

# EL NEO INSTITUCIONALISMO: SU APORTE A LAS CIENCIAS SOCIALES Y AL ESTUDIO INTERDISCIPLINARIO DEL DERECHO PÚBLICO\*

THE NEW INSTITUTIONALISM: THEIR CONTRIBUTION TO SOCIAL SCIENCES AND THE INTERDISCIPLINARY STUDY OF PUBLIC LAW

*Cristian Altavilla\*\**

**Resumen:** El presente trabajo pretende ser una contribución al estudio interdisciplinario del derecho, en particular del derecho público, introduciendo los conceptos fundamentales del nuevo paradigma de las ciencias sociales denominado neoinstitucionalismo siendo el que -gracias a su flexibilidad y parsimonia teórica y metodológica- más ha contribuido al estudio interdisciplinario entre las distintas ramas de las ciencias sociales.

**Palabra-clave:** Neoinstitucionalismo - Elección Racional - Neoinstitucionalismo Histórico - Interdisciplina - Derecho Público.

**Abstract:** This paper is a contribution to the interdisciplinary study of law, in particular of public law, introducing the basic concepts of the social science's new paradigm called new institutionalism that -owing to its theoretical and methodological flexibility and parsimony- has better contributed to the interdisciplinary study between the different fields of social sciences.

**Keywords:** New Institutionalism - Rational Choice - Historical Neoinstitutionalism - Interdiscipline - Public Law.

**Sumario:** Introducción.- I. El "viejo" y el "nuevo" institucionalismo.- I.1. Algunas deficiencias del viejo institucionalismo en el análisis político.- I.2. Crítica a la elección racional.- II. Las distintas versiones del

---

\*Trabajo recibido el 8 de mayo y aprobado para su publicación en 23 de junio del mismo año.

\*\* Abogado, Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (Universidad Nacional de Córdoba) y PhD Sandwich en el Doctorado de Ciencias Políticas de la Universidad de Bologna, Italia; Profesor de Derecho Público Provincial y Municipal, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC; Profesor Adjunto de Derecho Tributario, UCES, San Francisco (Córdoba) y Jefe de Trabajos Prácticos de Derecho Público Provincial y Municipal, Universidad Católica de Córdoba. Becario de CONICET y de Erasmus Mundus/Proyecto ARTESS (Primera Cohorte). E-mail: cristianaltavilla@hotmail.com

neoinstitucionalismo.- II.1. Neoinstitucionalismo de la elección racional.- II.2. Neoinstitucionalismo histórico.- III. Instituciones. Concepto y características comunes a los distintos enfoques.- III.1. Instituciones deficientes e instituciones redistributivas.- IV. Nuevos aportes al neoinstitucionalismo.- V. Los aportes del neoinstitucionalismo al análisis interdisciplinario de las Ciencias Sociales y del Derecho.

## Introducción

En los últimos años se ha afirmado enfáticamente la necesidad de avanzar hacia el estudio interdisciplinario del derecho, en particular del derecho público. Existe un consenso generalizado entre los juristas y estudiosos del derecho de que el mero análisis de la norma jurídica (objeto del derecho) no conduce -ni podría hacerlo- a un entendimiento cabal del complejo fenómeno jurídico. Este fenómeno no es más que una parte del más amplio fenómeno social, donde intervienen una cantidad infinita (o al menos indeterminada) de variables y factores, que interconectadas contribuyen a producir los resultados sociales que observamos (incluso intuitivamente). Se erige, pues, como un desafío de la ciencia jurídica el intentar no sólo la descripción de aquel fenómeno jurídico, sino también y fundamentalmente, de explicarlo. Así como ha sido necesaria la construcción de distintas ciencias para explicar diversos fenómenos sociales (la economía, la historia, la sociología, etc.), hoy surge evidente el diálogo entre ellas para una mejor comprensión del fenómeno en el aspecto más amplio posible.

El presente trabajo intenta simplemente aportar nuevos elementos para el debate. Para ello, se introducen los conceptos básicos de lo que ha surgido como el nuevo paradigma de las ciencias sociales, el llamado neoinstitucionalismo. Este nuevo enfoque, gracias a su parsimonia y flexibilidad tanto teórica como metodológica, ha contribuido más que ninguno otro paradigma al estudio interdisciplinar de la realidad social, permitiendo un fructífero diálogo entre las diversas ramas de las ciencias sociales. El derecho -como parte de esa ciencia social- puede participar de este diálogo y beneficiarse de una perspectiva más amplia -pero al mismo tiempo más simple- en el análisis de su particular objeto de estudio.

### I. El “viejo” y el “nuevo” institucionalismo

El *Neoinstitucionalismo* recibe este nombre, precisamente porque surge como una nueva versión del *institucionalismo* clásico o *viejo* institucionalismo. Este viejo institucionalismo, presente en el análisis político desde sus orígenes mismos, desde que la “ciencia política tiene sus raíces en el estudio de las instituciones” (1), ponía el centro de su atención en las instituciones para explicar los fenómenos y el comportamiento políticos. Desde entonces, el análisis de las instituciones predominó en el estudio politológico.

---

(1) PETERS, B. Guy, *El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, editorial Barcelona, Gedisa, 1° ed., 2003, p. 13. Como sostiene PETERS, si realizamos una mirada retrospectiva de la ciencia política, encontramos que la pregunta más importante que se realizaban los estudiosos de esta ciencia era acerca de la “naturaleza de las instituciones gubernamentales que podían estructurar el comportamiento de los individuos” (2003:16).

Este análisis se caracterizaba por ser casi exclusivamente *normativo* y, en gran parte, *descriptivo* y *comparativo*. Este análisis dispensó poco interés en la construcción de teoría acumulativa, poniendo mayor énfasis en la descripción, más que en la *explicación* o la *construcción de teorías* (2).

Encontramos en la mayoría de los autores una cierta preocupación por el *diseño institucional* (3). En este esquema, el individuo, como tal, jugaba un rol casi nulo: eran las instituciones quienes regían el comportamiento de los individuos, idea que venía asociada a una concepción historicista en la que los procesos y cambios políticos se producían por fuerzas impersonales, impulsadas en la mayoría de los casos por *grandes hombres* (4).

Sin embargo, recién a fines del siglo XIX, la ciencia política tal cual la conocemos hoy, comienza a constituirse como una ciencia autónoma (diferenciándose de la *Historia* y de la *Filosofía*). Y como no podía ser de otra manera, el análisis de las instituciones políticas siguió siendo el centro del análisis. Son los primeros institucionalistas, los proto-institucionalistas, quienes sentarían las bases de esta novel ciencia, entre finales del s. XIX y mediados del XX (5).

Siguiendo a PETERS podemos mencionar las siguientes características del análisis del viejo institucionalismo:

La primera nota que caracteriza al viejo institucionalismo es su *legalismo*: el viejo institucionalismo “se ocupa de la ley y del papel central de la ley en la actividad gubernamental” (6). La ley es vista como un elemento fundamental en el ejercicio del poder, en cuanto constituye una herramienta que el gobierno posee para influir el comportamiento de los ciudadanos. De tal modo, “*ocuparse de las instituciones políticas era (y sigue siendo) igual a ocuparse de la legislación*” (7).

El segundo supuesto del viejo institucionalismo es el *estructuralismo*, es decir estudio de las principales características institucionales del sistema político. A partir de esta idea, la actividad aislada de los individuos poco efecto podía producir en los acontecimientos políticos. Aquellas características eran analizadas en términos constitucionales y formales (propio del legalismo) y se dejaron de lado conceptos que pudieran dar nociones de otros aspectos del sistema político.

---

(2) BELL, Stephen, “Institutionalism”, en SUMMERS, John, Ed., *Government, Politics, Power and Policy in Australia*, NSW Australia, ed. Pearson Education Australia, 2002, 7ª edición, pp. 363-380.

(3) Esta preocupación se encuentra a lo largo de la historia del pensamiento político, desde la república ideal de Platón hasta la división de poderes de Montesquieu.

(4) Los cambios políticos (los grandes cambios políticos) eran producto del accionar de grandes personalidades de la humanidad, y los individuos, por tanto, no eran sino parte de la masa que seguía a aquellos hombres.

(5) PETERS, B. Guy, op. cit., p. 20.

