

II. LAS INSTITUCIONES COMO REGLAS DEL JUEGO

En los últimos años diversos autores han puesto a las instituciones como parte central del análisis político, económico y social. Se puede hablar de la existencia de una corriente contemporánea en las ciencias sociales, llamada *nuevo institucionalismo*, que pretende abordar la historia como un proceso de cambio institucional continuo en el que, desde la división más elemental del trabajo hasta la constitución de los Estados modernos, se han establecido cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego, las cuales surgen para reducir la incertidumbre en la interacción de los entes sociales y que carecen *a priori* de información sobre el posible comportamiento de los otros. La repetición durante periodos prolongados de estas rutinas constituye el

mundo de las instituciones. O como lo ha planteado Douglas C. North:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana. En consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.⁹

Pero en esta relación compleja entre constreñimientos formales e informales, ¿qué son y cómo cambian las instituciones? En este punto es necesario contar con una visión del comportamiento humano que nos permita explicar la acción social y la manera en que influye sobre el entorno, de modo que resulte com-

⁹ Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, p. 3. El planteamiento de North intenta dar respuesta a la difícil cuestión de por qué unos entramados institucionales son eficientes para promover el desarrollo económico mientras que otros no lo son. En el camino por encontrar una respuesta a la vinculación entre las instituciones y el desempeño de la economía, North articula una teoría de las instituciones que no sólo resulta útil para el análisis político sino que genera una reflexión muy interesante en torno a la vinculación entre régimen político y estructura económica.

previsible la relación entre acción intencional y filtro estructural que existe en todos los procesos de cambio social.

La idea de que los actores sociales son racionales y llevan a cabo sus elecciones con una concepción maximizadora de sus ganancias ha sido un aporte de la economía neoclásica a la teoría social. En su origen esta idea pretende subrayar que la autonomía de lo económico está asociada con una forma particular de conducta apoyada en el cálculo y orientada hacia la obtención del máximo beneficio. Contra las formas tradicionales de observar la conducta, la teoría neoclásica supuso que la conducta económica tenía su motor en el interés y que era, por ello, desapasionada y calculadora. El *homo oeconomicus* no era, pues, un hombre egoísta sino un hombre interesado, esto es, racional.

A partir de ahí se ha intentado trasladar la teoría de la elección racional al resto del análisis social, con diversas fortunas. Este enfoque, que tiene múltiples defensores pero también muchísimos detractores, constituye el núcleo del individualismo metodológico:

probablemente (...) el más vigoroso programa de investigación en metodología de las ciencias sociales, en parte por la fuerza que le da la utilización de un formalismo tan elaborado como el de la microeconomía, y en parte porque su claridad y rigor, y su ambición explicativa lo convierten en una línea de trabajo mucho más sugestiva que la sociología fenomenológica o interpretativa, o cualquier otra escuela de las que compiten por ofrecer un paradigma a la ciencia social.¹⁰

Ciertamente, si se le considera en su forma más clásica, como la expuesta por Sidney Winter,¹¹ el enfoque de la elección racional encuentra rápidamente muchas limitaciones. Los supuestos conductuales que emplean los economistas no implican que el comportamiento de todo el mundo debe ser congruente con la elección racional, más bien descansan en la idea de que las fuerzas competitivas propiciarán la supervivencia de quienes se conduzcan de una manera racional, mientras que quienes no lo hagan fracasarán.

¹⁰ Ludolfo Paramio, *El materialismo histórico como programa de investigación*, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid, 1992.

¹¹ Véase Sidney Winter, "Comments on Arrow and on Lucas", en Robin M. Hogart y Melvin W. Reder (eds.), *The Behavioral Foundations of Economic Theory. Journal of Business* (Suplemento), 59: S427-34, 1986. Winter afirma que hay siete pasos para llegar a lo que él llama la defensa clásica de los supuestos de comportamiento neoclásicos:

Por consiguiente, en una situación evolutiva y competitiva (que cumple el presupuesto básico de toda la economía neoclásica: escasez y competencia) la conducta más generalizada será la de la gente que ha obrado de acuerdo con tales normas.

