

El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional

James G. March y Johan P. Olsen

Uno de los principales problemas de la teoría sobre la política democrática es el del ejercicio del poder, que durante miles de años ha interesado a los filósofos y a los estudiosos de la política, así como a los actores políticos. Este artículo sigue esa tradición. En él, sugerimos algunas vías para reflexionar sobre el ejercicio del poder, algunas perspectivas sobre el problema de lograr que la democracia funcione bien; en particular, exploramos una perspectiva institucional.

Los diferentes enfoques del ejercicio del poder

Comparamos dos diferentes enfoques del ejercicio democrático del poder. El primero de ellos es el que caracteriza la política como la agregación de las preferencias individuales a través del intercambio racional. Desde ese punto de vista, el ejercicio del poder consiste primordialmente en la adopción de medidas para generar coaliciones e intercambios voluntarios. El segundo es un enfoque centrado en las instituciones, conforme al cual se caracteriza la política de una manera más integral, pues se hace énfasis en la función que desempeña el ejercicio del poder en la creación de identidades e instituciones.

James G. March es profesor de Ciencia Política y Administración en la Universidad de Stanford, California. Johan P. Olsen es director del proyecto ARENA en la Universidad de Oslo y profesor de Teoría de la Organización en la Universidad de Bergen, Noruega. Se agradece a la revista *Governance* por permitirnos publicar este artículo. Traducción del inglés de Mario A. Zamudio Vega.

El ejercicio del poder como generador de intercambios

Los prejuicios intelectuales modernos y la historia política han hecho énfasis en un conjunto de ideas sobre cómo reflexionar acerca del ejercicio del poder, cómo la política genera la acción colectiva y cómo se desarrollan las instituciones políticas. Esas ideas abordan la democracia como la agregación de las preferencias individuales a las acciones colectivas mediante ciertos procedimientos de concertación, negociación, formación de coaliciones e intercambio (Riker, 1962; Coleman, 1966; Downs, 1967; March, 1970; Niskanen, 1971).

Desde esa perspectiva, se considera que los actores individuales tienen deseos (preferencias, intereses, etc.) bien definidos que utilizan para determinar si las consecuencias que esperan son atractivas. Cada ciudadano evalúa las probables consecuencias de toda política propuesta (intercambio) mediante su propia función de preferencia y se muestra de acuerdo únicamente con las que prometen un mejoramiento subjetivo del *status quo*. La acción colectiva exige la buena voluntad de un número suficiente de ciudadanos para llevar a cabo el cambio, y depende de la negociación de concertaciones y pagos colaterales entre los socios potenciales de los intercambios.

La habilidad de un ciudadano en particular para hacer realidad su deseo en el sistema de intercambio depende de lo que sea su deseo, de los recursos intercambiables que posea y de los derechos políticos que tenga. Es más fácil satisfacer las necesidades compatibles con las necesidades de otros que las necesidades que compiten con las de otros. Cuanto mayor sea el número de recursos intercambiables (dotación inicial) tantos más derechos a tener voz en la política y tanto más fuerte será la posición de intercambio.

Desde la perspectiva del intercambio, la habilidad fundamental de la política es la creación de coaliciones y políticas triunfadoras. Se juzga un sistema político por la habilidad de sus instituciones y prácticas para descubrir e introducir en las políticas cambios que cuando menos mejoren a una persona y no empeoren a ninguna, medido ello en función de las preferencias subjetivas de los individuos (el principio conocido como óptimo de Pareto). Se considera que, mediante el descubrimiento y la aplicación de coaliciones de políticas que generan intercambios óptimos entre los ciudadanos, el ejercicio democrático del poder convierte las necesidades y recursos individuales en acción colectiva y lo hace en el marco de una estructura de derechos, reglas y prácticas exógenos y dados por supuestos.

El ejercicio del poder como creación y sostenimiento de las instituciones

El término "institucional" ha llegado a significar muchas cosas diferentes. Las diferencias son importantes, pero la mayoría de la gente que habla sobre las instituciones o sobre el nuevo institucionalismo sólo comparte unas cuantas ideas clave. La noción principal es que la vida se organiza en conjuntos de significados y prácticas compartidos que llegan a ser considerados como ciertos durante mucho tiempo. Las acciones intencionales y calculadoras de los individuos y las colectividades se encuentran insertas en esos significados y prácticas compartidos, que podemos llamar identidades e instituciones (Meyer y Rowan, 1977; March y Olsen, 1984; North, 1986).