(6) PETERS, B. Guy, op. cit., p. 20.

(7) *Ibidem*, p. 21.

El *holismo* también se presenta como uno de sus principales supuestos teóricos. Dado aquel legalismo y estructuralismo en el análisis, los viejos institucionalistas no pudieron evitar caer en un análisis holístico, donde el sistema político figuraba como un todo, y las instituciones figuraban como los principales componentes de aquél. Desde esta perspectiva, la política sólo podía entenderse analizando el conjunto de las instituciones como una sola cosa. Los investigadores adscritos a esta corriente que utilizaban el *análisis comparativo*, confrontaban sistemas políticos íntegros en vez de examinar instituciones individuales. Sin embargo, la mayoría de los autores se desviaban de la comparación para simplemente describir los diversos sistemas políticos de los distintos países.

Por último, el *historicismo* fue un elemento importante dentro de este análisis. El proto-institucionalismo se caracterizó por el uso de fundamentaciones históricas en sus trabajos: “su análisis examinó cómo los sistemas políticos de su tiempo estaban insertos en su desarrollo histórico, como también en su presente cultural y socioeconómico” (8).

### **I.1. Algunas deficiencias del viejo institucionalismo en el análisis político**

Una de las principales críticas al paradigma institucionalista fue el hecho de que sus investigadores descuidaban ciertos aspectos informales de la política y que además (tal vez como consecuencia de lo anterior) partían del supuesto de que las funciones claves de un gobierno se desarrollaban dentro de la organización formalmente designada. Es decir, se descuidaba el funcionamiento *real* del sistema político y se partía de la noción proporcionada por la ley y los estatutos organizativos de cada Estado. Este tipo de análisis, evidentemente, no permitía una comprensión acabada del funcionamiento político de una determinada comunidad política, y si en el mejor de los casos el sistema analizado coincidía con su constitución formal, la ciencia política -desde esta perspectiva- resultaba eficiente sólo para estos casos.

A partir de la postguerra de la Segunda Guerra Mundial, los análisis en ciencia política habían comenzado a prescindir de las instituciones como material de análisis, sustituyéndolas por el análisis del individuo. Nos encontramos ante la *revolución conductista* de mediados del s. XX, que predominaría el análisis político durante las décadas del '50 y '60, y que -aunque con menos vigor- permanecería hasta nuestros días, en concomitancia con otro gran movimiento de cambio en las ciencias políticas: la teoría de la *elección racional* (*rational choice*) (9).

Esta revolución, tanto en lo teórico como en lo metodológico (10), implicó un quiebre en la tradición del análisis político. Las instituciones son dejadas de lado y su

---

(8) *Ibidem*, p. 21.

(9) Ello no implicó en manera alguna la desaparición del institucionalismo en la ciencia política: “de algún modo, las explicaciones institucionales habían seguido teniendo cierto arraigo en los estudios sobre política y gobierno, pero por otra parte, los institucionalistas también reavivaron su uso para explicar el comportamiento a nivel individual” (PETERS, B. Guy, op. cit., pp. 13-14).

(10) Una de sus principales preocupaciones fue el uso correcto de métodos de investigación rigurosos, sumado a una obsesión por llevar a cabo una construcción explícita de una teoría política.

lugar viene ocupado por el individuo: es su conducta lo que produce -y por tanto resulta determinante para explicar- los fenómenos políticos.

El *individualismo metodológico* ocupa así el centro del análisis (11). Este análisis se basa en las características socio-psicológicas, en un cálculo del posible beneficio personal y, lo más importante tal vez, es que estos individuos no se ven constreñidos por las instituciones (formales e informales), sino que hacen sus propias elecciones, son actores totalmente autónomos que se encuentran a salvo de las restricciones de las instituciones, de tal modo que esas preferencias son *exógenas* al proceso político. De esta manera, la revolución conductista deja de lado las instituciones y se centra exclusivamente en los actores.

La teoría de la *elección racional* había sido tomada de los economistas y produciría una gran novedad en las ciencias políticas, tanto que sería reivindicada más tarde por los neoinstitucionalistas, modificando levemente algunos de sus supuestos, para compatibilizarlos a los del análisis institucional. El individuo político -visto desde esta nueva óptica- viene a ser una continuación del *homo oeconomicus* del liberalismo clásico, de aquel “individuo aislado y empeñado en extraer el máximo provecho personal” (12).

Los trabajos fueron fructíferos, con resultados de gran valor teórico (y metodológico) para la ciencia política, sin embargo, sus supuestos teóricos no quedarían ajenos a críticas y revisiones, que finalmente darían pie a una revalorización de las instituciones en el análisis político a través del neoinstitucionalismo.

De alguna manera, la revolución conductista allanó el campo de la ciencia política para el arribo de la teoría de la elección racional, tras desplazar como paradigma al institucionalismo (y su método formalista centrado exclusivamente en el análisis de los atributos formales de las instituciones) e implantar en su lugar el análisis del comportamiento político, centrado exclusivamente en actores que no se encuentran condicionados por restricciones del ambiente, entre ellas, la de las instituciones.

## I.2. Crítica a la elección racional

El principal problema de la elección racional se plantea cuando se intenta dilucidar cuáles son esos intereses que los individuos tienen en mente a la hora de efectuar su análisis de costo/beneficio: la teoría de la elección racional (como la de la *Public Choice*) exagera un tanto al ver al individuo aislado totalmente de la sociedad y del contexto que lo rodea. Desde esta perspectiva, la creación de *bienes públicos* no pasa de ser una quimera, que no se ajusta mucho a la realidad (13).

---

(11) “El individualismo metodológico se funda sobre la hipótesis de que cada fenómeno social surge de acciones, creencias y orientaciones individuales y por lo tanto pueda ser explicado remontando a los factores individuales que, más o menos conscientemente, lo han generado” (VANNUCCI, Alberto, *Governare l'incertezza. Scelte pubbliche e cambiamento istituzionale*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2004, p. 22).

(12) MESSNER, Dirk, “Consecuencias de la reforma del Estado y perspectivas de la coordinación social”, en LECHNER, Norbert y otros, *Reforma del Estado y Coordinación Social*, México, ed. Plaza y Valdés, p. 85.

(13) Pero si hay algo que debemos rescatar de estas corrientes es la imposibilidad de encarar cualquier análisis *ingenuo* de la realidad política y social. Ello nos permite reconocer “la existencia de intereses

Partiendo del supuesto de que el individuo actúa autónomamente y toma sus decisiones en base a su interés personal, como un sujeto maximizador, se afirma implícitamente que todo sujeto posee *plena información* de todo lo que lo rodea y que sus decisiones se ven restringidas sólo por su interés personal y no por el contexto, el ambiente o incluso los demás actores que se mueven en la misma arena. Rige en el individuo una racionalidad completa.

En segundo lugar, la elección racional desconocía en sus análisis los costos de transacción a que se ven sujetos los individuos a la hora de tomar una decisión: costos que tienen que ver con el *tiempo* (el tiempo que demanda informarse sobre determinado asunto, llevar adelante la negociación, tomar una decisión al respecto, etc.) y con los *recursos* de que dispone cada individuo.

Estas críticas serían tomadas por los estudiosos que llevarían de nuevo a las instituciones al centro del análisis político, pero esta vez sin dejar de lado el importante rol que definitivamente juegan los individuos. Nacería así el *neoinstitucionalismo*, versión que se pretende superadora del viejo institucionalismo a través de los aportes del conductismo y de la elección racional (14). El actor individual sigue siendo central en el análisis político, pero inserto en un marco institucional que lo constriñe y lo guía en sus decisiones, porque son precisamente las instituciones las que proveen de información al individuo y tienen la virtud de reducir los costos de transacción a la que inexorablemente se ven sujetos a la hora de tomar una decisión.

Desde entonces, el denominado neoinstitucionalismo se ha nutrido de diferentes aportes realizados por una larga serie de estudiosos, entre los que pueden mencionarse a Douglass North quien, criticando la visión omnímoda del individuo imperante hasta entonces, introduce la llamada teoría de los costos de transacción (15).

Como puede observarse, y como se verá a continuación, este nuevo paradigma nunca constituyó una única corriente de pensamiento, sino que desde sus orígenes mismos fue mutando y enriqueciéndose con nuevos aportes teóricos y metodológicos.