El núcleo del modelo económico de la racionalidad es la capacidad de preferir una cosa sobre otra. Esto significa la posibilidad de valorar las cosas y ordenarlas

-
1. El mundo económico puede ser observado, razonablemente, como en equilibrio.
 2. Los actores económicos individuales enfrentan repetidamente las mismas situaciones de elección o una secuencia de elecciones muy similares.
 3. Los actores tienen preferencias estables y, por ello, evalúan los resultados de sus opciones individuales de acuerdo a criterios estables.
 4. Ante situaciones repetidas un actor individual puede identificar y aprovechar cualquier oportunidad para mejorar sus resultados; las empresas de negocios están obligadas a hacerlo para no ser castigadas con la eliminación por la competencia.
 5. Por tanto, no puede alcanzarse ningún equilibrio si los actores individuales no maximizan sus preferencias.
 6. Debido a que el mundo está relativamente en equilibrio presenta, al menos aproximadamente, las mismas pautas que permiten la presunción de que los actores actúan de manera maximizadora.
 7. Los detalles del proceso de adaptación son complejos y probablemente específicos para cada actor y situación. En cambio, las regularidades asociadas al equilibrio optimizador son comparativamente simples; la prudencia indica, por tanto, que la manera de avanzar en la comprensión de la economía radica en explorar teóricamente esas regularidades y comparar los resultados con otras observaciones.

de manera que se pueda elegir. Por tanto, una de sus principales debilidades radica, tal como lo ha señalado Jon Elster,¹² en el problema de la formación de preferencias. Otra limitación evidente es que las teorías de la elección racional tienden a dejar de lado las distorsiones, por decirlo de alguna manera, que las visiones del mundo, precisamente los conjuntos valorativos, introducen en las decisiones racionales. Además, de acuerdo con Fernando Escalante, fuera de la economía suele ser difícil encontrar alguna unidad de cálculo de intereses y difícil también asimilar otras situaciones a la forma paradigmática del mercado. En el mercado mismo, que es para la teoría neoclásica el espacio privilegiado de los actores racionales, la concurrencia de individuos interesados sólo proporciona estabilidad y prosperidad si, aparte de egoístas, los actores son respetuosos de la legalidad y obedientes de la autoridad estatal, o si ésta es capaz de hacer cumplir las normas como un tercer actor coercitivo: “el punto no es trivial, porque una orientación utilitaria, sostenida por el afán egoísta de

¹² Véase Jon Elster, “The Possibility of Rational Politics”, en David Held (ed.), *Political Theory Today*, Polity Press, Oxford, 1991.

la acumulación, en principio sólo produce una actitud predatoria".¹³

A pesar de todas las consideraciones anteriores, la teoría de la elección racional puede ser una herramienta muy útil para explicar el comportamiento de los actores tanto en la política como en otros ámbitos de las relaciones sociales y económicas, siempre y cuando la identidad de los actores y sus objetivos estén establecidos y las reglas de interacción sean precisas y conocidas por los agentes interactuantes. Resulta fácil, según George Tsebelis,¹⁴ estar de acuerdo con el valor normativo de la teoría de la acción racional, pero es un tanto más complejo aceptar su valor descriptivo. Podría ser verdad que en un mundo racional ideal la gente se comportara de acuerdo con las prescripciones de esta teoría; en el mundo real la gente también está sujeta a pagar el precio de sus errores y sus creencias, pero incluso si la gente real quisiera adecuar su comportamiento a esas prescripciones sería incapaz de hacer todos los cálculos y predicciones que se requieren.

¹³ Véase Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, México, 1992.

¹⁴ Véase George Tsebelis, *Nested Games*, University of California Press, Berkeley, 1990.

Por tanto, la primera acotación que es necesario introducir en la teoría de la elección racional, para hacerla útil en el análisis político, es que la racionalidad de los actores es limitada —como lo afirma Herbert Simon en buena parte de su obra— tanto por el entorno como por la capacidad de medir y conocer dicho entorno:

En la economía neoclásica, la persona racional siempre alcanza la decisión que, objetiva o sustantivamente, es mejor en términos de una función de utilidad. La persona racional de la psicología cognoscitiva se desplaza de un lado a otro tomando sus decisiones de un modo tal que sea procesalmente razonable a la luz del conocimiento y de los medios de computación disponibles.¹⁵

El procesamiento subjetivo e incompleto de la información juega un papel sustantivo en la toma de decisiones, lo mismo que la ideología, concebida como las percepciones subjetivas (modelos o teorías) que todos poseen para explicar el mundo que los rodea. Como lo señala Douglas North,¹⁶ resulta obvio que la

¹⁵ Herbert Simon, "De la racionalidad sustantiva a la procesal", en Franck Hahn y Martin Hollis (eds.), *Filosofía y teoría económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp. 210 y 211.

