

# Capítulo 2

## EL INSTITUCIONALISMO

R. A. W. RHODES

*Definición del institucionalismo. 54.—Los críticos. 59.—Los diversos institucionalismos. 61.—Conclusiones: redefinición del institucionalismo, 64.—Lecturas recomendadas. 67.*

El institucionalismo ha sido la corriente dominante en el análisis político tanto en Gran Bretaña como en los Estados Unidos pero se ha escrito poco acerca de él porque a nuestros antecesores en esta disciplina no les preocupaba la metodología. No estaban hechas para ellos las largas digresiones sobre cómo hacer ciencia política. Se limitaban a describir por ejemplo, el sistema de gobierno en Francia, empezando por su constitución. Centrarse en las constituciones era el evidente punto de partida que el sentido común indicaba a la hora de estudiar un país y, por lo tanto, no era necesario justificar tal enfoque pues se daban por buenos los presupuestos y prácticas que conllevaba el estudio de las instituciones políticas.

Como los seguidores del institucionalismo «guardaban casi un completo silencio sobre todos sus presupuestos» (Eckstein. 1979. p. 2), este capítulo parte de sus trabajos para construir el marco que faltaba. No hay ninguna obra extensa que exponga los principios y prácticas del análisis institucionalista y, por ejemplo, el manual sobre métodos de investigación en las ciencias sociales de Mannheim y Rich (1991, pp. 352 y 358) dedica un párrafo a describir este enfoque y recomienda la lectura de dos trabajos (véase también Johnson y Joslyn. 1991). Igualmente, en los siete volúmenes del *Handbook of Political Science* no hay un solo capítulo que defina o defienda el estudio de las instituciones políticas, aunque el volumen 5 está dedicado a instituciones y procesos concretos (Greenstein y Polsby. 1975). El primer apartado de este capítulo define lo que es el estudio de las instituciones políticas y diferencia entre el institucionalismo como objeto de estudio, como método y como teoría. En el segundo se describen y evalúan las principales críticas que ha recibido el enfoque, mientras que en el tercero se indican tres de sus corrientes actuales: el constitucionalismo, la ciencia de la administración y el nuevo institucionalismo. Para terminar, se indican los límites de esta corriente junto a su permanente utilidad.

Este capítulo no es una novela policíaca y no voy a mantener al lector en vilo respecto a su trama. La primera de las cuatro ideas principales del capítulo es que el estu-

El estudio de las instituciones políticas es crucial para nuestra disciplina y que a pesar de haberse asociado con los «clásicos» o con una ciencia política de corte tradicional, aún conserva su importancia. Posteriormente quisiera demostrar que el estudio de las instituciones políticas forma parte del utillaje de cualquier politólogo y en tercer lugar, que este enfoque sólo prosperará si se sitúa en un contexto teórico explícito que, preferiblemente, debería utilizar en sus investigaciones hipótesis opuestas tomadas de diversas teorías. Finalmente, el institucionalismo debe servirse de la pluralidad de métodos de las ciencias sociales y no sólo de las herramientas del historiador o del jurista.

### **Definición del institucionalismo**

#### *El objeto de estudio*

El estudio de las instituciones políticas es esencial para la identidad de la ciencia política. Eckstein (1963, pp. 10-11) señala que «la ciencia política surgió... como un campo de estudio separado y autónomo, divorciado de la filosofía, la economía política e incluso la sociología [la cual] puede que haya tendido a insistir en el estudio de los acuerdos de tipo formal-legal». Si hay algún objeto de estudio que los politólogos pueden considerar exclusivamente suyo, un objeto que no precisa de las herramientas analíticas de disciplinas afines y que sigue reivindicando una existencia autónoma, éste es, sin duda, la estructura política de tipo formal-legal.

El interés por las instituciones también fue notable en Gran Bretaña. Así, Graham Wallas (1948 [1908], p. 14) se lamentaba de que «todos los estudiantes de políticas analizan las instituciones y evitan el análisis del hombre». En resumidas cuentas, las instituciones eran, y siguen siendo, uno de los pilares de la política como disciplina (véase, por ejemplo, Butler, 1958, pp. 11-12; Leftwich, 1984, p. 16; Mackenzie, 1967, p. 62; Ridley, 1975, p. 18).

#### *Método*

Aunque el objeto de estudio del institucionalismo es evidente, Oakeshott afirma que «ha habido un ominoso silencio sobre la forma en que dicho estudio debe producirse» (1967, p. 302). El método institucionalista tradicional o clásico es descriptivo-inductivo, de tipo formal-legal e histórico-comparativo.

#### Descriptivo-inductivo

El enfoque descriptivo, también conocido como «historia contemporánea» (Butler, 1958, p. 48), emplea las técnicas del historiador e investiga acontecimientos, épocas, personas e instituciones específicas, produciendo

estudios que describen y analizan sistemáticamente fenómenos que han ocurrido en el pasado y que explican acontecimientos políticos contemporáneos a partir de otros anteriores. El énfasis se pone en explicar y en comprender, no en enunciar leyes (Kavanagh, 1991, p. 482).

Afirmar que la historia investiga lo particular mientras que la ciencia política busca lo general es una simplificación pero lo cierto es que esta distinción tiene mucho de verdad. La historia también es ensalzada como “la gran maestra de la sabiduría”

El estudio de la historia es más que una simple provisión de datos y posibilita que se hagan generalizaciones o que se comprueben. Amplía el horizonte, mejora la perspectiva y desarrolla una actitud hacia los acontecimientos que podríamos llamar sentido histórico. Nos hacemos conscientes de las relaciones entre hechos aparentemente aislados. Comprendemos que... las raíces del presente están profundamente enterradas en el pasado y que la historia es la política del pasado (Sait. 1938, p. 49).

