que se intuye: las instituciones importan y su existencia es condición de la política y del proceso político. A su vez, reasume la premisa de que las instituciones desarrollan elementos de orden y predictibilidad y que éstas:

“(…) fashion, enable, and constrain political actors as they act within a logic of appropriate action. Institutions are carriers of identities and roles and they are markers of a polity’s character, history, and visions. They provide bonds that tie citizens together in spite of the many things that divide them. They also impact institutional change, and create elements of ‘historical inefficiency’”.<sup>2</sup>

El nuevo institucionalismo asume la relativa autonomía e independencia de las instituciones y de los efectos de su acción, y la importancia de su capacidad de organizarla y mediatizarla. A su vez, toma en cuenta la manera en que las reglas, normas y procedimientos institucionalizados impactan sobre la conducta y la acción política.

### **El nuevo y los nuevos institucionalismos**

El papel y la influencia de las instituciones varía de acuerdo a cuál de las vertientes del nuevo institucionalismo se trate: la varianza va desde el enfoque de la elección racional donde las instituciones encarnan las normas y reglas que condicionan el juego político y las preferencias de los actores, pasando por el institucionalismo histórico y la importancia de su *path dependence*, hasta el institucionalismo sociológico donde las instituciones constituyen “marcos” cognitivos y redes simbólicas a partir de las cuales los actores estructuran la realidad. Estos diversos tipos de institucionalismo, articulan y conceptualizan de diferente manera

1. la naturaleza de las instituciones en tanto set organizado dentro del cual la mayoría de los actores políticos actúan,
2. los procesos que traducen reglas y estructuras en hechos políticos y,

---

<sup>2</sup> March J, Olsen P. 2006. *Elaborating the “New Institutionalism.”* En: The Oxford Handbook of Political Institutions. ed. RAW Rhodes, S Binder, B Rockman. Oxford Univ. Press. Pág. 4-5

3. los procesos que traducen la conducta humana en estructuras y que establecen, transforman o eliminan instituciones.<sup>3</sup>

La cuestión es que si bien se considera como un hecho la existencia de un nuevo institucionalismo, lo que se pone en tela de juicio -desde sí mismo- es que éste sea realmente “uno” solo. Sus vertientes reclaman para sí el título de “nuevo institucionalismo” y aunque comparten elementos fundamentales albergan serias discrepancias. Más allá de las coincidencias que los vinculan, es un hecho que desde el artículo publicado por March y Olsen<sup>4</sup> en 1984 hasta el día de hoy, la evolución del nuevo institucionalismo entre estas tres vertientes se ha dado en paralelo. Cuando hablamos de “nuevo institucionalismo” hablamos de más de uno, tres por lo menos, más otros tres de reciente desarrollo<sup>5</sup>. A decir de Immergut<sup>6</sup>, vemos un núcleo teórico compartido del cual se desprenden vertientes cuyos postulados son en algunos casos complementarios o contradictorios, pero que más allá de eso constituyen lo que llamamos el “nuevo institucionalismo.”

En el “Oxford Handbook of Political Institutions”, March y Olsen entienden que el *Institucionalismo*:

“(…) as that term, is used here, connotes a general approach to the study of political institutions, a set of theoretical ideas and hypotheses concerning the relations between institutional characteristics and political agency, performance and change. Institutionalism emphasizes the endogenous nature and social construction of political institutions. Institutions are not simply equilibrium contracts among self-seeking, calculating individual actors or arenas for contending social forces. They are collections of structures, rules, and standard operating procedures that have a partly autonomous role in political life.”<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> March J, Olsen P. 1984. *The New Institutionalism: organizational factors in political life*. En: The American Political Science Review, Vol. 78, No. 3

<sup>5</sup> Calificaré de nuevos institucionalismos “de primera generación” o de “viejos” nuevos institucionalismos (Schmidt, V. 2008. *Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse*. En: Annual Review of Political Science. No. 11.) al institucionalismo de la elección racional, al sociológico y al histórico, y de nuevos institucionalismos de “segunda generación” al institucionalismo constructivista, al discursivo y al de redes. Esta distinción pretende ser cronológica más allá de las relaciones conceptuales que estos grupos mantengan entre sí, sean de “descendencia” (institucionalismo constructivista-institucionalismo histórico) o de complementariedad (institucionalismo discursivo-histórico, sociológico, y de la elección racional).

<sup>6</sup> Immergut E. 1998. *The theoretical core of the new institutionalism*. En: Politics & Society, Vol. 26 No 1. Sage Publications.

<sup>7</sup> March J, Olsen P. 2006. *Elaborating the “New Institutionalism.”* En: The Oxford Handbook of Political Institutions. Ed. RAW Rhodes, S Binder, B Rockman. Oxford Univ. Press. Pág. 4

## Lo que queda atrás

Estos *nuevos institucionalismos* apuntan a un set de problemas comunes y se erigen como respuesta al predominio “behaviorista” de la ciencia política de los 60s y 70s en la academia norteamericana. Rechazan la relación de igualdad entre conducta y preferencias ya que entienden que la acción/conducta de los actores no puede ser la manifestación idéntica de sus preferencias pues el contexto y el marco institucional dentro del cual se encuentra el actor afectan sus decisiones, acciones, conductas y resultados. La acción no sería ‘pura’, sino institucionalmente “mediatizada”, y *es precisamente la conceptualización de dicha mediatización lo que varía de acuerdo al enfoque adoptado*. En este punto básico, la postura que, por ejemplo, adopta el institucionalismo sociológico no es la misma que la adoptada por el institucionalismo de la elección racional<sup>8</sup>.

Más allá de eso, el nuevo institucionalismo coincide, sin excepción entre sus corrientes, en criticar las visiones contextualista, reduccionista, instrumentalista, utilitarista y funcionalista de la política.

En primer lugar, critica la visión *contextualista* en que la política se encuentra subordinada a fuerzas exógenas y no constituye un ámbito diferenciado de interacciones. En dicha perspectiva la política es subordinada a categorías como “clase”, “etnia”, “lenguaje”, “cultura”, “geografía”, “ideología”, “religión”, etc. quedando reducida a un epifenómeno, a un “espejo” de un contexto determinado y por tanto no se la toma como un elemento necesario para entender lo que sucede en una sociedad. El nuevo institucionalismo, por el contrario, concibe lo político como una esfera *aparte* de la sociedad civil y no como un mero reflejo de ella.

En segundo lugar, el nuevo institucionalismo rechaza la concepción de la política en tanto macro-agregación de la acción de los individuos. En esta visión “*reduccionista*”, un sistema político consiste en un determinado grupo de actores elementales cuya conducta se puede ver como calculada, consciente y flexible, o como inconsciente, habitual y rígida, pero en cualquiera de estos casos las preferencias de los actores son pensadas como *exógenas* al sistema político y dependen de su posición social y económica. A su vez, se entiende que los *outcomes* políticos a nivel colectivo dependen de las intrincadas interacciones entre los actores individuales y que la conducta de las organizaciones es consecuencia del “acoplamiento” de las decisiones hechas por individuos y subunidades, cada uno de estos actuando en base a sus

---

<sup>8</sup> Ravecca, P. *Two Analytical Contributions of the New Institutionalism(s)*. Paper de doctorado.

expectativas y preferencias manifiestas en cada uno de sus niveles. Se toma en cuenta las consecuencias *macro* de la acción a nivel *micro*, y se piensa las instituciones como “espacios vacíos” ocupados por actores individuales y colectivos.<sup>9</sup>

En tercer lugar, el nuevo institucionalismo critica la visión *instrumentalista* de la política en donde ésta es reducida a un simple espacio de *policy-making* o de distribución de recursos. En dicha perspectiva, la política es un “instrumento”, un medio a través del cual lograr ciertos fines. Lo que prima son los resultados, y toda realización “simbólica” que la práctica política presupone, la cual hace a la interpretación de la realidad, a la generación de identidades políticas y a la estructuración de significados y objetivos, resulta ignorada. De esta manera la política se “desustancializa” y se la pasa a entender como una mera gestión, perdiendo así su potencial creador, vinculante y generador de identidades.

En cuarto lugar, el nuevo institucionalismo critica la visión *utilitarista* en donde la acción política es el resultado del cálculo egoísta de un *homo economicus* que busca maximizar beneficios y reducir costos. Esta mirada asume que las preferencias son estables, por lo que se entiende que las preferencias actuales de un actor son predictores claros de otras que podría desarrollar en el futuro. Además, éstas son *precisas/definidas* -no ambiguas- y consistentes, y claramente reconocibles desde un primer golpe de vista. Son exógenas, por lo que cualquiera sea el proceso que las genera, sería anterior a la elección e independiente del mecanismo por el cual ésta última se realiza.

Por último, el nuevo institucionalismo critica la visión *funcionalista* de las instituciones y los modelos standard de equilibrio que suponen que éstas se estructuran como un “equilibrio contextual” funcional al sistema. En el enfoque neo-institucionalista la historia es ineficiente y se reivindica la importancia del *path* histórico de cada institución.<sup>10</sup>

Sin pasar por alto la importancia que tiene el contexto social para la política ni los motivos individuales de la acción, el punto de vista neo-institucionalista reclama más autonomía para las instituciones políticas. Por ejemplo, considera que el Estado no es condicionado solamente por la sociedad, sino que ésta también es condicionada por el primero; que el sistema democrático no depende solamente de las condiciones económico-sociales sino también del diseño institucional; y que las burocracias, los comités, la Corte de Justicia, etc. no son solo espacios de conflicto entre intereses sociales, sino que

<sup>9</sup> Ravecca, P. *Two Analytical Contributions of the New Institutionalism(s)*. Paper de doctorado.

<sup>10</sup> March J, Olsen P. 2006. *Elaborating the “New Institutionalism.”* En: The Oxford Handbook of Political Institutions. Ed. RAW Rhodes, S Binder, B Rockman. Oxford Univ. Press.



también son procedimientos y estructuras que definen y defienden ciertos intereses. Se supone su coherencia y autonomía, se las considera como *decision makers*<sup>11</sup> Y por lo tanto

“They are political actors in their own right.”<sup>12</sup>

Sin autonomía, las instituciones serían meros reflejos de la sociedad:

“The claim of autonomy is necessary to establish that political institutions are more than simple mirrors of social forces.”<sup>13</sup>

Es éste último, el *insight* teórico quizá definitorio del neo-institucionalismo. ¿Pero qué es lo que lo separa en distintas escuelas? A continuación exploro las vertientes teóricas más importantes del nuevo institucionalismo (el institucionalismo de la elección racional, el institucionalismo histórico y el institucionalismo sociológico) y elaboro sobre sus diferencias.

## La primera “generación”

Hoy el nuevo institucionalismo tiene más de veinte años, y en este tiempo el desarrollo teórico e investigativo que ha producido es significativo. El análisis institucional ya tiene un “pedigree”<sup>14</sup> en la política comparada y ha sido muy importante para entender el rol de las instituciones en la vida política. En este contexto de crecimiento y de “éxito” la literatura neo-institucionalista reciente ha debatido en torno a la homogeneidad y consistencia interna de esta corriente y, como vimos más arriba, hoy es común referirse a tres *nuevos institucionalismos*.

Varios autores, como Hall, Taylor, Immergut, March y Olsen, consideran que el desarrollo neo-institucionalista ha sido heterogéneo, contradictorio y complementario. Heterogeneidad, contradictoriedad y complementariedad son propias de la interrelación

---

<sup>11</sup> March J, Olsen P. 1984. *The New Institutionalism: organizational factors in political life*. En: The American Political Science Review, Vol. 78, No. 3

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> March J, Olsen P. 1984. *The New Institutionalism: organizational factors in political life*. En: The American Political Science Review, Vol. 78, No. 3. Pág. 739

<sup>14</sup> Thelen K. 1999. *Historical institutionalism in comparative politics*. En: Annual Review of Political Science. No. 2. Pág: 369- 370.

entre sus tres vertientes, que más allá de que en algún momento reclamaron para sí el título de “el nuevo institucionalismo”, son nuevos institucionalismos que *no conforman el nuevo institucionalismo* en su totalidad.

Como señalé arriba estos enfoques se desarrollaron en oposición al behaviorismo predominante de los 60s y 70s buscando dilucidar el papel que jugaban las instituciones en la determinación del producto social y político. En este común afán, sin embargo, pintan mundos políticos muy diferentes<sup>15</sup>.

En base a esta heterogeneidad innata se aboga por una integración entre estos cuerpos teóricos. Así, Hall y Taylor reflexionan:

“Given the similarity in their interests, it is paradoxical that these three schools of thought developed quite independently of each other, at least judging from the paucity of cross-references in the literature. Until recently, there has been little interchange among them (...)”<sup>16</sup>.

A continuación pasaré a describir las particularidades de cada uno de estos nuevos institucionalismos y luego haré referencia a las coincidencias que existen entre ellos.

### **Institucionalismo histórico**

Según Hall y Taylor, el institucionalismo histórico nació en parte como una respuesta a las “group theories” y al estructural-funcionalismo norteamericano. Si bien utiliza varias de sus herramientas su intención es ir más allá. Por ejemplo, de las primeras se acepta que el conflicto entre grupos por un set de recursos escasos reside en el corazón mismo de la política, y su pretensión es entender qué procesos hacen distintivos los *political outcomes* locales y las desigualdades que los constituyen. Se busca entender de qué manera la organización institucional de la política y la economía estructuran el conflicto y cómo esta estructuración privilegia ciertos intereses en detrimento de otros. La idea no es solamente mostrar que las instituciones “importan”, sino también “cómo” importan.

Por otro lado, del estructural-funcionalismo se toma la idea de concebir la política como un todo de partes interactuantes, pero sin asumir la “funcionalidad” de la conducta humana al sistema. No se concibe la funcionalidad de la acción –de los individuos

---

<sup>15</sup> Hall P, Taylor R. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIFG Discussion paper 96/6.