¹⁶ Douglas North, *Institutions...*, *op. cit.*

conducta humana es más compleja de lo que suponen los modelos de función utilitaria individual; en la realidad los hombres no maximizan en todos los casos la riqueza sino que incorporan criterios como el altruismo o limitaciones autoimpuestas que modifican sustancialmente los resultados de sus elecciones. La complejidad y parcialidad de la información que poseemos, y los titubeantes esfuerzos que hacemos por descifrarla, hacen necesario el desarrollo de patrones regulares de interacción humana para enfrentar esas complejidades.

Escalante ha resumido de manera acertada la cuestión: en la realidad nunca encontramos acciones aisladas cuyos fines y medios puedan ser premeditados y calculados. Los hombres están inmersos en corrientes de actividad y sólo en la práctica pueden saber cómo se hacen las cosas. En esas condiciones, una acción es “racional” si es coherente con una *manera de hacer las cosas*. La acción frecuentemente se basa más en identificar el comportamiento normativamente apropiado que en calcular los beneficios esperados de opciones alternativas. Por tanto, en la vida cotidiana

los hombres actúan como si siguieran reglas; saben cómo hacer las cosas y ese saber incluye una experiencia práctica, una experiencia reflexiva y una orientación normativa.

La existencia de un entorno de instituciones, en tanto que rutinas de comportamiento, es lo que permite no tener que pensar en muchos problemas o no tener que tomar decisiones complejas. Se dan por hecho las soluciones ya que la estructura de intercambio ha sido institucionalizada, de manera que se reduce la incertidumbre. “En el origen, pues, no tenemos propiamente individuos que razonan, ni acciones ni aun relaciones elementales, sino pautas, maneras de hacer las cosas: formas de vida”.¹⁷

Pero decir que el comportamiento está gobernado por reglas no significa que sea trivial o no razonado. La conducta acotada por reglas es, o puede ser, profundamente reflexiva. Las reglas pueden reflejar lecciones complejas producto de la experiencia acumulada, y el proceso a través del cual se determinan y aplican las

¹⁷ Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, op. cit., p. 30.

reglas apropiadas implica altos niveles de inteligencia, deliberación y discurso humanos.¹⁸

El enfoque basado en la teoría de la elección racional que me parece útil, por tanto, es aquel que centra su atención en las “maneras de hacer las cosas” y en los constreñimientos impuestos a los actores racionales —las instituciones de una sociedad. Como dice Tsebelis,

que el enfoque de la elección racional no se refiera a los individuos o a los actores y centre su atención en las instituciones políticas y sociales parece paradójico. La razón de esa paradoja es simple: la acción individual se supone como una adaptación óptima a un entorno institucional, y la interacción entre individuos se supone como una respuesta óptima entre unos y otros. Por tanto, las instituciones prevaletentes (las reglas del juego) determinan el comportamiento de los actores, el cual, en su momento, tiene consecuencias políticas o sociales.¹⁹

¹⁸ Sobre esta cuestión véase también a March y Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, Nueva York, 1989, p. 22.

¹⁹ George Tsebelis, *Nested Games*, *op. cit.*

Sin embargo, en la relación entre individuos existen incertidumbres producto de la información incompleta sobre la conducta de otros individuos:

Las limitaciones computacionales del individuo están determinadas por la capacidad de la mente para procesar, organizar y utilizar información. A partir de esta capacidad considerada junto con las incertidumbres propias del desciframiento del medio, evolucionan normas y procedimientos que simplifican el proceso. El consiguiente marco institucional, como estructura de la interacción humana, limita las elecciones que se ofrecen a los actores.²⁰

Esas interacciones regulares que llamamos instituciones pueden ser muy inadecuadas o estar muy lejos de lo óptimo, en cualquier sentido del término, debido a que las limitaciones en la información y en el conocimiento del entorno obstaculizan necesariamente la racionalidad humana. El proceso de reproducción social, en tenso equilibrio entre la paz y la violencia, ha ido generando dos tipos de reglas para normar el comportamiento: por un lado, las que establecen constreñimientos de carácter informal, prácticas socia-

²⁰ Douglas North, *Institutions...*, *op. cit.*, p. 25.

les provenientes de una información socialmente transmitida y que forman parte de la herencia que llamamos cultura; por el otro, aquellas normas formales jerárquicamente ordenadas que constituyen el mundo del derecho.²¹ La diferencia entre un tipo de regla y otro, dice North, es de grado, y añade:

El largo y escabroso movimiento de las tradiciones no escritas y las costumbres a las leyes escritas ha sido unidireccional, en la medida en que la humanidad ha transitado de sociedades más simples a otras más complicadas, y está claramente relacionado con la creciente especialización y división del trabajo asociadas a las sociedades complejas.²²

Resulta que en las sociedades cerradas, esas que he llamado tradicionales al principio de este trabajo, el predominio de las reglas no escritas se basa en los

²¹ "Por 'reglas' nos referimos a las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a las cuales se construye la actividad política. También nos referimos a las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimientos que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas. (...) Las rutinas son independientes de los actores individuales que las ejecutan y son capaces de sobrevivir considerablemente a los individuos". March y Olsen, *Rediscovering Institutions...*, *op. cit.*, p. 22.