Dado que las instituciones políticas son «como arrecifes de coral» que se han «alzado sin una planificación consciente», y han crecido a través de una «lenta acumulación», el enfoque histórico es esencial (Sait, 1938, p. 16); (en los márgenes de la historia contemporánea y de los estudios de caso históricos véase Blondel. 1976. pp. 68-72 y Cowling, 1963, pp. 20-38).

El sello del enfoque descriptivo-inductivo es el «hiperfactualismo», dicho de otro modo, «primero viene la observación, los hechos son los más importante» (Landau, 1979, p. 133). La gran virtud de las instituciones era que

parecían reales. Eran concretas; se podían señalar, observar, tocar. Podían examinarse sus operaciones... Y... qué podía ser más lógico, más natural, que volverse hacia la *concreción* de las instituciones, hacia los *hechos* de su existencia, al carácter de sus *acciones* y a su *ejercicio* del poder. (Landau. 1979. p. 181; véase también Easton, 1971. pp. 66-78; y Johnson, 1975, p. 279).

El enfoque es inductivo porque las diferencias se extraen de una repetida observación. El punto clave es que el estudio de las instituciones políticas muestra una preferencia por «dejar que los hechos hablen por sí mismos» sólo comparable a su desprecio por la teoría, especialmente la moderna teoría social y política, que se considera «secundaria, e incluso peligrosa» (Landau, 1979, p. 133, y. por ejemplo, véase Browning en Wilson. 1989. pp. i y ii).

#### Formal -legal

Eckstein (1979, p. 2) define sucintamente este método:

La investigación formal-legal hace hincapié en dos aspectos. El primero es el estudio del derecho público, de ahí el calificativo de *legal*. El segundo es el estudio de las organizaciones formales de administración pública. Éste doble énfasis confluye... en el estudio del derecho público que afecta a las organizaciones formales de dicha administración, en el estudio de la estructura «constitucional» [las cursivas son del original].

El término «constitución» a menudo se refiere a la «constitución escrita... y a un relato histórico del desarrollo de las constituciones escritas» (Wolf-Phillips, 1972, p. 9), pero este uso es demasiado estricto. Hermán Finer, que es probablemente el decano del institucionalismo (véase más abajo), define la constitución como «el siste-

ma de las instituciones políticas fundamentales» (Finer, 1932, p. 181). Dicho de otro modo, el enfoque formal-legal se ocupa del estudio de las constituciones escritas pero va más allá de ellas.

Mackenzie (1967, p. 278) señala que «antes de 1914 hubiera sido inconcebible que se discutieran los sistemas políticos sin discutir también los marcos legales». Esta tradición puede que carezca de «vitalidad» en Gran Bretaña pero «sobrevive» en Francia, Alemania e Italia (véase también Ridley, 1975, p. 15). Los estudios formales-legales no han sido tan preponderantes en Gran Bretaña por la «funesta sombra» de Dicey, que produjo una «concepción abrumadoramente descriptiva del derecho público», muy importante para el tardío desarrollo del derecho público en este país (Drewry, 1995, p. 45). Sin embargo, aunque el estudio del derecho público en el Reino Unido no haya ocupado un puesto tan prominente como en el resto de Europa, ha seguido siendo, a pesar de todo, un elemento esencial del análisis de las constituciones y de las organizaciones formales (para una revisión del estado actual del derecho público en Gran Bretaña, véase Drewry, 1995).

### **Histórico-comparativo**

El estudio de las instituciones políticas es también comparativo. Como señala Woodrow Wilson (Wilson, 1899, p. xxxiv);

Nuestras instituciones sólo pueden ser entendidas y apreciadas por aquellos que conocen otras formas de gobierno... A través de un minucioso método comparativo e histórico... pueden aclararse de forma general los puntos de vista (para una referencia más moderna, véase Ridley, 1975, pp. 7 y 102).

El mejor exponente del enfoque histórico-comparativo es Herman Finer (Finer, 1932; véase también Chapman, 1959; Wheare, 1946, 1951). Finer, al contrario que muchos de sus contemporáneos, no analizó las instituciones de cada país sino que comparó las de varios, situando su análisis institucionalista dentro de una teoría del Estado (cap. 1) y de un contexto económico e histórico (caps. 2 y 3). Finer afirma que su enfoque es científico y que «explica objetivamente el cómo y el porqué de las cosas». Examina las principales instituciones políticas «no sólo en lo tocante a su estructura legal sino en cuanto a su funcionamiento» (Finer, 1932, p. viii) y en su evolución por etapas (Finer, 1954, p. 4). Pero, ¿por qué se centró en las instituciones políticas? Para Finer «lo esencial del Estado es su monopolio del poder de coacción, declarado e implantado como el único monopolio legítimo» (1954, p. 10," pero véase, 1932, pp. 20-22 y para comprobar que ésta concepción del Estado no era sólo suya, véase también Sait, 1938, cap. 5, y Wilson, 1899, p. 572).

Las instituciones políticas son «instrumentos»: «El Estado es una agrupación humana en la que rige cierta relación de poder entre sus componentes individuales y asociados. Dicha relación se encarna en las instituciones políticas» (Finer, 1932, P-181).

