

---

# Instituciones, actores y cambio institucional

Saúl Saavedra Echeverry\*  
sausavedra@hotmail.com

Recibido: 01/08/2010

Aprobado evaluador interno: 08/08/2011

Aprobado evaluador externo: 06/10/2011

---

## Resumen

Las instituciones tienen una gran significación en la vida política y social. Entendidas como reglas y normas de comportamiento, contribuyen a configurar las orientaciones cognitivas, las preferencias, los recursos de poder y el marco de interacción de los actores políticos y sociales. Pero las instituciones no son variables deterministas, pues siempre existen posibilidades de acción que dejan márgenes para que los actores las reinterpreten y las cambien. La estabilidad y el cambio que pueden combinar mecanismos de “retornos crecientes” con mecanismos de “cambios crecientes”, son dos características que acompañan el desarrollo institucional.

## Palabras clave

Instituciones, actores políticos, actores sociales.

## Abstract

Institutions have a great significance in social and political life. Understood as rules and norms of behavior contribute to shaping the cognitive orientations, preferences, resources and power within the interaction of political and social actors. But institutions are not deterministic variables, since there are always possibilities of action that allow for a margin for the actors to reinterpret and change. Stability and change that can be combined mechanisms of “increasing returns” mechanisms of “incremental changes” are two characteristics that accompany the institution.

## Keywords

Institutions, political actor, social actors.

---

\* Mg en Estudios Políticos Universidad Javeriana, candidato a doctor en Política y Administración de la UNED, Madrid, España; profesor de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– Valle del Cauca, Colombia. Líneas de investigación: Organizaciones y gerencia pública, gobierno y políticas públicas.

## Introducción

Los crecientes y complejos cambios que se vienen produciendo desde hace más de tres décadas en el papel que cumplen en la sociedad las instituciones, sumados a la reflexión que sobre ellos viene realizándose en el seno de diferentes disciplinas como la economía, la historia, la sociología y la ciencia política, ubican a las instituciones en un lugar relevante en las relaciones sociales y en el análisis de las comunidades académicas. Desde luego que los cambios no son los mismos en todo el mundo, como tampoco las motivaciones de las comunidades académicas para abordar el estudio de la incidencia de las instituciones en el comportamiento de los individuos y los grupos en la sociedad y en los resultados de los procesos sociales.

En la ciencia política, campo del conocimiento en donde se ubica la presente reflexión, los cambios registrados en el papel de las instituciones de los Estados de Bienestar de los países industrializados y las instituciones políticas en los procesos de transición hacia la democracia en América Latina vienen estimulando el desarrollo de programas y proyec-

tos de investigación que subrayan la relativa autonomía de la política respecto de los demás ámbitos de la sociedad y la concentran en el escenario de las instituciones, pues son ellas las encargadas de darles identidad y recursos a las organizaciones políticas, tales como el Estado, los partidos políticos, los consejos electorales, en contravía de enfoques holísticos que las reducen a meros reflejos de relaciones económicas y sociales o consecuencia de las decisiones deliberadas de individuos y grupos de interés que construyen sus preferencias y percepciones en otros subsistemas diferentes al político.

En estas condiciones, las instituciones políticas emergen como variables que pueden tener gran incidencia en la formulación e implementación de las políticas en los sistemas políticos y administrativos. Ellas, a través de actores relevantes, influyen en las preferencias, los recursos de poder y las percepciones de otros actores políticos y sociales, incluidas otras instituciones.<sup>1</sup>

Ahora bien, gran parte del esfuerzo orientado a revalorizar la política lo vienen realizando varias corrientes teóricas identificadas con el

1. March, James G. y Olsen Johan P (1993). "El Nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política". En: *Zona Abierta* 63/64.  
March, James G. y Olsen, Johan P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.  
Orren, Karen y Skowronek, Stephen (1999) "Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico". En: *La ciencia política en la historia*. Madrid, España. Ediciones Istmo S.A.
2. Nolhen, Dieter (2003). *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. Zilla, Claudia, Editora, p. 30.

título de neoinstitucionalistas. Ellas pretenden restablecer en el análisis las relaciones entre los factores estructurales y los de agencia, con el fin de describir y explicar los procesos y resultados políticos, colocando para ello las instituciones políticas en el centro del mismo, sin excluir otras variables del contexto social. Hablamos, entonces, de las estructuras de poder existentes, la cultura política, los patrones de comportamiento de las elites políticas como factores que también influyen en dichos procesos y resultados políticos y modifican la intensidad, la dirección y la naturaleza de las reglas institucionales, e incluso neutralizan su fuerza cohesionadora y el comportamiento de los actores políticos, pues las reacciones de estos últimos también están motivadas por las restricciones y los cambios del entorno social.<sup>2</sup>

Sin embargo, todavía estamos lejos de un consenso fuerte entre las diferentes variantes del neoinstitucionalismo en torno a aspectos nucleares de su objeto de reflexión, la misma noción de institución y su relación con los individuos y grupos que intervienen en los procesos políticos y sus resultados, la estabilidad y el cambio institucional, los mecanismos de reproducción e innovación y las relaciones entre ellos.

Situados en el anterior contexto, nos proponemos en este ensayo abordar tres aspectos: primero, analizar las acepciones que las diversas corrientes neoinstitucionales le asignan al concepto de institución; segundo, examinar la estabilidad y el cambio institucional, sus modalidades y mecanismos desde las perspectivas que circulan en el interior del neoinstitucionalismo histórico; tercero, con el enfoque del institucionalismo centrado en los actores, analizar la incidencia del marco institucional en la configuración de las percepciones y preferencias de los actores políticos en sus interacciones, al igual que las interpretaciones que ellos hacen de la lógica, los valores y las funciones de los arreglos institucionales y la forma como a partir de desequilibradas relaciones de poder reaccionan a sus restricciones y licencias e inciden incluso en su reproducción y cambio.

## 1. Las instituciones

El concepto de institución ha sido definido de diferentes maneras en el campo neoinstitucional. Los partidarios del neoinstitucionalismo normativo consideran las instituciones como normas, reglamentaciones, supuestos, y sobre todo, rutinas a través de las cuales se garantiza el comportamiento “adecuado” de los individuos en el sistema político.<sup>3</sup>

2. Nolthen, Dieter (2003). El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico empírico. Zilla, Claudia, Editora, p. 30.

3. March, James G. y Olsen, Johan P. (1997). Op. Cit. pp. 85-91.

Una de las variantes del neoinstitucionalismo de la elección racional las concibe como reglas o normas, consideradas ambas como prescripciones compartidas; el papel de las primeras es orientar la conducta, y el de las segundas, plantear costos e incentivos para que los individuos puedan formular sus estrategias o planes regularizados al relacionarse con otros individuos afectados por situaciones relevantes.<sup>4</sup>

Los neoinstitucionalistas históricos en general asocian las instituciones con reglas o convenciones promulgadas por una organización formal que amarran las decisiones futuras del sistema político.<sup>5</sup> Los sociológicos las asimilan a estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social,<sup>6</sup> y los neoinstitucionalistas económicos las ven como las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre para darle forma a la interacción humana.<sup>7</sup> El Cuadro 1 resume los enfoques anteriores.

Como puede deducirse, no hay diferencias en los distintos enfoques en el reconocimiento a las instituciones como factores de gran incidencia en la vida social, pues ellas son vistas como creaciones sociales con atributos colectivos que persisten en el tiempo y cumplen una función social: moldear el comportamiento, la interacción, las expectativas o las percepciones de los individuos y los grupos por medio de restricciones, y les abre oportunidades.<sup>8</sup> Sin embargo, la naturaleza de las instituciones y el tipo de influencia que ellas ejercen sobre el comportamiento humano todavía son puntos que alimentan el desacuerdo y producen sus efectos en la manera de estudiarlas.

Veamos: la falta de un acuerdo sobre el concepto de instituciones lleva a la descripción y al análisis de diferentes dimensiones con características propias como responsables de moldear el comportamiento de los individuos: para unos autores son las reglas y los procedimientos (tangibles); para otros, los valores y las normas (intangibles). Esto conduce

4. Ostrom, Elinor (1999). "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework". En: Paul A. Sabatier (edit.). *Theories of the Policy Process*. Boulder. Westview Press. p. 37.
5. Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary C.R. (1999) "La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos". En: *Revista Conmemorativa del Colegio*, México, D.F., p. 18.
6. Peters, B. Guy (2003). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona (España). Gedisa editorial. p. 159.
7. North, Douglass (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. Fondo de Cultura Económica de México. p. 13.
8. Schedler, Andreas (2000). "Neoinstitucionalismo". En: Baca Olamendi, Laura *et al.* (comps.). *Léxico de la política*. México. Flacso. F.C.E. p. 472.

**Cuadro 1.** Las instituciones en los distintos enfoques del neoinstitucionalismo

<b>Normativo</b>	<b>Elección racional</b>	<b>Sociológico</b>	<b>Histórico</b>	<b>Económico</b>
Normas, valores que garantizan un comportamiento político adecuado	Reglas que limitan o incentivan la interacción estratégica entre los actores políticos	Marcos interpretativos que le dan significado y estabilidad al comportamiento político	Reglas formales o informales que amarran las decisiones futuras de los actores políticos	Reglas del juego que modelan la interacción política

a resultados diferentes que ayudan a reproducir las distancias entre las distintas perspectivas.