²² Douglas North, *Institutions...*, *op. cit.*, p. 46.

intercambios personalizados y repetidos para sancionar los comportamientos no cooperativos, los que contravienen las reglas. Sin embargo, los mercados complejos con intercambios impersonales facilitan el comportamiento del *free rider* (polizón o gorrón, traduciendo la expresión inglesa), es decir, aquellas conductas no cooperativas que evaden la reciprocidad en el intercambio para maximizar el bienestar personal en detrimento de la eficiencia general del sistema de intercambio. De ahí que se haga necesario el desarrollo de mecanismos descentralizados de coerción capaces de vigilar el cumplimiento de reglas de carácter general tan despersonalizadas como el intercambio mismo.

En todas las sociedades contemporáneas —donde los mercados complejos han terminado por predominar— coexisten, en diferentes combinaciones, ambos tipos de reglas (las informales o tradicionales, y las formales o escritas) por lo que los regímenes políticos constituyen entramados institucionales dados por una combinación muy intrincada de constreñimientos u obligaciones que permiten el intercambio complejo entre los humanos en un entorno dilatado tanto temporal como espacialmente. Empero, no en todos

los regímenes el carácter de las obligaciones formales es el mismo; en algunos casos las prácticas informales pesan más y determinan el sentido que se da a las reglas formales. Una misma norma jurídica puede tener implicaciones diversas de acuerdo con el conjunto de prácticas socialmente aceptadas que subsisten en una sociedad.

La historia está marcada precisamente por el proceso de cambio y adecuación de esas rutinas de intercambio. Pero antes de analizar propiamente las transformaciones institucionales me parece necesario hacer algunas consideraciones adicionales sobre la naturaleza de los actores sociales y la manera en que actúan sobre su entorno.

En primer término, merece la pena aclarar que los sujetos del cambio no son individuos aislados sino actores que muchas veces tienen expresión colectiva, si bien la acción social está determinada por los intereses individuales.²³ Sin embargo, los problemas que

²³ Como dice Ludolfo Paramio: "Lo interesante, sin embargo, es subrayar que los problemas de la acción de clase como acción colectiva pueden plantearse en el marco del individualismo metodológico y que los resultados explicativos

plantea la acción colectiva hacen necesaria la concepción de entidades intermedias que permitan explicar satisfactoriamente la conducta de los individuos agregados. Uno de los principales problemas que pone de relieve la teoría de la acción racional es que no siempre la existencia de intereses comunes lleva a la movilización (y mucho menos completa) del colectivo que comparte dichos intereses a fin de lograr su satisfacción. Esta es la conocida paradoja del *free rider* a la que me he referido antes. En grupos extensos la conducta individual más racional ante un conflicto entre los intereses del grupo y los ajenos puede ser la de no participar, esperar que la acción de otros miembros obtenga los resultados esperados (en beneficio de todos los miembros del grupo) y dejar que sólo los involucrados en el conflicto carguen con los riesgos y costos de la movilización. Cuando el colectivo es una clase social, es evidente que sus considerables dimen-

son muy superiores a los ofrecidos por el paradigma clásico. En consecuencia, parece prudente aceptar el reto de Elster y tratar de comprender la acción de clase desde la perspectiva de la elección racional. Y al hacerlo así no precisamos rechazar el concepto de clase sino solamente reconocer que los intereses de clase no son la clave única y absoluta de la acción social". *El materialismo histórico...*, op. cit.

siones hacen especialmente posible la aparición de una mayoría de *free riders* frente a una minoría movilizada.

Esto no tiene por qué suceder si el conflicto de clase se plantea en una comunidad de dimensiones reducidas, en la que las relaciones personales desempeñan un importante papel para la consecución de los intereses individuales.²⁴ Las comunidades cerradas de origen rural son una forma de expresión colectiva fácilmente comprensible, pero en la medida en que éstas se disuelven deben surgir otras formas de organización social para estructurar la acción colectiva a partir de incentivos selectivos que promuevan la participación de los individuos. En los grupos sociales grandes son las organizaciones formales las que deben cumplir con el papel de ofrecer dichos incentivos.