---

contradictorios en la sociedad" que constituye el punto de partida para que la superación de estas contradicciones se dé dentro de los marcos democráticos (ACUÑA, Carlos, "La teoría de juegos en los pactos constitucionales", en ACUÑA, Carlos, comp., *La Nueva Matriz Política Argentina*, Buenos Aires, ed. Nueva Visión, 1995, pp. 115-152, p. 116).

(14) Uno de los primeros trabajos de esta corriente pertenecen a James MARCH y Johan OLSEN, pudiendo citarse como trabajo seminal de este nuevo paradigma su artículo "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" publicado en *The American Political Science Review* de 1984. Para DI MAGGIO y POWELL los antecedentes pueden remontarse a dos artículos de John Meyer, "The Effects of Education as an Institution" e "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", ambos de 1977 (ver DI MAGGIO, Paul y Walter POWELL, "Introducción", en POWELL, Walter y Paul DI MAGGIO, *El Nuevo Institucionalismo en el análisis Organizacional*, México, FCE, 1999, pp. 33-75, p. 46).

(15) Una versión en español de uno de sus más importantes trabajos que intentan introducir este nuevo enfoque de los costos de transacción puede encontrarse en la obra de Sebastián SAIEGH y Mariano TOMMASI, *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires, Eudeba-UBA, 1998.

## II. Las distintas versiones del neoinstitucionalismo

El neoinstitucionalismo “no constituye un cuerpo de pensamiento unificado” (16), sino más bien un conjunto heterogéneo de diferentes enfoques analíticos que difieren entre sí en diversos puntos, tanto en lo teórico como en lo metodológico (17).

Sin embargo, podríamos afirmar que sus distintas vertientes coinciden en su objeto, que es “dilucidar el rol que juegan las *instituciones* en la determinación de los resultados sociales y políticos” (18) (19). Los interrogantes institucionales desde los que parte esta teoría concuerdan básicamente en determinar: *a*) por qué las instituciones son creadas; *b*) por qué son elegidas; *c*) por qué persisten; y finalmente *d*) qué factores influyen en ello y cómo lo hacen (20).

El neoinstitucionalismo nace en su *versión normativa*, a partir de los trabajos de James March y Johan Olsen. Estos autores sostuvieron que el análisis político a través de concepciones y metodologías individualistas y utilitarias “eran inherentemente incapaces de encarar las cuestiones más importantes de la vida política, ya que no podían integrar la acción individual con las premisas normativas fundamentales o con la naturaleza colectiva de la actividad política más importante” (21).

Tanto el viejo institucionalismo, como las revoluciones conductistas y de la elección racional, no podían explicar qué estaba pasando realmente con las instituciones. El conductismo y la elección racional, porque no tenían en cuenta el contexto, el entorno, la arena en que se desenvolvían los actores y el viejo institucionalismo básicamente por su formalismo, por su limitación a estudiar el diseño formal sin la consideración de su utilización efectiva por parte de los actores: en síntesis, la insuficiencia del análisis se debía, para los primeros, a un *excesivo individualismo* (un individuo absolutamente autónomo, con racionalidad e información completa y sin restricciones del ambiente) y el segundo por considerar las instituciones sin los actores que la actualizan. El resultado fue similar en todos los casos: la imposibilidad de explicar con exactitud la realidad política, tal cual se manifestaba en los hechos.

El neoinstitucionalismo tuvo como meta superar estas deficiencias teóricas y analíticas, pero en su evolución ha devenido en una especie de *collage*. En él encontramos una vasta variedad de microteorías cuyo objetivo común siguen siendo las instituciones, pero en relación con los individuos.

---

(16) HALL, Peter - TAYLOR, Rosemary, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, Vol. 44, Issue 5, Dec. 1996, pp. 936-957, p. 936.

(17) PUTNAM, Robert, *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*, Caracas, Editorial Galac, 1994, p. 7.

(18) HALL, Peter y Rosemary TAYLOR, op. cit., p. 936.

(19) Resaltado agregado.

(20) SHEPSLE, Kenneth, “Estudiando las Instituciones: Algunas Lecciones del Enfoque de la elección Racional”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 16, 2007.

(21) PETERS, B. Guy, op. cit., p. 45.

En la obra de Peters, se identifican siete versiones del neoinstitucionalismo: el normativo, el de la elección racional, el histórico, el empírico, el sociológico, el internacional y el de representación de intereses. Sin embargo, a todos ellos podemos agruparlos en tres, que son las versiones más importantes de esta nueva corriente: el de la *elección racional*, el *histórico* (que agrupa en sí al normativo) y el *sociológico*. En el presente trabajo sólo nos abocaremos a resaltar las principales características y aportes de las que son, tal vez, las dos vertientes más importantes: la de la elección racional y la histórica.

### II.1. Neoinstitucionalismo de la elección racional

La versión de la *elección racional* (*rational choice*) del neoinstitucionalismo ha sido tomada prestada de la economía neoclásica y es heredera directa a su vez de la teoría de la elección racional “clásica” en ciencia política, que se introdujo en esta ciencia en paralelo con el “enfoque conductista” (*behavioral approach*). Su análisis parte del individuo y a partir de él explica los fenómenos políticos. Su característica fundamental lo constituyen los presupuestos conductistas: el hombre es un ser racional que sólo busca satisfacer sus intereses y maximizar sus ganancias. Para ello, efectúa un cálculo de los costos/beneficios en cada oportunidad de decisión que deba afrontar. Su concepción del individuo está marcada por el individualismo. El hombre es un ser racional y egoísta: “Lo racional -aquí- es tratar de obtener el mayor valor posible a cambio de un valor tan pequeño como sea posible” (22).

Para esta versión neoinstitucional de la “*rational choice*”, *los actores calculan y actúan en un marco de reglas e instituciones relevantes*. Esto quiere decir que la elección racional en su versión neoinstitucionalista considera a las instituciones como relevantes a la hora de interpretar el comportamiento político. Siguiendo a Hall y Taylor, podemos determinar cuatro rasgos sobresalientes de este enfoque (23), los que señalamos a continuación.

El primero de ellos es el empleo de presupuestos conductistas, entre ellos, el supuesto de que los actores, al presentar una serie de gustos o preferencias, actúan de forma instrumental para poder maximizar el logro de estas preferencias a través de un comportamiento estratégico mediante el cálculo racional (y no por la actuación de fuerzas impersonales) en base al comportamiento probable de los demás actores. Esta *información* les viene proporcionada por las instituciones. Así, la emergencia de las instituciones se explica en función del valor que éstas representan para los actores y su persistencia o perdurabilidad dependerá de los beneficios que otorgue a los mismos (24).

Las instituciones “son consideradas como ‘juegos en forma extensa’, en los que el comportamiento de los actores se estructura por las reglas del juego” (25), con la ca-

---

(22) Dike, citado por MESSNER, Dirk, op. cit., p. 85.

(23) HALL, Peter - TAYLOR, Rosemary, op. cit.

(24) Véase SHEPSON, Kenneth, “Estudiando las Instituciones...”, Op. cit., y POWELL, Walter y Paul DI MAGGIO, *El Nuevo Institucionalismo en el análisis Organizacional*, México, FCE, 1999.

(25) PUTNAM, Robert, op. cit., p. 7.

racterística de condicionar el comportamiento de los actores implicados y de limitar la discrecionalidad de éstos (26). Esta es una de las grandes ventajas de las instituciones: *dan previsibilidad al comportamiento de los individuos*. El individuo actúa entonces racional y egoístamente, pero dentro de un *contexto institucional*, entendido en esta versión como “-una especie de cuadro conductual- el cual es esencialmente entendido como un campo estructurado de incentivos y desincentivos conductuales como derivados de reglas y prácticas formales e informales del marco institucional en cuestión” (27).

La segunda característica de relevancia de este enfoque es definir a la política como una serie de *dilemas de acción colectiva* (28), siendo algunos ejemplos el *dilema del prisionero* y la *tragedia de los comunes*, entre otros.