Por nuestra parte, definimos las instituciones como normas y reglas sociales orientadas a moldear las expectativas cognitivas y funcionales de quienes viven en su marco o conforme a ellas. Ellas socializan, en primer término, las normas (dimensión simbólica) validadas por actores hegemónicos con el fin de disciplinar la conducta de sus miembros y de la sociedad definiendo para ello cuáles preferencias, percepciones y objetivos están prohibidos y cuáles están autorizados. En segundo término, prescriben los cursos de acción estratégica (dimensión instrumental), es decir, las reglas y sus procedimientos de aceptación y cumplimiento, que los actores deben seguir

para alcanzar de manera adecuada (eficaz) la misión y los objetivos institucionales.<sup>9</sup>

Tanto las normas morales y cognitivas como las reglas de juego contribuyen a darle forma a la interacción humana al definirles y limitarles a los actores sociales y políticos el conjunto de sus elecciones. Las limitaciones institucionales, por consiguiente, son de carácter informal (códigos de conducta generalmente no escritos que subyacen y complementan las reglas formales) y formal (normas constitucionales, legales, operativas).<sup>10</sup> La lealtad hacia las limitaciones institucionales y eficacia de estas últimas determina sus grados de institucionalización, y por lo tanto, sus contribuciones a la reducción de la incertidumbre en la sociedad.

9. Offe, Claus (2003). "El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este". En: Robert E. Goodin (comp.). *Teoría del Diseño Institucional*. Barcelona. Gedisa Editorial. pp. 252-253.

North, Douglass (1994). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid. Alianza Universidad. p. 227.

10. North, Douglass (2001). *Op. Cit.*, p. 14.

Las instituciones son el resultado de las imposiciones y de los acuerdos entre actores relevantes con el propósito de resolver conflictos potenciales y reales de la sociedad. Tanto los acuerdos como las imposiciones están influidos por elementos del contexto social y los arreglos institucionales existentes, que de alguna manera tratarán de amarrarlos a su lógica de desarrollo. Cualquiera sea el origen de las instituciones serán los actores relevantes los responsables de crearlas, avalarlas, sancionarlas, y de promover su socialización con el fin de que los ciudadanos se conviertan en sus agentes y adhieran con lealtad a sus expectativas morales, cognitivas y funcionales.<sup>11</sup> Las instituciones ayudan a configurar órdenes sociales específicos al asignar y distribuir de manera simbólica (comportamiento “adecuado” frente a ellos y percepciones “correctas” de ellos) y material (recursos económicos, físicos, legales, etc.) recursos fundamentales para el ejercicio del poder por las fuerzas sociales y políticas relevantes.

La prescripción que hacen las instituciones sobre la forma “adecuada” como los ciudadanos deben actuar y relacionarse con lo que hacen los demás e interpretar “correctamente” las situaciones conflictivas

le permite a la sociedad distensionarse y liberarse de la carga de la contingencia y la improvisación de los juicios morales, de los guiones cognitivos y de las reglas y procedimientos adecuados para la adopción e implementación de las decisiones, contribuyendo de esta manera a reducir la incertidumbre, lo cual se logra cuando los actores tienen un conocimiento común compartido sobre las reglas institucionales a las cuales todos adhieren sus expectativas y eligen actuar en correspondencia. Estas decisiones generan confianza mutua y dan estabilidad a las instituciones, pero también rigidez. Esta última característica que genera certidumbre a los actores respecto de los procedimientos, normas y parámetros, pero no de los resultados finales, y que relativamente inmuniza las reglas de juego de la contingencia de la elección,<sup>12</sup> tiende a convertirse en un factor que las vuelve resistentes al cambio institucional, siempre y cuando continúen interpretando las expectativas de los actores políticos que ejercen el mayor poder de negociación o imposición en el sistema político, por el control que tienen sobre sus principales recursos.

En síntesis, las instituciones son reglas y procedimientos forma-

11. Offe, Claus (2003). Op. Cit., p. 252.

12. *Ibid.*, p. 260.

les, rutinas, normas (valores), percepciones y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política.<sup>13</sup> Ellas pueden tener un origen en la sociedad o en el Estado. Como instituciones sociales son convenciones observadas espontáneamente por los individuos sin necesidad del poder coercitivo del Estado. Como instituciones estatales se trata de reglas escritas en las constituciones, leyes y reglamentos para darle forma a la interacción de los actores en los escenarios políticos. Dichas reglas son portadoras de autoridad, pues definen cuál actividad es o no permitida y especifican a quiénes se aplican y en qué situaciones; además, su aplicación y cumplimiento son obligatorios, y se requiere del poder coercitivo del Estado para hacerlas cumplir.<sup>14</sup>

Las instituciones distribuyen poderes, competencias y estructuras organizativas que inducen o bloquean determinados comportamientos de los gobiernos y de la sociedad en general; convierten a algunos actores en ganadores y a otros en perdedores.<sup>15</sup> En suma, las instituciones

políticas definidas como principios, percepciones, reglamentaciones formales, procedimientos de acatamiento y procedimientos operativos estándar estructuran las relaciones entre las personas en diversas unidades de la organización política.<sup>16</sup>

Por otro lado, las instituciones pueden ser fuente de cooperación o de conflicto en la interacción que realizan los actores políticos. La cooperación es posible cuando los actores políticos relevantes perciben que las normas y reglas de juego institucionales crean posibilidades para que los resultados estén en función de los recursos relativos de poder (económico, organizacional, informativo, ideológico) con los cuales ellos se presentan en la arena política. Además, ante la posibilidad de un conflicto abierto con resultados inciertos o de una salida negociada que exige un compromiso pero que aporta seguridad, esto es, garantías para que los intereses particulares centrales puedan realizarse, como es el caso de la fórmula democrática, lo racional es la búsqueda de la cooperación y la coordinación.<sup>17</sup> En

13. Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary C.R. (1999). Op. Cit., p. 17.

14. Cavadias, Emis (2001, julio-diciembre). "El Nuevo institucionalismo en América Latina". Ciencias de Gobierno. Año 5. Número 10. Izepes. Gobernación del Estado Zulia, Venezuela. p. 15.

Ayala Espino, José (2005). Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. Fondo de Cultura Económica. México. p. 67.

15. Cavadias, Emis (2001, julio-diciembre). Op. Cit., p. 17.

16. Peters, B. Guy (2003). Op. Cit., p. 103.

17. Przeworski, Adam. "La democracia como resultado contingente de conflictos". En: Jon Elster y Rune, Slagstad (comps.) (1999). Constitucionalismo y Democracia. México D.F., Fondo de Cultura Económica. pp. 97, 100.

estas condiciones se promuevan las interacciones entre las fuerzas políticas y se estabilizan sus expectativas estratégicas.

Igualmente, las instituciones pueden generar un ambiente de conflicto y fricción política cuando incluyen en su agenda asuntos sustantivos que se deben dirimir en el escenario de la acción colectiva y no en el marco institucional, como es incidir en la distribución de los réditos sociales y políticos beneficiando a determinados actores y excluyendo a otros. En este marco los más beneficiados no consideran lógica la acción colectiva cooperativa, pues de antemano saben que el orden institucional les garantiza previamente un resultado cuyos beneficios superan sus costos; por eso pueden colegir que lo apropiado es maximizar la racionalidad individual. Y los perdedores, por obvias razones, sólo esperan la oportunidad para la contestación y el cambio institucional, maximizando también sus intereses individuales y de grupo. En este ámbito no es viable la cooperación, por lo que crecen la incertidumbre y la inestabilidad en las expectativas estratégicas de los actores políticos.

Las normas y las reglas sólo se transforman en instituciones po-

líticas cuando los actores bajo su influencia comparten sus conocimientos, los interiorizan y cumplen voluntariamente sus fines, situación que vuelve residual el uso del poder coactivo del Estado. Para lograrlo es necesario, de todas maneras, un proceso de socialización, aprendizaje y transmisión de dichas limitaciones formales.<sup>18</sup> Este proceso de socialización y transmisión de las reglas formales contenidas en las constituciones políticas y demás disposiciones legales puede darse de forma más o menos rápida; mas no sucede así con las actitudes y modos de comportamiento correspondientes a las reglas informales (cultura política).<sup>19</sup> Estas últimas demandan períodos más largos de alumbramiento, pues deben confrontar la legitimidad de algunos códigos de conducta, valores, ideas y tradiciones existentes percibidos todavía por algunos actores estratégicos como extensiones, elaboraciones y modificaciones de reglas formales que los transformaron en alguna etapa previa en ganadores plenos. Pero también puede darse que los miembros de una organización acaten pragmáticamente sus reglas formales y procedimientos y se mantengan fieles a otras reglas informales presentes en sus rutinas.

18. Ayala Espino, José (2005). Op. Cit., p. 64.

19. Nolhen, Dieter (1995). Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición. Madrid. Iberoamericana, 1995. p. 12.

A manera de cierre de esta sección, nos importa resaltar que una definición que incorpore tanto el aspecto simbólico como el instrumental abre más posibilidades para explorar y analizar la compleja naturaleza de las instituciones y su incidencia en los procesos y eventos de la vida política. No ocurre lo mismo cuando a las instituciones las reducimos de manera excluyente a una sola de sus dimensiones, llámense normas adecuadas de comportamiento, reglas formales o informales, procedimientos, marcos interpretativos únicos o rutinas. El estudio unificado nos puede acercar más a la descripción y a la explicación de la complejidad que envuelve los procesos políticos que dan como resultado la fundación, la estabilidad y el cambio de órdenes institucionales, constructos clave para avanzar en la tarea difícil de lograr interacción social con el fin de reducir la incertidumbre política. De la estabilidad y el cambio nos ocuparemos enseguida.

## 2. La estabilidad y el cambio institucional

La fundación, la permanencia y el cambio de las instituciones son temas que suscitan hondas controversias en las diferentes perspectivas teóricas del análisis neoinstitucional. En términos generales la discusión

tiende a polarizarse en dos posiciones (Cuadro 2): la primera ve la estabilidad como la característica predominante en las instituciones que las acompaña durante la mayor parte del tiempo una vez ellas han logrado iniciar exitosamente una trayectoria de desarrollo. Para esta posición el cambio institucional es un fenómeno muy raro, y cuando se presenta su duración es muy corta. Una segunda posición le da un carácter fluido al desarrollo institucional en razón del predominio que tienen en él los procesos de apertura, contingencia y de agencia sobre los de cierre. Entre los dos enfoques se cruza un tercero que defiende la idea de la estabilidad y el cambio como dos dimensiones inseparables del desarrollo institucional.