Sólo en este momento comienza Finer a comparar las instituciones políticas de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania. Su análisis se refiere a la organi-

zación del Estado, incluyendo la democracia, la separación de poderes, las constituciones, las relaciones entre el centro y la periferia y el federalismo. Finalmente, se ocupa de «las partes principales de la maquinaria política moderna, como son el electorado, los partidos, el parlamento, el gobierno, el jefe del Estado, la función pública y la judicatura (Finer, 1932, p. 949). El enfoque de Finer no es estrecho y formal sino que se basa en una teoría del Estado y analiza tanto la evolución de las instituciones como su funcionamiento. Los críticos del institucionalismo no hacen justicia al «penetrante» y «no superado» análisis de Finer (Finer, S.E., 1987, p. 234).

### ***Teoría***

El institucionalismo se pronuncia sobre las causas y consecuencias de las instituciones políticas y adopta los valores políticos de la democracia liberal.

### **Enunciados causales**

Como menciona Eckstein (1979, p. 3), el enfoque formal-legal aporta tanto un marco teórico general como explicaciones prescriptivas. En primer lugar, sus defensores consideran las reglas y procedimientos legales como la variable independiente fundamental y el funcionamiento y destino de las democracias como la variable dependiente. Duverger (1959), por ejemplo, critica las leyes electorales que propugnan una representación proporcional porque fragmentan el sistema de partidos y socavan la democracia representativa.

En segundo lugar, las normas dictan el comportamiento, o sea que éste se produce porque existe determinada norma. En Gran Bretaña, por ejemplo, las autoridades locales limitan el incremento de sus impuestos porque saben que el gobierno puede imponerles un techo legal, un tope. Influencia del ordenamiento legal en, el comportamiento político es una de las principales razones para estudiar las instituciones políticas.

Un ejemplo reciente de institucionalismo en Gran Bretaña es el de Nevil Johnson, quien afirma (Johnson, 1973, pp. xi-xii) que las instituciones políticas «tienen cierta autonomía porque determinan tanto el comportamiento como la actividad de tipo político»; «expresan... ideas acerca de la autoridad política... y encarnan una continua intención de resolver los problemas que surgen en las relaciones entre el ciudadano y el gobierno», y «muestran una gran capacidad de supervivencia», de forma que «las normas de procedimiento que representan pueden seguir teniendo influencia». Sin embargo, este punto de vista respecto a las instituciones, que las considera una de las causas de la acción política, es demasiado estrecho. También existe un importante argumento normativo.

### **Valores políticos**

Aunque el hiperfactualismo es una característica del estudio de las instituciones políticas, una de las grandes ventajas que este enfoque se atribuye es la de «ofrecer la

oportunidad de integrar el estudio empírico de la política y el análisis de los valores de ésta» (Johnson, 1975. p. 280; véase también Ridley, 1975. p. 19). Johnson (1975. pp. 276-7) se basa, para el estudio de las instituciones políticas, en la filosofía política de Michael Oakeshott:

Las instituciones políticas expresan determinadas opciones sobre qué forma deberían adoptar las relaciones políticas: lo que las define es su constante demanda a los miembros de una sociedad para que se comporten de determinada manera a la hora de perseguir sus fines políticos. Esto nos lleva a definir las instituciones políticas en función de un imprescindible componente normativo.

Y los componentes o valores normativos más comúnmente aceptados son los de la democracia liberal, conocida en Gran Bretaña como el «modelo de Westminster».

El modelo de Westminster tiene varias características sobre las que hay un acuerdo limitado. Las características más relevantes incluyen: un partido de gobierno disciplinado, basado en una mayoría y en un programa; una oposición institucionalizada; un funcionariado profesional neutral, y un equipo de gobierno. Sin embargo, Wilson (1994. p. 193) señala que la característica definitoria es la «unidad del ejecutivo y del legislativo que garantiza un partido político disciplinado». Este modelo se exportó a los países de la Commonwealth cuando se fueron independizando pero su influencia también se extendió a los Estados Unidos, con las propuestas de la American Political Science Association a favor de un sistema de partidos más disciplinado y responsable (APSA, 1950). Lo que es aún más importante, este modelo fue una de las características principales de la «Escuela británica» en ciencia política (Gamble. 1990. p. 407), también conocida como la tradición *Whig* (Véase Birch. 1964). De este modo, como comenta Gamble (1990. pp. 408-9) se alcanzó

un amplio consenso sobre el carácter y las ventajas de las instituciones políticas británicas. Los principales politólogos estaban convencidos de que los cambios tenían que ser graduales y que lo que podía lograrse a través de la acción política tenía unos límites estrictos. El estudio del pasado mostraba los logros de las instituciones políticas inglesas y lo difícil que era mejorarlas sin poner en peligro su supervivencia. Se celebraba el sabio pragmatismo representado por los acuerdos constitucionales ingleses, una característica, avalada por la pervivencia de las instituciones británicas, que contrastaba fuertemente con las interrupciones y desórdenes tan frecuentes en otros lugares.

La preocupación por el mantenimiento de la tradición y la defensa de cambios graduales aún persiste (véase, por ejemplo, Johnson, 1980).

Por lo tanto, el institucionalismo es un objeto de estudio que se ocupa, de las reglas, procedimientos y organizaciones formales del gobierno que utiliza el utillaje tanto del jurista como del historiador para explicar los condicionantes que hay sobre el comportamiento político y sobre la eficacia de la democracia, y que promueve la democracia liberal especialmente el modelo representativo llamado de Westminster.

Evidentemente, no todos los que utilizan el método institucionalista suscriben lo dicho anteriormente pero un número considerable de ellos justifican esta caracterización.