La tercer nota característica es el postulado según el cual los actores actúan en base al cálculo estratégico y no por la actuación de fuerzas históricas impersonales. Este cálculo se realiza en base al comportamiento probable de los demás actores implicados. Considerando este supuesto, la emergencia de las instituciones también puede explicarse en función del valor que éstas representan para los actores; el proceso de creación institucional es concebido entonces en función de acuerdos voluntarios por parte de los actores relevantes.

Los neoinstitucionalistas adscriptos a la versión de la elección racional (muchos de ellos economistas) introdujeron los aportes de la *Teoría de Juegos* en el análisis político. Esta combinación de nuevos aportes permitió corregir algunas concepciones fuertemente criticadas a la elección racional, entre ellas, por ejemplo, el hecho de que los individuos al momento de tomar una decisión no lo harán solamente en función de su propio interés y en miras de su propio objetivo, sino que tendrán en cuenta también el interés y los objetivos de los demás sujetos que se desenvuelven en el mismo contexto. De esta manera, la teoría de juegos aporta un dato fundamental a tener en cuenta en análisis políticos: la *interdependencia de las decisiones*.

En esta interdependencia, las instituciones cobran un valor fundamental, en tanto se erigen como la *f fuente de información* más confiable que un actor pueda tener sobre el posible comportamiento, presente o futuro, de los demás actores involucrados y porque proveen mecanismos de ejecución de los acuerdos alcanzados en caso de incumplimiento (“*enforcement mechanisms for agreements*”). “El punto clave es que ellas afectan la acción individual alterando las expectativas que un actor tiene sobre las

---

(26) SHEPSLE, Kenneth, “Estudiando las Instituciones...”, op. cit.

(27) BELL, Stephen, op. cit., p. 6.

(28) Entendida como “instancias en las cuales los individuos actúan para maximizar el logro de sus propias preferencias y que simultáneamente son proclives a producir resultados colectivamente subóptimos (en el sentido de que podría hallarse otro resultado que beneficié más a un individuo sin perjudicar a los demás)”, consecuencia de la ausencia de arreglos institucionales que garanticen el cumplimiento de las reglas o limiten la discrecionalidad de los actores. Véase SHEPSLE, Kenneth, “Estudiando las Instituciones...”, op. cit., y NORTH, Douglas, “Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción”, en SAIEGH, Sebastián y Mariano TOMMASI, *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires, Eudeba-UBA, 1998.

posibles acciones que otros actores puedan tomar en respuesta o simultáneamente con su propia acción” (29). Esta suposición abre un interesante campo de análisis donde la teoría de juegos ofrece interesantes perspectivas de análisis.

## II.2. Neoinstitucionalismo histórico

El *institucionalismo histórico* fue prácticamente la primera versión del nuevo institucionalismo que surgió dentro de la ciencia política. Esta versión centra su idea básica en la *dependencia del rumbo* (*path dependence*). Esto quiere decir que existe cierta inherencia en las instituciones una vez creadas y que las decisiones iniciales tienen un peso tal que son continuadas a lo largo del tiempo: “Las instituciones son configuradas por la historia, independientemente de los factores que puedan afectar su forma, las instituciones tienen inercia y ‘robustez’ [...] lo que viene primero condiciona lo que viene después” (30).

Este enfoque (que además reconoce varias versiones) parte del supuesto de que las ideas son un elemento esencial de las instituciones. Sin embargo, sus explicaciones adolecen de qué se entiende por “ideas” y posiblemente podrían confundirse con el concepto de *institución* misma, lo cual hace de este último concepto algo de difícil definición. Pese a lo afirmado anteriormente, encontramos en uno de los autores adscritos a esta versión una de las definiciones más completas de institución, entendida como: “(L)as restricciones ideadas por el hombre en la interacción política, social y económica. Ellas se conforman tanto por limitaciones informales (sanciones, tabúes, costumbres y códigos de conductas) como por reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)” (31).

Esta versión histórica, parte de los supuestos comunes del neoinstitucionalismo -la conducta racional- pero a diferencia del anterior enfoque, se concentra más en los valores e ideas de los individuos y deja de ver a la conducta como estratégica: los actores, de “maximizadores”, pasan a ser “satisfactores”, cuyas decisiones “dependen de la interpretación de una situación más que de un cálculo puramente instrumental” (32). El punto de partida no es el individuo actuando aisladamente a través de un cálculo estratégico, sino la de varios grupos sociales interactuando entre sí.

Otra cuestión sensible al análisis neoinstitucionalista se refiere a la *justificación*, es decir, el por qué las instituciones existen y son respetadas por los individuos. Para la elección racional, esta aceptación puede producirse a través de un cálculo costo/beneficio (el sujeto comprende que seguir las normas le resultaría más beneficioso que

---

(29) HALL, Peter - TAYLOR, Rosemary, op. cit., p. 939.

(30) PUTNAM, Robert, op. cit., p. 7.

(31) NORTH, Douglass, “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, N° 1, winter 1991, pp. 97-112, p. 97.

(32) “Sin negar que el comportamiento humano sea racional o propositivo, enfatiza cómo los individuos se vuelcan hacia rutinas establecidas o patrones familiares de comportamiento para alcanzar sus metas” (HALL, Peter - TAYLOR, Rosemary, op. cit., p. 939).

apartarse de ellas, sea *por temor* al castigo sea porque encuentra en ello *beneficios* que satisfacen sus intereses) (33), o bien, desde el punto de vista historicista, simplemente porque los hombres, sujetos inmersos en una sociedad que les inculca valores y les indica lo que tienen -o no- que hacer (“lógica de lo adecuado”) dan como aceptado -implícitamente a veces- aquellas restricciones; es decir, “las opciones disponibles para actores racionales están circunscriptas por *un culturalmente específico sentido de la acción apropiada*” (34). A partir de esta segunda concepción, aparece el *factor ideológico* como determinante en la relación individuo-institución. Aparece así el concepto de *ideología* introducido por originalmente por Douglass North, entendida, en términos generales, como un “mecanismo economizador por el que los individuos se enfrentan a su entorno y se proveen de una «visión del mundo» que les simplifica el proceso de toma de decisiones” (35), cuya función principal es, precisamente, superar el problema que presentan los comportamientos individualistas y egoístas (*free rider*).

De esta manera, la ideología es el conjunto de “las precepciones subjetivas que las personas tienen acerca de qué es el mundo y lo que debe ser. La ideología, por lo tanto, afecta las percepciones de las personas acerca de la equidad o justicia de las instituciones de un sistema político-económico” (36). Esta concepción acerca de la equidad o justicia de que habla North hace referencia a lo que en términos más amplio el neoinstitucionalismo denomina la “lógica de lo adecuado”. Existe una cierta concepción moral en los individuos a la hora de cumplir con los preceptos que les imparten las instituciones.

Al preguntarse “¿Qué hacen las instituciones?”, Hall y Taylor nos responden diciendo que éstas “proveen modelos morales o cognitivos para la interpretación y la acción [...] compuestos de símbolos, argumentos y rutinas que proporcionan filtros para la comprensión tanto de la situación como de uno mismo, a partir de lo cual se construye el curso de acción”, de modo que las instituciones no sólo proveen información estratégicamente útil sino que “además afectan las identidades, las imágenes de sí mismo y las preferencias de los actores” (37).

Esta versión introduce factores tales como el *contexto histórico* en el análisis de las instituciones, focalizándose en las particularidades contextuales de una situación generalmente heredada del pasado. Son “rasgos relativamente persistentes del paisaje

---

(33) Véase SHEPSLE, Kenneth, “Estudiando las Instituciones...”, op. cit., y POWELL, Walter y Paul DI MAGGIO, op. cit. Desde la óptica de la elección racional, los individuos siguen las reglas porque los hombres son actores estratégicos que desean maximizar sus ganancias personales o individuales: “Cooperamos porque obtenemos más con ella que sin ella. Seguimos las reglas porque nos va mejor individualmente cuando lo hacemos” (STEINMO, Sven, op. cit., “What is Historical Institutionalism?”, en DELLA PORTA, Donatella - KEATING, Michael (eds.), *Approaches in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 150-178, p. 162.

(34) HALL, Peter - TAYLOR, Rosemary, op. cit., p. 956.

(35) PUTNAM, Robert, op. cit., p. 65.

(36) NORTH, Douglass, “Ideology and Political/Economic Institutions”, *Cato Journal*, N° 8, Primavera/Verano, 1988, pp. 15-28, p. 15.