Para abordar la anterior discusión haremos, primero, una presentación de algunas de las ideas que comparten varias perspectivas neoinstitucionales sobre la estabilidad, el cambio institucional y sus modalidades. Luego nos ocuparemos de los enfoques que está desarrollando un destacado grupo de representantes del neoinstitucionalismo histórico, centrándonos específicamente en los denominados mecanismos de “retornos crecientes” y de “cambios crecientes”, con los cuales pretenden explicar la estabilidad y el cambio institucional.

**Cuadro 2.** La estabilidad y el cambio en varias corrientes del neoinstitucionalismo histórico

<b>Enfoques</b>	<b>Retornos crecientes (Pierson, North)</b>	<b>Cambio fluido (Orren y Skowronek)</b>	<b>Retornos y cambios crecientes (Thelen y Crozier)</b>
Estabilidad	Es la tendencia predominante en las instituciones, una vez éstas inician un camino exitoso de desarrollo que por esta razón tienden a reproducirse en el tiempo.	Es una característica de las instituciones, pero subordinada a las dinámicas del cambio.	Es una dimensión del desarrollo institucional cuyos mecanismos políticos de reproducción son los mismos del cambio. Mientras ellos garantizan la funcionalidad y la legitimidad de unas instituciones, el costo de cambiarlas por otras será muy alto.
Cambio	Es una característica rara y pasajera del desarrollo institucional, que tiende a presentarse en coyunturas críticas bajo la presión de factores exógenos.	Es la característica predominante de las instituciones en razón de las asimetrías y fricciones que acompañan su desarrollo, que las hace muy vulnerables a la contingencia y a las estrategias de los actores.	Es la otra dimensión clave de las instituciones. Ella sólo será posible si los mecanismos políticos encargados de reproducirlas tienen dificultades para resolver los problemas de funcionalidad y legitimidad internos y la presión externa, situación que se vuelve atractiva para aquellos actores relevantes interesados en introducir cambios marginales o nucleares.

Las instituciones tienden a gozar de longevidad. Ellas buscan reproducirse idénticamente a través de diversos mecanismos: (1) *los de dependencia de camino*, no como un Estado constante (inercial) sino como un proceso en el cual no está ausente la precariedad, y por eso mismo vulnerable frente a eventos externos (cambios en el entorno social o institucional) y fenómenos de deslealtad y disfuncionalidad internos;<sup>20</sup> (2) la jerarquización de las reglas formales (constitucionales, legales, operativas), en que cada nivel es más costoso de cambiar que el anterior; y (3) la legitimidad y la funcionalidad de las reglas formales que llevan a su informalización y “naturalización”.

La reproducción de las instituciones políticas se explica por el grado de legitimidad de sus principios morales e ideas, por los resultados adecuados de sus reglas y procedimientos conforme a las expectativas de los actores políticos y sociales relevantes, y desde luego por el poder coactivo del Estado. Mientras ellas logren por efecto de la socialización (educación) y el carácter vinculante de sus reglas mantener la lealtad de quienes han aceptado su disciplina y licencia será muy difícil y costosa la

viabilidad de diseños institucionales alternativos.<sup>21</sup>

Pero la estabilidad no significa ausencia de cambio. Ante problemas de disfuncionalidad y deslealtad internos o por cambios ambientales externos las instituciones, a través de los actores que las promueven, desarrollan estrategias de supervivencia para neutralizar los cambios en las preferencias que pongan en riesgo la reproducción de sus modelos de interacción social. Dichas estrategias pueden dar origen a dos modalidades de cambio: uno de carácter *continuo e incremental*, que a juicio de D. North (2001) es el más habitual, y otro de carácter *discontinuo y radical*, que rara vez se presenta.

El cambio continuo e incremental consiste en acuerdos orientados a lograr ajustes marginales a un conjunto de normas, ideas, reglas y procedimientos vinculantes que pueden llegar a definir, incluso, un nuevo arreglo institucional.<sup>22</sup> Es un proceso en el cual se flexibilizan e intercambian valores, percepciones y reglas secundarias para mantener los principios y los procedimientos nucleares. Así se cambian objetivos, medios, población destinataria del mensaje institucional, entre otros, aunque no siempre estas estrategias

20. Offe, Claus (2003). Op. Cit., p. 261.

21. Ibid., p. 262.

22. North, Douglass (2001). Op. Cit., p. 118.

orientadas a introducir cambios menores son exitosas, y pueden llevar al colapso institucional, como ocurrió con las políticas de la perestroika que favorecieron la desaparición de la U.R.S.S.

Para neutralizar el cambio discontinuo los actores que diseñan las instituciones construyen un discurso sobre su historia, en que el cambio institucional es resultado no del protagonismo de actores sociales sino de la fuerza de la tradición, que es la encargada de impulsar los procesos graduales de experimentación e imitación, y cuando aparecen los actores se trata de individuos carismáticos y extraordinarios; por eso en esta visión las instituciones simplemente “evolucionan”, “emergen” y se “desarrollan”.<sup>23</sup>

Las instituciones no solo se reproducen. Aunque pocas veces ocurre, ellas también pueden ser diseñadas y creadas nuevamente. Pero para ello se necesita, primero, que las reglas existentes hayan fracasado en su función socializadora (deslegitimación) y sean incapaces de sortear los problemas del entorno (disfuncionalidad); y segundo, que circule un nuevo modelo de orden institucional, generalmente “copiado” de un “pasado mejor” o del exterior para

adecuarlo<sup>24</sup> y validarlo como alternativa por actores políticos y sociales hegemónicos.

La transformación institucional no corresponde a una copia de un diseño inspirado en un pasado o en el exterior. Para que los diseños institucionales puedan institucionalizarse exitosamente deben adecuarse a las ideas, tradiciones y mentalidades prevalecientes en las sociedades, pues esta memoria colectiva más las fuerzas políticas que los promueven son los recursos más poderosos para viabilizar el cambio discontinuo institucional. Y el proceso de adecuación demanda periodos de gestación y maduración para que los valores, las percepciones, las identidades y los argumentos de los nuevos arreglos institucionales puedan ser debatidos, pues su pretensión es moldear la cultura política, factor clave para el cumplimiento de sus fines.<sup>25</sup>

Ahora bien, ni siquiera en coyunturas críticas, cuando las probabilidades para los cambios discontinuos aumentan, las instituciones se construyen haciendo tabla rasa del pasado. Así las reglas existentes hayan fracasado en la formación de preferencias y en el cumplimiento de sus funciones, de todas maneras terminan configurando un estado men-

23. Offe, Claus (2003). Op. Cit., pp. 269-270.

24. *Ibid.*, p. 264.

25. *Ibid.*, pp. 269-270.

tal, expectativas y supuestos que van a incidir en las nuevas instituciones hasta cuando sean abolidas.<sup>26</sup>

Como ya ha sido planteado, el cambio institucional puede asumir una modalidad continua, incremental o una forma discontinua. En ambos casos los cambios serán moldeados por la lógica de las limitaciones formales e informales existentes, incluso los cambios discontinuos o revolucionarios, pues así estos últimos sustituyan radicalmente las reglas formales y estas tengan correspondencia con nuevas actitudes morales y perceptivas incardinadas en sectores representativos y poderosos de la población, de todas maneras la incidencia de los anteriores arreglos institucionales en la forma de costumbres y tradiciones tratarán de limitar el desarrollo de los nuevos, hasta que los actores políticos que se benefician con ellos pierdan su poder de negociación.

La probabilidad del cambio institucional se vuelve real cuando se debilita el equilibrio entre las limitaciones formales e informales que ha hecho posible la existencia de un tipo histórico de orden social. Es cuando un conjunto de normas informales y formales que durante un período ayudó a configurar una estructura institucional legítima y funcional

tiene dificultades para complementarse entre sí y ese desajuste eleva su vulnerabilidad frente a las presiones provenientes del exterior. El quiebre se produce, y puede ser parcial o total. El primero tiene lugar cuando los actores relevantes con gran poder de negociación llegan a la conclusión de que es más ventajoso reestructurar el viejo equilibrio introduciéndole algunos cambios marginales a los principios, a las reglas formales y a los procedimientos que las hacen obligatorias que mantener una situación en statu quo, cuyos costos son impredecibles.

Pero no siempre los actores que un orden institucional ha convertido en relevantes llegan a la misma conclusión. Algunas veces perciben que es más beneficioso mantener las normas y las reglas sin introducirles cambio alguno, así sea de carácter marginal. Con esta decisión esperan conservar el equilibrio y reducir la incertidumbre. Sin embargo, el mantener unas instituciones con altos niveles de ilegitimidad y poco funcionales puede tener unos costos muy altos: que los actores perdedores bajo el orden institucional que hace crisis logren construir un gran poder de negociación con la conformación de amplias coaliciones que les dan capacidad para romper totalmente

---

26. *Ibid.*, pp. 272-273.

el anterior equilibrio y levantar uno nuevo que los transforme en ganadores.

En estas circunstancias podría configurarse un cambio institucional discontinuo facilitado por marcos institucionales rígidos no evolucionados que les impide a los actores resolver sus diferencias por la vía de la mediación y los compromisos, pues les dan poca licencia o libertad para lograr acuerdos, y además, estos últimos tienden a ser proscritos.<sup>27</sup>

### 3. La estabilidad y el cambio. Dos características inseparables del desarrollo institucional.

Avanzaremos en esta parte del análisis en la presentación de las modalidades de cambio planteadas por algunas variantes del neoinstitucionalismo histórico y del contextualizado. Es de nuestro interés examinar los diferentes argumentos que se confrontan con el fin de explicar los tipos de cambio, los mecanismos que los generan y su relación con los factores responsables de la estabilidad institucional, pues para algunos enfoques los mecanismos del cambio o de la apertura institucional son diferentes de los mecanismos de la

reproducción o cierre, mientras que para otros son los mismos.