### Los críticos

El estudio de las instituciones políticas tiene numerosos críticos, muchos de los cuales son más apasionados que precisos. David Easton (Easton, 1971 [1953]) fue el crítico de los estudios políticos tradicionales más influyente, conformando las actitudes de toda una generación de politólogos conductistas en los Estados Unidos. El propósito principal de Easton era desarrollar un marco conceptual sistemático que identificara las variables políticas significativas y las relaciones que se establecían entre ellas. Al tener estas ambiciones teóricas, se dio cuenta de que el estudio de las instituciones políticas era insuficiente en dos sentidos. En primer lugar, el análisis de las leyes y de las instituciones, al no ocuparse de todas las variables relevantes, no podía explicar las políticas o el poder (Easton, 1971. cap. 6). En segundo lugar, el «hiperfactualismo» o «veneración por los hechos» (p. 75) implicaba que los politólogos padecían una «desnutrición teórica» (p. 77) al rechazar «el marco general en el que tales hechos podían adquirir su significado» (p. 89).

Otros críticos conductistas rozaron la exageración. Macridis (1963. pp. 47-8). por ejemplo, afirmaba que la comparación entre gobiernos era «excesivamente formalista a la hora de abordar las instituciones políticas»: que no tenía «conciencia de la complejidad de los acuerdos sociales informales ni del papel de éstos en la formación de decisiones y en el ejercicio del poder»; que era «insensible a los condicionantes no políticos del comportamiento político» y «descriptiva, en vez de centrarse en la solución de los problemas o tener un método analítico»; que no tenía en cuenta ni hipótesis ni verificaciones y que. Por lo tanto, era incapaz de formular una «teoría política dinámica» de tipo comparativo. En pocas palabras, el estudio de las instituciones políticas no era conductista. Se «centra en el Estado» cuando lo que estaba de moda era que la ciencia política adoptara una «perspectiva centrada en la sociedad» (Nordlinger, 1981. p. 1).

Las críticas se extendieron también a la metodología: el conductismo logró muchos adeptos para sus métodos de investigación y cuantificación positivistas. Así, Macridis (1983. p. 49) propugna una investigación que elabore un esquema de clasificación aproximativo: conceptualice un enfoque cuyo fin sea la resolución de un problema y formule una hipótesis o un conjunto de ellas, contrastándolas con datos empíricos para eliminar las que sean insostenibles y formular otras nuevas. Esta nueva ciencia de la política tenía poco que ver con los métodos de la historia o del derecho. En este sentido, los métodos históricos no son apropiados por su atención a lo particular y por no poder explicar sistemáticamente la estructura y comportamiento de los gobiernos; por su parte el análisis jurídico tampoco lo es por la distancia que separa los enunciados formales legales de la práctica de los gobiernos (véase, por ejemplo, Blondel. 1976. pp. 20-5, 68-72 y 127-8). Al tener el estudio de las instituciones políticas un enfoque organizativo anticuado y emplear métodos que no se ajustaban a los cánones de la «nueva ciencia», su posición como uno de los dos pilares de la ciencia política se vio cuestionado (véase, por ejemplo, Dearlove, 1989, pp. 522-3).

Estas críticas plantean problemas evidentes. El primero es que los críticos construyen un hombre de paja; las críticas de Macridis, por ejemplo, son completamente inexactas cuando se aplican a Herman Finer, quien contextualiza las instituciones, indaga en las relaciones entre requisitos formales y comportamiento informal e intenta

explicar las diferencias entre las instituciones de diferentes países y las consecuencias para la democracia. Probablemente, la objeción principal que se puede hacer a Finer es que utiliza un enfoque pasado de moda junto a un lenguaje anticuado.

El segundo error y el más frecuente es convertir, a menudo con razón, las críticas hacia la metodología en una condena del institucionalismo en su conjunto. Los métodos histórico y jurídico tienen sus límites pero también el conductismo y su metodología han sido permanentemente criticados (véase, por ejemplo, Bemstein. 1979, partes 1 y 2 y. para una crítica desde un punto de vista institucionalista, véase Johnson. 1989. cap. 4). Lógicamente, es posible estudiar las instituciones utilizando métodos científicos.

El tercer problema es que, con frecuencia, las críticas teóricas están fuera de lugar. Por ejemplo, la «Escuela británica» tiene un «punto de vista organizativo» (Gamble. 1990a. p. 405) y no es una teoría causal en el sentido conductista de la palabra (véanse las pp. 28-29 de este mismo libro). Un punto de vista organizativo aporta un mapa del objeto de estudio, indicando cuáles son sus cuestiones principales. Por ejemplo, éste punto de vista podría recalcar el conocimiento histórico de las instituciones políticas como expresión de las metas e ideas humanas (Greenleaf. 1983; Johnson 1975; Oakeshott. 1967). Los que critican el institucionalismo suelen centrar sus ataques en el punto de vista organizativo que conlleva, que no es ni demostrable ni refutable y que, lógicamente, puede separarse del estudio de las instituciones.

En cuarto lugar, el institucionalismo y determinados valores o propuestas de reforma no están necesariamente relacionados. El modelo de Whitehall resulta menos atrayente en la era postcolonial pero el estudio de las instituciones políticas continúa siendo tan importante para la ciencia política como siempre. Por otra parte, tiene un nuevo fundamento práctico ahora que las nuevas democracias de Europa Oriental están redactando sus constituciones y revisan sus acuerdos institucionales (véase, por ejemplo. Elster. 1993).