Para North, por ejemplo, las organizaciones son los espacios que dotan de una estructura a la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo. Las organizaciones en sí mismas funcionan a

²⁴ Mancur Olson, *The Logic of Colective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1965; Ludolfo Paramio, *El materialismo histórico...*, *op. cit.*

partir de rutinas repetidas que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que hay que seguir frente a los conflictos. La existencia de rutinas reduce los problemas de elección de estrategias y, por tanto, la incertidumbre en la acción de la organización. La capacidad de estas rutinas para predecir eficazmente las situaciones que el medio ambiente presentará a la organización acaba por darles un carácter institucional. En este sentido, son organizaciones las empresas que pretenden maximizar sus ganancias a partir de alguna ventaja comparativa en el mercado, los partidos políticos que actúan en determinado régimen, el Congreso, las universidades, los aparatos burocráticos, etcétera.

Las organizaciones están dirigidas por *empresarios*, que son los diseñadores de la estrategia de adaptación asumida por la organización en cada momento. En el caso de la política, la idea del empresario representa a “un núcleo organizativo normalmente procedente de la clase media educada, que va a proporcionar a los movimientos las destrezas comunicativas precisas para hacer valer sus demandas”.²⁵

²⁵ Lufolfo Paramio, *El materialismo histórico...*, *op. cit.*, p. 16.

Cuando son eficaces, los empresarios políticos se convierten en élites que

...son grupos de personas que por su posición estratégica en organizaciones poderosas tienen la posibilidad de influir en los resultados de la política nacional regular y sustancialmente. Las élites están formadas por los principales tomadores de decisiones en las organizaciones políticas, gubernamentales, económicas, militares, profesionales, de comunicaciones o culturales más grandes o con más recursos de una sociedad.²⁶

Ahora bien, la relación de los empresarios con el entorno institucional en el que se desempeñan, así como el papel que juegan en el cambio institucional, puede ser explicada ya sea a través de la teoría de los costos de transacción que desarrolla North o por medio de la teoría de juegos, tal como lo hace Tsebelis. Las conclusiones a las que llegan ambos, empero, resultan similares.

²⁶ Michael Burton, Richard Gunther y John Higley, "Introduction: Elite Transformation and Democratic Regimes", en John Higley y Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 8.

Para North²⁷ la incertidumbre sobre el comportamiento de los otros dificulta la capacidad de los entes sociales, o mejor dicho de las organizaciones, para cumplir los fines que socialmente se les ha atribuido en la división del trabajo. Es por ello que tienen que dedicar parte de sus recursos a averiguar cómo se comportarán tanto el entorno natural como el entorno social, esto es, los llamados costos de transacción del intercambio social. Se trata de costos derivados de deficiencias y asimetrías en la información que poseen las organizaciones sobre el entorno en el que se desarrollan.²⁸ Las rutinas institucionales existen fundamentalmente para reducir estos costos.

La estabilidad de los entramados políticos, que hace posible el desempeño de las organizaciones económicas y permite el intercambio complejo en el tiempo

²⁷ Véase Douglas North, *Institutions.... op. cit.*, p. 4.

²⁸ "La creciente literatura sobre los costes de transacción nos ofrece toda una familia de conceptos diseñados para aclarar los costes asociados con las interacciones económicas humanas. Los costes de información, los costes de intermediación, los del fraude y del oportunismo, son todos importantes. Otra parte de la literatura subraya los costes que nacen de la incertidumbre, de la disminución del riesgo a través de los seguros y los problemas de una selección adversa y de las dudas morales. Los costes de cumplimiento son

y el espacio —ya que mantiene en términos aceptables los costos de transacción de las organizaciones políticas y económicas—, consiste en un equilibrio perdurable entre la eficacia de las rutinas sociales para reproducirse autónomamente y la violencia heterónoma que imponga su reproducción. Pero *a priori* no hay ninguna lógica por la que la acción social en función de intereses conduzca a soluciones estables.²⁹

Además, la estabilidad de las urdimbres institucionales no significa que éstas sean eficientes.³⁰

aquéllos derivados de detectar las violaciones de los acuerdos contractuales y de establecer su penalización. El coste de detectar la violación es el coste de medirla y, en un intercambio entre sujetos, tanto la medición de los atributos de los bienes o servicios intercambiados como los efectos externos de la medición imperfecta son costosos. En las relaciones entre agentes y gobernantes están los costes de medir los resultados de la actuación del agente y las deficiencias derivadas de una medición imperfecta. Los costes de establecer la penalización apropiada incluyen los derivados de la evaluación de los daños y perjuicios". Douglas North, *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Universidad, Madrid, 1984, p. 230.