El equilibrio no es propiamente un estado que acompañe a las instituciones en forma permanente y excluyente de las posibilidades del cambio, como lo sugiere Krasner,<sup>28</sup> pues piensa que ellas no cambian fácilmente por encontrarse en un supuesto equilibrio que sólo podría ser modificado por una importante interrupción.

Como ya ha sido analizado, el equilibrio o el predominio de un arreglo institucional es una dimensión propia del desarrollo institucional, pero no es la única. También la innovación caracteriza y explica dicho proceso, y esto guarda relación con la lógica que gobierna la configuración de los arreglos institucionales. Estos no siempre traen beneficios netos positivos para todos los actores políticos y sociales, en razón de que dan lugar a estructuras de poder asimétricas que vuelven a unos grupos ganadores y a otros perdedores. Para los primeros el aprendizaje y la adaptación a las reglas existentes significa mantenerse como ganadores, lo que vuelve razonable resistirse al cambio empleando para ello los recursos de poder que ellas mismas les entregan para amarrar la trayecto-

27. North, Douglass (2001). Op. Cit., p. 119.

28. Krasner, D., Stephen (1984) "Approaches to the State Alternative Conceptions Dynamics". Comparative Politics. Vol. 16. No. 2. 223-246.

ria de las organizaciones políticas al camino dependiente de las decisiones o líneas políticas iniciales. Si lo logran, el equilibrio o la estabilidad será la característica dominante del desarrollo institucional durante un lapso. En cambio, las posibilidades para que el cambio jalone durante un buen periodo el mencionado desarrollo se vuelven reales cuando los segundos perciben que los costes de la salida son relativamente bajos y la promoción del cambio institucional puede ser una estrategia racional.<sup>29</sup>

En suma, las instituciones políticas son resultado de procesos históricos concretos que tienen lugar en el tiempo y nacen a partir de conflictos específicos<sup>30</sup> dinamizados por la participación de actores políticos promotores de su estabilidad y cambio. Ellas no son portadoras de una sola lógica de orden político, porque yuxtaponen diversas lógicas que han surgido en distintos momentos como consecuencia de distintas configuraciones históricas.<sup>31</sup> Por lo tanto, las instituciones políticas en forma individual o en conexión con otras instituciones, más que facilitarles a los actores la estructuración de relaciones coherentes y simétricas, lo que hacen es propiciar la configuración

de pautas ordenadoras incoherentes, asimétricas y conflictivas, con sus propios soportes temporales, que configuran el paso del tiempo, las secuencias y los ciclos, los cambios y los momentos de calma.

Las incoherencias se manifiestan en arreglos desfasados de realidades, en variedad de significados de las instituciones en proporciones diferentes, en la articulación de instituciones contradictorias y conflictivas, y desde luego, con efectos en la acción política: choque e interferencia de metas entre ellas. Por lo tanto, son las asimetrías, las estratificaciones y las intersecciones los elementos habituales que caracterizan las instituciones, y en ellas está la fuente de su reproducción y cambio. La reproducción o continuidad se alcanza a través de la “mezcla” de diferentes órdenes o arreglos institucionales, y la dificultad para entrelazarlos puede llevar a la creación de condiciones favorables para el cambio. El cambio institucional no es la simple transición de la lógica de un orden político a la de otro como resultado del colapso de un viejo equilibrio institucional; es reestructuración, reconfiguración y recombinación de

29. Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary C.R. (1999). *Op.Cit.*, p. 21.

Colomer, M., Joseph (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona. Editorial Ariel S.A., p. 39.

30. Thelen, Kathleen (1999). “Historical Institutionalism in Comparative Politics”. En: *The Annual Review of Political Science* 2, p. 382.

31. Orren, Karen y Skowronek, Stephen (1999). *Op. Cit.*

órdenes, que da lugar a los enlaces de múltiples lógicas sociales.<sup>32</sup>

Abreviando, el desarrollo institucional avanza en medio de tensiones y contradicciones entre sus diversos principios ordenadores que inciden en su continuidad o cambio, con efectos en los procesos de implementación de sus reformas, independientemente del carácter continuo o discontinuo de ellas.

El desarrollo institucional no solo se expresa por medio de cambios adaptativos que hacen posible la continuidad o reproducción de instituciones específicas al darles salida a las tensiones que emergen con el tiempo entre diferentes órdenes institucionales; también se manifiesta en el contexto de *coyunturas críticas* cuando los mecanismos reproductores de lógicas institucionales específicas que ayudan a imponer un camino de desarrollo político se vuelven disfuncionales y las hacen vulnerables a las exigencias de cambio provenientes de procesos exógenos y endógenos.

Cualquiera que sea la modalidad de cambio, este, al igual que la estabilidad, es un rasgo que distingue el desarrollo de las instituciones políticas y se concreta en transformaciones parciales o nucleares de

las normas (valores), las reglas y los marcos interpretativos, cuando estos han perdido funcionalidad y legitimidad para actores políticos poderosos convertidos en ganadores por ellos, pero que en determinados momentos llegan a la conclusión de que lo más razonable es introducirles innovaciones marginales con el fin de neutralizar el avance de arreglos institucionales alternativos promovidos por otros actores que con ellos pretenden transformarse en ganadores.

#### 4. La reproducción y las modalidades de cambio institucional

En las líneas siguientes nos apoyaremos en los argumentos de Paul Pierson (2000, 2004) sobre el cambio institucional y su reproducción en un camino dependiente (path dependence) a través de mecanismos de “retornos crecientes”, y en los planteamientos de *Kathleen Thelen*<sup>33</sup> sobre el “cambio creciente”, por medio de mecanismos como la “estratificación”, el “desplazamiento”, la “conversión” y la “difusión”.

Las cambiantes demandas de la sociedad y las disfuncionalidades de los mecanismos que le dan estabilidad a una institución política pueden

32. Thelen, Kathleen (1999). Op. Cit., p. 383.

33. *Ibid.*, p. 20.

crear condiciones favorables para una *coyuntura crítica*,<sup>34</sup> un escenario propicio para que los problemas que ya no se procesan en su interior sean llevados por nuevos actores a las agendas de elección constitucional y colectiva, contextos donde el tema del cambio institucional discontinuo tiene mayores probabilidades de materializarse en reglas formales, incluidas las de la Constitución Política, en leyes de amplia mayoría, en leyes de mayorías simples y decretos gubernamentales.<sup>35</sup>

Las coyunturas críticas son momentos de alta tensión y de grandes retos para los arreglos institucionales existentes. Ellas se configuran cuando los actores políticos que se sienten ganadores con las reglas existentes no hallan otra alternativa que el cierre institucional como respuesta a las presiones externas favorecidas por la incapacidad de los mecanismos internos de las mismas para reproducirlas. La convergencia de las anteriores circunstancias puede propiciar la ruptura y la iniciación

de una modalidad de cambio con su camino de desarrollo institucional, que buscará reproducirse por medio de mecanismos de autorreafirmación o de cambio adaptativo.<sup>36</sup>

Las circunstancias anteriores pueden conducir a situaciones de apertura y rápida innovación institucional seguidas por periodos largos de quietud y de “cierre institucional”, sólo alterados por nuevos choques externos, tal como lo concibe el modelo de “*equilibrio puntuado*”.<sup>37</sup> Si ellas se convierten en escenarios favorables para la formulación de nuevos arreglos institucionales no es por la simple presión de procesos o tendencias exógenas, pues no basta que éstas existan para que se produzca el cambio; es necesario también que internamente se hayan dado unos procesos que lo llevan a él, y estos están relacionados con los mecanismos que les permiten a las instituciones reproducir sus lógicas cerrándose y cambiando.

Lo anterior nos muestra que tanto los momentos de crisis o de co-

34. Collier y Collier (1991).

35. Ostrom, Elinor (1999). Op. Cit.

36. Bezes, Philippe y Lodge, Martin (2006, July). “Historical Legacies and Dynamics of Institutional Change in Administrative Systems”. En: International Political Science Association (IPSA) World Congress in Fukuoka. Japan. p. 19.

Thelen, Kathleen (2003) “How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis”. En: James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, p. 209.

37. Krasner, D., Stephen (1988).

True, James L., d. Bryan, Jones y Baumgartner, Frank R. (1999). “Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in American Policymaking”. En: Paul A. Sabatier (edit.). *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, pp. 97-116.

yunturas críticas que pueden generar nuevos diseños institucionales como su reproducción a través de mecanismos que buscan congelarlos en el tiempo o innovarlos adaptándolos a los cambios del contexto externo son procesos que tienen su origen en el seno de las instituciones políticas. Las presiones exógenas (elementos del entorno social e institucional) catalizan, socavan y aceleran procesos de transformación, cuyas precondiciones ya existían en el ordenamiento político institucional.<sup>38</sup> Estas precondiciones son los mecanismos endógenos que en un período determinado les han dado vida y permanencia a las instituciones, pero que en otros momentos, al hacerse disfuncionales, pierden capacidad para resistir los retos del ambiente.

Las instituciones que nacen en escenarios de coyunturas críticas buscan prolongarse en el tiempo pero sin encerrarse en sus diseños fundadores, pues estos patrones tratarán de adaptarse a los cambios económicos, sociales e institucionales del ambiente. Se deduce, entonces, que el desarrollo institucional se caracteriza por la presencia de elementos de continuidad y de cambio, y que los primeros, más que imposibilitar el cambio, lo canalizan.<sup>39</sup>

Ya examinados, en un sentido general, los factores que pueden dar lugar a procesos de apertura y de cierre institucional, al igual que la incidencia específica de los llamados factores internos y externos en los mencionados procesos, pasamos a analizar los conceptos de dependencia de camino y retornos crecientes argumentados por Paul Pierson (2000, 2004), complementados con el concepto de cambio creciente desarrollado por K. Thelen (1999, 2003), para quien la dependencia de camino involucra tanto elementos de continuidad como de cambio vinculados con los mecanismos que sostienen y debilitan patrones específicos de la política.