<sup>16</sup> Hall P, Taylor R. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIFG Discussion paper 96/6. Pág. 5

y subgrupos- como estructurante del sistema. En cambio, se ve la organización institucional de la política y la economía como el principal factor que estructura la conducta colectiva y que genera los diferentes *outcomes*. El institucionalismo histórico es más “estructuralista” que “funcionalista”.

Las instituciones se definen de una manera bastante amplia: como los procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones que se encuentran, y que conforman, la “estructura política” o la “economía política” de cierta sociedad.<sup>17</sup> Éstas pueden ir desde las leyes o procedimientos burocráticos, hasta reglamentos sindicales. Según Hall y Taylor, se asocia la idea de “institución” con la de “organización” y las reglas o convenciones promulgadas por las organizaciones formales.

Cuatro elementos distinguen esta vertiente neo-institucionalista del resto: en primer lugar, la “amplitud” con la que se conceptualiza la relación entre la conducta individual y las instituciones. En segundo lugar, el énfasis que se hace en las asimetrías de poder presentes en el desarrollo y en el funcionamiento institucional. Tercero, la relevancia que se le da para el desarrollo institucional al *path dependence* y sus consecuencias inesperadas. Y por último, la integración que hace en el análisis institucional de factores no-institucionales como las “ideas”.

Hall y Taylor señalan que a la hora de responder la pregunta de cómo las instituciones afectan la conducta de los individuos, el nuevo institucionalismo asume dos tipos de enfoque, el *calculus approach* (enfoque del cálculo) y el *cultural approach* (enfoque cultural). Estos responden con ciertos matices las cuestiones de cómo se comportan los actores, qué hacen las instituciones, y por qué las instituciones permanecen a lo largo del tiempo.

Según los autores, quien adopte el *calculus approach* respondería a la primera de las cuestiones tomando en cuenta aquellos aspectos de la conducta humana basados en un cálculo estratégico y en una lógica instrumental. En base a una escala de preferencias, se asume que los individuos buscan lograr la mayor cantidad de metas posibles, para lo cual se comportan estratégicamente. Por lo general se asume que las preferencias del actor son exógenas al análisis institucional; es decir, se considera que las instituciones no juegan ningún papel en su generación y ordenamiento. Estas son ajenas al sistema institucional -se generan en otros espacios, por ejemplo la socialización- el cual

---

<sup>17</sup> Hall P, Taylor R. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIFG Discussion paper 96/6.

constituye un set de reglas que condicionan la acción calculada de los actores que buscan satisfacerlas.

La conducta de los actores varía de acuerdo al grado de certidumbre que ofrecen las instituciones ante su comportamiento y el de otros actores. Los marcos institucionales ofrecen información relevante a la hora de comportarse, por ejemplo que la deserción es castigada. La cuestión es que afectan la conducta del actor debido a que alteran las expectativas que éste tiene acerca de la acción de los demás y de sus respuestas. La interacción estratégica es fundamental en este tipo de análisis.

Por otro lado, Hall y Taylor señalan que el *cultural approach* no negaría que la conducta se desarrolle estratégicamente, pero estaría ligada a la “concepción” del mundo que tenga el actor, a su visión de “cómo son las cosas”. Este enfoque se concentra en cómo los actores se vuelcan hacia “rutinas” establecidas o patrones establecidos de comportamiento para alcanzar sus propósitos. En el *cultural approach* el individuo no es un “maximizador” de utilidad, sino que es un actor que busca satisfacer sus necesidades. A la hora de optar por un curso de acción, la elección estaría basada en la interpretación de una situación y no en un cálculo instrumental puro.

Las instituciones establecen una especie de “formato” moral y cognoscitivo a través del cual el actor puede “interpretar” y actuar. El individuo se encuentra atravesado por las instituciones, compuestas de símbolos, códigos y rutinas que le permiten concebir una situación, concebirse a sí mismo y pensarse a sí mismo como parte de ella:

“Not only do institutions provide strategically-useful information, they also affect the very identities, self-images and preferences of the actors.”<sup>18</sup>

Hall y Taylor agregan que estos enfoques también proveen diferentes respuestas a la cuestión de por qué las instituciones permanecen en el tiempo. Según el *calculus approach*, las instituciones persisten debido a que encarnan algo así como un “equilibrio” de Nash<sup>19</sup> y los individuos adherirían a los patrones que establecen ya que la “desviación” sería más costosa que la adhesión. Por otro lado, desde el *cultural approach* la persistencia institucional obedece a que muchas de las convenciones, normas y rutinas

---

<sup>18</sup> Hall P, Taylor R. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIFG Discussion paper 96/6. Pág. 8.

<sup>19</sup> Un “equilibrio de Nash” es una situación de juego que se genera en la interacción de dos o más actores que buscan maximizar sus beneficios, donde cada jugador hace su mejor movimiento de acuerdo a los movimientos de los demás jugadores a sabiendas que si estos no cambian de posición no gana nada con cambiar la suya. De ello resulta una especie de “equilibrio sub-óptimo” donde ninguno pierde pero donde el beneficio obtenido por cada actor es menor al de su posición ideal.

que las componen no pueden llegar a ser objetos de elección y decisión de los individuos. Las instituciones tejen una realidad que se da por sentada, que es “lo que es”, y además de condicionar la acción de los actores articulan las propias decisiones de reforma institucional que estos pudieran llegar a tener. Por ende, cualquier intento de reforma sería ‘institucional’.

Según Hall y Taylor, los institucionalistas históricos son “eccléticos” puesto que en sus investigaciones utilizan estos dos enfoques para especificar la relación entre acción e instituciones.

El peso que tiene el poder y las relaciones asimétricas que establece, es otro de los elementos propios de un análisis institucionalista-histórico. Aquí, la atención se dirige a cómo las instituciones realizan su inequitativa distribución. En sus escenarios no veríamos individuos libres que establecen “contratos”, sino que se muestra un mundo donde las instituciones reproducen una desproporcionalidad en el poder que se traduce en el tipo de acceso que los actores obtienen al proceso de toma de decisiones.

Así como en el caso de las relaciones de poder, la visión que tiene este nuevo institucionalismo del desarrollo histórico es muy particular. Se concibe una causalidad social que es *path dependent*, es decir, que está contextualmente condicionada por la “senda” histórica transitada hasta el presente de la acción, y se opone a la idea de que una misma conjunción de fuerzas podría obtener los mismos resultados no importa cuál sea su contexto histórico.

Hall y Taylor señalan que si bien se busca llamar la atención acerca del papel jugado por las instituciones en la vida política, éstas no son consideradas la única fuerza causal en la política. Por lo general se busca ubicarlas en una cadena de causalidad que habitualmente incluye factores socioeconómicos y el desarrollo y difusión de nuevas “ideas”. En este sentido, el institucionalismo histórico construye una realidad mucho más compleja que lo que podría hacer el enfoque de la elección racional, como veremos a continuación.

### **Institucionalismo de la elección racional**

De forma paralela al desarrollo del institucionalismo histórico, aparece el institucionalismo de la elección racional o *rational choice institutionalism*. En un principio, se dedicaba a estudiar las conductas legislativas y según Hall y Taylor su desarrollo se inspira en la observación de cierta paradoja que supone que si los postulados básicos de la elección racional fueran correctos, sería muy difícil asegurar *mayorías estables* en el

Congreso de los EE.UU, donde los múltiples órdenes de preferencia de los legisladores y la multidimensionalidad de los asuntos a tratar harían que se pasase rápidamente de una ley a otra a medida que éstas fueran vetadas por mayorías efímeras y circunstanciales. A pesar de ello, el Congreso de los EE.UU por lo general mostraba una clara estabilidad en cuanto a la aprobación de leyes, y los analistas afines a la elección racional se empezaron a preguntar acerca de cómo se podía explicar esta paradoja. En busca de respuestas acudieron a las instituciones.

Se avizoraba que las mayorías se podían alcanzar debido a la manera en que las reglas, los procedimientos y los Comités del Congreso estructuraban la elección y la información que se disponía para sus miembros (se desarrolla cierto control de agenda, se asignan jurisdicciones sobre *key issues*, etc.). Las instituciones reducirían los costos de transacción a la hora de realizar acuerdos, como también harían más redituable para los legisladores asumir una postura legislativa más estable. En fin, según los autores, los marcos institucionales resuelven muchos de los dilemas de acción colectiva con los que habitualmente se enfrentan las legislaturas.

El institucionalismo de la elección racional no se ha reducido a estudiar comportamientos legislativos, sino que también se ha implementado en estudios *cross-national* y en relaciones internacionales. Dentro de este enfoque existen cuatro elementos que son característicos:

1. En cuanto a la conducta de los actores, se asume que tienen un set fijo de preferencias que en base a un comportamiento instrumental y a una lógica estratégica buscan constantemente ser maximizadas.
2. Conciben la política como una serie de dilemas de acción colectiva.
3. Resaltan la importancia de la interacción estratégica en la producción política. La conducta de los actores se rige por un cálculo estratégico y no por un espíritu histórico impersonal, y este cálculo está condicionado por la expectativa de cómo se comportarán los demás. Las instituciones estructuran estas interacciones alterando rango y secuencia de las alternativas en la agenda, o a través de mecanismos reductores de la incertidumbre acerca de la conducta de los demás y así fomentar el intercambio y el cálculo estratégico y generando posibles *social outcomes* beneficiosos.
4. La existencia de una institución obedece al valor que ésta tiene para los actores que son afectados por ella. Este valor es entendido en términos de “ganancias” obtenidas a través de la cooperación, por lo que si una formación institucional se mantiene a través del tiempo es porque genera más beneficios que otras.

La manera en que se organiza la institución, obedece a su vez a esta lógica maximizadora, que busca reducir en lo posible los costos de influencia, de transacción, y de producción.

Según Shepsle<sup>20</sup>, el institucionalismo de la elección racional distingue entre las instituciones “estructuradas” y las instituciones “desestructuradas”. Las primeras serían aquellas que han permanecido “firmemente” a lo largo de cierto periodo de tiempo y cuyas estructuras pueden ser comparadas a través de los sets institucionales, por ejemplo el Congreso, la Corte de Justicia, etc. En cambio, si bien las segundas se pueden describir como “prácticas” y reconocerse por los patrones de conducta que inducen, son instituciones menos estructuradas y por tanto más amorfas e ‘implícitas’ como informales o de cooperación. Shepsle por ejemplo se refiere a la “*Senatorial courtesy*” existente en el Congreso de los EEUU, una norma que brindaba a los senadores la capacidad de veto en temas judiciales, cuando de su Estado se trataba.

### **Institucionalismo sociológico**

Mientras estos institucionalismos se desarrollaban en la ciencia política, la sociología fue desarrollando el suyo propio. Lo que llamamos “institucionalismo sociológico” nació dentro de la teoría de las organizaciones, cuando por los años 70 se empezó a cuestionar la división tradicional entre partes del todo social que eran entendidas como el reflejo de una racionalidad “medios-fines” (asociadas con ciertas formas de organización burocráticas) y aquellas partes que eran asociadas a prácticas “culturales”.

Según Hall y Taylor<sup>21</sup>, desde Weber los sociólogos tienden a ver las estructuras burocráticas que dominan el paisaje, sean de gobierno, privadas, educativas, civiles, etc. como el producto de un esfuerzo constante en pos de alcanzar estructuras cada vez más eficientes que estén a la altura de las necesidades de la sociedad moderna. Se señalaba que las similitudes desarrolladas por las diferentes estructuras obedecían a la racionalidad y eficiencia inherentes al desarrollo exitoso de dichas tareas, mientras que aquellos elementos pertenecientes a la cultura, sus formas y formaciones eran “harina de otro costal”.

---

<sup>20</sup> Shepsle, K. 2006. *Rational Choice Institutionalism*. En: The Oxford Handbook of Political Institutions. Ed. RAW Rhodes, S Binder, B Rockman. Oxford Univ. Press.

<sup>21</sup> Hall P, Taylor R. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIFG Discussion paper 96/6.

Por el contrario, los institucionalistas empezaron a argumentar que muchas formas y procesos institucionales no se adoptaron porque fueran los más eficientes para desarrollar cierta tarea en base a una “racionalidad trascendente”, o de eficiencia, sino que tales procesos constituyen prácticas culturalmente específicas. Éstas, señalan, son afines a mitos y ceremonias, y son elaboradas y asimiladas en estructuras por las sociedades como resultado de la transmisión cultural de una práctica; o de una práctica cultural.

El institucionalismo sociológico se enfoca en una cuestión poco común en el nuevo institucionalismo, que es la de entender por qué las organizaciones adoptan ciertos procedimientos, símbolos y *formatos* institucionales, y cómo estas prácticas se distribuyen entre campos organizacionales o a nivel de los países. A modo de ejemplo, Hall y Taylor se refieren a que en esta corriente se estudiarían las similitudes que muestran prácticas y formatos organizacionales entre los Ministerios de Educación en el mundo, más allá de las diferencias existentes entre condiciones locales; o entre empresas del sector industrial sin importar el producto que manufacturen.

Señalan que el institucionalismo sociológico consta de tres elementos fundamentales.

Primero, tiende a definir las “instituciones” de una manera mucho más amplia que la ciencia política, ya que incluye no sólo reglas formales, procedimientos o normas, sino que también incorpora sistemas simbólicos, marcos cognitivos, códigos y marcos morales que establecen los “límites” de significado que guían, y dentro de los cuales se desarrolla la acción humana. Esta “definición” rompe con la separación clásica entre instituciones y cultura. En el nuevo institucionalismo sociológico instituciones y cultura se superponen. Esta superposición conllevaría:

- Un desafío a la “separación” utilizada por la ciencia política que distingue explicaciones “institucionales”, basadas en la estructura organizacional, de explicaciones “culturales” que entienden la cultura como valores y conductas compartidas.
- Que esta vertiente supone una redefinición de las ideas de “cultura” y de “institución”. Por tanto, supone un “giro cognitivo” dentro de la sociología que se aparta de las formulaciones que asocian cultura solamente con actitudes afectivas o valores, para trasladarse a una concepción de la cultura como una red de rutinas, símbolos y códigos que constituyen el marco dentro del cual la acción humana se desarrolla.