(37) HALL, Peter - TAYLOR, Rosemary, op. cit., p. 939.

histórico y... uno de los factores principales impulsando el desarrollo histórico a lo largo de un conjunto de vías o caminos” (38), vías que son estructuradas por el *legado político* que tienen impacto sobre las elecciones políticas subsiguientes, condicionándolas. Asimismo, el cambio de tales reglas son producidas en ciertos momentos históricos calificados como *coyunturas críticas*, es decir, momentos en los que ocurren cambios institucionales sustanciales, creando un *punto de quiebre* a partir del cual el devenir histórico se desplaza hacia una nueva vía. Las instituciones no son la única fuerza causal en política, sino una de ellas, compartiendo espacio con el desarrollo socio-económico, las ideas y las creencias.

En cuanto a la persistencia de las instituciones, partiendo de un enfoque cultural, entienden que ello responde al hecho de que aquellas son convencionales y por tanto escapan al escrutinio directo de los individuos, de modo que no pueden ser modificadas por las acciones individuales, a diferencia del enfoque del cálculo según el cual la causa radica en los beneficios que otorgan.

### III. Instituciones. Concepto y características comunes a los distintos enfoques

Luego de estas ajustadas síntesis sobre las dos principales corrientes, resulta necesario delinear un concepto y resaltar las características comunes que posee el principal objeto de investigación de estas teorías, las instituciones.

A pesar de la dificultad que han tenido los representantes de las distintas vertientes neoinstitucionalistas en definir lo que entienden por institución, existe cierto consenso generalizado en que éstas son el marco dentro del cual se desenvuelve la actividad humana, estableciendo reglas (formales e informales) que orientan la actividad humana, restringiendo y constriñendo de este modo los comportamientos individualistas y egoístas, como así también el conjunto de preferencias de que disponen los actores (39). Estas reglas se traducen en *valores, símbolos, argumentos y rutinas* que van conformando el conjunto de preferencias de los hombres (40).

La idea de restricción se encuentra incluso dentro de la concepción de la elección racional, donde el conjunto de reglas del cual se forma una institución tiene este efecto de limitar el comportamiento de *free rider* de los sujetos, en el sentido de que aquellas reglas importan para los sujetos un beneficio mayor del que obtendrían de actuar libremente y según sus propios y egoístas intereses.

Partiendo de esta noción, podemos identificar ciertas características básicas de una “institución” que son comunes a todos los enfoques neoinstitucionalistas. Las

---

(38) *Ibidem*, op. cit., p. 941.

(39) NORTH, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, p. 4.

(40) Las instituciones “proveen valores y elementos cognitivos conforme a los que los individuos van constituyendo sus modos de conocer, evaluar y, por tanto, preferir” (PARMIGIANI DE BARBARA, Myriam Consuelo, “Una Lectura de la Cooperación Intergubernamental Local desde el Neoinstitucionalismo”, *Anuario XII del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales* (CIJS) de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Buenos Aires, La Ley, 2010, pp. 99-122, p. 103).

instituciones *están formadas por un conjunto de reglas*, un conjunto de preceptos que pueden ser tanto formales como informales, que *constrñen la libre actuación de los individuos*: “Las instituciones poseen la capacidad de moldear la conducta individual y de reducir (pero no eliminar) la incertidumbre que domina gran parte de la vida social (41), en tanto establecen metas u objetivos comunes, incentivos positivos para que los individuos actúen en cierta dirección y sanciones (incentivos negativos) que castigan el comportamiento individualista, dotando de mayor *previsibilidad a la actuación de los individuos* (42) al impedir su libre discrecionalidad (y ello impacta directamente en la credibilidad de las relaciones entre sujetos (43) y *otorgan al contexto en general mayor estabilidad* (44) y con cierta *permanencia en el tiempo*”.

Una institución permanece en el tiempo y trasciende a los actores que le dieron origen. El problema de la permanencia se vincula con el tema del cambio y/o de la adaptación de las mismas. Si bien en este punto encontramos varias diferencias entre los enfoques, podemos identificar, sin embargo, que todas coinciden en sostener que *las instituciones no cambian fácilmente*: “Una de las características señaladas acerca de las instituciones -sin importar qué perspectiva analítica sea- es que las instituciones no cambian fácilmente” (45). Para la elección racional, no resulta fácil porque producen un cierto equilibrio, y cambiar una institución implicaría una enorme incertidumbre sobre sus efectos posteriores (46). Para el neoinstitucionalismo histórico, en cambio, la razón es que las decisiones iniciales tienen un peso tal que perduran en el tiempo (47).

### III.1. Instituciones deficientes e instituciones redistributivas

El neoinstitucionalismo implicó un *renacimiento* del estudio de las instituciones, erigiendo como lema “las instituciones importan”. Sin embargo, es dable resaltar que

---

(41) “En la medida en que el entorno de una institución se compone fundamentalmente de otras instituciones (y, por ende, es menos variable), esa incertidumbre puede ser reducida aún más (Meyer y Rowan, 1977; DiMaggio y Powell, 1991)” (PETERS, B. Guy, op. cit., pp. 207-8).

(42) Todas las versiones coinciden en que “las instituciones crean grandes regularidades en el comportamiento humano” y que la “reducción de la incertidumbre hace más factible la predicción y facilita la explicación social” (PETERS, B. Guy, op. cit., pp. 207 y 208).

(43) SHEPSLE, Kenneth, “Discrecionalidad, Instituciones y el problema del compromiso del gobierno”, en SAIEGH, Sebastián y Mariano TOMMASI, *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires, Eudeba-UBA, 1998.

(44) El poder predecir el comportamiento humano dentro de una determinada institución que opera dentro de un determinado contexto (sea político, económico, en la sociedad civil, en la burocracia, etc.) provee a los actores de una importantísima información que permite actuar y tomar decisiones a futuro, pudiendo llevar adelante acciones que tengan efectos a largo plazo.

(45) STEINMO, Sven, “The New Institutionalism”, en CLARK, Barry - FOWERAKER, Joe (eds.), *The Encyclopedia of Democratic Thought*, London, Routledge, 2001.

(46) SHEPSLE, Kenneth, “Discrecionalidad, Instituciones...”, op. cit.

(47) “Algunas versiones sostienen que ciertas características de las instituciones son sumamente estables y, por lo tanto, predicen el comportamiento sobre esa base, mientras que otras hacen a las instituciones más cambiantes. Sin embargo, todas requieren cierto grado de estabilidad” (PETERS, B. Guy, op. cit., p. 37).

las instituciones no son perfectas ni siempre alcanzarán los objetivos deseados -o al menos no aquellos expuestos anteriormente en el concepto de institución- e, incluso, no siempre beneficiarán de igual modo a todos los individuos.

Hasta aquí hemos arribado a lo que ha constituido el mayor avance del neoinstitucionalismo: las instituciones importan. Importan porque contribuyen, fundamentalmente, a la estabilidad del régimen, a reducir los costos de transacción y al establecer guías o parámetros de conducta beneficiosos para la sociedad, todo lo cual se presenta como una solución al problema de la acción colectiva.

Sin embargo, este descubrimiento está a mitad de camino en nuestra investigación, pues queda aún por responder qué instituciones son las que efectivamente producen estos resultados, es decir, si las instituciones diseñadas en un determinado sistema político tienen la virtualidad de producir tales efectos. En otras palabras, hemos encontrado una solución al problema de la acción colectiva, resta ver si la misma es eficaz.

Las razones que afectan la eficacia de las instituciones pueden ser varias. En primer lugar, es necesario reconocer que las instituciones no son inmunes a la manipulación que de ellas puedan hacer los actores en juego (48). Además, puede mencionarse como hipótesis, un defectuoso diseño institucional, debido a causas tales como la falta de experiencia de quienes la diseñan, previsiones erradas de la sociedad, etc. (49). De ello puede inferirse el supuesto de que en un contexto de instituciones ineficientes, los actores encuentran mayores o más fuertes incentivos para comportarse de manera oportunista o como *free riders*: mientras menor es el constreñimiento al comportamiento de los individuos, mayor será la probabilidad de oportunismo en cualquier contexto social.