²⁹ "Utilizando la jerga de la teoría de juegos se podría decir que el conflicto social es un juego iterado del que a la larga surge una estrategia dominante, pero en el que en sus primeros ensayos los jugadores obtienen resultados muy malos o mediocres, muy lejanos del equilibrio". Ludolfo Paramio, *El materialismo histórico...*, *op. cit.*, p. 36.

³⁰ Por lo demás, el término eficiencia puede no tener en este modelo evolucionista, de acuerdo con North, las agradables propiedades que los economistas le asignan, sino que frecuentemente está asociado con la dominación de un grupo sobre otro. Douglas North, *Institutions...*, *op. cit.*, p. 21.

Tsebelis,³¹ por ejemplo, hace una división de los entramados institucionales: los que son eficientes (que promueven los intereses de todos o casi todos los actores) y los que él llama *redistributivos* (que promueven los intereses de una coalición frente a otra). A los últimos los subdivide en instituciones de consolidación (diseñadas para promover los intereses del ganador) e instituciones de nuevo arreglo —*new deal institutions*— (creadas para modificar a la coalición existente e incorporar a algunos actores hasta entonces excluidos). Así, las instituciones ni necesaria ni frecuentemente son diseñadas para ser socialmente eficientes; al contrario, por lo general —al menos las reglas formales— son creadas para servir a los intereses de aquéllos con el poder de negociación suficiente para desarrollar nuevas reglas.

North, por su parte, entiende que la relación simbiótica surgida entre una institución y las organizaciones en su entorno tiende a perpetuar arreglos ineficientes, pero que se reproducen por inercia durante largos periodos y desarrollan gran capacidad adaptativa.

³¹ Véase George Tsebelis, *Nested Games*, *op. cit.*

Se puede encontrar en la historia, sin embargo, cierta tendencia a eliminar a las instituciones económicas y políticas obsoletas o fallidas, lo que mostraría una eficiencia adaptativa vinculada, sin duda, al desarrollo de mercados complejos y a la competencia extensa. Ludolfo Paramio ha resumido con claridad esta percepción:

Este es claramente el caso de las sociedades altamente desarrolladas, con economías de mercado y Estados democráticos con alta capacidad redistributiva. En un contexto de sociedades pretecnológicas, una sociedad sin desarrollo productivo puede sobrevivir largo tiempo, pero en competencia con sociedades desarrolladas sucumbirá en breve plazo: es el caso de las culturas indígenas en América, pese a las notables diferencias que se pueden observar entre la cultura inca y las culturas nómadas de América del Norte, ante la llegada de los europeos. De la misma forma, a iguales niveles tecnológicos la existencia de una economía de mercado ofrece ventajas comparativas (Europa a partir del siglo xvi frente a China, el Occidente capitalista frente a la Unión Soviética en el siglo xx). Y la existencia de un Estado democrático parece ofrecer mayores garantías de estabilidad interna frente al conflicto interno (en situaciones de crisis económica, por ejemplo) que la persistencia de regímenes autoritarios, lo que podría

explicar el colapso de las dictaduras latinoamericanas en la década de los ochenta.³²

Desde este punto de vista, los conflictos de interés y la acción colectiva que se deriva de ellos sólo conducen a formas nuevas de organización social tras un largo proceso de selección estructural en el que se imponen finalmente las formas más eficientes, más competitivas y más equilibradas internamente. Pero para que no se trate de un proceso tan caótico como el de las mutaciones aleatorias, previstas en la teoría neodarwiniana, es preciso contar con la capacidad de los agentes para aprender no sólo a lo largo del mismo juego sino de la experiencia de otros jugadores en juegos análogos, tratando de introducir intencionalmente estrategias que conduzcan al equilibrio. La eficacia adaptativa tiene, por tanto, una explicación en la que los sujetos juegan un papel central, siempre y cuando se encuentren sometidos a la competencia.