Las reglas y los entendimientos dan marco al pensamiento, restringen la interpretación y dan forma a la acción. Como resultado, una teoría que considere la acción intencional, calculadora, como la base para entender el comportamiento humano es incompleta si no presta atención a la manera como se constituyen, sostienen e interpretan las identidades e instituciones. Para desarrollar este punto, en este artículo identificamos una alternativa institucional al enfoque de la política y el ejercicio del poder desde el punto de vista del intercambio voluntario. Dicha alternativa se basa en las siguientes consideraciones:

1. Que a la acción humana la impulsan, antes bien que la anticipación de sus consecuencias inciertas y las preferencias por éstas, una lógica de lo apropiado¹ que se refleja en una estructura de reglas y concepciones de las identidades.

2. Que el cambio y la historia adaptan las instituciones, comportamientos y contextos mediante un proceso que toma tiempo y posee múltiples equilibrios que dependen del rumbo y que, por lo tanto, se puede intervenir oportunamente en uno y otra para afectar el meandro de la historia y hacer esfuerzos deliberados para mejorar la adaptabilidad de las instituciones.

3. Que el ejercicio del poder no consiste únicamente en la negociación de coaliciones en el marco de las restricciones previas impuestas por los derechos, reglas y preferencias y en los recursos para dar forma a esas restricciones, sino también en la elaboración de evaluaciones de la política, la historia y él mismo que son no sólo la

¹ En inglés, *appropriateness*. [N. del T.]

base para la acción instrumental sino también las grandes preocupaciones de la vida.

La concepción de la acción política desde el punto de vista institucional

Las teorías de la acción política centradas en las instituciones califican o reemplazan las teorías centradas en el intercambio de dos maneras. Primero, subrayan la función de las instituciones en la definición de los términos del intercambio racional. La acción racional depende de una percepción subjetiva de las alternativas, sus consecuencias y su evaluación. Las teorías modernas sobre la racionalidad abordan todos esos aspectos como problemáticos y sociales, antes que como dados por supuestos y autónomos. La descripción de la realidad y de los sentimientos respecto a ella se elabora en el marco de las instituciones sociales y políticas. Segundo, las teorías centradas en las instituciones subordinan la lógica de la consecuencia a la de lo apropiado: sin negar la realidad de los cálculos y la anticipación de las consecuencias, se considera que unos y otras ocurren en un marco más amplio de reglas, papeles e identidades.

Las bases institucionales del intercambio racional

Según las teorías centradas en el intercambio, la acción política (adopción de decisiones, asignación de recursos) es el resultado de concertaciones negociadas entre actores individuales que luchan por sus propios intereses. Esas teorías suponen que los individuos luchan por sus intereses mediante la consideración de concertaciones alternas en función de las consecuencias anticipadas por sus preferencias individuales y de la elección de las combinaciones de concertaciones más útiles a sus preferencias. En resumen, las teorías de la política centradas en el intercambio son casos especiales de las teorías del comportamiento humano centradas en el actor racional.

Las teorías modernas centradas en el intercambio son teorías de la racionalidad limitada. Suponen límites a la racionalidad, que la percepción de las opciones y sus consecuencias son representaciones débilmente percibidas de realidades externas. Según esas teorías, no se toman en consideración todas las opciones ni se conocen con certeza

todas las consecuencias. Como resultado, las teorías de la elección son teorías de la búsqueda, teorías del proceso mediante el cual los actores reducen su ignorancia sobre las opciones y sus consecuencias (Cyert y March, 1963; March, 1988). El supuesto, no siempre expreso, es que las actividades de búsqueda llevan a reducir la disparidad entre lo que se cree que es cierto y lo que es realmente cierto. Las teorías de la racionalidad enfocadas en la búsqueda suponen que, puesto que esta última es costosa, los actores racionales no insistirán en saberlo todo, sino que actuarán sobre la base de una información incompleta. Se supone que los actores harán inversiones en la búsqueda hasta el punto en que la ganancia marginal que se espera de aquélla sea igual a su costo marginal esperado en función de otras oportunidades pasadas.

De manera similar, las teorías centradas en las instituciones suponen que la acción se basa en una información incompleta y acaso parcial. Se enfocan en las bases de comportamiento y sociales de la información. Hacen énfasis en la manera en que las instituciones influyen en la percepción y construcción de la realidad en la que tiene lugar la acción. De acuerdo con ellas, la historia institucional da forma a la definición de las opciones. La capacidad y las estructuras institucionales afectan el flujo de la información, los tipos de búsqueda emprendidos y las interpretaciones que se hacen de los resultados.

Conforme a esas teorías, se cree que los actores políticos racionales están dotados de preferencias, o intereses, coherentes, estables y exógenos al sistema político; sin embargo, la observación de las preferencias individuales sugiere que las preferencias son característicamente incoherentes, cambiantes y, al menos en parte, endógenas. A partir de tales observaciones, las teorías centradas en las instituciones con un enfoque en la elección basada en las preferencias hacen énfasis en la manera en que dichas preferencias se forman en el marco de las instituciones políticas.