## 5. La dependencia de camino y los mecanismos de retornos crecientes.

El concepto *dependencia de camino* describe procesos sociales que presentan retornos crecientes, esto es, procesos autorrefirmantes o de retroalimentación positiva de patrones de desarrollo institucional surgidos en tiempos ordenadores específicos, como los que distinguen las coyunturas críticas. Los procesos de retorno crecientes tienen su propia lógica: cada paso que se dé en el

38. Panebianco, Angelo (1982). *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, p. 453.

39. Thelen, Kathleen (2003). *Op.Cit.*, p. 221.

mismo camino u orden institucional induce con el curso del tiempo a un mayor afianzamiento y amplificación de él.<sup>40</sup> Para los actores convertidos por las mismas reglas institucionales en los mayores ganadores en el sistema político, el tránsito continuado por ellas, adaptando las estrategias a su lógica, les puede significar con el paso del tiempo más beneficios relativos acumulables, por lo que su observancia repetida se vuelve más atractiva, y su abandono, más costoso. En estas condiciones se puede configurar un proceso social auto-reafirmante de un patrón de desarrollo institucional.

Los procesos de *retornos crecientes* se caracterizan, en primer lugar, por la *incertidumbre o equilibrio múltiple*, en razón de que los primeros eventos tienen un gran efecto que los hace más importantes que los posteriores, pero son parcialmente aleatorios, lo que abre la ventana de posibilidades a variedad de resultados; en segundo lugar, por la *inflexibilidad o inercia*, pues cuanto más se avance en un camino de desarrollo institucional mediante procesos de retornos crecientes, la retroalimentación positiva puede llevar a un único equilibrio que se resistirá al cambio; en tercer lugar, por la *contingencia*

de eventos pequeños que se dan en etapas tempranas de una secuencia y que tienen incidencia en las elecciones futuras de los actores; y en cuarto lugar, la *ineficiencia potencial* de un camino, pues en el largo plazo el resultado que se encierra puede generar menores beneficios de los que habría brindado una alternativa rechazada.<sup>41</sup>

En síntesis, los mecanismos de retorno crecientes son importantes porque captan dos elementos clave de la dependencia de camino en el análisis de los procesos políticos: (1) Muestran con claridad cómo crecen a lo largo del tiempo, en ciertos contextos políticos, los costos de sustituir un diseño institucional por otro, lo que refuerza su permanencia. Los mecanismos evidencian que la estabilidad es un rasgo de la vida política presente en variedad de prácticas organizativas. Dichas prácticas no excluyen el cambio, pero lo limitan, hasta que factores exógenos o endógenos erosionan los mecanismos que reproducen la continuidad y se dan las condiciones favorables para los momentos formativos de nuevos patrones de desarrollo institucional. (2) Los retornos crecientes también le dan gran importancia a la centralidad de los procesos históricos, es decir,

40. Pierson, Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of politics". En: *American Political Science Review* 94, pp. 252.

41. *Ibid.*, p. 253.

al ordenamiento temporal o secuencia específica de los eventos y procesos y sus efectos en la variación de la vida política. Por eso distinguen los momentos formativos como las coyunturas críticas o históricas de los períodos en los que se reafirman caminos dependientes.

En suma, los mecanismos de retornos crecientes aportan información clave para analizar cómo un patrón de desarrollo institucional que se formó en un punto anterior en el tiempo afecta los posibles resultados de una secuencia de eventos que se dan en puntos posteriores en el tiempo, cuando el arreglo institucional logra elevar los costos de su relevo, como resultado de su mayor grado de afianzamiento.

Ahora bien, ¿por qué las instituciones políticas desarrollan procesos de continuidad?

El ámbito político es un escenario donde se configuran procesos que favorecen la retroalimentación positiva de los arreglos institucionales. Varios son los procesos o mecanismos que cumplen ese cometido. En primer término, la *naturaleza colectiva* de la actividad política. La lógica de la acción colectiva<sup>42</sup> lleva a que los actores políticos tiendan a adaptar sus expectativas al compor-

tamiento de los demás actores, pues no tenerlo en cuenta puede significarles costos inmensos. Es lo que puede ocurrir en un momento dado si un actor decide promover la sustitución de un arreglo institucional haciendo caso omiso del apoyo que otros actores importantes le puedan brindar en razón de que interpreta sus expectativas. Los costos de iniciación para el nuevo arreglo institucional serían muy elevados; más aun, cuando las decisiones políticas dependen de mecanismos de decisión colectiva respaldados por la autoridad.<sup>43</sup>

Las anteriores circunstancias, es decir, el riesgo de tomar decisiones equivocadas que tiene costos muy altos sin tener la certeza de contar con el apoyo colectivo, favorecen el proceso social de los retornos crecientes hasta tanto los actores perdedores permanentes aprendan que el uso de las instituciones existentes les trae más costos que beneficios. Las dinámicas autorreafirmantes asociadas con procesos de acción colectiva tienden a reforzar la continuidad de las reglas institucionales diseñadas en el pasado.

En segundo término, el *desarrollo institucional* de la política favorece la retroalimentación positiva

42. Olson, Mancur (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México. Editorial Limusa S.A. Grupo Noriega Editores.

43. Pierson, Paul (2000). Op. Cit., p. 258.

de las reglas existentes. La principal actividad de la política es regular y coordinar el conflicto entre los actores políticos para el acceso a los bienes públicos. Esto se logra con la adopción de instituciones formales (reglas institucionales) vinculantes para todos y respaldadas por la fuerza coactiva del Estado. Las reglas institucionales son normas constitucionales y legales resultado de la acción colectiva, cuya puesta en práctica tiende a generar efectos de aprendizaje, de coordinación, expectativas adaptables, identidades y políticas específicas. Su carácter legal y el respaldo que recibe de la fuerza del Estado, que le permite a diferentes actores establecer compromisos, hacen que los esfuerzos por cambiarlas resulten poco atractivos y sí muy costosos.<sup>44</sup> Las anteriores instituciones tienen, por lo tanto, una tendencia hacia los procesos de retornos crecientes.

En tercer término, el ejercicio de la autoridad política por actores específicos es otra fuente clave de retroalimentación positiva. Prevalidos de dicha autoridad, imponen arreglos institucionales que acrecientan su poder hasta hacerlo más asimétrico y menos visible.<sup>45</sup> Una mayor concentración del poder en manos

de dichos actores políticos les facilita reproducir las instituciones que los mantienen como ganadores permanentes.

En cuarto término, la interpretación que realizan los actores políticos de la vida política, un ambiente lleno de complejidad e impenetrabilidad, también es susceptible de dependencia de camino. Ella tiende a sesgarse a favor de los “mapas mentales” existentes, en que sólo son válidas las percepciones que los ratifican. Estos mapas corresponden a los puntos de vista básicos de la política: ideologías, enfoques de aspectos específicos del gobierno, orientaciones hacia grupos o partidos que una vez se establecen como camino dependiente son “difíciles” de olvidar. La ratificación en el tiempo de la interpretación “oficial” de las reglas institucionales compartidas con otros actores tiende a crear efectos de red y expectativas adaptables. Por eso el desarrollo de otras interpretaciones tiene altos costos de iniciación y aprendizaje.<sup>46</sup>

Recapitulando las ideas esbozadas en esta parte de la reflexión sobre el cambio institucional y su reproducción a través de un camino dependiente, subrayamos: (1) Este

44. Ibid.

45. Ibid., p. 259.

46. Ibid., p. 260.

último concepto, al igual que el de retornos incrementales o retroalimentación positiva, es importante instrumento cognitivo para interpretar y explicar una de las dimensiones clave de la naturaleza de las instituciones: su tendencia a permanecer regulando la vida política una vez ellas han logrado posicionarse exitosamente frente a otros diseños alternativos. (2) Pierson enriquece el análisis de la estabilidad política al sugerir la identificación de unos mecanismos de carácter político para explicar la permanencia de las instituciones buscándolos en rasgos de la actividad política: su carácter colectivo, la densidad de las instituciones políticas, la tendencia de la autoridad política a acrecentar en forma asimétrica el poder y la complejidad e impenetrabilidad de la vida política que obliga a la elaboración de marcos interpretativos para definir y justificar los órdenes políticos y sociales. Desde luego que los alcances de los argumentos de Pierson serán mayores si las variables con las cuales se pretende elucidar el porqué de la dependencia de camino también se escrutan para conocer su incidencia en

el cambio institucional. De esto último nos ocuparemos a continuación.