Segundo. Este “nuevo institucionalismo” concibe la relación entre instituciones y acción individual de una forma particular, y bastante próxima al *cultural approach* visto anteriormente, aunque con algunas particularidades.

En una línea de análisis sociológico más antigua, se entendía que los individuos eran socializados en ciertas prácticas y roles institucionales y que así interiorizaban esta serie de normas de conducta. Según los autores, era una visión más “normativista” de cómo las instituciones afectan el comportamiento de los actores. En cambio, el institucionalismo sociológico hace referencia a la *dimensión cognitiva* del impacto institucional, es decir, hace hincapié en la manera en cómo las instituciones constituyen la conducta humana a través del aporte de los marcos cognitivos indispensables para la acción, su significado y su significación. Son indispensables puesto que sin ellos la acción humana no podría ser interpretada puesto que carecería de significación, lo que la haría imposible. En este institucionalismo existe una relación de realidad e institución, la realidad como algo institucional.

Las instituciones no solo afectarían la conducta estableciendo lo que se puede y lo que no se puede hacer, sino también haciendo posible que uno se pueda pensar a sí mismo en determinado contexto siguiendo determinado curso de acción. No sólo ofrecen marcos que estructuran el orden de preferencias del actor sino que también constituyen estas mismas.

“In many cases, institutions are said to provide the very terms through which meaning is assigned in social life. It follows that institutions do not simply affect the strategic calculations of individuals, as rational choice institutionalists contend, but also their most basic preferences and very identity. The self-images and identities of social actors are said to be constituted from the institutional forms, images and signs provided by social life.”<sup>22</sup>

Se rescata el carácter “interactivo” y “constituyente” que tiene la relación entre las instituciones y la acción individual. “Acción”, “acción social” y “acción institucional” serían sinónimas ya que cuando actúan de acuerdo a lo que la convención social establece –esto es, institucionalmente- los individuos se constituyen a sí mismos como *actores sociales* dado que sus conductas encarnan un significado social que a su vez refuerza la convención que reproducen en la acción. Ésta está firmemente relacionada con la “interpretación”, que es su condición de posibilidad dado que la capacidad de actuar

---

<sup>22</sup> Hall P, Taylor R. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIFG Discussion paper 96/6. Pág. 15

del individuo reside en la interpretación del significado que las instituciones hacen posible. Cuando un individuo está frente a una situación debe ser capaz de discernir y de responder ante ella, para lo cual los “marcos” implícitos en el mundo institucional le brindan los medios necesarios. Es gracias a la estructura simbólico-institucional -y a través de ella- que el individuo ante determinadas situaciones puede concebir y elaborar ciertos cursos de acción.

Hall y Taylor especifican que nada de esto supone que el individuo no sea “racional” ni que no busque maximizar su beneficio, pero sí que eso que se pudiera interpretar como “acción racional” es en sí mismo un *constructo social*. Señalan que mientras que el enfoque de la elección racional supone un mundo donde los individuos y las organizaciones buscan maximizar su bienestar material, desde el institucionalismo sociológico se supone otro donde los individuos y las organizaciones buscan expresar su identidad socialmente, a través de elementos sociales reconocidos.

Tercero y último. Los neo-institucionalistas en sociología tienen un acercamiento particular a la cuestión de cómo las prácticas institucionales se originan y cambian. A diferencia del enfoque de la elección racional que sostiene que el desarrollo de una institución sigue criterios de eficiencia, en este enfoque se argumenta que cuando las instituciones desarrollan nuevas prácticas no lo hacen porque éstas las hagan más eficientes, sino porque suponen la legitimación de la institución o de sus integrantes. Si bien las nuevas prácticas adoptadas pueden ser disfuncionales a la hora de alcanzar los fines establecidos, las instituciones adoptarían formas específicas que se suponen parte -por ende conocidas, respaldadas y legítimas- del contexto cultural.

Por ejemplo, Hall y Taylor mencionan a modo de ejemplo ciertas políticas de inmigración adoptadas por varios estados norteamericanos, que según dicen no se buscaron porque fueran más funcionales a los estados, sino porque se situaban en una visión predominante a nivel internacional acerca de los Derechos Humanos que las hacía mucho más apropiadas que otras.

Para poder culminar el perfil de este enfoque es necesario hacer una pequeña digresión.

Habíamos dicho que el institucionalismo histórico utilizaba por igual el *calculus* y el *cultural approach*, y si bien cada uno de ellos es muy útil, el eclecticismo generado tiene sus costos. Tanto así que a la hora de considerar la relación institución-conducta ha prestado menos atención que sus pares al desarrollo de un sofisticado conocimiento de cómo, exactamente, las instituciones afectan la conducta, y del desarrollo y compo-

ción de las cadenas causales de aquellas conductas que pretenden explicar. También hicimos referencia a que el institucionalismo de la elección racional tiene una concepción de la relación entre conducta e institución más precisa y generalizable. Sin embargo, se le critica que los microfundamentos de la conducta se basan en una mirada muy simplista de la acción y la motivación humana que deja de lado dimensiones muy importantes. Sus defensores sostienen que la validez de esta teoría reside en la predictibilidad que tienen sus modelos. A su vez, se rescata la importancia que tiene para entender la acción política los flujos de información y la incertidumbre de los actores. Sostienen que los *outcomes* políticos no se derivan de las grandes variables estructurales como el nivel de desarrollo socioeconómico, sino de la interacción estratégica entre los actores y se toma muy en cuenta cómo puede la intencionalidad humana alterar los resultados políticos.

El punto es que sin embargo existen dimensiones entre las instituciones y la acción humana que la lógica instrumental y los modelos de elección racional no podrían explicar.

Según Hall y Taylor, aquí es donde el institucionalismo sociológico quedaría mejor parado. Por un lado, porque se concentra en la manera en que las instituciones afectan las preferencias o identidades subyacentes de los actores, la cual el enfoque de la elección racional considera como “dada”. Por el otro, las estrategias que tiene para elegir un actor altamente “instrumental” son parte de repertorios culturales específicos; o sea, no cualquiera. Aquí queda claro cómo el ambiente institucional afecta y constituye la formación misma de preferencias del actor.

“There is some sense in which the sociologists capture aspects of institutional impact that may be the indispensable antecedents to instrumental action.”<sup>23</sup>

## La segunda generación

A continuación presento los nuevos institucionalismos que llamo de “segunda generación”: el “institucionalismo constructivista”, el “institucionalismo discursivo” y el “institucionalismo de redes”. Además, hago referencia a sus características, a cómo entienden el cambio institucional y a qué relacionamiento mantienen con los otros institucionalismos.

---

<sup>23</sup> Hall P, Taylor R. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIFG Discussion paper 96/6. Pág. 19

## **Institucionalismo constructivista**

Ante un escenario de creciente producción neo-institucionalista, Colin Hay<sup>24</sup> señala que ninguno de los autores –Peters, Hall, Taylor, March, Olsen, etc.- han hecho referencia al “constructivismo” como herramienta teórica, y mucho menos a una alternativa constructivista dentro del nuevo institucionalismo. Él pretende hacerlo, y se refiere al “institucionalismo constructivista” como la incorporación más reciente a las filas neo-institucionalistas.

Este surge como una crítica a las vertientes fundamentales del nuevo institucionalismo y en particular a una de ellas -de la que se escinde-, el institucionalismo histórico. La mira se ubica en el equilibrio institucional que suponen el enfoque de la elección racional y el institucionalismo sociológico, y sobre la incapacidad del institucionalismo histórico de explicar las lógicas de cambio en instituciones ya establecidas; lógicas que califica de “post-formativas”. Es decir, si bien el institucionalismo histórico no omite el cambio institucional, lo incorpora de una manera que los “constructivistas” critican. De acuerdo a Hay, el institucionalismo histórico, el de la elección racional y el sociológico se ocupan más de cómo se generan y desarrollan las instituciones que del cambio post-formativo de instituciones ya “constituidas/generadas”. A la vez, entienden el cambio institucional o como una consecuencia, una reacción imprevista del *path* transitado, o como el producto de un shock exógeno como una guerra o una revolución.

“Traditional varieties of institutionalism, it seems, are incapable of offering its own (i.e. endogenous) accounts of the determinants of the dramatic institutional changes, or “punctuated equilibria” (Krasner 1984), to which *invariably* points.”<sup>25</sup>

Hay, hace referencia a la estrecha vinculación que tiene esta corriente con el institucionalismo histórico y descarta, en base a recientes cambios que se han dado a la interna de esta última, su integración a ella. Su crítica y escisión es ontológica. La crítica al institucionalismo histórico abarca a la elección racional y al institucionalismo

---

<sup>24</sup> Hay C. 2006. *Constructivist institutionalism*. En: The Oxford Handbook of Political Institutions, ed. RAW Rhodes, S Binder, B Rockman, Oxford Univ. Press.

Hay C. 2011. *Ideas and the construction of interests*. En: Ideas and politics in social science research, ed. D Béland, R Cox, Oxford Univ. Press.

<sup>25</sup> Hay C. 2011. *Ideas and the construction of interests*. En: Ideas and politics in social science research, ed. D Béland, R Cox, Oxford Univ. Press. Pág 66. El subrayado es propio.

sociológico también, suponiendo el carácter “bisagra” que tiene el cuerpo teórico del primero entre los otros dos.

El institucionalismo histórico presume ciertos equilibrios que le impedirían concebir el cambio institucional pos-formativo: su *calculus approach* supone que las preferencias de los actores se encuentran en equilibrio -por lo menos en un principio-; y en el *cultural approach* se considera que el efecto de las pautas culturales es *equilibrante* por lo que el poder de la *agencia* se vería reducido al mínimo.

Según Hay, la brecha entre el *calculus approach* y el *cultural approach* se ha agrandado debido al giro “racionalista” que se está dando dentro del institucionalismo histórico a favor del primero. Ello cerraría la posibilidad a un institucionalismo histórico-constructivista más dinámico y consolidaría la necesidad de una alternativa neo-institucionalista como el institucionalismo constructivista.

Hay distingue los supuestos analíticos y ontológicos del institucionalismo constructivista dentro del neo-institucionalismo actual, y el avance que supone frente a sus antecesores racionalistas y normativistas/sociológicos en cuanto a su capacidad de dar cuenta endógenamente de la evolución, adaptación e innovación institucional. Considera que los actores son estratégicos, que buscan lograr metas complejas, contingentes y cambiantes, y que lo hacen en un contexto que favorece ciertas estrategias sobre otras. Para ello, estos confían en *percepciones* incompletas que tras el *evento* y la acción se pueden mostrar erróneas. Además, éstas serían importantes ya que los actores estarían orientados normativamente hacia su ambiente; sus deseos, preferencias y motivaciones no serían un hecho “contextualmente” dado o un simple reflejo de la realidad socio-material, sino que serían “ideacionales” y reflejarían una orientación normativa, (es decir, moral, ética y política) hacia el contexto en donde las buscan realizar.

Por tanto, desde el punto de vista del institucionalismo constructivista la política no se trata de la mera realización de intereses “transparentes”, claramente legibles a través y en la conducta del actor, sino que giraría en torno a la identificación, el moldeo y la posibilidad de implementar estas concepciones en la acción; y a un balance entre una instrumentalidad y ciertas afinidades “normativas”. Según Hay, la diferencia con el institucionalismo sociológico y el de la elección racional, radica en que para el institucionalismo constructivista *los actores son analíticamente insustituibles* así como sus preferencias y por tanto sus lógicas de conducta no podrían derivarse del set institucional en el que se encuentran.

Al igual que en el institucionalismo de la elección racional, el contexto se concibe en términos institucionales amplios, mas las instituciones no se ven como medios funcionales que reducen la incertidumbre, sino como estructuras cuya funcionalidad o disfuncionalidad es una cuestión empírica e históricamente abierta. Se le da mucha importancia a la naturaleza potencialmente inefectiva e ineficiente de las instituciones, a las instituciones como el sujeto y el lugar de la lucha política, y a la naturaleza contingente de esas luchas cuyos resultados no se pueden derivar del resto de las instituciones ni de su contexto.

El cambio institucional reside en la relación entre los actores, su contexto, sujetos institucionalizados (instituciones) y el “ambiente” institucional.

“...institutional change is understood in terms of the interaction between strategic conduct and the strategic context within which it is conceived, and in the later unfolding of its consequences, both intended and unintended.”<sup>26</sup>

Como dice el autor, ésta es una aseveración *path dependent* ya que se supone que el orden en que las cosas suceden afecta cómo sucederán en el futuro. La cuestión es que en el institucionalismo histórico los momentos *path shaping*, donde la arquitectura institucional se reconfigura seriamente, se conciben solamente como respuestas pseudo-funcionales a shocks externos. El institucionalismo histórico está más anclado al pasado que a la historia o, en otras palabras, como el pasado es más importante que el presente tiende a parcializar la historia y por ende a deshistorizarla.

*El institucionalismo constructivista no solo asume una path dependencia institucional, sino también una path dependencia ideacional.* No serían solo las instituciones, sino además las ideas en base a las cuales su existencia se predica, y que conforman su diseño y desarrollo, las que constriñen, limitan y condicionan la política, su acción y autonomía. Las instituciones se fundan sobre ciertas ideas que constituyen la noción misma de “institución” y que ejercen cierto efecto “*path dependent*” en su desarrollo subsiguiente.