Para terminar, la crítica vincula el estudio de las instituciones políticas con sus fundadores y desprecia este enfoque porque no se encuentra en la «vanguardia» de la disciplina. Aparte de las modas pasajeras, el estudio de las instituciones sigue siendo un pilar esencial de la ciencia política en Gran Bretaña (véase Gamble. 1990a. pp. 419-20; Hayward. 1986. p. 14) donde la continuidad es una característica tanto de esta disciplina como del proceso político en sí, y este paralelismo no debería considerarse de forma apresurada como una mera coincidencia.

Algunas críticas están justificadas ya que, con frecuencia, el institucionalismo no explica su punto de vista organizativo o su teoría causal, y tampoco analiza los límites del enfoque que prefiere. Puede que sea cierto que

algunos de los enfoques iniciales o clásicos... hayan exagerado la naturaleza formal de... los procedimientos regulares y hayan concedido poca importancia a los procesos menos formales que, a su vez, se institucionalizan al repetirse o perdurar en el tiempo.

Sin embargo:

No puede... inferirse que podamos, o debamos, prescindir de un concepto que señala con precisión los procesos o mecanismos regulares que encauzan ciertas actividades. y que se enfrenta a retos y contingencias recurrentes, solventando las diferencias referidas a la asignación de valores en un territorio dado y en una época determinada (Bogdanor. 1987. p. 291).

Si se diferencia entre objeto de estudio, método y teoría, es mucho más fácil identificar qué partes del enfoque hay que conservar y cuáles hay que desechar. Aún sigue siendo importante centrarse en las instituciones y utilizar los métodos del historiador y del jurista, mientras que las reformas del modelo de Westminster tienen menos interés. Los presupuestos implícitos deben dar lugar a una teoría explícita dentro de la cual se pueda encuadrar el estudio de las instituciones.

### **Los diversos institucionalismos**

A pesar de todo, la característica más sobresaliente del estudio de las instituciones políticas en Gran Bretaña no es la continuidad de la tradición que acabamos de demostrar sino la fragmentación en diversos enfoques nuevos. Este apartado repasa brevemente tres tipos de análisis institucional: el constitucionalismo, la ciencia de la administración y el «nuevo institucionalismo».

#### *El constitucionalismo*

La característica clave del constitucionalismo es que aún sigue dando cabida tanto al enfoque formal-legal como al reformismo liberal-democrático. Así mismo, a pesar de la muerte tantas veces anunciada del institucionalismo tradicional, ésta sub-área ha seguido siendo productiva después de los años setenta. Puede que el enfoque tradicional ya no sea el dominante pero resulta difícil entender cómo Dearlove (1989, p. 531) puede hablar de una decadencia del constitucionalismo cuando sus propias notas a pie de página mencionan una docena de estudios de este tipo. Gamble (1990a, p. 416) concluye que «el trabajo sobre todos los aspectos constitucionales ha sido prolífico en Gran Bretaña en los últimos veinte años» y que incluso una bibliografía selectiva de este enfoque sería larga (véase, por ejemplo, Harden, 1992; Lewis y Harden, 1986; Jowell y Oliver, 1989; Marshall, 1984; Norton, 1982, 1991a, 1991b, y Oliver, 1991).

Si esta ingente bibliografía pudiera resumirse en un solo párrafo su característica preponderante sería la reforma de la constitución. Los comentaristas describen los cambios en la política británica, comparan la práctica con las convenciones constitucionales y terminan por concluir que el ejecutivo es demasiado poderoso, que se revisa poco su capacidad de implantar políticas y que la protección legal de las libertades es demasiado escasa. Se reclama, desde todos los sectores del espectro político, un nuevo acuerdo constitucional y otra Declaración de Derechos (*Bill of Rights*) (compárese, por ejemplo, Barnett *etal.*, 1993, con Mount, 1993). Dawn Oliver (1991) aporta un juicio más equilibrado de la cambiante constitución y su tesis central es que «la responsabilidad del gobierno, su eficacia y la carta de ciudadanía están íntimamente relacionados» y que los acuerdos actuales son «defectuosos... en cuanto a su capacidad para asegurar estos tres puntos esenciales del buen gobierno» (Oliver, 1991, p. 202). Esta autora no reivindica un conjunto específico de reformas pero toma *en* consideración las ventajas e inconvenientes de las propuestas diversas que proponen grupos como Charter 88, por ejemplo en lo referente a la libertad de información o a

una nueva Declaración de Derechos. Su objetivo es fomentar «una mayor conciencia tanto de los defectos del sistema tal y como funciona actualmente, como de la complejidad del proceso de reforma» (p. 215). La mayoría de los comentaristas que siguen esta línea son bastante menos cautos (véase, por ejemplo, Lewis y Harden, 1986, y para más ejemplos y una crítica, véase Norton, 1991b).

Por lo tanto, el constitucionalismo sigue siendo un buen ejemplo del método formal-legal aplicado al estudio de las instituciones políticas y, como tal, es vulnerable a las críticas que habitualmente ha recibido el institucionalismo. Hay dos respuestas a la extendida crítica de que el método formal-legal es en exceso formalista o que se centra en las normas y procedimientos en detrimento del comportamiento.

En primer lugar, Johnson (1975, p. 276) afirma que el análisis institucionalista no tiene ese restrictivo punto de vista y que sí analiza el comportamiento de las instituciones. Lo que es más importante, considera que éstas son la expresión de propósitos políticos y que, por lo tanto, el análisis institucionalista debe investigar «de qué forma la vida de las instituciones pone o no de manifiesto las intenciones implícitas en las normas, procedimientos o reglas que determinan el carácter de esas mismas instituciones» (Johnson, 1975, p. 277). Por lo tanto, un análisis puramente formal sería una «mala interpretación».