## 6. La reproducción y la innovación institucional a través de cambios crecientes limitados.

La elección y la hegemonía de un camino de desarrollo institucional no significa que los actores perdedores terminen necesariamente adoptándolo y reproduciéndolo. Ellos pueden escoger la estrategia de la adaptación a la espera de tiempos y condiciones mejores, o trabajar en el marco institucional existente pero con objetivos diferentes, incluso subversivos. Esto significa que los mecanismos de retornos crecientes no llevan indefectiblemente hacia un equilibrio cerrado sin posibilidades para otros futuros puntos de elección; los mecanismos de reproducción también pueden cumplir su función transformándose en mecanismos de cambio y no de cierre, para mantener la lógica institucional adaptándola a las demandas y presiones de procesos externos, jalados por nuevos actores. Incluso la adaptación institucional puede llevar a la transformación completa de un arreglo institucional.<sup>47</sup>

47. Thelen, Kathleen (1999). Op. Cit., pp. 385-386.

Por lo tanto, los arreglos institucionales específicos no sólo son objeto de retroalimentación positiva y de retornos incrementales, sino también de cambios evolutivos como resultado de las incongruencias e intersecciones entre los distintos procesos y lógicas institucionales que se desarrollan con el paso del tiempo, que interrumpen los mecanismos de retroalimentación con los cuales se reproducen patrones estables de desarrollo y se crean posibilidades para la apertura y el cambio, pues esas colisiones sacuden los cimientos materiales e ideológicos de las instituciones. Con el análisis de los mecanismos que sostienen las instituciones podemos aproximarnos a los aspectos de ellas que son renegotiables y sus condiciones y a la identificación de los procesos que se tornan relevantes porque interfieren su funcionamiento.<sup>48</sup>

Thelen distingue las siguientes modalidades de cambio evolutivo, que a través de reglas de tipo operacional y electivas (formales e informales) introducen las innovaciones en las organizaciones.<sup>49</sup>

La *estratificación (layering)*, o proceso de renegociación parcial de algunos elementos de un grupo dado de instituciones mientras deja a otros en su lugar.<sup>50</sup> Se trata de un patrón de cambio que combina elementos de cierre con los de innovación, pues añade nuevas instituciones a las viejas sin desmontar estas últimas, configurando así un patrón de evolución a través de estratos o.

La estratificación se da porque nuevas coaliciones de actores promueven el diseño de arreglos institucionales alternativos pero no tienen la capacidad ni la voluntad para sustituir los preexistentes, que fueron establecidos con otros fines, lo que los obliga a acomodarse y adaptarse a sus lógicas. La estratificación es, sobre todo, un mecanismo de supervivencia del núcleo central de una vieja institución, pues la ayuda a ponerse en sincronía con los cambios en los ambientes normativos, sociales y políticos.

- La *conversión (conversion)* es otro proceso de evolución institucional mediante el cual las

48. *Ibid.*, pp. 396-399-400.

Thelen, Kathleen (2003). "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis". En: James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, p. 222.

49. Parrado D., Salvador (2006, Julio). "Administrative Reform of Spanish Central Administration through 'Layering' and 'Diffusion'". *International Political Science Association (IPSA) World Congress in Fukuoka, Japan*. p. 6.

50. Thelen, Kathleen (2003). *Op. Cit.*, p. 225.

instituciones existentes son re-dirigidas hacia nuevos propósitos, lo que produce cambios en los roles que desempeñan y en las funciones que cumplen.<sup>51</sup>

- El *desplazamiento* (*displacement*) es un mecanismo de cambio por medio del cual rasgos institucionales surgidos en distintos puntos en el tiempo que se hallaban latentes se convierten en rasgos dominantes.
- La *difusión* (*diffusion*) es otra modalidad de cambio creciente que surge de la interacción de las instituciones existentes con un ambiente más amplio, del cual adoptan formas y prácticas. Este proceso nace por la dependencia que se tiene de los recursos, imitación en busca de legitimidad o razones de consenso profesional, y opera a través de mecanismos de referencia, aprendizaje y transferencia del conocimiento.<sup>52</sup>

En síntesis, mecanismos como la acción colectiva, el desarrollo institucional respaldado por la fuerza de la ley y el poder coercitivo del Estado, el ejercicio de la autoridad como mecanismo generador de poder y la interpretación ideológica, entre

otros, no solo sirven para reproducir las instituciones políticas sino también para cambiarlas de manera marginal o radical. De acuerdo con las condiciones históricas (las asimetrías del desarrollo institucional) los cambios podrán adquirir una modalidad estratificada, de desplazamiento, conversión o difusión.

Como comentario final para el de cierre de este apartado señalamos que tanto Paul Pierson como Kathleen Thelen enriquecieron la “caja de herramientas” de la Ciencia Política al aportarles más argumentos a los conceptos de dependencia de camino y mecanismos de retornos crecientes, definidos éstos, asimismo, como mecanismos de cambios crecientes, conceptos igualmente importantes para describir y explicar modalidades de cambio —la estratificación, la conversión, la difusión, entre otras—. Las diferencias de énfasis, bien hacia la permanencia y el cierre institucional como está presente en los argumentos de Pierson, o la insistencia de Thelen de unificar los mecanismos de la estabilidad con los del cambio, no son obstáculos insuperables para continuar trabajando en la construcción de un enfoque complementario que mejore la capacidad descriptiva y explicativa del análisis institucional histórico.

51. *Ibíd.*, pp. 226-228.

52. Bezes, Philippe y Lodge, Martin (2006, Julio). *Op. Cit.*, pp. 26, 28.

## 7. Los actores políticos, la estabilidad y el cambio institucional.

Las relaciones entre las instituciones y los actores que participan en las organizaciones públicas y políticas son otro tópico que evidencia la falta de consenso en el análisis institucional (Cuadro 3). Para un sector importante de los neoinstitucionalistas, las características estructurales de las instituciones limitan pero también posibilitan las oportunidades de los actores; son condiciones casi determinantes y suficientes para la modelación de la conducta de los miembros de las organizaciones, y a través de ellos de los procesos políticos, pues generan mayor regularidad en la conducta individual y grupal que la que se encontraría si no existieran; pero para otros su papel está muy mediado por la manera como los individuos y los grupos perciben sus reglas y actúan.<sup>53</sup>

En la primera perspectiva identificamos varias corrientes del neoinstitucionalismo histórico y sociológico para quienes las preferencias de los actores políticos y sociales son determinadas por los marcos institucionales, que son los encargados de moldear los valores y las percepciones con los cuales ellos llegan

a las organizaciones. En cambio, para algunos partidarios de la elección racional las preferencias no tienen su origen en los marcos institucionales sino en los procesos previos de socialización que experimentan los individuos antes de ingresar a las organizaciones.<sup>54</sup> Sin embargo, estos últimos han avanzado en la apreciación de las preferencias en contextos institucionales y en el reconocimiento de las normas y creencias (esquemas interpretativos de la realidad) como variables importantes en el análisis de la vida política.<sup>55</sup>

Las divergencias también están presentes en el análisis de la participación de los actores en los procesos que llevan a la permanencia o el cambio de los arreglos institucionales. Para las perspectivas que consideran el cambio como un fenómeno casi extraño al desarrollo institucional el papel de los actores se reduce a asumir un comportamiento en consonancia con las orientaciones centrales del diseño institucional hegemónico. El poco margen de libertad que les deja el proceso de institucionalización eleva los costos para la construcción de una acción estratégica en defensa de un proyecto institucional alternativo. Lo razonable, entonces, es adelantar acciones

53. Peters, B. Guy (2003). Op. Cit., p. 211.

54. *Ibíd.*, pp. 214-215.

55. Thelen, Kathleen (1999). Op. Cit., p. 380.

orientadas a alimentar la permanencia de las instituciones existentes. Otros enfoques reconocen que la institucionalización no es total; que ella siempre deja un espacio de oportunidades para que los actores cuestionen y modifiquen parcial o totalmente las preferencias, percepciones y métodos de interacción institucionales vigentes. El aprovechamiento

de dichas oportunidades estará en función de las capacidades estratégicas que los actores logren construir en un contexto cruzado por relaciones de poder. Son ellas las que finalmente determinarán qué tan costoso es el cambio para los actores que lo resisten y para los que lo promueven.

A continuación abordaremos los problemas enunciados apoyán-

**Cuadro 3.** Las relaciones entre las instituciones políticas y los actores según ciertos enfoques neoinstitucionales

Enfoques	Sociológico (Variante “dura”)	Elección racional (variante “dura”)	Centrado en los actores	Histórico
Instituciones	Determinan el comportamiento político de los actores	Poco inciden en las orientaciones de los actores	Inciden, pero no en forma total, en las preferencias, percepciones, recursos y modos de interacción de los actores	Inciden al igual que otros factores del contexto histórico social en el comportamiento político de los actores
Actores	Poco inciden en el cambio institucional y político	Sus preferencias y estrategias determinan la permanencia y el cambio institucional	Influyen en la permanencia y el cambio institucional	El margen de libertad que tienen, más sus posiciones de poder, los aprovechan para aplicar estrategias orientadas a mantener y/o cambiar las instituciones.

donos en los argumentos de una variedad del neoinstitucionalismo denominada *el institucionalismo centrado en los actores*, cuyo autor más representativo, Fritz Scharpf, tiene como proyecto integrar, o al menos relacionar, la agencia (actor) con la estructura (institución). En consecuencia, describiremos, primero, las principales proposiciones o premisas del institucionalismo centrado en los actores, y en seguida, su modelo básico de explicación de las políticas públicas.

Como todas las variantes del nuevo institucionalismo, el centrado en los actores también trabaja con la hipótesis “las reglas y sistemas de reglas existentes en una sociedad dada no sólo organizan y regulan el comportamiento social sino que lo hacen entendible y predecible para aquellos que comparten el conocimiento de ellas.”<sup>56</sup> Las instituciones políticas, en razón de su origen social, son los factores que mayor influencia tienen en los actores políticos, individuales y corporativos, hasta el punto de incidir en sus percepciones, preferencias, recursos y modos de interacción. Ellas les reducen, además, “el rango de acciones potenciales, circunscribiéndolas a las específi-

camente prohibidas o permitidas” y vuelve atractiva la elección para actores interesados en determinadas estrategias en función de los incentivos y castigos que éstas introducen.<sup>57</sup>

Las reglas institucionales definen el número de actores y su carácter; en esta perspectiva hay preferencia por actores compuestos (colectivos y corporativos), como los partidos políticos, sindicatos de trabajadores, ministerios y bancos centrales independientes.<sup>58</sup> Los arreglos institucionales crean actores específicos a quienes les definen percepciones selectivas de la vida política, intenciones, recursos, identidades y opciones. Pero no lo hacen en un sentido determinista, en primer término, porque la influencia de las instituciones en las percepciones y preferencias (socialización) no es completa; siempre queda la opción para que los actores opten por otras interpretaciones o preferencias, o al menos hagan su propia lectura de las reglas existentes y estén dispuestos a pagar el costo de sus acciones. En segundo término, “raramente prescriben uno y solamente un curso de acción; ellas proscriben algunas opciones y permiten otras; además, definen repertorios de cursos de ac-

56. Scharpf, Fritz (1997). “Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research”. Boulder: Westview, cap. 2,3,4, p. 40.