Las teorías modernas del intercambio racional son también, en gran medida, teorías del comportamiento estratégico, es decir, no se supone que la base de la acción en una colectividad sea una función de preferencias compartidas o una voluntad común; antes bien, se supone la existencia de un conflicto de intereses entre los actores individuales y que la acción colectiva surge de la coerción que ejercen entre sí los intereses propios de unos y otros individuos, no de valores o preferencias compartidos. En el camino que lleva a la concertación guiada por el interés propio, el conflicto genera un sinnúmero de acciones estratégicas —mentiras, engaños y robos— guiadas por el cálculo de su

utilidad para el actor individual. Las teorías centradas en las instituciones con un enfoque en la acción estratégica hacen énfasis en el conflicto, pero también subrayan la manera en que los compromisos institucionales y la participación dan forma a los intereses individuales. La concertación institucional crea los intereses, mientras que los procesos institucionales de socialización y apropiación los mantienen.

El resultado de haber comprendido los límites de la racionalidad y la introducción de ésta en el contexto institucional ha sido una reestructuración considerable de las teorías centradas en el intercambio racional, incluidas las teorías políticas basadas en la perspectiva del intercambio. La reestructuración se ha dado en un marco muy racional, pero considerablemente calificado por la atención que se presta a la racionalidad limitada, al conflicto de intereses y a la ambigüedad, la inestabilidad y el carácter endógeno de las preferencias individuales. Ahora se considera que el intercambio racional se encuentra limitado por las normas, identidades e instituciones políticas y que es dependiente de ellas. Puesto que los actores políticos actúan haciendo elecciones, lo hacen en el marco de la definición de opciones, consecuencias y preferencias (intereses) estratégicas a las que afecta profundamente el contexto institucional en que se encuentran. El estudio de la manera en que las instituciones afectan la definición de opciones, consecuencias y preferencias, de las divisiones que generan conflicto y de la aplicación de concertaciones ha sido la principal actividad en el marco de la teoría moderna de la elección.

Reglas e identidades

Las concepciones de la acción desde el punto de vista institucional, no obstante, difieren de los modelos racionales de una manera más fundamental. La axiomática institucional para la acción humana no empieza por las consecuencias y preferencias subjetivas, sino por las reglas, identidades y funciones. Las identidades institucionalizadas crean individuos: ciudadanos, funcionarios, ingenieros, médicos, esposas, etc. Las reglas, deberes, derechos y papeles institucionalizados definen los actos como apropiados (normales, naturales, correctos, buenos, etc.) o inapropiados (atípicos, antinaturales, erróneos, malos, etcétera).

La acción basada en la regla

En la política y en las instituciones políticas, la mayoría de la gente sigue reglas la mayor parte del tiempo, si puede. La incertidumbre que enfrenta se refiere más bien a las demandas de identidad que a las consecuencias y preferencias. La identidad provee un sentimiento de pertenencia, afiliación cultural y límites. El ser miembro de un grupo e identificarse con él implica conducir la vida propia de una manera que sea apropiada para ese grupo. Las acciones son la expresión de lo que es un comportamiento apropiado, ejemplar o aceptable conforme a los propósitos, códigos de derechos y deberes, prácticas, métodos y técnicas (todo ello interiorizado) del grupo del que se forma parte y de sí mismo.

Es bien conocido el impacto de las reglas de lo apropiado y de los procedimientos de operación normales en situaciones de rutina (March y Simon, 1958; Cyert y March, 1963); pero la lógica de lo apropiado no se limita de ninguna manera a los mundos repetitivos, rutinarios: también es característica de la acción humana en situaciones novedosas, poco claras. Los disturbios civiles, las exigencias de una redistribución generalizada del poder político y del bienestar, así como las revoluciones políticas y las grandes reformas, son a menudo el resultado de concepciones de la propiedad, la justicia y la igualdad impulsadas por la identidad, más que cálculos conscientes de costos y beneficios (Lefort, 1988; Elster, 1989).

Las reglas incluyen los códigos de conducta, costumbres y convenciones formales (esto es, legales) e informales; y definen obligaciones, restricciones autoimpuestas, derechos, facultades, modelos e inmunidades. Los individuos adoptan la identidad de ciudadanos, así como las muchas otras identidades que pueblan el mundo político, y aprenden, siguen, adaptan e interpretan las reglas del comportamiento apropiado que constituyen la comprensión de sí mismos; son moldeados como actores significativos.