Esta corriente busca identificar e interrogar de qué manera, a través de procesos de normalización e incorporación institucional, ideas establecidas se codifican y sirven de filtros cognitivos a través de los cuales los actores interpretan las señales de su ambiente. Además, importa mucho las condiciones en las que los filtros cognitivos

---

<sup>26</sup> Hay C. 2006. *Constructivist institutionalism*. En: The Oxford Handbook of Political Institutions, ed. RAW Rhodes, S Binder, B Rockman, Oxford Univ. Press. Pág. 64.

establecidos son revisados, desafiados y reemplazados. Se entiende que los cambios de paradigma pronostican un cambio institucional significativo.

Se supone un entendimiento “dinámico” de la relación entre instituciones por un lado, y entre los grupos e individuos que las conforman por el otro. Se enfatiza la innovación institucional, el dinamismo, la transformación, así como la necesidad de una consideración acerca de los procesos de cambio sobre periodos de tiempo significativos. Así, se busca hacer frente a la *inercia* institucional que caracteriza al nuevo institucionalismo. Se reconoce que el cambio institucional sí ocurre en un contexto estructurado, pero por las instituciones y por ideas existentes acerca de las instituciones, en situaciones complejas y cambiantes que promueven ciertas formas de intervención en detrimento de otras. Se considera que el acceso a recursos estratégicos y al conocimiento acerca del ambiente institucional está distribuido de forma desigual, lo cual afectaría la capacidad de los actores para transformar los contextos en los que se encuentran.

“...it is important to emphasize the crucial space granted to ideas within this formulation. Actors appropriate strategically a world replete with institutions and ideas about institutions. Their perceptions about what is *feasible*, *legitimate*, *possible*, and *desirable* are shaped both by the institutional environment in which they find themselves and by existing policy paradigms and world-views. It is through such cognitive filters that strategic conduct is *conceptualized* and ultimately assessed.”<sup>27</sup>

## **Institucionalismo discursivo**

Al igual que el institucionalismo constructivista, ha surgido otro enfoque que, reivindicando el peso de las ideas, reclama ser el más “reciente” nuevo institucionalismo: el institucionalismo discursivo. Según Vivien A. Schmidt<sup>28</sup>, éste se concentra en el papel que juegan las ideas y el discurso en la política y supone una visión más dinámica del cambio institucional que los “viejos” nuevos institucionalismos (institucionalismo histórico, sociológico y de la elección racional)<sup>29</sup>.

A diferencia del institucionalismo constructivista, el institucionalismo discursivo ve cierta continuidad y progresión entre los enfoques institucionalistas, por lo que

<sup>27</sup> Hay C. 2011. *Ideas and the construction of interests*. En: Ideas and politics in social science research. ed. D Béland, R Cox, Oxford Univ. Press. Pág 69. El subrayado es propio.

<sup>28</sup> Schmidt, V. 2008. *Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse*. En: Annual Review of Political Science. No. 11.

<sup>29</sup> En “*Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse*”, Schmidt se refiere al institucionalismo de la elección racional, al sociológico, y al histórico como “older new institutionalisms.” Distinción que utilizaré.

asume un perfil más “conciliador” ya que su ambición parece ser constituir una suerte de nexo teórico entre los viejos nuevos institucionalismos a través de la utilización del discurso y de las ideas como elementos metodológicos que complementen cada una de estas corrientes. Cuatro elementos distinguen este enfoque. Primero, a pesar de su difícil operacionalización, se supone que el discurso y las ideas son elementos fundamentales para entender el cambio o la permanencia institucional. Segundo, estos últimos se ubican en un contexto institucional regido de acuerdo a los lineamientos de alguno de los viejos nuevos institucionalismos que actúa a modo de información *background*. Tercero, las ideas se encuentran en una suerte de “marco de significado” y el discurso sigue una “lógica comunicativa” más allá de lo que se diga, a quién y dónde se diga. Por último, se considera que los tres viejos nuevos institucionalismos son estáticos y que únicamente se enfocan en puntos de equilibrio, por lo que se asume una visión mucho más dinámica del cambio institucional en donde las ideas y el discurso superan aquellos obstáculos insalvables para estas corrientes. El institucionalismo discursivo se centra en el discurso y la relación discursiva que en un contexto institucional, y de acuerdo a una lógica de comunicación, establecen los actores en el proceso de generación, deliberación y/o legitimación de ciertas ideas acerca de la acción política.

Este enfoque no constituye un cuerpo teórico rígido, Schmidt utiliza el término “institucionalismo discursivo” para designar a la variada gama de trabajos dentro de la ciencia política neo-institucionalista que toman en cuenta el contenido sustantivo de las ideas y el proceso interactivo del discurso que sirve para generarlas y comunicarlas al público, más allá de si provienen de, o de si pretenden ubicarse en, la vertiente racional, sociológica o histórica. En una dimensión sustantiva, estos trabajos podrían incluir diferentes tipos de ideas (cognitivas o normativas<sup>30</sup>), diferentes niveles de ideas (desde ideas acerca de políticas públicas hasta ideas programáticas, o desde paradigmas hasta

---

<sup>30</sup> Según Schmidt, éstas proveerían recetas, guías y mapas para la acción política y justificarían ciertas políticas en referencia a su necesidad y lógica de intereses. Señala: “*Cognitive ideas speak to how (first level) policies offer solutions to the problems at hand, how (second level) programs define the problems to be solved and identify the methods by which to solve them, and how both policies and programs mesh with the deeper core of (third level) principles and norms of relevant scientific disciplines or technical practices.*” En cambio, las ideas “normativas” vinculan ciertos valores a la acción política y sirven para legitimar las políticas de un programa en base a si son apropiadas o no. “*Normative ideas speak to how (first level) policies meet the aspirations and ideals of the general public and how (second level) programs as well as (first level) policies resonate with a deeper core of (third level) principles and norms of public life, whether the newly emerging values of a society or the long-standing ones in the societal repertoire.*” Schmidt, V. 2008. *Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse*. En: Annual Review of Political Science. No. 11.



filosofías), y diferentes representaciones de ideas a través del discurso (marcos, narrativas, códigos, mitos, memorias colectivas, historias, etc.).

Por otro lado, una dimensión interactiva abarcaría aquellos trabajos que se enfocan en el proceso discursivo a través del cual tales ideas son constituidas dentro de una esfera de coordinación de políticas por los actores, y donde en una esfera política “comunicativa” los actores políticos y el público las someten a deliberación. La esfera de coordinación es el espacio donde los actores -políticos, burócratas, expertos, organizaciones, etc.- que participan en la creación, elaboración y justificación de ciertas políticas públicas e ideas programáticas, acuerdan, a través de un discurso *coordinador*, los aspectos fundamentales de las mismas. En tanto, en la esfera político-comunicativa se desarrolla el discurso *comunicativo*, el cual involucra a ciertos actores encargados de la presentación, deliberación y legitimación de ciertas ideas políticas ante el público general. En este, los líderes del gobierno, los portavoces oficiales, los activistas, etc. buscan comunicar las ideas y programas de política pública en la esfera coordinativa, para someterlos a la discusión y deliberación pública. Más allá de eso, la autora señala que lo que diferencia principalmente a los institucionalistas discursivos entre sí no es cómo se acercan a las ideas y al discurso, sino el tipo de preguntas que hacen y los problemas que buscan resolver, que por lo general provienen de la tradición institucionalista en la que trabajan.

En este enfoque no sólo es importante la interacción comunicativa de ciertas ideas, sino también el contexto institucional en donde y a través del cual éstas se comunican e intercambian, es decir, las instituciones. Éstas no son entendidas como estructuras externas que constriñen la acción de los actores, sean incentivos, *paths* históricos o marcos culturales, sino que se las concibe a la vez como estructuras de pensamiento y acción que constriñen y que son *internas* a los agentes “perceptivos” cuyas *background ideational abilities* (capacidades ideacionales básicas) explican su capacidad de crear y mantener las instituciones, mientras que sus *foreground discursive abilities* (capacidades de proyección discursiva) los habilitan a comunicarse críticamente acerca de las mismas con el fin de cambiarlas o mantenerlas. Según Schmidt, la noción de *background ideational abilities* supone lo que Searle<sup>31</sup> llamó “background abilities”, es decir, las capacidades, las disposiciones humanas y el saber acerca de cómo funciona el mundo y cómo lidiar con éste; y lo que Bourdieu<sup>32</sup> definió

---

<sup>31</sup> Searle J. 1995. *The Construction of Social Reality*. New York. Free Press.

<sup>32</sup> Bourdieu P. 1990. *In Other Words: Essays towards a Reflexive Sociology*. Stanford Univ. Press.

como “*habitus*”, en el cual los seres humanos actúan siguiendo la intuición de una “lógica práctica”. Las *background ideational abilities* refuerzan la capacidad de los agentes de dar sentido a los marcos de significado dados, es decir, de discernir la “racionalidad” o las “reglas” de un set discursivo-institucional establecido.

Un problema que Schmidt pretende enfrentar es cómo teorizar acerca del proceso en el cual los agentes perceptivos discernen o se manejan para discutir y generar cambios en las reglas ideacionales. Según la autora, enfocarse en las ideas nos acerca a entender por qué el cambio institucional ocurre ya que la variación de ciertas ideas y paradigmas a lo largo del tiempo suele presagiar importantes cambios institucionales, pero lo que no hace es explicar *cómo* exactamente ocurre el cambio institucional, es decir, cómo esas ideas lo promueven. Para ello sería necesario considerar otro de los aspectos fundamentales del institucionalismo discursivo, el lado interactivo del discurso, ya que para poder explicar el cambio (o la continuidad) institucional debemos entender cómo se generan las ideas entre los *policy actors* y cómo, a través del discurso, son difundidas hacia el público por los actores políticos.

El discurso no se ve solamente como un set determinado de ideas que contiene ciertos valores, reglas y prácticas que puede ser utilizado por los actores para legitimar su prédica y a su vez legitimar los mismos valores, reglas y prácticas sobre los cuales la misma se erige. Este no trata simplemente de lo dicho, sino que también se ocupa de quién le dijo qué cosa a quién, dónde, cuándo y por qué. La cuestión es que si no entendemos el discurso en clave de “intercambio” de ideas, es muy difícil comprender y explicar cómo las ideas pasan del pensamiento individual a la acción colectiva.

Según Schmidt, uno no sabría con seguridad por qué alguien actuó como actuó hasta que el implicado pueda fundamentar con palabras el curso de su acción. Además, sugiere que uno no integraría cierta acción colectiva o cierto repensar colectivo de las acciones sin la articulación, discusión, deliberación y legitimación de sus ideas acerca de la acción, es decir, acerca de cómo piensa su acción. Es por ello que además de identificar las *background ideational abilities* que explican los procesos internos a través de los cuales las instituciones son creadas o mantenidas, es necesario también distinguir las *foreground discursive abilities* a través de las cuales los agentes pueden cambiar o mantener sus instituciones siguiendo cierta lógica de comunicación. De acuerdo a la autora, ésta última supondría lo que Habermas<sup>33</sup> llama “acción comunicativa” y que se encuentra en la base de cualquier teoría de democracia

---

<sup>33</sup> Habermas J. 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory*. London. Polity.

deliberativa<sup>34</sup>, del debate público<sup>35</sup> y también en torno a los discursos coordinadores de construcción de políticas y los discursos comunicativos de comunicación política. Las *foreground discursive abilities* serían fundamentales para poder explicar el cambio institucional ya que se refieren a la habilidad de los individuos de pensar “por fuera” de las instituciones dentro de las cuales actúan, critican, comunican y donde deliberan sobre las mismas; y de persuadirse a tomar acciones para cambiarlas, sea a través de la construcción de “coaliciones discursivas” de reforma que se opongan a ciertos intereses establecidos en una esfera coordinadora de políticas, o a través de la información, orientación y deliberación con el público en una esfera político-comunicativa.

*Background ideational abilities* y *foreground discursive abilities* dan una respuesta a los partidarios de los viejos nuevos institucionalismos que conciben una agencia menoscabada por un “actuar estructural de acuerdo a las reglas”, y a los filósofos continentales y macro-sociólogos que suponen una lógica ideacional estructurada en torno a ciertas reglas y estructuras, como Bourdieu<sup>36</sup> y Foucault<sup>37</sup>. Es a través de la combinación de las *background ideational abilities* y las *foreground discursive abilities*, y mediante la explicación de las dinámicas de cambio a través del discurso constructivo de las ideas, que el institucionalismo discursivo reintroduce la *agencia* dentro del cambio institucional.

Dentro del institucionalismo discursivo, los trabajos que se enfocan en la esfera coordinativa de políticas tienden a concentrarse en ciertos grupos e individuos centrales en la construcción de políticas, los cuales generarían las ideas que conforman las bases de la identidad y la acción colectiva. En cambio, en la esfera político-comunicativa los investigadores enfatizan el uso de las ideas en el proceso masivo de persuasión pública que se da en la esfera política. Algunos de estos estudios se concentran en los procesos de comunicación dentro de la política electoral y la creación de la opinión pública, donde los políticos trasladan a plataformas políticas las ideas desarrolladas por las *policy elites* que serán puestas a prueba a través del voto y las elecciones. Otros se enfocan en el estudio de una “acción comunicativa” que enmarca los acuerdos políticos nacionales o en las deliberaciones específicas que se dan en ciertos “foros de política pública” acerca de las iniciativas que en esta materia tienen los gobiernos.

---

<sup>34</sup> Dryzek J. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford Univ. Press.

<sup>35</sup> Art D. 2006. *The Politics of the Nazi Past in Germany and Austria*. Cambridge Univ. Press.