57. *Ibíd.*, pp. 37-38-39.

58. *Ibíd.*, p. 40.

ción más o menos adaptables, que dejan alcances considerables para las opciones estratégicas y tácticas de actores que tienen propósitos o fines determinados”. Las instituciones se crean y se cambian por la acción humana, bien sea a través de procesos revolucionarios o por adaptación mutua. El desarrollo institucional puede tomar un camino dependiente de los arreglos existentes.<sup>59</sup>

Abreviando los supuestos del institucionalismo centrado en el actor, al igual que los neoinstitucionalistas históricos, plantean que las instituciones políticas son las variables que ejercen la mayor influencia en los actores y por lo tanto en los procesos políticos en los cuales ellos participan; las instituciones son reglas, pero igualmente son marcos interpretativos útiles para entender y prever el rumbo de la vida política. Asimismo, la incidencia de los arreglos institucionales no es determinista, razón para que los actores puedan desarrollar acciones estratégicas orientadas a lograr su estabilidad o cambio.

En esta perspectiva los actores políticos se constituyen institucionalmente a partir de reglas preexistentes que les definen sus orientaciones, esto es, sus percepciones y

preferencias, e inciden en sus capacidades, que se activan por estímulos provenientes de problemas políticos específicos relativamente estables o cambiables, que deben ser abordados por medio del aprendizaje y la persuasión.

Las *percepciones* se refieren a las orientaciones cognitivas selectivas que usan los actores para identificar e interpretar las causas de un problema político, así como para valorar y seleccionar los cursos de acción eficaces y los resultados probables. Las *preferencias* son criterios de evaluación estables que pueden cambiar si hay argumentos que aporten nueva información acerca de los probables resultados de las estrategias.<sup>60</sup> Las preferencias se pueden analizar desglosándolas en los siguientes componentes: a) *Intereses*: relacionados con el interés institucional propio básico de actores colectivos y corporativos (supervivencia, autonomía, libertad, progreso, etc.) que ingresan al listado de preferencias y finalmente determinan la elección entre cursos de acción alternativos; b) *Normativos*: o expectativas dirigidas a los ocupantes de posiciones dadas con las cuales aspiran lograr misiones y alcanzar objetivos específicos. Lo ideal es que sean compartidos entre los participantes

59. *Ibid.*, p. 42

60. *Ibid.*, p. 68.

en una interacción; c) *Identidad específica*: o elección y definición de sus preferencias (intereses propios y normas específicas o ciertos aspectos de los mismos) para simplificar sus propias opciones y reducir las indecisiones de otros actores y de esta manera aumentar la eficiencia de sus interacciones.<sup>61</sup>

Las *capacidades* están relacionadas con los recursos de acción que les permiten a los actores influir sobre los resultados de los procesos políticos. Los *recursos* incluyen características personales, el control de recursos físicos como el dinero, la tierra, la tecnología y el acceso privilegiado a la información. En este contexto los recursos de acción que más interesan son los políticos, creados por los arreglos institucionales cuando definen competencias, otorgan o limitan derechos de participación o de veto y consagran la autonomía en la toma de decisiones.<sup>62</sup>

Los anteriores recursos son necesarios para configurar la capacidad estratégica de los actores políticos; sin embargo, no son suficientes. Es indispensable, primero, la dimensión cognitiva, es decir, que los actores relevantes en una coalición, por ejemplo, converjan en sus visiones y explicaciones y que estas sean con-

trastables empíricamente. La mayor o menor capacidad estratégica está relacionada con la convergencia o divergencia de visiones e interpretaciones sobre los procesos políticos. Segundo, la capacidad para la acción estratégica también presupone la dimensión evaluadora o integración de preferencias, esto es, la disposición para aceptar algunas pérdidas con el objeto de obtener algunas ganancias totales más grandes, o evitar pérdidas totales mayores.<sup>63</sup> En suma, la convergencia o divergencia de percepciones y preferencias entre los actores compuestos que participan en los procesos políticos es un factor clave en la configuración de sus capacidades estratégicas que afectan sus interacciones externas.

Los resultados de un proceso político son consecuencia de la combinación de una *constelación de actores* específica y un *modo de interacción específico*. El concepto constelaciones de actor describe el conjunto o la pluralidad de los actores que participan en el proceso político de formulación e implementación de una política pública a sus posibles estrategias de acción con respecto a ella, a los posibles resultados asociados a las diferentes estrategias de acción de los actores, y por último,

61. *Ibid.*, p. 64, 65.

62. *Ibid.*, p. 43.

63. *Ibid.*, p. 58.

las preferencias o valoración de los actores con respecto a los resultados posibles. Una constelación puede terminar en una variedad de modos de interacción, y no únicamente en un juego no cooperativo.<sup>64</sup>

Los arreglos institucionales también definen las constelaciones de actores que pueden participar en la adopción y aplicación de respuestas a los problemas políticos y sociales y sus *modos o métodos de interacción*. Estas últimas reglas determinan la característica más importante de la escena institucional: las *posiciones de veto formales* para las políticas. Las constelaciones de actor nos ayudan a identificar las convergencias y divergencias en cuanto a las preferencias de los actores involucrados en un proceso político determinado, y los modos de interacción nos aproximan a la explicación y superación de las dificultades que interfieren la solución de los conflictos que emergen en dichos contextos, como también a predecir el resultado que pueda alcanzarse. Los modos de interacción pueden conducir a soluciones políticas efectivas para algunas constelaciones, pero pueden fallar cuando se

confronten con otras modalidades de constelaciones de actor.<sup>65</sup>

Los modos de interacción no sólo se forman por reglas legales específicas; también su carácter es modelado por marcos institucionales más grandes, dentro de los cuales las interacciones de los actores ocurren. Los resultados políticos muestran modos de interacción diferentes, como la *acción unilateral*, *el acuerdo negociado*, *el voto mayoritario* y *la dirección jerárquica*.<sup>66</sup>

En el método de *acción unilateral*, más lógico en las constelaciones de un solo actor, o mejor, en los gobiernos unitarios, las opciones de la política son potencialmente determinadas por las orientaciones que prevalecen en un centro de acción unificado: un gobierno central que concentra las competencias y por lo tanto tiene mayor capacidad para hacer valer su influencia sobre los arreglos institucionales. Ahora bien, como en la práctica no existe ningún sistema político con un solo actor, también en esta constelación puede emerger el conflicto en el interior mismo del gobierno entre distintas fracciones que compiten por

64. *Ibid.*, p. 44-46.

65. *Ibid.*, p. 48.

Scharpf, Fritz (2000, marzo). *Institutions in Comparative Policy Research*, MPIFG Working Paper 00/3, Max Planck Institute for the study of societies, p. 11.

66. Scharpf, Fritz (1997). *Op. Cit.*, p. 46.

influencias, oportunidades de carrera y autonomía y crear factores de veto, lo que puede llevar a la búsqueda de otra forma de interacción basada en el *acuerdo negociado*.<sup>67</sup>

El *acuerdo negociado* es potencialmente más razonable en las constelaciones de múltiples actores debido a que la dinámica política pasa a depender de las decisiones de varios actores independientes portadores de percepciones y preferencias contradictorias con posiciones de veto múltiples, por lo que la acción política eficaz pasa a depender de la cooperación. En esta constelación la posibilidad de adoptar cambios institucionales se torna más difícil, pues depende de la interacción de muchos actores.<sup>68</sup>

En las constelaciones de *gobierno dividido* (gobierno/oposición) los incentivos institucionales favorecen el conflicto más que la cooperación entre los actores, situación que convierte el *voto mayoritario* en un instrumento de la competencia política cuyo resultado es de suma cero.<sup>69</sup> Pero incluso en esta modalidad de constelación también la cooperación es posible cuando los actores llegan a la conclusión de que todos pueden ganar. Finalmente, en una constelación de un *gobierno*

*centralista y unitario* la actividad política puede desenvolverse en un modo de interacción basado en una *dirección jerárquica* que impone los cursos de acción.

Recapitulando las ideas de F. Scharpf sobre la incidencia de las instituciones en la configuración de la acción organizada de los actores y de los actores en la formación, la estabilidad y el cambio de las instituciones, observamos un mayor énfasis argumental en favor del papel de los arreglos institucionales en la definición de las orientaciones (cognitivas, normativas, identidades e intereses), los recursos y los modos de interacción de la acción colectiva (acción unilateral, acuerdo negociado, voto mayoritario, dirección jerárquica), no obstante se diga que dicha incidencia es limitada e incompleta, pues los actores conservan un margen de libertad para elegir otras orientaciones tras valorar sus costos y beneficios, entre otras razones, por el carácter flexible de los cursos de acción que las mismas instituciones señalan. Asimismo, que los actores construyen su capacidad estratégica al pretender elevar la convergencia de preferencias y percepciones con otros, bien sea para apuntalar una ruta de desarrollo institucional con

67. Scharpf, Fritz (2000, marzo). Op. Cit., p. 13

68. *Ibíd.*, p. 11.

69. *Ibíd.*, pp. 14-15.

graves problemas de disfuncionalidad y legitimidad, realizando cambios continuos o marginales, o definitivamente apostándoles a cambios de discontinuos de mayor envergadura.