En segundo lugar, el constitucionalismo debe considerarse como «un punto de partida explicativo» (Dearlove, 1989, p. 538). Dentro de un marco teórico más amplio de estudio del Estado. La teoría política contemporánea aporta algunos de estos marcos, que van desde el pluralismo, que gusta de hipótesis y refutaciones, a la hermenéutica y al problema de la estructura y la actuación. En términos generales, creo que, para evitar el formalismo, es esencial situar el constitucionalismo dentro de una perspectiva o teoría más amplia.

### *La ciencia de la administración*

La ciencia de la administración es una importante subárea de la ciencia política. Al definirla, constantemente aparecen expresiones como: el estudio de «los acuerdos institucionales para la provisión de servicios públicos» (Hood, 1987, p. 504) o «el estudio de las burocracias públicas» (Rhodes, 1979, p. 7). El análisis de las instituciones es, sin duda alguna, su característica clave, hasta el punto de que sus críticos se lamentan de la naturaleza «descriptiva» y «formal» de esta materia (Dunleavy, 1982, p. 215). En este sentido, William Robson (1975, p. 195) describe el enfoque dominante como «institucionalista. Centró su atención en los organismos que participan en la administración pública, analizó su historia, estructura, funciones, poderes y relaciones. Investigó su funcionamiento y el grado de eficacia que han alcanzado». Sin embargo, la ciencia de la administración tradicional, al igual que los estudios políticos clásicos, tuvo que enfrentarse al conductismo en los años sesenta (aunque esta corriente no llegó a reemplazar a los enfoques tradicionales; como ejemplo véase Drewry y Butcher, 1988: Jones y Stewart, 1983).

La teoría de las organizaciones es un área bien asentada en la historia intelectual de la ciencia de la administración y desde los años cincuenta ha producido varias es -cuelas de pensamiento (para una breve revisión, véase Henry, 1986). Los «clásicos»

incluyen a Max Weber y su estudio de la burocracia, y a Frederick Winslow Taylor con el *management* científico. Sin embargo, este énfasis en la estructura formal fue muy criticado por los defensores de las relaciones humanas, que recalcan la importancia de la organización informal, en particular el comportamiento de los grupos en el lugar de trabajo. Después de la Segunda Guerra Mundial, el énfasis se trasladó al estudio de las decisiones en las organizaciones y a éstas consideradas como sistemas que se relacionan entre sí dentro de otros ambientes mayores. Posteriormente los enfoques se han multiplicado y resulta imposible resumirlos aquí (véase Hood. 1990; Rhodes. 1991).

La principal característica de la teoría de las organizaciones es que siempre ha mantenido el interés por la organización formal. Los primeros teóricos discutieron la relativa importancia de ésta (las reglas de la burocracia, por ejemplo) en comparación con la que tenía la organización informal (o el comportamiento de cada empleado). Los teóricos de la contingencia han investigado el «ajuste» entre la estructura de una organización y su medio, señalando que no existe un método mejor para organizar un negocio o una burocracia pública (como ejemplo véase Greenwood *et ai*, 1980). Las teorías acerca de las redes que se centran en políticas (*policy networks*) adoptan un enfoque «estatalista» para analizar la elaboración de las políticas públicas, estudiando el «comportamiento dentro de los contextos institucionales» (Gamble, 1990a, p. 417). En consecuencia, las políticas surgen de la interacción entre las organizaciones gubernamentales (principalmente los departamentos u organismos del gobierno central) y una red de organizaciones de otro tipo (principalmente grupos de interés profesional y económico). El enfoque de las redes centradas en políticas es institucionalista (véase Marsh y Rhodes. 1992b).

Aparte de la ciencia de la administración. La teoría de las organizaciones tuvo poco impacto en la ciencia política, en parte porque «sublimaba la política» (Wolin, 1960, p. 423) a través de asuntos de poco alcance relativos a la eficiencia, dejando de lado las instituciones políticas para ocuparse de «organizaciones triviales» (Perrow, 1986. p. 172, pero para una excepción notable véase Allison, 1971). Dicho de otro modo, por lo que respecta al constitucionalismo, la teoría de las organizaciones precisa de una perspectiva o teoría que tenga un carácter organizativo más amplio, y esto lo han señalado sus propios críticos (para un resumen de los diversos debates, véase Donaldson, 1985). En cualquier caso, la ciencia de la administración ha sido una reserva segura para el institucionalismo tanto en su forma tradicional como en la teoría de las organizaciones.

### ***El «nuevo institucionalismo»***

Según March y Olsen (1984, p. 734) las instituciones políticas clásicas «han perdido la importancia que tenían en las primeras teorías de los politólogos». Estos autores critican la ciencia política contemporánea por ser, entre otras cosas, *contextual* o *sociocéntrica*, porque insiste en el medio social del comportamiento político y quita importancia al Estado como causa independiente (p. 735); es *reduccionista* porque interpreta la política como un resultado de las acciones individuales (pp. 735-6) y *utilitarista* porque explica éstas en función del interés racional propio (pp. 736-7). Por el

contrario, el nuevo institucionalismo «subraya el papel más autónomo que tienen las instituciones». Por lo tanto:

El organismo burocrático, el comité legislativo y el tribunal de apelación son escenarios de confrontación para las fuerzas sociales, pero también son conjuntos de procedimientos operativos normalizados y de estructuras que definen y defienden intereses. Son actores políticos por derecho propio (p. 738).