<sup>36</sup> Bourdieu P. 1994. *Raisons Pratiques*. Le Seuil

<sup>37</sup> Foucault M. 2000. *Power. Essential Works of Foucault, 1954–1984*. Vol. 3, ed. JD Faubion. New Press

La interacción discursiva puede tener varias direcciones, hablamos de una dirección descendente (*top-down*) cuando las *policy elites* coordinan la elaboración de ciertas ideas que se comunican al público, y cuando éstas últimas mediatizan los subsecuentes debates que surgen en torno a dichas ideas. La dirección puede ser ascendente (*bottom-up*), como en las interacciones discursivas entre activistas sociales, feministas y ambientalistas en escenarios nacionales o internacionales, o simplemente se pueden mantener a nivel de la sociedad civil como parte de la “democracia deliberativa.” Según Schmidt, es igual de importante entender que puede no haber relación entre discurso comunicativo y coordinativo, lo cual sucedería cuando ciertas “ideas coordinadoras de política pública” se debaten en estrechos círculos y no se encuentran a la vista de la opinión pública, o si las elites políticas optan por legitimar sus ideas de política pública en base a argumentos diferentes a los que se manejaron en el discurso coordinativo.

En este enfoque, el análisis empírico de los procesos de cambio institucional difiere de los que podemos encontrar en el institucionalismo histórico, sociológico y de la elección racional. El objetivo es conocer quién habla acerca de qué, con quién, cuándo, cómo y por qué, con el fin de demostrar cómo ciertas ideas son generadas, debatidas, adoptadas y alteradas a medida que los *policy-makers*, los líderes políticos y el público son persuadidos, o no, de la necesidad cognitiva y la pertinencia normativa de ciertas ideas. Por otro lado, los intereses materiales, principalmente los económicos, los cuales en el institucionalismo de la elección racional se entienden como incentivos institucionales, no son ignorados, lo que sucede es que los institucionalistas discursivos tienden a separar analíticamente los intereses materiales en intereses y realidad material. Se entiende que los intereses se componen por ciertas ideas y discursos de lo que es, y de lo que debería ser, la noción del propio interés, mientras que la realidad material se toma como el set en el que, o en respuesta al cual, los actores conciben estos.

El institucionalismo discursivo es muy útil para explicar las dinámicas de cambio y continuidad institucional a través de las ideas y las interacciones discursivas, por lo que logra evitar el “determinismo estático” de los viejos nuevos institucionalismos. La cuestión es que si no se introducen los constreñimientos estructurales de éstos, sean los intereses racionales, *paths* históricos o normas culturales, se corre el peligro de caer en cierto “voluntarismo” donde la voluntad de los actores asuma una predominancia propia de los enfoques que sólo se concentran en las ideas, donde según Schmidt, se toma en cuenta el “texto” sin el “contexto.”

Dentro de la tradición del institucionalismo sociológico, los trabajos enfocados en el discurso suelen correr el riesgo de que la noción de “constructo social” vaya muy lejos y que los intereses materiales como tales sean ignorados ante un punto de vista que concibe todo como una construcción social. Según Schmidt, mientras que en esa corriente los trabajos enfocados en el discurso pueden padecer de cierto “constructivismo”, aquellos que se desarrollan dentro del institucionalismo histórico y de la elección racional pueden sufrir de cierto “positivismo”, ya que se entiende que la acción política es motivada solamente por una racionalidad instrumental en donde las ideas cognitivas acerca de los intereses sobredeterminan la elección de ideas, apartando de la concepción de interés cualquier tipo de valor normativo.

La sobredeterminación del rol de las ideas y el discurso en la vida política, genera que a veces los institucionalistas discursivos no tomen en serio el poder y la posicionalidad de los actores. Según la autora, ello podría ser una reacción a los enfoques de la elección racional y el institucionalismo histórico, donde el poder de un actor es funcional a su posicionalidad y sus intereses estratégicos obedecen a estos dos. En el institucionalismo discursivo, se entiende que las ideas y los valores afectan el ejercicio del poder, por lo que este último no es solamente entendido como funcional a la posición objetiva del agente, pues puede suceder que la percepción subjetiva que tenga un actor de su posición le pueda dar un poder específico, que trasciende el mecanicismo de su posicionalidad. En sí mismo, el poder no deriva solamente de la posición y de la habilidad de “blandirlo” que tienen los actores de significado, sino también de sus propósitos, ya que las ideas y el discurso de los actores acerca de cómo blandir el poder pueden reforzar o socavar el poder que les es propio de su posición dependiendo de las respuestas que obtengan al manifestar sus propósitos a ciertas audiencias. Según Schmidt, ésta sería la esencia del liderazgo.

Todos los enfoques del institucionalismo discursivo, sean positivos o constructivos, corren el riesgo de caer en un determinismo o idealismo con respecto al papel que las ideas y el discurso juegan en el cambio institucional, viendo su influencia en todos lados, en el mismo lugar donde los institucionalistas de la elección racional ven racionalidad instrumental o los institucionalistas sociológicos ven una racionalidad cultural. La cuestión es lograr explicar el cambio institucional, por lo que una vez establecida la importancia de las ideas y el discurso, y de identificar *cómo* importan, hay que definir *cuándo* importan, es decir, cuándo ejercen una influencia causal y cuándo no.

Si bien en ciertos casos es muy difícil discernir el discurso como variable independiente, lo que suele hacer que a veces sea descartado como causal, Schmidt alega que en ciertas ocasiones es mejor preguntarse si el discurso no es *una* causa más, es decir, cuándo sirve para reconceptualizar intereses, diagramar nuevos paths institucionales y reubicar ciertas normas culturales. Para ello, es necesario establecer ciertos criterios para evaluar cuándo un discurso tiene influencia causal, o sea, cuándo es “transformador” y cuándo no. Según la autora, un “buen” discurso depende de la fuerza relativa de sus argumentos cognitivos, de la resonancia de sus argumentos normativos, de lo adecuada que sea la información sobre la cual los argumentos se construyen, de la relevancia y la aplicabilidad de éstos y de la coherencia y consistencia de sus ideas. También pesa el *timing*, la notoriedad política del argumento, su viabilidad política, su articulación con los valores nacionales, la tradición y la cultura.

En el campo de las interacciones discursivas, quién habla con quién en las esferas coordinadoras y comunicativas también importa. El contexto institucional también tendría que ser tomado en cuenta, ya que ciertos discursos pueden ser enfatizados de diferente manera en distintos sets institucionales. En sistemas de política “simple”, donde las actividades de gobierno se canalizan a través de una sola autoridad, por ejemplo, o en países con sistemas mayoritarios y una dinámica de *policymaking* estatista, el discurso comunicativo con el público es mucho más elaborado que el discurso coordinativo entre los *policy actors*, y su efecto se puede ver en la respuesta que tiene el público general a lo largo del tiempo, en términos de protestas, resultados electorales, encuestas, etc. Esta diferencia obedece a que el gobierno necesita saber lo más exactamente posible cuál sería la reacción de los intereses más afectados por su política pública. Por el contrario, en los sistemas de política “compuesta”, donde las actividades de gobierno tienden a estar más dispersas, por ejemplo, países con sistemas de representación proporcional, una *policymaking* corporativa y una estructura estatal no centralizada, sea federal o regional, el discurso coordinativo entre los *policy actors* es más elaborado que el discurso comunicativo con el público, lo que hace muy difícil comunicar ciertos acuerdos o decisiones sin ser vago o sin poner en juego compromisos hechos a la interna de las élites. Aquí, es más probable ver la influencia causal del discurso en el grado de acuerdo que tenga la política que se busca comunicar y en lo que se comunica acerca de ella.

## Institucionalismo de redes

Según Christopher Ansell<sup>38</sup>, si hablamos de “institucionalismo de redes” o “*network institutionalism*”, nos estaríamos refiriendo a un oxímoron. El término “network” (red) implica informalidad y personalismo mientras que “institutionalism” (institucionalismo) supone lo contrario, es decir formalidad e impersonalismo. En este enfoque, una red se concibe como institución en tanto constituye un patrón estable de interacción o intercambio entre individuos u organizaciones, y se entiende que como instituciones suelen ser *informales*. Las redes en esta perspectiva constituyen variables críticas y mediatizadoras que alteran la distribución de poder, la construcción de intereses e identidades y las dinámicas de interacción entre los actores:

“...a network can be thought of as an institution to the extent that it represents a *stable or recurrent pattern* of behavioral interaction or exchange between individuals or organizations.”<sup>39</sup>

Si bien no se trata de un paradigma unificado, sino una superposición de puntos de vista y discusiones entre la ciencia política, la teoría de las organizaciones, teorías de la administración pública y la economía sociológica, podemos hablar de cuatro supuestos básicos o “meta-principios” compartidos en torno a este enfoque. El primero sería una perspectiva *relacional* de la acción social, económica y política, que se opone a una perspectiva *atribucional* que explica las dinámicas sociales en base a los atributos de los individuos, grupos u organizaciones. El institucionalismo de redes toma como unidad básica de explicación las relaciones entre individuos, grupos y organizaciones, las cuales son irreductibles a atributos individuales. El segundo supuesto es una presunción de *complejidad*: se entiende que las relaciones que conectan a los individuos, grupos y organizaciones son complejas, superpuestas y *cross-cutting*. La unidad y delimitación de grupos y organizaciones no es tan clara y por lo general suele haber una relación de interpenetración. El tercer supuesto es que las redes operan tanto como *recursos* como *límites* para la acción. Como recursos estructuran canales de información y facilitan la consecución de ciertas ganancias, mientras que como límites constituyen estructuras de influencia social y control que limitan la acción. Por último, se supone que las redes hacen una movilización altamente diferenciada de información,

<sup>38</sup> Ansell C. 2006. *Network institutionalism*. En: The Oxford Handbook of Political Institutions, ed. RAW Rhodes, S Binder, B Rockman, Oxford Univ. Press.

<sup>39</sup> Ansell C. 2006. *Network institutionalism*. En: The Oxford Handbook of Political Institutions, ed. RAW Rhodes, S Binder, B Rockman, Oxford Univ. Press. Pág. 75. Subrayado original.

influencias, recursos y capital social. Se entiende lo social como complejo y parcializado, y que por lo tanto provee un acceso diverso, complejo y multinivel a recursos, información y apoyos.

El institucionalismo de redes es de gran utilidad para la ciencia política a la hora de abordar muchos de los temas que le conciernen. Primero, para entender las maneras en que el poder y la influencia trabajan a través de conexiones y canales personales. Segundo, ante problemas que involucran complejas negociaciones y coordinaciones entre diferentes grupos de interés, instituciones o naciones, este enfoque sirve para ir más allá que simplemente describir estas relaciones como “alianzas”, “coaliciones” o “facciones” ya que busca dar cuenta de que esos precisos patrones de conexión importan para explicar el porqué de los *outcomes* políticos producidos. Por último, este enfoque se opone a la simple dicotomía entre aquellas explicaciones orientadas hacia la acción individual y aquellas orientadas hacia la acción grupal. Si bien se rechaza la premisa de que los grupos son actores unitarios y cohesionados, se sostiene que la acción individual debe ser entendida contextualmente. En este sentido se superaría la dicotomía existente en la ciencia política entre aquellos en favor de explicaciones orientadas hacia el grupo y aquellos que se enfocan en el individuo.

De acuerdo a Ansell, una red sería constituida por un set de relaciones entre individuos, grupos y organizaciones, entendiendo como “relación” vínculos que van desde la amistad entre individuos hasta intercambios cooperativos entre agencias estatales. Si bien el conflicto se puede entender como un tipo de relación, el institucionalismo de redes es “optimista” y supone que estas relaciones son “buenas”, es decir, no conflictivas. Ello no supone una solidaridad *per se* ya que las redes pueden ser meros patrones de conexión o interacción que tienden a reducir las situaciones de conflicto de acuerdo a su formato, o por el contrario, generar relaciones de intercambio, interdependencia, reciprocidad y compromiso mutuo.

Dentro de una red, la unidad básica de análisis es la “diada”, es decir, la conexión entre dos actores, mientras que la forma más simple de constituir *una* red es la “triada”, la interconexión entre tres actores. Por otro lado, podemos distinguir una red tanto por la calidad de las relaciones que dentro de ella se tejen, sean de afecto, obligación, reciprocidad, etc. o por su estructura global, sea de interconexión de díadas específicas o relaciones *many-to-many* (entre “muchos” y “muchos”).

En este enfoque, las técnicas de análisis más utilizadas habrían de incluir la identificación de “actores centrales” o de subgrupos. Según Ansell, la *centralidad* es



una medida muy útil porque nos sirve para distinguir la importancia relativa de los actores individuales dentro de la red basándonos en la información que posean acerca de los demás. A su vez, la identificación de subgrupos permite reconocer ciertos clivajes sociales o identificar facciones existentes, sea en términos más inclusivos (identificación de componentes) o más restrictivos (identificación de camarillas). Se supone que la articulación de los subgrupos se da por *cohesión* o *equivalencia*. Por cohesión, se entiende que los subgrupos serán más cohesivos en relación directa a la densidad de enlaces diádicos que contengan, por lo que cuanto más enlaces más cohesión. En cambio, cuando entendemos que la composición de un subgrupo se realiza en torno a ciertos lazos equivalentes que sus componentes mantienen hacia terceros es que hablamos de una articulación por equivalencia. La clase obrera, cuya articulación es producto de los lazos equivalentes que mantienen los obreros con sus patrones sería un ejemplo de este tipo de subgrupo.

La lógica de la cohesión entiende que cuanto mayor es la multiplicidad de enlaces en una red mayor es su cohesión y fortaleza. Por el contrario, la lógica de la equivalencia enfatiza no sólo los enlaces directos sino también los indirectos (conocidos, amigos de amigos, etc.). Los actores no serían similares por los fuertes lazos que los vinculan entre sí, sino porque tienen lazos equivalentes con otras personas. Se asume que los actores estructuralmente equivalentes ocupan una posición similar en la red, y que la importancia de las múltiples redes que tejen se acrecienta cuando refuerzan su equivalencia estructural.