Sin embargo, sabemos también que las instituciones son creaciones racionales de los hombres y que responden a las exigencias particulares del momento en que fueron creadas. Esta nota nos da la pauta de que también estas mismas instituciones pudieron haber sido creadas con un propósito subyacente al bien común al cual toda institución -en abstracto- se supone que debe servir.

En este sentido, es importante reconocer que las instituciones también surgen de la lucha por el control y el ejercicio de la autoridad pública (50). Desde esta perspectiva, los resultados *colectivamente irracionales* pueden tener su respuesta en el interés particular de un determinado actor o grupo de actores.

---

(48) Al respecto, pueden verse los trabajos de Charlotte TWIGHT, "Government Manipulation of Constitutional-Level Transaction Costs: A General Theory of Transaction-Cost Augmentation and the Growth of Government", *Public Choice*, Vol. 56, No. 2, 1988, pp. 131-152 y "Political Transactions-Cost Manipulation. An Integrating Theory", *Journal of Theoretical Politics*, N° 6, 2, 1994, pp. 189-216.

(49) Un buen ejemplo en este sentido son los *trasplantes* de instituciones de un sistema político de un determinado país a otro, sin tener en consideración factores tales como la historia, la cultura, o más generalmente, el marco institucional global de ambos países - ejemplos que pueden encontrarse por doquier en la experiencia política latinoamericana.

(50) MOE, Terry, "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economic, and Organization*, vol. 6, Special Issue, Oxford University Press, p. 214.

En el artículo citado, Terry Moe intenta dar -desde una perspectiva histórica, haciendo hincapié en el concepto del *path dependent*- una explicación acerca de cómo ciertas instituciones políticas emergen de la lucha por el poder político y del ejercicio de la autoridad pública. Para comprender este fenómeno, es necesario rastrear el origen de las instituciones y ver en qué contexto y bajo qué actores surgieron, ya que “las formas que las nuevas instituciones toman son crucialmente dependientes de las instituciones inmediatamente anteriores que estructuran los roles y poderes de los participantes [...]. La realidad es que los nuevos arreglos emergen de los viejos, su evolución fue dependiente [*path dependent*] y el resultado de intensas batallas políticas y ellas sólo pueden ser entendidas como tales” (51).

Las estructuras institucionales dadas en un determinado tiempo y lugar son, en la mayoría de los casos, heredadas de tiempos pasados. Muchas veces son actualizadas (sea a través de un proceso de adecuación o de simples modificaciones) según las particulares exigencias del momento presente. Ello no quita que continúen siendo ineficientes y en este caso su subsistencia se explica por un cierto efecto de inercia que tienen las instituciones.

Miller, citando a Pierson, sostiene que existen dos razones por las cuales las instituciones pueden no ser funcionales: la primera de ellas es que en el diseño de las instituciones, los actores podrían no anticipar correctamente los efectos de las instituciones en los resultados políticos o bien, porque los actores podrían tener horizontes de muy corto plazo (52). Pero también -retomando el argumento anterior de Moe- este efecto puede no sólo ser consecuencia de un *defecto* estructural en el diseño o implementación de la institución de que se trate, sino de una *consecuencia esperada o intencionalmente querida*: “las instituciones son soluciones a los problemas de acción colectiva que facilitan ganancias en el comercio y hacen que todos estén mejor. Pero hay otra parte de la historia teórica que tiende a no ser contada, una que es igualmente si no más importante para la comprensión de qué son las instituciones” (53).

Desde su perspectiva, las instituciones son instancias del ejercicio de la autoridad pública y como tales, emergen de una política de la elección estructural en el que los ganadores utilizan su retención temporal de la autoridad pública (o poder político) para diseñar nuevas estructuras e imponerlas a la política en su conjunto. Surge así la idea de *instituciones redistributivas*, es decir, aquellas estructuras que “son simples vehículos a través de los cuales [los ganadores] persiguen sus propios intereses, a menudo a expensas de los perdedores” (54). Algunas de estas instituciones pueden administrar programas que proveen a los ganadores con cualquier clase de beneficios, otras pueden extraer recursos o costosos ajustes de comportamiento de los perdedores e incluso

---

(51) MOE, Terry, op. cit., p. 222.

(52) MILLER, Gary, “Rational Choice and Dysfunctional Institutions”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, No. 4, October 2000, pp. 535-547.

(53) MOE, Terry, op. cit., p. 221.

(54) *Ibidem*, p. 222.

imponer nuevos constreñimientos en la forma en que el juego político deba ser jugado en el futuro, “constreñimientos que se traducen en ventajas para los ganadores actuales por sobre sus oponentes en la contienda futura para ejercer la autoridad pública” (55).

Estas premisas surgen de considerar a la actividad política como una casi constante lucha por la consecución del poder -o de la autoridad pública- lo cual significa, asimismo, reconocer la existencia de ganadores y perdedores en el escenario político. Esta segunda distinción resulta fundamental para comprender que muchas veces en el diseño institucional quienes hayan alcanzado el ejercicio de la autoridad pública han de buscar un aseguramiento hacia futuro de las políticas públicas por ellos implementadas -fundamentalmente por el hecho de que en la arena política el *derecho de propiedad* no se encuentra garantizado como lo está en el mercado-, como así también, buscar y ejercer las herramientas que el ejercicio de aquella autoridad les proporciona para poder imponer al resto de la sociedad (dentro de la cual se encuentran los perdedores de la contienda política) sus propias políticas y buscar su permanencia en el poder.

Sin embargo, los “perdedores” tienen ciertas recompensas, dada la estructura de un sistema político democrático, republicano y representativo, cuya principal característica es la fragmentación de la autoridad pública en distintos órganos o poderes. Si identificásemos a los actores perdedores no con un actor individual -para quien la pérdida de una contienda electoral puede significar su retiro de la política- sino con actores institucionales, tales como los partidos políticos, podríamos observar que, a pesar su derrota en una contienda electoral, pueden continuar manteniendo un importante rol institucional dentro del sistema (por ejemplo, contando con un importante número de escaños en el Congreso, lo que le permitiría seguir siendo un actor relevante en la arena política). De ello se deriva también que el *compromiso* es típicamente necesario para cualquier actor político -ganador o perdedor- que desee implementar su propia propuesta de políticas públicas (56).

Como resultado, el diseño e implementación de cualquier institución (o políticas públicas) se deberá tanto gracias a los ganadores como a los perdedores. Ello no implica -ni mucho menos- afirmar que se encuentran en un pie de igualdad y esto es lo que hace precisamente la diferencia: mientras los ganadores cuentan con un vasto universo de recursos (materiales y simbólicos) a su disposición, los perdedores se encuentran, por el contrario, como “atrapados en el sistema” (57) y sus opciones estratégicas y recursos disponibles serán, en consecuencia, muy diferentes. Mientras unos -los ganadores- proponen, los otros -los perdedores- se oponen o reformulan (58).

---

(55) *Ibidem*, op. cit., p. 222.

(56) *Ibidem*, op. cit.

(57) *Ibidem*, op. cit., p. 230.

(58) Dentro de este marco analítico surge la idea de “actores de veto”, es decir, aquellos que cuentan con recursos institucionales que les permiten oponerse al cambio del *statu quo*. Para un estudio de los actores de veto dentro del análisis neoinstitucionalista puede verse TSEBELIS, George, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

#### IV. Nuevos aportes al neoinstitucionalismo

El análisis neoinstitucional ha sido fortalecido por la introducción de nuevos aportes teóricos, como el del análisis de los *costos de transacción* y el de la *teoría de juegos*.

El primero, introdujo ciertos cambios en los supuestos, fundamentalmente en el de la elección racional, en cuanto incorporó lo que se denomina los *costos de la transacción* y que implica afirmar que un individuo, a la hora de negociar y/o de tomar una decisión, se encuentra frente a ciertos costos relacionados con el tiempo y los recursos. Estos costos se relacionan con la imposibilidad de verificar, a un bajo costo, todas las acciones de las partes involucradas en una determinada transacción. Hay tres atributos de las transacciones que típicamente afectan sus costos: la irreversibilidad de las inversiones involucradas, las posibilidades de medición y la dimensión temporal de la transacción (59). Con esto, se afirma que los acuerdos, de por sí, son costosos y que los individuos deben sopesar estas variables al realizar su cálculo costo/beneficio antes de tomar cualquier decisión.