Para el lector de este capítulo, la afirmación «la organización de la vida política es determinante» (p. 747) conduce a la pregunta: ¿qué tiene de nuevo el nuevo institucionalismo?». Muchos críticos responden que «no mucho» (véase, por ejemplo, Almond, 1988 y Jordán, 1990) y, por ejemplo, la defensa que hace Olsen (1988, p. 32) es tímida, ya que sugiere que los modelos de decisión conductistas pueden ser una fuente de ideas teóricas y que «cabe esperar que un nuevo institucionalismo también acerque los estudios políticos a la teoría política, la historia y el derecho, sin volver al viejo institucionalismo histórico-descriptivo y legalista».

Hall (1986, pp. 19-20) también desea confeccionar una explicación de tipo histórico-institucional «que sea capaz de explicar continuidades históricas y variaciones en las políticas de diversos países» (véase también Bulmer, 1994). Define las instituciones como «reglas formales, procedimientos de aceptación y prácticas operativas normalizadas que estructuran las relaciones entre los individuos y las diversas entidades del sistema de gobierno y de la economía». Sin embargo, afirma que su enfoque se aparta del primer institucionalismo porque su definición de institución se refiere no sólo a «la constitución y a las prácticas políticas formales» sino también a «redes organizativas menos formales». La conclusión que se saca del enfoque de Hall es que el «nuevo» institucionalismo es fruto de un encuentro de la historia con la teoría de las organizaciones con el fin de estudiar las instituciones políticas. Aunque estos ingredientes estén ya bastante vistos la mezcla resulta novedosa (aunque no nueva, véase Chandler, 1969).

Es difícil no estar de acuerdo con Jordán (1990, pp. 482, 484) cuando afirma que el nuevo institucionalismo suscitó tanto interés porque se anunciaba como un enfoque que tenía «la intención de oponerse a la corriente dominante en la ciencia política» y porque ponía de manifiesto «el cambio de orientación de algunos de los interesados en el Estado». En realidad, dado que el estudio de las instituciones siempre había formado parte de la corriente dominante en la ciencia política, sólo podía ser nuevo para los defensores del conductismo norteamericano o de la teoría del Estado europea que deliberadamente lo habían minusvalorado.

### **Conclusiones: redefinición del institucionalismo**

Como conclusión, resulta tentadora la idea de que el estudio de las instituciones políticas es más un *tema* que una teoría o un método, pero esto sería menospreciar la importancia de las instituciones políticas para el conocimiento tanto del sistema de gobierno como de la política como disciplina. A continuación se resumen los argumentos principales de este capítulo antes de evaluar los límites de los diversos enfo-

ques en el estudio de las instituciones políticas, volviendo a los primeros epígrafes referidos al objeto de estudio, la teoría y el método.

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

El institucionalismo sigue siendo uno de los rasgos que definen la ciencia política británica. El constitucionalismo, la ciencia de la administración y el nuevo institucionalismo también consideran las instituciones como el punto de partida de sus análisis. Esto hace que el institucionalismo esté muy extendido, aunque a veces se utilice con una cierta mala conciencia porque es un objeto de estudio en busca de una razón de ser. Esta se basa en un enfoque multiteórico que emplee diversos métodos de investigación.

### ***Objeto de estudio***

Es preciso indicar al lector actual que el estudio de las instituciones políticas es una materia clave en la ciencia política de finales del siglo xx. No tiene importancia que gran parte de la investigación siga criterios descriptivos tradicionales, por la sencilla razón de que sabemos poco acerca de las principales instituciones políticas, como los organismos del gobierno central o el ejecutivo. Butler (1958, p. 108) comenta que «hay muchas actividades del gobierno nacional o de las autoridades locales que nunca han sido descritas, o se han descrito de forma inadecuada. No existen áreas que hayan recibido una atención tan exhaustiva como para que no sea provechoso observarlas desde nuevas perspectivas». Una valoración prácticamente igual podría hacerse del estudio del sistema de gobierno británico (Rhodes, 1995).

Aún más importante es que este objeto de estudio resulta esencial para la «integridad de la ciencia política» (como se señaló en la introducción de este libro). Hay que subrayar aquí que «el sistema estatal *existe*. La ciencia política, como ciencia, como disciplina o como profesión debe reconocer su germen institucionalista o correr el riesgo de perder su sentido o caer en la trivialidad» (Waldo, 1975, p. 7 [la cursiva está en el original]; véase también Blondel, 1976, cap. 7). Hay, por lo tanto, un acuerdo notable entre la ciencia política dominante y sus críticos desde la teoría del Estado en cuanto a la importancia crucial de las instituciones políticas para la ciencia política. Sin embargo es preciso añadir un matiz importante: las instituciones políticas sólo son una parte de la explicación en cualquiera de las teorías que analicemos.

### ***Teoría***

Al criticar el institucionalismo por su desconfianza hacia la teoría no he propuesto ninguna perspectiva o teoría de tipo organizativo, ya que la ciencia política es dema-

siado ecléctica para justificar tal imperialismo teórico por mi parte. Lo que sí voy a afirmar es que los politólogos deberían dejar claro el bagaje intelectual que aportan a la elección de cada problema y al análisis del mismo. Debemos prescindir de los presupuestos implícitos en el enfoque tradicional al estudio de las instituciones políticas y sustituirlo por teorías o puntos de vista explícitos. Para mí es preferible una investigación multiteórica que evalúe hipótesis contradictorias tomadas de las diversas teorías políticas actuales (sobre estas, véase Dunleavy y O'Leary. 1987). Sin embargo, es aún más importante adoptar una postura crítica hacia todas las teorías, ya que ninguna es siempre cierta sino más o menos instructiva. Se puede aprender de la valoración crítica de una de ellas y aún más si esto se hace comparando diversas teorías que se traigan a colación respecto a un único tema. El estudio de las instituciones políticas se beneficiará mucho de esta investigación multiteórica.