Este enfoque tiene dos formas básicas de recabar información. En las redes *egocéntricas* se comienza identificando un actor o actores focales, el *ego*, y después se busca conocer las relaciones que mantiene dicho ego con los demás actores de la red, los *alter*, sus otros. Luego se buscaría conocer la relación entre sus otros, es decir, entre los alter-egos entre sí. El problema con este mecanismo es que la información que brinda es altamente selectiva ya que solo refleja lo que sucede en la red en torno al ego. Por otro lado, en el caso de las redes *completas*, con una perspectiva más abarcativa, se comienza identificando un grupo de actores y luego se recaba toda la información posible acerca de la relación entre sus integrantes. Ello reviste ciertas dificultades ya que identificar todos los lazos entre los integrantes de cierto grupo puede crear una elevada cantidad de información, más allá de que se trate de grupos pequeños, y además hace difícil su delimitación.

Para afrontar tal dificultad existen ciertas alternativas, como establecer a priori los límites dentro de los cuales estos grupos se encontrarán, por ejemplo, lugar de trabajo, sector económico o unidad geográfica. Según Ansell, se comienza con una lista completa de los actores, grupos y organizaciones dentro del límite establecido, en tanto que el investigador buscará saber qué tipo de relación tiene cada uno de los actores con los demás. Cuando la especificación de los límites es dificultosa a lo largo de cierto período de tiempo lo que se suele utilizar es un muestreo “bola de nieve”. Al igual que con la información egocéntrica, se comenzaría preguntando a ciertos actores focales acerca de todos sus lazos, y a partir de allí se avanzaría hacia los actores especificados por los actores focales para saber qué otros lazos tienen. El muestreo seguiría sucesivamente hasta que cese la aparición de nuevos actores.

El institucionalismo de redes se ha desarrollado en torno a cinco áreas básicas: *policy networks* (redes de política pública), organizaciones, mercados, movilización política y movimientos sociales e influencia social, psicología social y cultura política. Más allá de su utilidad interdisciplinaria, este enfoque enfrenta dos tipos de críticas. En primer lugar, se le acusa de “estructuralista”, en el sentido de que propone una visión estática de las cosas y que no es lo suficientemente sensible para reconocer el peso de los procesos, la *agencia* y la significación. Se dice que se desliza fácilmente al tipo de lenguaje que trata a las redes como “objetos” y que no atiende a los elementos culturales e interpretativos de las relaciones que busca analizar. Según Ansell, se corre peligro de caer en una suerte de “reificación” de las redes. En segundo lugar, se sugiere que este enfoque es más un marco para la descripción que para la explicación, que es mejor para realizar ciertas descripciones que para identificar cadenas causales verificables.

A continuación retomo la cuestión de cómo se originan y cambian las instituciones de acuerdo a los nuevos institucionalismos, introduciendo el concepto *institucionalización* de Samuel P. Huntington.

# La institucionalización tal cual la conocemos

## La institucionalización de Huntington

Huntington<sup>40</sup> entiende la “institucionalización” como el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos, cuyo nivel se definiría de acuerdo a la *adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia* de los mismos.

En primer lugar, de acuerdo a la *adaptabilidad y rigidez* de una organización o procedimiento su nivel institucional aumenta o disminuye en relación a los siguientes factores: cuanto más adaptables y menos rígidos son, mayor es el nivel y viceversa. Según Huntington, la adaptabilidad es una característica organizacional adquirida en base a la antigüedad y a los desafíos del ambiente. Cuanto más antigua y más desafíos de su ambiente haya superado, esa organización es más adaptable. En cambio, vemos que la rigidez es una característica muy común en las organizaciones nuevas. Por otro lado, también puede suceder que si durante determinado tiempo una organización ha desarrollado una serie de respuestas para tratar con eficacia cierto tipo de problemas, y de pronto se ve ante otros, que exigen una solución nueva, puede caer víctima de sus éxitos anteriores y ser incapaz de adaptarse al nuevo desafío.

La adaptabilidad de las organizaciones puede variar por su edad. Podemos decir que cuanto más prolongada ha sido la existencia de una organización o procedimiento, mayor es su nivel de institucionalización. O sea que cuanto más antigua es más probable que continúe funcionando durante un período específico de tiempo.

Por otro lado, podemos tomar en cuenta la edad generacional. Mientras una organización tenga a su primer grupo de dirigentes en el poder, y sus procedimientos sigan siendo ejecutados por quienes lo cumplieron inicialmente, su adaptabilidad es dudosa.

La adaptabilidad de una organización también puede ser medida en términos funcionales. Por lo general las organizaciones se crean con cierto propósito, una vez alcanzado se enfrentan a una crisis: o encontrar una nueva función, o una muerte lenta. Una organización capaz de adaptarse a los cambios producidos en su ambiente y que ha logrado sobrevivir a varios en sus principales funciones, está más institucionalizada que

---

<sup>40</sup> Huntington S. 1992. *El orden político en las sociedades en cambio*. Biblioteca Estado y sociedad. No 5. Paidós.

otra que no haya pasado por esa experiencia. La adaptabilidad funcional daría la medida de una organización altamente desarrollada.

En segundo lugar tenemos la *complejidad* y *simplicidad* de dichas organizaciones y procedimientos. De acuerdo a Huntington, cuanto más compleja es una organización más elevado es su nivel institucional. Por complejidad se puede entender tanto la multiplicación de subunidades organizativas, en el plano jerárquico y funcional, como la diferenciación de varios tipos de esas subunidades. Si éstas son multifuncionales tienen mayor fuerza institucional, pero por ello aportan menos *flexibilidad* a la organización en su conjunto. Esta complejidad le otorga cierta estabilidad a la organización en cuanto a sus procedimientos.

En tercer lugar, la institucionalización de una organización también puede ser evaluada por la medida en que las organizaciones y procedimientos políticos existen con independencia de otros agrupamientos y métodos de conducta sociales, es decir, por su *autonomía* o *subordinación*. Según Huntington el grado de autonomía de las instituciones públicas se puede evaluar de acuerdo al grado en que sus propios intereses y valores se pueden distinguir de los de otras instituciones y fuerzas sociales. El autor señala que un partido político que exprese los intereses de un solo grupo social – obreros, empresarios o agricultores- es menos autónomo que si reúne y articula los de varios grupos. Este último tendría una existencia claramente definida, más allá de dichas fuerzas sociales.

La complejidad de un sistema político contribuye a su autonomía mediante una diversidad de organizaciones y posiciones en las que los individuos son preparados para ocupar los cargos superiores. En un sistema político con alto grado de institucionalización, los puestos más importantes del liderazgo por lo general son ocupados por quienes han cumplido un periodo de formación en otros cargos de menor importancia.

Por último y en cuarto lugar, una organización está más o menos institucionalizada en proporción directa a su grado de unificación y coherencia, es decir, a su *coherencia* o *desunión*. Una organización efectiva necesita cierto consenso sustancial en cuanto a los límites fundacionales del grupo y acerca de los procedimientos para resolver las disputas que dentro de éste se susciten. El consenso debe abarcar a quienes realicen actividades dentro de cada sistema/subsistema. Según el autor, quienes no participan o solo lo hacen en forma esporádica y marginal, no necesitan compartir ese consenso, y por lo general no lo comparten en la misma medida

que los participantes. En teoría, una organización puede ser autónoma sin ser coherente y viceversa, aunque en realidad ambas condiciones están a menudo estrechamente vinculadas entre sí.

### **Instituciones e institucionalización hoy**

Pero, ¿cómo entendemos aquello que ha de institucionalizarse? De acuerdo al pensamiento neo-institucionalista, el desarrollo que hace Huntington denota cierta “carencia” de la ciencia política a la hora de afrontar la definición de lo que sería una institución. Según Blondel<sup>41</sup>, el carácter “no problemático” de este concepto ha permanecido hasta empezada la década de los 90s. Para entonces se daba por sentado lo que era una institución y se consideraba que el estudio de las instituciones y de la política institucional era sinónimo de un análisis empírico de la política. Pero ese panorama cambió radicalmente en esos años.

Dentro del nuevo institucionalismo se ha discutido y se discute todavía hoy qué es aquello que se institucionaliza, es decir, cómo definimos el concepto “institución”. Parecería que la posición a adoptar sería la de concebir a las instituciones como *organizaciones que ejercen ciertas reglas y normas* tanto sobre los individuos que las integran como sobre los que no. La economía ve a las instituciones como las reglas que enmarcan el juego económico, en tanto que la sociología las entiende como cualquier tipo de organización y procedimiento social establecido; por el contrario, en la ciencia política neo-institucionalista las instituciones parecen ser definidas como organizaciones de *gobierno*, tanto públicas como sociales.

Se reconoce que debido a los enfoques y a los intereses diversos que las conforman es un esfuerzo vano tratar de desarrollar una definición común de institución para las ciencias sociales en general:

“In the political science context, the search for a definition has to be around the concept of bodies able to take authoritative decisions, these bodies being in a position to develop practices –that is to say, procedures and rules- which those who recognize these bodies have to accept as being, so to speak, the ‘arms and legs’ of these organizations.”<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Blondel J. 2006. *About institutions, mainly, but not exclusively political*. En: The Oxford Handbook of Political Institutions, ed: RAW. Rhodes, S. Binder, B. Rockman. Oxford Univ. Press.

<sup>42</sup> Blondel J. 2006. *About institutions, mainly, but not exclusively political*. En: The Oxford Handbook of Political Institutions, ed: RAW. Rhodes, S. Binder, B. Rockman. Oxford Univ. Press. Pág. 723

El enfoque que adopta la ciencia política difiere de aquél de la economía y la sociología ya que para éstas dos los arreglos institucionales parecen convertirse en instituciones de forma automática, mientras que para la primera la institucionalización es un proceso que se desarrolla en cierto periodo de tiempo.

Desde la sociología se tiende a ver el desarrollo de las instituciones desde un punto de vista “evolucionista”. Ésta se concentra en pequeñas unidades, por ejemplo una empresa, que de alguna manera ya está institucionalizada y cuyas reglas los trabajadores deben respetar. Por tanto, a la hora de hacer ciertos cambios son acatados de forma inmediata. La diferencia con la ciencia política es que en ésta última las organizaciones deben imponer sus decisiones a individuos y grupos que se encuentran *fuera* de ellas, por lo que se entiende que la institucionalización debe construirse.

Según Blondel, al igual que los enfoques sociológicos el desarrollo de Huntington se concentra en lo que sucede a la interna de una organización, es decir, en las articulaciones internas y su efecto institucionalizante dentro de la organización. Se supone que para que una institución permanezca estos cambios *sucedan* por sí solos a lo largo del tiempo (por ejemplo, la capacidad de generar constantemente nuevas metas y objetivos institucionales que de alguna manera justifiquen la existencia de dicho cuerpo). Lo que no es tomado en cuenta es cómo las instituciones se relacionan con el resto de la sociedad y de los actores sociales, algo muy importante si pensamos en que las instituciones políticas buscan regular el espacio de la política, o sea, *gobernar*. Además, se supondría equivalentes la idea de edad institucional con grado de institucionalización, algo que los hechos han demostrado erróneo, basta pensar en el derrumbe del rígido -pero totalmente deslegitimado- sistema de partidos venezolano pre-chavista.

Es curiosa la omisión que ocurre en Huntington y en el institucionalismo en torno al papel que juega la legitimidad de una institución en su grado de institucionalización.

“Such a state of affairs is strange. *Support* is central to political science and has indeed concerned political philosophers as well as empiricists for generations: yet the point does not appear to be recognized as being at all relevant in the context of the setting up, life, and death of political institutions, whether these institutions are organizations or procedures.”<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Blondel J. 2006. *About institutions, mainly, but not exclusively political*. En: The Oxford Handbook of Political Institutions, ed: RAW. Rhodes, S. Binder, B. Rockman. Oxford Univ. Press. Pág. 727. Subrayado original.

Para que una institución o un set institucional sobrevivan es necesario que sean legitimados por la sociedad, legitimidad que está sometida a ciertas fluctuaciones. El punto sería que la legitimidad otorgada por los actores exteriores a la institución afecta su capacidad para lograr las metas que su dirigencia plantea –recordemos que son instituciones de *gobierno-*, por lo que se debería tomar en cuenta a la hora de pensar la institucionalización tanto la conformación de sus estructuras y procesos como el apoyo “exterior” que recibe.

Pese a ello, Blondel no esquiva el problema que parece instalar esta situación. ¿Cómo definimos el concepto de institución? ¿Qué tan institucionalizada tendría que estar una institución para que la llamemos como tal? *¿Cuál sería el peso del apoyo/legitimidad exterior a la institución a la hora de operacionalizar el concepto “institucionalización”?* *¿Una institución puede ser tal sin estar legitimada?*

El argumento queda abierto en el punto en que parecería sostenerse que para la ciencia política lo más sano sería separar conceptualmente “institucionalización” de “institución”. Por ejemplo, sería extraño sostener que los venezolanos Acción Democrática y Copei no fueran “partidos” a la hora de su derrumbe, sino más bien partidos políticos rígidos y des-institucionalizados.

“It does seem prima facie reasonable to claim that governments, legislatures, parties, indeed constitutions, exists as institutions even with very few followers and need coercion to remain in being; but is also doubtful as to whether, in the extreme case of the near-complete collapse of such bodies, one can still refer to them as ‘institutions’, unless one comes to the conclusion that one must distinguish between institutions and institutionalization.”<sup>44</sup>

Según Blondel, entonces, este problema hace que los politólogos se sientan más cómodos con el término institucionalización que con tratar de definir lo que *es* una institución, lo que no deja de ser paradójico.