Este nuevo enfoque supuso tirar por tierra la *racionalidad instrumental* que primaba en la elección racional clásica. Esta racionalidad instrumental “significa que los actores poseen modelos correctos para interpretar el mundo que los rodea; o bien, que ellos reciben una retroalimentación de información que les permite revisar y corregir sus teorías inicialmente incorrectas” (60). Sin embargo, esta suposición no se ajusta a la realidad y lejos de aquel mercado eficiente, “el mercado político fue, y continúa siendo, un mercado en el cual los actores tienen una comprensión imperfecta de los temas que los afectan y en el cual los altos costos de transacción impiden el logro de soluciones eficientes” (61).

A partir de este nuevo supuesto, el revitalizado análisis de las instituciones cobra aun mayor importancia, desde que las instituciones reducen la incertidumbre y otorgan estabilidad a las relaciones humanas, proporcionando información (o al menos parte de ella).

Por su parte, la teoría de juegos introduce la idea de la interdependencia de las decisiones: hay una mutua dependencia de las decisiones de todos los actores en juego. Por tanto, en aquel cálculo costo/beneficio debe incluirse también la decisión, posible o real, que vayan a adoptar los demás actores. Esta es una teoría que viene importada de la economía y, en principio, sería más compatible con la versión neoinstitucional de la elección racional que con las demás versiones.

Sin embargo, también contempla, sobre todo en las variantes de *juegos repetidos*, el *path dependence*, esta vez a modo de aprendizaje de los jugadores: cuando un jugador A sabe que B lo traicionó en un juego anterior, A partirá de estrategias distintas a las emplea-

---

(59) TOMMASI, Mariano - SPILLER, Pablo (dir.), *Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional*, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires, 2000, p. 14.

(60) NORTH, Douglas, “Una teoría de la política basada...”, op. cit., p. 98.

(61) *Ibidem*, op. cit., p. 100.

das en el primer juego para encarar el segundo o ulteriores juegos. Es decir que se parte de un análisis donde la interdependencia de las decisiones, si bien se sigue centrando en el comportamiento del otro u otros actores, esta vez se tendrá en cuenta el comportamiento anterior de los otros jugadores, y no sólo su posible decisión futura centrándose sólo en el interés que representa ese actor. Por tanto, puede haber cierta compatibilidad en la aplicación de la teoría de juegos con otras versiones, tales como la histórica.

La teoría de juegos presenta distintos modelos que representan diversos momentos de toma de decisión y en todos ellos se encuentra presente el dilema de la confianza entre los individuos que se suponen, en principio, egoístas, el llamado *dilema de la acción colectiva* (62).

## V. Los aportes del neoinstitucionalismo al análisis interdisciplinario de las Ciencias Sociales y del Derecho

Las ciencias sociales han experimentado, en nuestros días, un cambio de paradigma: de un “paradigma de la simplicidad” se ha pasado a un “paradigma de la complejidad” (63). Ello implicó un mayor diálogo entre las disciplinas con el objetivo de lograr un análisis más abarcativo de la realidad que se intenta estudiar. Cuando es imposible separar los elementos de un todo sin fisurarlo o romper su equilibrio y cuando existen interacciones e interdependencias entre el todo y las partes, y las partes y el todo, entonces la exigencia de un análisis interdisciplinario se hace evidente.

La vocación interdisciplinaria en las ciencias políticas nace a mediados del s. XX, a partir de la *revolución conductista*. Este nuevo movimiento teórico se caracterizó por la fuerte preocupación de llevar a cabo estudios rigurosamente más empíricos y científicos sobre la política, con un especial interés en el aprendizaje a partir de cualesquiera otras ciencias sociales que le pudieran facilitar sus métodos y descubrimientos para hacer posible aquella aspiración, lo que permitió una importante apertura interdisciplinaria de la materia (64). Este diálogo no sólo fue con las ciencias que integran el complejo disciplinar de las denominadas «sociales», sino incluso con otras ciencias (como la biología), claro que con diversos grados y matices interdisciplinarios, según la mayor o menor aproximación y adaptación entre estas ciencias.

Cuando -ya en la década del '80- el neoinstitucionalismo reemplaza al conductismo como paradigma de las ciencias políticas, no implicó la resurrección sin más de las teorías proto-institucionalistas, sino que aparecería con nuevas e importantes modificaciones y con nuevos supuestos que enriquecerían el análisis político y tampoco implicó la expulsión del ámbito teórico del conductismo ni de la elección racional, que no sólo

---

(62) Entre otras versiones de la teoría de juegos se encuentran el dilema del prisionero, el juego de seguridad, la batalla de los sexos y el juego del gallina. Véase SCHARPF, Fritz, *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press, 1997 y GIBBONS, Robert, *Un Primer Curso de Teoría de Juegos*, Ed. Antoni Bosch, 1992.

(63) MARTÍNEZ PAZ, Fernando, *El mundo jurídico multidimensional*, Córdoba, Advocatus, 1996.

(64) DAHL, Robert, “The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest”, *The American Political Science Review*, Vol. 55, N° 4, December 1961, pp. 763-772.

continuaron aplicándose, sino que también el neoinstitucionalismo tomaría de ellos sus más importantes aportes, entre ellos la vocación por un análisis interdisciplinario, el interés por el desarrollo de teorías y el perfeccionamiento de los métodos de investigación.

Debemos tener en cuenta que todas las versiones del neoinstitucionalismo deben considerarse como explicaciones *complementarias* -y no competitivas- de los fenómenos políticos, ya que ninguna de estas perspectivas puede explicar cabalmente todas las acciones políticas, y quizá ninguna debería intentarlo (65). La eficacia de la explicación de una u otra versión dependerá en la mayoría de los casos del tema bajo análisis. Sin embargo, resulta recomendable una combinación de estos enfoques, que pueden ser muy productivos a la hora de explicar un fenómeno político determinado.

Por otra parte, muchas veces resulta conveniente o necesario la combinación de estos enfoques: "(C)iertos componentes del nuevo institucionalismo son más compatibles que otros con los supuestos de los enfoques individualistas dominantes en la disciplina. Y por otra parte, esa diferenciación significa que muy bien puede ser necesario combinar varias versiones del nuevo institucionalismo en los casos en que un investigador quiere tener una perspectiva más completa de las características estructurales del sistema político y de la influencia de la estructura sobre las políticas públicas y la conducta del gobierno" (66).

Estas combinaciones han sido producidas a través de trabajos que resultaron exitosos en la empresa, lo cual ha sido posible porque existe un amplio campo de diálogo entre las distintas versiones neoinstitucionalistas (67). La interdisciplina dentro del neoinstitucionalismo ha sido posible dado el origen interdisciplinario mismo de esta corriente, que se nutre de las ciencias sociales tales como la economía, la sociología, la historia, la ciencia política y el derecho, y porque cada una de sus vertientes comparten no sólo temas y preocupaciones comunes, sino también metodologías de investigación similares. La proliferación de este enfoque se manifiesta en la existencia, hoy, de un neoinstitucionalismo económico, sociológico, de las ciencias políticas. En este sentido, podemos hablar también de un *neoinstitucionalismo jurídico*.

Dentro de la ciencia del Derecho se ha manifestado -en más de una oportunidad- la necesidad de avanzar en un análisis interdisciplinario para una mejor y más cabal comprensión del fenómeno jurídico. Así, por ejemplo, Martínez Paz propugnó a lo largo de su obra la superación de un modelo jurídico *unidimensional* pasando a uno *multidimensional*. El autor identificó tres modelos jurídico-didácticos: el jurídico *unidimensional*, el derecho como experiencia jurídica *tridimensional* y el *mundo jurídico multidimensional*. En esta última versión -que propuso "como una alternativa para construir el mundo jurídico, también multidimensional, de la sociedad contemporánea" (68)- compuesto

---

(65) PETERS, B. Guy, *op. cit.*, p. 14.

(66) *Ibidem*, *op. cit.*, p. 15.