### **Método**

Tradicionalmente. El institucionalismo ha utilizado técnicas del historiador y del jurista e incluso los nuevos institucionalistas afirman que han revalorizado el enfoque histórico. Drewry (1995). Al señalar la necesidad de que haya vínculos más estrechos entre la política y el derecho público, no hace más que revitalizar el enfoque tradicional al estudio de las instituciones. Todo esto resulta muy útil pero no es suficiente ya que el retorno a la historia y al derecho perpetúan una falsa antítesis entre el institucionalismo y los métodos del conductismo. Una cosa son los conductistas como falsos profetas de una nueva ciencia política y otra muy distinta que su corriente sea metodológicamente pluralista. La revolución conductista aportó a los métodos de estudio de la política una mayor complejidad y el análisis de las instituciones políticas puede recurrir a muchos otros métodos, no sólo a la historia y al derecho.

Dos ejemplos de otros métodos pueden ser ilustrativos. En primer lugar, la cuantificación y la estadística son tan útiles para el análisis institucionalista como para el del comportamiento político de los individuos. Las fuentes y la técnica narrativa del historiador son la forma más habitual de describir las funciones de los ministros pero también es posible utilizar técnicas estadísticas. Resulta fácil, por ejemplo, calcular el tiempo que emplean los ministros en sus diferentes actividades, incluyendo con qué frecuencia comparecen en el parlamento. Esta información puede recogerse en cada departamento o cargo ministerial para comprobar si los que tienen el puesto desde hace años pasan menos tiempo en el parlamento que los que acaban de ser nombrados (véase, por ejemplo. Dunleavy *ei al.*, 1990). El análisis estadístico no se opone al institucionalismo sino que ambos se complementan.

En segundo lugar, aunque los estudios de caso son el pan nuestro de cada día para el historiador y son criticados por centrarse en lo particular y lo único, también son capaces de comparar y generalizar. Como he señalado en un trabajo anterior (Rhodes. 1994. pp. 182-4). la comparación de casos permite generalizaciones válidas siempre que haya un enunciado teórico con el que contrastarlos. Si se han llevado a cabo varios estudios de caso, mediante el procedimiento habitual de irlos comparando con la teoría inicial, es posible hacer generalizaciones analíticas pero no estadísticas. Mediante el método heurístico se puede incluso generalizar basándose en un solo estu-

dio de caso, si el propósito explícito de éste es comprobar una proposición teórica (véase también Eckstein. 1975. y Yin. 1984). Para sacar el máximo partido a los estudios de caso el institucionalismo debe desprenderse de la desconfianza hacia la teoría, conservando "descripciones detalladas".

La ciencia política tiende a seguir modas. Un colega ya veterano me comentó: "Sólo tienes que sentarte y esperar a que todo vuelva". Puede que sea así, pero nunca vuelve del mismo modo. El futuro del institucionalismo no está en su forma clásica y, para desarrollarse, este enfoque debe prescindir de la aversión hacia la teoría, de la dependencia exclusiva de la historia y el derecho y del reformismo del modelo de Westminster. El asunto no puede plantearse como si la virtud fuera sólo de los historiadores y lo único que hubiera que hacer es esperar a que los conductistas detecten sus fallos: lo que se debe hacer es aprender del conductismo. El pluralismo metodológico y el enfoque multiteórico reinventan el institucionalismo. No vuelven a instaurarlo en su forma clásica y, lo que es más importante, un institucionalismo defendible aporta a la ciencia política una identidad clara. Eckstein (1979) es un crítico del estudio formal-legal pero lo considera una «ciencia del Estado» que "no hay que confundir con la ciencia política" (p. 1). Esto marca un contraste crucial con el argumento principal de este capítulo: esta *Siaatswissenschaft* no es distinta de la ciencia política, es inherente a ella.

#### Lecturas recomendadas

Es difícil identificar los textos "clave" en un tema tan difuso. Para el institucionalismo -clásico- no hay otra alternativa que Finer (1954) (la versión abreviada en un volumen). Para una formulación más reciente de este enfoque, véase Johnson (1975). En cuanto a las corrientes actuales, no hay una única fuente que cubra todas sus variedades. Por lo que respecta al constitucionalismo, véase Oliver (1991). Sobre la teoría de las organizaciones, véase Perrow (1986). Sobre las redes centradas en políticas, véase Marsh y Rhodes (1992b). Sobre economía institucionalista. Véase Jackson (1982) y North (1986). Para el «nuevo institucionalismo» véase March y Olsen (1984) (reimpreso en 1989, cap. 11. Para las modernas teorías del Estado, véase Dunleay y O'Leary (1987). Finalmente, sobre los métodos históricos, véase Kavanagh (1991) y Barzun y Graff (1992); sobre los estudios de caso, véase Rhodes (1994) y sobre la importancia para la política de los estudios jurídicos, véase Drewry (1995).

[www.cholonautas.edu.pe/Biblioteca de Ciencias Sociales](http://www.cholonautas.edu.pe/Biblioteca%20de%20Ciencias%20Sociales)

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS  
T A L L E R D E  
E S T U D I O S  
P O L Í T I C O S  
C I E N C I A E I N V E S T I G A C I Ó N  
C I E N C I A P O L Í T I C A