Más allá de ello, el cambio institucional y su forma son parte de las críticas al “viejo” institucionalismo. En el nuevo institucionalismo la historia deja de ser eficiente, las instituciones dejan de ser estáticas y la institucionalización deja de ser algo inevitable, unidireccional, monótono e irreversible. Las instituciones no pueden ser transformadas así como así, ya que suelen ser defendidas por los actores que las integran y porque sus “historias” están codificadas en la forma de normas y rutinas.

---

<sup>44</sup> Blondel J. 2006. *About institutions, mainly, but not exclusively political*. En: The Oxford Handbook of Political Institutions, ed: RAW. Rhodes, S. Binder, B. Rockman. Oxford Univ. Press. Pág. 728

Según March y Olsen los cambios institucionales tienden a reflejar una adaptación local a una experiencia local

“(…) and thus be both relatively myopic and meandering, rather than optimizing, as well as 'inefficient', in the sense of not reaching a uniquely optimal agreement. Even when history is relatively 'efficient', the rate of adaptation is likely to be inconsistent with the rate of change in the environment to which the institution is adapting.”\*

Además, señalan que la mayoría de las teorías contemporáneas asumen que el *mix* de reglas, rutinas, normas e identidades que conforman las instituciones tienden a modificarse a lo largo del tiempo en base a lo aprendido en la experiencia histórica, pero que estos cambios no tendrían por qué ser instantáneos ni deseables, en el sentido de mover el sistema a un punto óptimo. Por esta razón es que la idea de una *historical efficiency*, es decir, suponer un proceso de desarrollo lineal y progresivo donde las instituciones cada vez se adaptan mejor al ambiente y rápidamente alcanzan soluciones óptimas al problema de supervivencia, parece insostenible.<sup>45</sup>

Según March y Olsen, la articulación entre instituciones, conductas y contextos toma tiempo y tiene varios *path dependent equilibria*. La adaptación es menos automática, menos continua y no necesariamente lleva a la institución a ser más eficiente ni elevaría sus probabilidades de supervivencia.

## Otra mirada

Hasta ahora hemos visto parte importante de lo que parecería ocurrir en la producción neo-institucionalista actual, donde destaca la categoría de “institucionalización” como proceso y condición implícitamente aceptada como deseable. A partir de aquí, propongo otra “lente” con la que ver y entender la institucionalización. Para ello, utilizaré los conceptos de “poder” y “gubernamentalidad” de Michel Foucault. Primero me propongo estudiar la relación poder-saber que plantea el autor, luego a su concepto de “disciplinamiento” como institución del poder, y finalmente a la “gubernamentalidad” como lógica actual de la

---

<sup>45</sup> March J, Olsen P. 2006. *Elaborating the “New Institutionalism.”* En: The Oxford Handbook of Political Institutions. ed. RAW Rhodes, S Binder, B Rockman. Oxford Univ. Press. Pág. 7



articulación poder-saber *del cual el discurso institucionalista es una expresión académica.*

## **Poder y saber**

Para abrir la reflexión de este acápite comenzaré diciendo que el ejercicio del poder en Foucault tiene una relación de implicancia mutua con la producción de saber. El poder produce saber, y el saber permite la rearticulación y reaplicación del poder. En “Vigilar y Castigar” se dice que no existe relación de poder sin la construcción correlativa de cierto campo de saber, ni un saber que no suponga y no constituya relaciones de poder. A esto no escapa la ciencia política contemporánea.<sup>46</sup>

Para Foucault, no hay primacía del sujeto en el saber. No existiría un *sujeto* de conocimiento que se encuentre fuera de esta relación y que pudiera *conocer*. Entonces, a la hora de pensar en el saber académico, lo que importaría es la lógica de su discurso, qué relaciones de poder involucra, no las intenciones que pueda tener el investigador. Este, lo que conoce y las modalidades en que conoce serían un producto de esa imbricación poder-saber. Según Foucault no sería la actividad del sujeto de conocimiento lo que produciría un saber útil al poder; sino que el poder-saber, los procesos y las luchas que lo atraviesan y lo constituyen, son los que determinan las formas y los dominios posibles del conocimiento. El poder *produce* saber y viceversa.

*La relación poder-saber se expresa en tecnologías políticas que someten al cuerpo del hombre.* Estas tecnologías rara vez se manifiestan en discursos continuos y sistemáticos, sino que operan en clave de una instrumentación multiforme y difusa que utiliza herramientas y procedimientos inconexos más allá de la coherencia de sus resultados. No es posible localizarla en un tipo definido de institución ni en un aparato estatal. *Estos recurren a ella* y utilizan parte de sus procedimientos aunque se encuentre en un plano muy diferente. *Sería una microfísica del poder que las instituciones como el ejército, el manicomio o la cárcel ponen en juego.* Su espacio de validez se encuentra entre estos grandes funcionamientos y los propios cuerpos que se alteran. Según el autor, este poder no se concibe como una propiedad que se ejerce sobre quien no lo tiene (como piensa la ciencia política), sino que a través de sus modalidades y mecanismos es el efecto del conjunto de sus posiciones estratégicas. El poder es lo que genera, su efecto.

---

<sup>46</sup> Ravecca P. 2010. *La política de la Ciencia Política: ensayo de introspección disciplinar desde América Latina hoy.* En América Latina 9. Revista del Doctorado en Procesos Sociales y Políticos en América Latina. Universidad ARCIS. Pág. 173-210.

Según Foucault, en el Estado moderno, de lógica *gubernamental*, los aparatos disciplinarios que operan sobre el cuerpo del hombre conviven y son sobrepasados por una tecnología de seguridad<sup>47</sup> cuyos mecanismos ejercen un efecto *normalizador* diferente al de la lógica puramente disciplinaria, y constituyen un objeto de *gobierno* que se llama población.

## **Disciplinamiento e institución del poder**

En la obra de Foucault, los mecanismos disciplinarios son anteriores cronológica y conceptualmente a la lógica de la gubernamentalidad. Si bien en el Estado moderno la gubernamentalidad coexiste con ciertos mecanismos disciplinarios que la preceden y sobrepasan, es ya durante la edad clásica que la articulación disciplinaria del poder-saber descubre -genera- al cuerpo del hombre como objeto de su ejercicio (biopolítica)<sup>48</sup>. Según Foucault, esta obra, comenzada por Descartes, intenta explicar cómo se conforma el cuerpo humano y cómo es que funciona, en tanto que aparecen una serie de reglamentos militares, escolares, hospitalarios que como procedimientos buscan *controlar y corregir* las operaciones del cuerpo.

Si bien cabe destacar que *nunca sería pleno y que jamás abarcaría todo*, en su afán “productivo” este poder busca permearse en todos los ámbitos de la acción humana. El hombre sometido y atravesado por él no deviene un autómatas ni un modelo exacto a escala reducida del poder. *Donde hay poder hay resistencias y (contra)movimiento* (¿“contrainstitucionalización”?). Según Foucault, para entender cómo se desarrolla y dónde se encuentra el poder debemos entender la escala, el objeto y la modalidad del control que busca sostener.

- Escala de control: No se trata el cuerpo como un todo indisoluble o una masa, sino que el poder se ejerce sobre las partes del cuerpo, sobre su mecánica, es decir, sus gestos, movimientos, aptitudes y rapidez. Es un poder infinitesimal que actúa por y en las partes del cuerpo activo.
- Objeto de control: no los elementos, es decir, no los elementos significantes de la conducta o del lenguaje del cuerpo, sino la economía, la eficacia de los movimientos, su organización interna. La coacción se ejerce sobre las fuerzas a través de la institución de *procedimientos para la acción*.

---

<sup>47</sup> Más adelante vuelvo a este punto.

<sup>48</sup> Este punto es fundamental, el cuerpo como objeto de la política.

- Modalidad: implica una coerción ininterrumpida que vela por los procesos de la actividad más que por el resultado y que se ejerce según una *codificación* que reticula con la mayor aproximación el tiempo, el espacio y los movimientos.

El poder pretende controlar la acción humana, para ello la disciplina. La articulación disciplinaria del poder-saber no tiende únicamente al aumento de las habilidades o de la sujeción del hombre, sino a la formación de un lazo que, en el mismo mecanismo disciplinario, lo hace tanto más obediente cuanto más útil y viceversa. Busca atarlo. El poder-saber es “productivo”, creador. La tecnología política a través de la cual se expresa elabora los mecanismos disciplinarios que establecen la articulación institucional misma que los hombres *deben obedecer* al actuar, y por tanto, re-producir.

Si el poder es el conjunto de los efectos de su acción, es decir, disciplinas instituidas, es por tanto *institucional*. Poder/saber -disciplinan-, procedimientos -institución disciplinaria-, hombre -disciplinado- y acción -disciplinada- están conceptualmente ligados más allá de que el poder, como la disciplina, nunca llega a ser pleno, es decir, a abarcar la totalidad de la vida humana.

Es incorrecto suponer que el hombre es completamente disciplinado. Como dije más arriba, éste no es un modelo a escala del poder, un “autómata”. El control que el poder ejerce, y busca ejercer, mediante sus mecanismos disciplinarios *acota los parámetros a través de los cuales se debe desarrollar la acción humana*. Siempre hay *algo* que se le “escapa”, por ello necesita reproducirse, regenerar su lazo con el hombre.

El cuerpo se construye y se regula políticamente a través de estas *disciplinas* que constituyen las formas generales de su dominación. Según Foucault, la *mecánica* de este poder se implementa a través de una anatomía política que no fue el repentino descubrimiento de algo, sino más bien una multiplicidad de procesos menores, de origen diferente, de localización diseminada, que coinciden, se imitan, se repiten, se apoyan unos sobre otros, se distinguen según su dominio de aplicación, convergen y delimitan de a poco el diseño de su método general.

En su ejercicio, este “disciplinamiento” se caracteriza por su arte de *distribuir*, de caracterizar y compartimentar. El poder ordena -disciplina- la multiplicidad de la vida humana en rangos, jerarquías, procedimientos, etc. revelando la *microfísica* de un

poder “celular” instituyente. Este, en producción y re-producción disciplinaria, (se) institucionaliza.<sup>49</sup>

El cuerpo es *cifrado* instrumentalmente por el poder, se pretende darle un uso exhaustivo a fin de obtener la máxima utilidad de su acción. Se busca unir en el acto máxima rapidez con máxima eficacia. Para ello, el tiempo penetra en el cuerpo y con este los controles minuciosos del poder. El autor señala que las disciplinas que analizan el espacio, que descomponen y recomponen las actividades, deben también entenderse como aparatos para sumar y capitalizar el tiempo.

La actividad humana comienza a realizarse en series para una mayor fiscalización del poder que a su vez comienza a articularse con el tiempo. El tiempo social se considera como serial, orientado y acumulativo. Ello nos lleva a la noción de *progreso*. El tiempo de la acción es impuesto a través del ejercicio. Este último

“...sirve para economizar el tiempo de la vida, para acumularlo en forma útil y para ejercer el poder sobre los hombres por medio del tiempo así dispuesto. El ejercicio convertido en un elemento dentro de una tecnología política del cuerpo y de la duración, no culmina en un más allá, pero tiende a una sujeción que no ha acabado jamás de completarse.”<sup>50</sup>

*La disciplina busca que el resultado de la acción colectiva sea superior al de la mera suma de la de los individuos que componen el grupo que actúa*<sup>51</sup>. Debe establecer una “máquina” que concertando el funcionamiento de sus partes elementales se pueda desempeñar de la manera más eficiente posible. No es simplemente “distribuir” cuerpos, extraer de ellos lo máximo posible y de hacer el mejor uso del tiempo posible, sino de *instituir* ciertas fuerzas para obtener un aparato eficaz, **una institución**.

“En lugar de plegar uniformemente y en masa todo lo que le está sometido, separa, analiza, diferencia, lleva sus procedimientos de descomposición hasta las singularidades necesarias y suficientes. ‘Encauza’ las multitudes móviles, confusas, inútiles de cuerpos y de

---

<sup>49</sup> Según Huntington la institucionalización se lleva a cabo cuando ciertas organizaciones y procedimientos se hacen *estables*. En cambio, podríamos decir que para Foucault la institucionalización se lleva a cabo *en* organizaciones y procedimientos, es decir, a través del *desarrollo*, *institución* y conformación de los mismos. Desde este punto de vista, y de sus connotaciones epistemológicas, sería una paradoja que existiera un procedimiento des-institucionalizado.

<sup>50</sup> Foucault M. 2008. *Vigilar y castigar: el nacimiento de la prisión*. Siglo XXI. Pág. 166

<sup>51</sup> ¿No encontramos aquí un punto de vista afín al que tiene la oposición del nuevo institucionalismo a la visión “reduccionista” de la política?

fuerzas en una multiplicidad de elementos individuales –pequeñas células separadas, autonomías orgánicas, identidades y continuidades genéticas, segmentos combinatorios.”<sup>52</sup>

Los poderes jerárquicos buscan someter las voliciones sociales, no para reducirlas sino para multiplicarlas, utilizarlas, permanecer y reproducirse; es decir, para *instituirse*. Estamos hablando, obviamente, del Estado moderno.

### **Gubernamentalidad: poder y saber *en* la razón de Estado**

En el Estado moderno, poder y saber se articulan en base a una lógica *gubernamental*. Lo normal y lo anormal no se distinguen principalmente por su posición en el ordenamiento que establece la norma (lógica disciplinaria pura)<sup>53</sup>, sino que se hace un señalamiento de las diferentes “curvas de normalidad” en donde la operación de normalización consiste en hacer interactuar las diferentes atribuciones de normalidad de manera que las más desfavorables se asimilen a las más favorables. El afán de esta “normalización” es gubernamental ya que construye un sujeto de gobierno que es la población. La lógica gubernamental es

“...un juego incesante entre las técnicas de poder y su objeto (que) recortó poco a poco en lo real y como campo de realidad la población y sus fenómenos específicos. Y a partir de la constitución de la población como correlato de las técnicas de poder pudo constatarse la apertura de toda una serie de dominios de objetos para saberes posibles. Y a cambio, como esos saberes recortaban sin cesar nuevos objetos, la población pudo constituirse, prolongarse, mantenerse como correlato privilegiado de los mecanismos modernos de poder.”<sup>54</sup>

*Es en la lógica gubernamental de Estado donde es posible referirse a Foucault de una manera politológica.* En “Seguridad, territorio y población”, él entiende la gubernamentalidad en tres maneras. La primera, sería como el conjunto constituido por las instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma específica de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política, y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. En tanto, la segunda la toma como una tendencia que en todo occidente no dejó de conducir hacia la preeminencia del tipo de poder que

---

<sup>52</sup> Foucault M. 2008. *Vigilar y castigar: el nacimiento de la prisión*. Siglo XXI. Pág. 175

<sup>53</sup> Más allá de que la lógica gubernamental conviva con ciertos mecanismos disciplinarios.