Resulta evidente, sin embargo, que en un mundo donde gran parte de las decisiones se toman fuera del

³² Ludolfo Paramio, *El materialismo histórico...*, *op.cit.* Es evidente que Paramio utiliza el término redistribución en un sentido distinto al de Tsebelis.

mercado, las estructuras políticas ineficientes sobreviven durante largos periodos de tiempo. De no ser así no tendría ninguna importancia que los individuos, grupos y clases tuvieran percepciones diferentes y contradictorias:

“Falsas” teorías de las que se derivan consecuencias ineficientes llevarían a la desaparición de esos grupos respecto a aquellos que tienen teorías que producen resultados más eficientes. Pero la persistencia de estructuras políticas y económicas ineficientes, a su vez, hace que la existencia de ideologías rivales sea una cuestión fundamental en la comprensión de la historia económica. Las intuiciones sociobiologistas sobre las características de la supervivencia de la sociedad humana son una contribución importante, pero deben acompañarse por el hecho evidente de que, por lo menos durante largos periodos de tiempo, cruciales para el historiador, la cultura humana ha producido diversas soluciones ineficientes y en conflicto.³³

El cambio en las instituciones se desencadena, en consecuencia, “por la percepción de los empresarios de las organizaciones políticas y económicas de que

³³ Douglas North, *Estructura y cambio en la historia económica*, op. cit., p. 21.

las cosas podrían marchar mejor si el entramado institucional fuere alterado en algún grado”,³⁴ por lo que depende en buena medida de la capacidad de negociación e influencia que desarrollen los actores, lo mismo que de su capacidad de aprendizaje.³⁵ La percepción depende tanto de la información que los empresarios reciben como de la manera en que procesan dicha información, por lo que está estrechamente relacionada con el proceso de difusión y aceptación de nuevos conocimientos que generen nuevas rutinas.

La experiencia histórica no permite ser muy optimista en torno a los procesos de cambio intencionales: a pesar de que un entramado institucional puede ver limitada su capacidad de permitir el intercambio —debido a modificaciones en el entorno—, la relación simbió-

³⁴ Douglas North, *Institutions...*, p.8.

³⁵ Cabe aquí subrayar una cuestión que me parece relevante: entre los actores que desarrollan la acción intencional deben distinguirse, al menos, dos planos bien diferenciados: los agentes sociales (movimientos o grupos de interés) y los actores políticos capaces de procesar las demandas de aquéllos dentro del sistema político. “El marxismo clásico reduce la política al conflicto de clases, considera excepcional la autonomía del Estado y ve en todo actor político un actor de clase. Dicho de otra forma, niega la existencia del sistema político como regulador de los conflictos sociales, al reducirlo biunívocamente a la estructura de clase”. Ludolfo Paramio, *El materialismo histórico...*, op. cit., p. 37.

tica entre las instituciones y las organizaciones, que se han desarrollado como consecuencia de la estructura de incentivos provista por esas instituciones, tiende a reproducir los comportamientos rutinarios.³⁶

Y la capacidad de aprendizaje, cuando se tienen en cuenta los procesos de relevo generacional en los agentes sociales, la consiguiente modificación de expectativas y la tendencia a mantener *repertorios estratégicos* heredados, pero inadecuados para jugadores con las nuevas expectativas, no parece que pueda suponerse tampoco suficientemente alta para eliminar resultados malos o mediocres en juegos teóricamente (ahistóricamente) sencillos.³⁷

³⁶ El cambio institucional en la historia se puede explicar, en los términos de North, por la modificación de los precios relativos —que al transformar la estructura productiva crea nuevos grupos de interés o modifica el poder de negociación de los existentes— y los cambios en los gustos y las preferencias de los sujetos —el mundo de eso que llamamos ideología—, que pueden obedecer a un conocimiento diferente del entorno (el descubrimiento de una nueva tecnología, que repercute en las rutinas para aprovechar el nuevo saber) o a una alteración en el marco de la relación de las organizaciones que se desempeñan en determinado entorno (por ejemplo, por el crecimiento de la población o la creciente urbanización). Estos cambios implican modificaciones en los costos de transacción que deben ser subsanadas a través de transformaciones en el entramado institucional.

³⁷ Ludolfo Paramio, *El materialismo histórico...*, op. cit. p. 37.

Puede suceder que la opción de modificar el escenario institucional no siempre resulte interesante a los actores, que pueden preferir en primer término cambiar sus estrategias para obtener recompensas dentro del mismo conjunto de reglas del juego; o bien que la posibilidad de alterar el entorno institucional simplemente no esté a su alcance, debido a limitaciones en sus recursos. Los actores están constantemente jugando un conjunto de juegos iterados y entrelazados —con múltiples jugadores—, entre los cuales se encuentra el del cambio institucional.³⁸ Dado que la esperanza de vida de las instituciones es mucho mayor que la de las políticas concretas, tanto las consecuencias de determinada opción institucional como la incertidumbre que dicha opción acarrea son elementos mucho más importantes en el cálculo de las preferencias para modificar la estrategia o involucrarse en un juego de cambio institucional:

Así, los cambios institucionales pueden tardar mucho tiempo en ocurrir y esto frecuentemente crea la impresión falsa de estabilidad o evolución lenta de las instituciones. De cualquier manera, la razón de la lentitud en

³⁸ Tsebelis considera instituciones sólo a las reglas formales, a las que estima como las únicas susceptibles de ser modificadas a partir de opciones racionales.

el cambio institucional es la incertidumbre que rodea a las instituciones políticas, lo que las hace similares a las inversiones a largo plazo. Una vez que los actores políticos ven que un resultado es desventajoso para ellos, no necesariamente tratarán de modificar las instituciones políticas existentes. Por el contrario, continuarán trabajando dentro del mismo marco institucional, con la expectativa de que en la siguiente ocasión las condiciones externas trabajarán a su favor. Sólo después de una serie de fallos, una institución comenzará a ser cuestionada. Incluso entonces, sin embargo, tomará tiempo construir las coaliciones políticas en torno a nuevas soluciones institucionales.³⁹

En consecuencia, la pertinacia de las rutinas reproducidas culturalmente, lo mismo que la relación entre preferencias y recursos al alcance de los actores, imponen al cambio institucional un carácter fundamentalmente progresivo. Incluso después de cambios violentos en el orden social, las nuevas reglas del juego acaban por incorporar muchas de las rutinas previamente existentes, por lo que no se dan soluciones de continuidad en la historia institucional. Aun los

³⁹ George Tsebelis, *Nested Games*, *op. cit.*, p. 103.

cambios revolucionarios se enfrentan a la supervivencia de las reglas no formales, las cuales cambian muy lentamente; los resultados de los procesos revolucionarios generalmente dependen más de los legados del antiguo régimen y de las situaciones concretas en las que se encuentran actuando los dirigentes, que de las visiones del mundo contenidas en las nuevas ideologías.⁴⁰

La intencionalidad en los procesos de reforma de las instituciones políticas se enfrenta, así, con el problema ya señalado de la pertinacia de las rutinas autónomamente seguidas por los actores. La autonomía de la instituciones hace que el sentido de los cambios sea difícil de controlar racionalmente. Con todo, es posible afirmar que las instituciones no deben ser consideradas solamente como constreñimientos heredados que limitan la acción de los actores sino que también son objeto de cambio a partir de la actividad humana. Si bien los equilibrios estables en los entramados se alcanzan de manera gradual y acumulativa, el motor de los cambios está, como he

⁴⁰ Sobre este tema resulta notable el trabajo de Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979.

dicho antes, en la voluntad de transformar las reglas del juego que los empresarios políticos generan a partir de la necesidad de modificar sus costos de transacción, o de cambios en sus preferencias o en sus recursos. El problema central del cambio institucional radica, sin embargo, en que es más fácil iniciarlo que controlar sus resultados.⁴¹

Que el cambio institucional tenga un carácter fundamentalmente progresivo no quiere decir que no existan momentos de ajuste intenso en las reglas del juego, situaciones en las cuales los actores deciden involucrarse en un juego de transformación institucional. Se trata de eso que March y Olsen han llamado *oportunidad de cambio*.⁴² En ciertos momentos los recursos acumulados por los actores, sus preferencias o sus necesidades de modificar sus costos de transacción, los conducen a apostar por una modificación mayor en las reglas del juego, por lo que las estrategias de todos o de una buena parte de los

⁴¹ Sobre la transformación de las instituciones políticas y la relación entre intencionalidad y cambio institucional, véase también March y Olsen, *Rediscovering Institutions...*, *op. cit.*, pp. 53-67.

⁴² *Ibidem*.

actores relevantes se orientan a conseguir nuevas situaciones de equilibrio. En ese momento se hace posible la construcción de una coalición favorable a un cambio mayor en el entramado institucional. El resultado puede ser una transformación sustancial en las reglas formales que, sin embargo, será filtrada por el conjunto de constreñimientos informales que son parte del bagaje cultural de una sociedad pero que, a su vez, influirá en la modificación de ésta y de sus rutinas de reproducción.

En el esquema que he tratado de esbozar las instituciones son tanto el marco que limita y da certidumbre a la acción humana como el objeto de su actividad, ya que las reglas del juego son endógenas y, por tanto, modificables. Esta relación compleja entre continuidad y cambio en las urdimbres institucionales juega un papel central en el esquema de análisis que propongo para comprender la construcción de la democracia.