El enfoque del institucionalismo centrado en el actor es una importante y útil aproximación a la comprensión de las complejas relaciones entre las instituciones y los actores en la vida política, pero es necesario avanzar más en la construcción de mayores argumentos desde los actores y sus estrategias hacia las instituciones, e incorporar al análisis el poder como fundamento de la acción organizada. Este último entendido como una relación de intercambio, por lo tanto de negociación, pero desequilibrada, construida por los propios actores en un contexto político institucional que trata de moldearla con sus constreñimientos y oportunidades.<sup>70</sup>

### Consideraciones finales

A lo largo de las anteriores líneas se ha argumentado que las instituciones sí importan en la investigación social como variables significativas para explicar el comportamiento de los individuos y grupos y los resultados de sus actuaciones en la sociedad. En la ciencia

política las instituciones tienen una significación aun mayor: contribuyen a configurar actores políticos, llámense gubernamentales o no gubernamentales, definiéndoles preferencias y percepciones políticas y asignándoles recursos (de poder) y modos de interacción políticos; en otras palabras, recursos simbólicos y materiales políticos y no de otra índole. De esta manera ayudan a identificar lo político como un espacio de interacción específico, con su propia autonomía, frente a otros ámbitos de la sociedad.

Así mismo se ha señalado que las instituciones no son las únicas variables que intervienen en los escenarios políticos; más aun: cuando ellas lo hacen, sus efectos son mediatizados por las acciones concretas de los actores políticos y factores contextuales (económicos, demográficos, sociales, otras instituciones, etc.). Sin embargo, subrayar el valor explicativo de la categoría institución para el análisis de los fenómenos y procesos políticos es una manera de poner en su sitio los determinismos económicos, culturales, lingüísticos y racionalistas que la invisibilizan como una estructura fundamental del sistema político, ámbito donde se producen y ejecutan las decisiones con carácter generalmente obligatorio.<sup>71</sup>

70. Croizer, Michel y Friedberg, Erhard (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México D.F. Alianza Editorial Mexicana.

71. Nolhen, Dieter (2003). Op. Cit.

También se abordaron los diferentes enfoques que se identifican con el denominado análisis neoinstitucional. Se presentó una definición de institución que incorpora dimensiones simbólicas y materiales y la ubica más allá de las miradas formalistas y procedimentales excluyentes, y se analizó la estabilidad y el cambio como dos características inherentes al desarrollo institucional y los mecanismos a través de los cuales se reproducen y cambian los arreglos institucionales.

Se puntualizó la tendencia de las instituciones a mantenerse en una situación de equilibrio o estabilidad, es decir, en consonancia con las decisiones iniciales materializadas en su diseño fundacional, lo que no significa sobrestimar su estabilidad, es decir, su capacidad para reproducirse mediante los rendimientos crecientes o beneficios netos positivos que los actores relevantes obtienen con el uso de las instituciones existentes en contraste con los altos costos que acarrearán las reglas institucionales alternativas.<sup>72</sup> La continuidad y el cambio, están presentes en la vida política y social y las reglas institucionales persisten hasta que sus

mecanismos reproductores entren en crisis por razones de disfuncionalidad o por la presión de factores externos.<sup>73</sup>

El interés también se centró en el examen de las relaciones entre las instituciones y los actores políticos. Se planteó que las instituciones no son variables deterministas, pues siempre existen posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores, que no son simples cumplidores de reglas o normas culturales institucionalizadas, elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas, con el fin de alcanzar objetivos preconcebidos.<sup>74</sup> Pero, igualmente, las instituciones políticas como estructuras definen el marco de interacción entre los actores cuando a unos les ofrece la oportunidad de ejercer el poder político mediante el control de los principales recursos políticos, y a otros, sólo la opción de la subordinación a los primeros.

Resumiendo, las instituciones políticas sólo existen en la medida en que constriñen a los actores o les conceden oportunidades para que participen en la vida política; igualmente, los actores se definen

72. Colomer, M., Joseph (2001). *Instituciones políticas*, Barcelona, Editorial Ariel, S.A. p. 39.

73. Pierson, Paul (2000). *Op. Cit.*, pp. 265, 266.

74. Zurbriggen, Cristina (2006). "El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas". En: *Revista de Ciencia Política*. Volumen 26 / No. 1/ 67-83. Universidad de la República Uruguay. p. 74.

realmente como tales sólo cuando deciden actuar estratégicamente, es decir, cuando combinan estrategias e intenciones basadas en un conocimiento de las reglas institucionales. Los procesos políticos –deseados o no deseados– serán finalmente resultado de las estructuras institucionales, de las estrategias que los actores eligen<sup>75</sup> y de los factores del contexto. Se infiere, entonces, que las reglas institucionales influyen sobre los procesos políticos pero sólo a través de las decisiones y las actuaciones de los actores interesados en apalancarlas o en neutralizarlas.

## Bibliografía

- Ayala Espino, José. (2005) *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bezes, Philippe and Lodge, Martín. (2006, July) “Historical Legacies and Dynamics of Institutional Change in Administrative Systems”, in *International Political Science Association (IPSA) World Congress in Fukuoka, Japan- 9-13*.
- \_\_\_\_\_ (2008, abril), *Beneath radical turns, beyond continuity: rediscovering gradual mechanisms of changes in New Public Management reforms*, Conference , Swansea, 1- 3.
- Cavadias, Emis. (2001, julio-diciembre) “El Nuevo institucionalismo en América Latina,” *Ciencias de Gobierno*, año 5, número 10. IZEPES, Gobernación del Estado Zulia, Venezuela, pp. 11-25
- Colomer, M., Joseph. (2000) “La estrategia del cambio institucional” en *Léxico de la política*, Laura Baca Olamendi y otros (comps.), México, Flacso, F.C.E.
- \_\_\_\_\_ (2001) *Instituciones políticas*, Barcelona, Editorial Ariel, S.A.
- Croizer, Michel y Friedberg, Erhard. (1990), *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, D.F., Alianza Editorial Mexicana.
- Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary C.R. (1999) “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos” en *Revista Conmemorativa del Colegio*, México, D.F.

75. Hay, Colin (1997). “Estructura y actuación (agency)”. En: David Marsh y Ferry Stoker (ediys.) *Teorías y métodos de la ciencia política*. Madrid. Alianza Editorial. pp. 198, 199. pp. 198, 199.

- Hay, Colin. (1997) "Estructura y actuación (agency)", en David Marsh y Ferry Stoker (eds.) *Teorías y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial.
- Jepperson, Ronald. (1999) "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo", en Walter Powell y Paul DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Kingdon, John. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Second Edition), New York, Longman.
- Krasner, D., Stephen. (1984) "Approaches to the State Alternative Conceptions Dynamics", *Comparative Politics*, vol. 16, N°2, 223-246.
- Lijphart, Arend. (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Editorial Ariel, S.A.
- Majoney, James y Dietrich, Rueschemeyer, (2003), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University.
- March, James G. y Olsen Johan P. (1993), "El Nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en *Zona Abierta* 63/64.
- \_\_\_\_\_ (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Nolhen, Dieter, (1995), "Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición", Madrid, Iberoamericana 1995.
- \_\_\_\_\_ (2003), *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, Zilla, Claudia Editora.
- North, Douglass. (1994), *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Universidad.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica de México.
- Offe, Claus. (2003), "El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este", en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del Diseño Institucional*, Barcelona, Gedisa Editorial.

- Oolson, Mancur. (1992), *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Editorial Limusa S.A., Grupo Noriega Editores.
- Orren, Karen y Skowronek, Stephen. (1999) "Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico" en *La ciencia política en la historia*, Madrid, España, Ediciones ISTMO, S.A.
- Ostrom, Elinor. (1999) "Institucional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework" en Paúl A. Sabatier (edit.), *Theories of the Policy Process*, Boulder , Westview Press, pp. 35-72.
- Panebianco, Angelo. (1982), *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial.
- Parrado D., Salvador. (2006, July) Administrative Reform of Spanish Central Administration through "Layering" and "Diffusion", International Political Science Association (IPSA) World Congress in Fukuoka, Japan- 9-13.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Corporate Leadership at the top? Creating Separated Senior Civil Service in Comparative Perspective*, Madrid, UNED.
- Pollit, Christopher and Bouckaert. (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Second Edition, Oxford University Press.
- Przeworski, Adam. "La democracia como resultado contingente de conflictos", en Jon Elster y Rune, Slagstad. (comps.) (1999), *Constitucionalismo y Democracia*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Schedler, Andreas. (2000) "Neoinstitucionalismo", en Baca Olamendi, Laura. et. al. (comps.), *Léxico de la política*, México, Flacso, F.C.E.
- Peters, B. Guy. (2003), *El nuevo institucionalismo*, Barcelona (España), Gedisa editorial.
- Pierson, Paúl (2000) "Increasing Returns , Path Dependence, and the Study of politics" in *American Political Science Review* 94, pp. 251-268.
- \_\_\_\_\_ (2004) *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Pres.

- Scharpf, Fritz (1997) "Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder: Westview, cap. 2,3,4.
- \_\_\_\_\_ (2000, March) Institutions in Comparative Policy Research, MPIFG Working Paper 00/3, Max Planck Institute for the study of societies.
- Thelen, Kathleen (1999) "Historical Institutionalism in Comparative Politics" in *The Annual Review of Political Science* 2, pp. 369-404
- \_\_\_\_\_ (2003) "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis", in James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, pp. 208-240.
- Thelen, Kathleen and Streck, Wolfgang, (2005) *Institutional change in Advance Political Economies*.
- True, James L., d. Bryan, Jones y Baumgartner, Frank R, (1999), "Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in American Policymaking" en Paul A. Sabatier (edit.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, pp. 97-116.
- Tsebelis, George. (2006), *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Yesilkagit, Kutzal and Jan-Hinrich, Meyer. (2008), *Historical legacies and civil service reform: a comparative analysis*, Work in process, University of Nottingham, UK.
- Zurbriggen, Cristina. (2006), "El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas" en *Revista de Ciencia Política/Volumen 26 / No. 1/ 67-83*, Universidad de la República Uruguay.