<sup>54</sup> Foucault M. 2006. *Seguridad, territorio, población: curso en el Collège de France (1977-1978)*. Fondo de cultura económica. Pág. 107.

podemos llamar “gobierno” sobre todos los demás. Por último, como el proceso –y resultado del proceso- en virtud del cual el Estado de “Justicia” de la edad media convertido en Estado “Administrativo” durante los siglos XVI y XVII se “gubernamentalizó” poco a poco.

La relación gubernamentalidad-Estado es muy estrecha y es propia de la modernidad. Lo que caracteriza al Estado moderno -actual- es que está *gubernamentalizado*; es un Estado que gobierna y que *debe gobernar*. La gubernamentalidad es la articulación “específica” de la relación poder-saber cuyo fin sería asegurar la supervivencia del Estado, regulando, reproduciendo la población y la acción a través de la instrumentación de un saber económico y la utilización de ciertos dispositivos de seguridad.

El *gobierno* es un acto de re-producción. Según el autor es el acto de creación continua del Estado, por lo que cuando un Estado gobierna se reproduce, asegura su existencia. Ello encierra cierta paradoja, la de gobernar, disciplinar, reformar, alterar, rearticular, etc. la vida humana con el fin de asegurar la supervivencia del Estado, de mantener cierto *statu quo*.

La gubernamentalidad es la articulación entre poder y saber de acuerdo a una *razón de Estado*. Son prácticas gubernamentales que constituyen lo que es el Estado en sí.

Para Foucault este último es una *práctica*, una práctica gubernamental que oficia de esquema de inteligibilidad de todo un conjunto de instituciones ya establecidas y de realidades dadas. Se entiende el Estado como el principio de inteligibilidad de la realidad –vigente-, y del set institucional desarrollado.

Esta articulación entre poder y saber que se llama gubernamentalidad se reproduce a sí misma como principio de inteligibilidad de lo que es y de lo que *debería* ser. En referencia a Kant, Foucault señala que la razón gubernamental postula al Estado como objetivo e imperativo y *como principio de lectura de la realidad*. Este sería el que rige la razón gubernamental y el que permitiría gobernar racionalmente de acuerdo a sus necesidades (gubernamentales). Sería la función de inteligibilidad del Estado con respecto a lo real lo que haría que sea racional y necesario gobernar.

“Gobernar racionalmente porque hay un Estado y para que lo haya.”<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Foucault M. 2006. *Seguridad, territorio, población: curso en el Collège de France (1977-1978)*. Fondo de cultura económica. Pág. 329

## Conclusiones: ¿la pérdida de la inocencia? La gubernamentalidad de la institucionalización y la institucionalización como acto de reproducción del Estado

La escuela neo-institucionalista ha proclamado el retorno y la importancia de las instituciones, y es a través de sus debates que vemos cómo se las concibe y operacionaliza, en tanto que el *cómo* y el *cuánto* de la proclamada importancia ha actuado de significativo en torno al cual dicha discusión se constituye.

El status de *institución* varía a lo largo de las ciencias sociales, desde normas hasta organizaciones de gobierno, y parecería acordarse que por el momento una definición única es inviable. La problematización neo-institucional de este concepto nos acerca a la de otro, el de institucionalización, proceso que antes se daba por sentado y que hoy abre una importante gama de interrogantes en la ciencia política. A diferencia del concepto de institución, donde existe una suerte de acuerdo limitado, la institucionalización es un tema que presenta gran oscuridad conceptual y operativa.

¿No es la manera neo-institucionalista de hacer ciencia política la que condiciona la institucionalización como concepto? ¿Es acaso el de institucionalización un concepto que el neo-institucionalismo tiende a definir y trabajar reproduciendo las limitaciones epistemológicas que lo constituyen?

Ante un “nuevo” institucionalismo que reivindica lo institucional y pretende superar antiguas limitaciones propongo problematizar la institucionalización desde otra postura epistemológica.

En mi perspectiva, el *hecho* de la institucionalización es fundamental. No en el sentido de institucionalización como *propiedad*, de que algo esté o no institucionalizado, sino en el de que exista un proceso, una re-articulación, un *cambiar*, un *algo* que ocurre que se conceptualiza como *institucionalización*. Según Huntington ese *algo* sería el proceso mediante el cual los procedimientos y las organizaciones se hacen estables. Eso lo sabemos. Pero, ¿qué conceptualización podemos hacer con otras “lentes” epistemológicas?

A modo de ejemplo, desde un punto marxista podríamos decir que *eso* que *ocurre* sería la superación afirmativa de las contradicciones del sistema, una especie de

contra-dialéctica que tiende a la anulación de la lucha de clases pero a su vez reproduce el sistema capitalista. También, según Lacan podríamos concebir la institucionalización como un síntoma/sinthome<sup>56</sup> y preguntarnos si es un concepto que da cuenta de la Forclusión<sup>57</sup> de un significante clave en la estructura del significado.

Más allá de estos ejemplos, y de otros posibles, me inclino por un tercer punto de vista basado en los conceptos de poder y de gubernamentalidad de Foucault, y es desde donde pretendo problematizar la institucionalización. Desde aquí, ese *algo* que ocurre en la institucionalización es el acto mismo de reproducción de un Estado gubernamental de cosas. La reproducción misma del Estado en clave gubernamental que los académicos en lugar de “analizar”, “ponen en acto” a través del neo-institucionalismo.

La institucionalización de Huntington peca de cierta “inocencia” en cuanto a la importancia que le da al poder. En el neo-institucionalismo se reconoce la capacidad de los actores para implementar o desalentar reformas institucionales, pero todo desde un punto de vista donde el poder es una propiedad que los actores ejercen en forma de influencia sobre la acción del otro. En cambio, desde un punto de vista foucaultiano podemos decir que el poder atraviesa y constituye la noción misma de institucionalización. Ella sería *disciplinamiento* (conceptual y operativo) en clave *gubernamental* y daría cuenta de la reproducción celular del poder y sus dispositivos. No sería un poder-propiedad que los actores ejercen en acciones con posibles efectos institucionalizantes, sino un poder que es el conjunto de sus efectos y se ejerce *en institucionalización*.

La adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de las organizaciones y procedimientos institucionalizados son producto de la sanción normalizadora del poder y traducen un disciplinamiento que se reproduce con su institucionalización. Ese *eso* que pasa en la institucionalización es un acto de gobierno que revela la acción de una razón de Estado a la que su gubernamentalidad obedece.

---

<sup>56</sup> Este sintetiza la noción de síntoma y fantasía. No es un síntoma que desaparece tras la erradicación de la última, sino que el síntoma como Sinthome es una determinada formación de Significante penetrada de goce; es un Significante portador de goce-en-sentido, de jouisense. Este síntoma es parte de la fantasía, de la realidad.

<sup>57</sup> Para Lacan, la Forclusión designaba un fenómeno específico de exclusión de un significante clave (point-de-capture, Nombre del padre) del orden simbólico que desencadenaba el proceso psicótico. Según Žižek: “Hay una cierta Forclusión propia del orden simbólico en tanto tal, siempre que hay una estructura simbólica, está estructurada en torno a un cierto vacío, implica la Forclusión de un cierto significante clave. Lo que es originalmente forcluido de lo simbólico retorna en lo real del síntoma.”



Las nociones de poder y gubernamentalidad de Foucault brindan insumos interesantes para problematizar que hay algo más en la institucionalización que la simple estabilización de procedimientos y organizaciones. Podemos acusar su inocencia sin temor de caer en una ontología que padece de tautológica como podría ocurrir a través de la utilización de ciertas categorías lacanianas. Sería posible decir que en la institucionalización se ejerce un disciplinamiento en cuanto a la estabilización de conductas y procedimientos que obedece a la razón de Estado a la cual hace referencia Foucault, de índole kantiana, que actúa a modo de esquema de inteligibilidad de la realidad.

Este Estado es otro, no el monopolio del uso legítimo de la violencia sino el conjunto de las prácticas disciplinarias gubernamentales, es decir, los dispositivos disciplinarios que se ejercen sobre la población.

Cambia la dimensionalidad misma de lo institucional; desde un sistema de mecánica “heliocéntrica” estructurada en torno al Estado donde las instituciones y demás actores interactúan en una suerte de equilibrio dinámico, a una especie de “modelo atómico de la materia” donde aquél sería el resultado *macro* de la *micro* articulación gubernamental específica de una serie dada de procedimientos disciplinarios.

Es curiosa la utilización que podemos hacer del término “heliocentrismo” ya que la noción misma de poder en Foucault es acusada de heliocéntrica. Gayatri Spivak<sup>58</sup>, con una acepción de heliocentrismo diferente, es quien realiza esta crítica y hace referencia a la “luminosidad” y al encandilamiento que el concepto de poder genera: el “poder” es tan poderoso que no nos deja ver lo que esconde (por ejemplo, la noción de un sujeto occidental no-escindido). Según la autora, el concepto de poder en la obra de Foucault constituye el punto central que irradia y da “vida” a sus alrededores conceptuales. Es en este sentido en que el poder sería heliocéntrico (y tautológico), como punto central de un cuerpo conceptual que se define en torno a éste y que por su “luminosidad” nos impide percatarnos de la introducción que hace subrepticamente de ciertos bagajes conceptuales.

Pese a ello, es este heliocentrismo foucaultiano el que hace posible la problematización del heliocentrismo que caracteriza la manera en que se dimensiona lo institucional en la ciencia política. Es gracias a él que podemos concebir lo institucional

---

<sup>58</sup> Spivak G. 1988. *Can the subaltern speak?* En: *Marxism and the Interpretations of Culture*, ed. C. Nelson, L. Grossberg. Basingstoke. Macmillan Education.

de una manera heterodoxa y superar las barreras epistemológicas a través de la génesis de nuevas preguntas y problemáticas inconcebibles en la *epistheme* liberal.

Por otro lado, el poder y la gubernamentalidad nos permiten hacer otro tipo de crítica. Una que complementa pero trasciende la crítica anterior; la de la gubernamentalidad como *condición de emergencia* del concepto de institucionalización.

El poder de Foucault produce saber, y el saber permite la rearticulación y reaplicación del poder. También sabemos que no existiría relación de poder alguna sin la construcción correlativa de cierto campo de saber (por ejemplo, académico), ni un saber que no suponga y no constituya relaciones de poder. Es un saber-poder, por lo que la relación del sujeto con el conocimiento no es de apropiación; es decir, el sujeto (o el investigador) no se encuentra “fuera” del conocimiento ya que este lo disciplina y constituye. No hay primacía del sujeto en el saber, la entidad sujeto se erige en base a las condiciones de posibilidad del conocimiento. *Ya conoce*, es saber, es poder.

Por tanto, lo que el sujeto conoce y las “modalidades” en que conoce son producto de una articulación específica entre poder y saber. La articulación sobre la cual se erige la base epistemológica de nuestro conocimiento politológico es *gubernamental*. Servimos al Estado. La razón de Estado nos “permite” conocer *para el* Estado mismo y nos habilita a concebir *aquello* que pretendemos conceptualizar como institucionalización. No somos neutrales cuando conjugamos “institucionalización” sino que ejercemos, en palabras de Ravecca, “la política de la ciencia política”.<sup>59</sup>

El concepto “institucionalización” es posible en nuestro saber gubernamental, tanto así la crítica que pretendo hacer. Criticar de “gubernamental” la institucionalización es un acto de conocimiento *gubernamental*.

El neo-institucionalismo y sus vertientes no pueden dar cuenta de lo que implica (políticamente) la noción misma de institucionalización y esto es lo fascinante: que otra lectura epistemológica de un concepto tan naturalizado como la “institucionalización” de sentido a la afirmación que acabo de hacer. Es solo a partir del poder y la gubernamentalidad foucaultianas que la inocencia y la gubernamentalidad como propiedad y como condición de emergencia del concepto se hacen concebibles. Las instituciones solo pueden entenderse no “institucionalmente”.

A través del poder y la gubernamentalidad de Foucault podemos vislumbrar dos caras en la institucionalización. Vemos que existe una doble articulación entre la

<sup>59</sup> Ravecca P. 2010. *La política de la Ciencia Política: ensayo de introspección disciplinar desde América Latina hoy*. En América Latina 9. Revista del Doctorado en Procesos Sociales y Políticos en América Latina. Universidad ARCIS. Pág. 173-210.

gubernamentalidad como *propiedad* y como *condición de emergencia* del concepto, en tanto que la institucionalización pasa a ser un concepto emergido de la articulación gubernamental entre poder y saber que da cuenta de su reproducción.

En fin, es desde el punto de vista de la relación poder-saber que podemos decir que la institucionalización es un concepto que refiere a la reproducción de un poder gubernamental y que solo es posible discernir en un *Estado de cosas gubernamental*. Así la institucionalización pierde toda su inocencia, su *imparcialidad*, como concepto posible en una razón de Estado en la que da cuenta de su reproducción y como proceso que encarna la no-plenitud del poder foucaultiano.