(67) HALL, Peter - TAYLOR, Rosemary, *op. cit.*

(68) MARTÍNEZ PAZ, Fernando, *La Construcción del Mundo Jurídico Multidimensional*, Ediciones de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Vol. XXXVI, Córdoba, Advocatus, 2003, p. 3.

de cuatro dimensiones principales, a saber, la antropológica, la social, la cultural y la jurídica (69).

En similar línea, Bidart Campos, en su ya clásico Manual de Derecho Constitucional propuso la aplicación de la *teoría trialista* del derecho internacional privado de Werner Goldschmidt al estudio del derecho constitucional (70), a través de la cual identifica tres ámbitos, dimensiones u órdenes del *mundo jurídico* (71): “el de las *conductas*, el de las *normas* y el del *valor*”, llamando a cada una de ellos dimensión sociológica, dimensión normativa o normológica y dimensión dikelógica (72).

Estas visiones pueden ser complementadas con nuevas herramientas metodológicas que permitan comprender en la forma más cabal posible el fenómeno jurídico, es decir, porqué existen las normas jurídicas y porqué éstas son o no eficaces.

Los aportes -teóricos y metodológicos- del neoinstitucionalismo que hemos descripto hasta ahora pueden ser útiles en la empresa de comprender el porqué de las normas y su efectiva aplicación. Para ello será necesario incorporar al análisis jurídico el estudio de los individuos (actores) junto con las instituciones.

Nuestra propuesta apunta específicamente al derecho público (y en particular, al constitucional y al público provincial) porque es en esta rama del derecho donde el fenómeno político se manifiesta en una expresión más contundente, al punto que nos replantea la verdadera naturaleza “jurídica” de estas ramas del derecho. De esta manera, el derecho constitucional comprendido en su faz formal e informal (o material (73)) excede el simple análisis de las normas y la jurisprudencia y por tanto resulta necesario el estudio de la realidad política y social imperante, considerando particularmente a los actores involucrados. Ello implica, por un lado, superar la *visión formalista* que

---

(69) Esta nueva concepción se erige como un modelo compuesto por distintos campos disciplinares como la antropología jurídica, la sociología del derecho y la sociología cultural. Según el autor, “este camino permite la apertura a la interdisciplinariedad” (MARTÍNEZ PAZ, Fernando, *La Construcción del Mundo Jurídico Multidimensional*, op. cit., p. 3) proponiendo “un nuevo punto de vista metodológico, designado “el pluralismo metodológico apoyado en la investigación científica interdisciplinaria” (HERNÁNDEZ, Antonio María, *Derecho Municipal. Parte General*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 14).

(70) Véanse BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo I, Buenos Aires, ed. Ediar, 1998, y BIDART CAMPOS, Germán, “La Teoría Trialista del Mundo Jurídico según Werner Goldschmidt”, *El Derecho*, T. 25, 1969, pp. 899-903.

(71) BIDART CAMPOS emplea el término *mundo jurídico*, al que define como “una realidad a la que clasificamos con los adjetivos de *humana* y *social*” y lo emplea para resaltar -según sus palabras- “al derecho como realidad compuesta por conductas humanas en relación de alteridad social” y para designar “al fenómeno jurídico que nos resulta real y perceptible” (BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución Reformada*, op. cit., p. 269).

(72) BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución Reformada*, op. cit., p. 270.

(73) Así por ejemplo cuando BIDART CAMPOS plantea la existencia de un derecho constitucional *formal* y otro *material* (*Manual de la Constitución Reformada*, op. cit.), como distintos y diferentes entre sí, está proponiendo el análisis del fenómeno constitucional que excede la mera interpretación hermenéutica de sus normas, propio del método jurídico-dogmático.

considera a las instituciones (jurídicas) como algo abstracto, sin pasado, y dado por un sujeto sin nombre, lo que los juristas comúnmente denominan “el legislador” o “el constituyente”, sin considerar a éstos como sujetos con intereses, ideologías y particulares preferencias y percepciones sobre la realidad, por el otro.

Si hemos de estudiar y considerar al derecho constitucional (en cualquiera de sus niveles gubernamentales) en su faz *real* o *informal*, entonces estaríamos afirmando que su naturaleza excede lo puramente normativo trasladándose a lo político, lo económico, lo sociológico, etc.

Un verdadero análisis interdisciplinario exige, sin más, el estudio de diversas disciplinas que puedan contribuir con sus teorías y aportes al estudio concreto de una determinada disciplina. No basta, en consecuencia, la mera mención de hechos históricos o de eventos políticos que no pasan de ser datos anecdóticos que, en el mejor de los casos, contribuyen a dar mayor color al análisis jurídico y que, en definitiva, no deja de ser unidimensional a pesar de su pretendida interdisciplinariedad.

Los conceptos que los neoinstitucionalistas utilizan de “institución” son perfectamente trasladables al concepto jurídico de institución y más particularmente de la ley, la que podríamos considerar como el más claro ejemplo de institución formal. Un análisis jurídico que complemente la visión dogmática (centrada exclusivamente en la norma) con los aportes neoinstitucionales y sus supuestos sobre actores e instituciones permitiría arribar a conclusiones más fidedignas sobre la realidad bajo análisis, comprendiendo los fenómenos sociales -desde el punto de vista jurídico- de una manera más abarcativa, que exceda la mera descripción de los hechos o fenómenos, y se pretenda *explicativa* de los mismos.

El derecho público en su conjunto puede verse beneficiado de estos nuevos aportes teórico y metodológicos y, en particular, aspectos tales como el origen y la evolución del federalismo, las intervenciones federales, los procesos de reformas constitucionales, los cambios jurisprudenciales, e incluso la anomalía institucional, sólo por mencionar los fenómenos más sobresalientes del derecho público.

Cabe agregar, asimismo, que una concepción netamente jurídica de los hechos sociales (políticos, económicos, culturales, etc.) lleva a una percepción errónea de la realidad. Así como en la teoría económica predominó una concepción estrecha y atomizada de la realidad basada en el *homo oeconomicus*, en el mundo jurídico ha predominado lo que Cantino, parafraseando aquella concepción económica, denomina un *homo juridicus*, “una concepción basada en la creencia de que las personas y las organizaciones se comportan como lo exigen las normas” (74).

Esta concepción no sólo representa un atraso desde el punto de vista teórico, sino que además ha tenido un fuerte impacto en la práctica cotidiana, dado que por tradición (sobre todo en los países latinos - Latinoamérica, España, Italia, Portugal, entre otros),

---

(74) CATINO, Maurizio, “Fatti e norme nell’organizzazione”, *Studi Organizzativi*, N° 2/3, 2001, pp. 1-30, p. 4.

el legislador -en la gran mayoría de los casos capacitado en el mundo jurídico- ha sido, al mismo tiempo, el encargado del diseño e implementación de políticas públicas, lo que explica, en gran parte, las innumerables reformas producidas sin mayores resultados prácticos (75). Ello acontece porque el análisis formalista “oscurece características informales importantes que afectan el funcionamiento real de gobierno” (76).

Desde esta concesión jurídico-formal se tiende a pensar que una vez creada la norma, el transcurso desde ésta hasta los resultados pretendidos se encuentra ausente de problemas o, en otras palabras, que una vez creada la norma, la realidad cambia en consecuencia.

Un cambio de paradigma de la mano de la interdisciplinariedad no sólo favorecería la comprensión teórica del fenómeno jurídico -fenómeno que como parte de la realidad social se encuentra en equilibrio y en interdependencia con los fenómenos sociales, culturales e históricos- sino, además, permitiría sentar las bases para su perfeccionamiento y, en última instancia, convertirse en una eficaz herramienta para el cambio social.

---

(75) Refiriéndose a las experiencias de reformas organizativas en Italia, CATINO sostiene que “muchos programas de reforma de la administración pública a menudo han fallado en los ambiciosos objetivos propuestos, y aquello que a menudo ha verdaderamente favorecido su fracaso no ha sido la definición de los objetivos (no sólo) o de las finalidades generales del proceso de reforma, su fracaso ha residido en una visión cultural errada del legislador y de la *policy community* de referencia, como así también en la ausencia de visión organizativa” (CATINO, Maurizio, op. cit., p. 4).

(76) THORLAKSON, Lori, “Comparing Federal Institutions: Power and Representation in Six Federations”, *West European Politics*, Vol. 26, N° 2, pp. 1-22, p. 2.