En ocasiones, el comportamiento impulsado por las reglas comprende los supuestos del hábito, la costumbre, la intuición, el conocimiento o la tradición, y gran parte de su fuerza es producto de la manera en que la pericia, la experiencia y la moralidad se organizan en reglas y procedimientos no reflexivos de operación normal que especifican lo que significa desempeñar un papel, constituir un individuo. La "elección", si se le puede llamar así, se basa antes bien en una lógica de lo apropiado y en códigos de conducta que en la anticipación de consecuencias inciertas y en el cálculo de valores esperados.

El seguir las reglas puede considerarse contractual, un convenio implícito para actuar apropiadamente a cambio de ser tratado apropiadamente. Este punto de vista contractual ha llevado a los teóricos del juego y a algunos teóricos legales a interpretar las normas e instituciones como acuerdos de un metajuego, pero el término "contrato" puede ser engañoso. A menudo, los términos son tan poco claros que acaso resulte mejor llamarlo "pacto" (Selznick, 1992) que "contrato", pues, por lo general, la socialización y, por ende, la aceptación de las reglas y lo apropiado de éstas no son un caso de participación voluntaria en un contrato explícito. La lógica, antes bien que teleológica, es deontológica. Las reglas de la acción se derivan del razonamiento sobre la naturaleza del individuo. La gente hace lo que llega a creer que es apropiado también para ella, aun cuando es obvio que el hacerlo no es en su propio interés; actúa a partir de su interpretación de la naturaleza de las cosas, de la concepción que se forja de sí misma y de la sociedad y de las imágenes que tiene de lo que es el comportamiento apropiado.

El argumento de que los individuos y las organizaciones siguen reglas no es un argumento en el sentido de que nunca se tomen en cuenta las consecuencias. Muy por el contrario, sí se toman en cuenta, pero se hace en el marco de una lógica de lo apropiado. En realidad, puede considerarse que, antes que una lógica fundamental de la acción humana, la racionalidad es una norma de procedimiento asociada con muchas de las identidades de la organización política. El proceder de una manera racional es, entonces, un requisito del comportamiento apropiado.

Lo anterior se contrapone a una formulación común de la teoría clásica sobre la decisión, según la cual se considera que los actores actúan en función de las consecuencias (elevando al máximo la utilidad esperada), sujetos a las restricciones normativas (la regla). Nosotros, por el contrario, creemos que los individuos siguen reglas normativas apropiadas, sujetos a ciertas restricciones impuestas por las consecuencias. Es probable que un requisito normativo de que la acción se base en las consecuencias aumente el número de actores genuinamente racionales, para así confirmar las teorías basadas en esos modelos, pero la legitimidad de la atención a las consecuencias bien puede derivar del deseo de justificar apropiadamente la elección, antes bien que del de estar informado (Feldman y March, 1981).

La existencia y persistencia de las interpretaciones, identidades y reglas, combinadas con su relativa independencia de las preocupa-

ciones idiosincrásicas de los individuos, hace posible que las instituciones políticas funcionen de manera razonablemente confiable. La afiliación a las instituciones crea compromisos individuales con las reglas y códigos de comportamiento, de tal manera que, con el tiempo, esas reglas y códigos se convierten en una parte constitutiva de la identidad individual. Las reglas proporcionan pautas para saber qué comportamiento es bueno, ejemplar, correcto, necesario, posible, razonable, manifiesto, deseable, ordenado, cortés, natural, hermoso, seguro, peligroso o de alta condición. El confiar en tales pautas reduce el tiempo y la energía que, sin ellas, se invertirían en adoptar miles de decisiones respecto a cómo percibir y evaluar una corriente de información que de otra manera sería ininteligible; facilita la respuesta a una gran variedad de situaciones en la vida política.

Los procesos de interpretación constructiva de las reglas y de juicio, crítica y justificación de ellas son procesos familiares a las tradiciones intelectuales de la ley (Dworkin, 1986) y muy importantes para la ambigüedad de la identidad, lealtad y pertenencia y para dar contenido no sólo a conceptos heroicos como democracia, virtud, justicia, igualdad y libertad individual, sino también a preocupaciones cotidianas como definir el comportamiento apropiado de un contador o un primer ministro. Ni la definición de una identidad ni su logro son necesariamente triviales. La realización de una identidad mediante el cumplimiento de las reglas apropiadas implica la adaptación de un conjunto cambiante (y a menudo ambiguo) de reglas contingentes a un conjunto cambiante (y a menudo ambiguo) de situaciones.

Como resultado, la identidad no garantiza ni coherencia ni simplicidad. Puesto que los individuos y las colectividades tratan de entender la historia y al individuo y de mejorar el mundo a menudo confuso, incierto y ambiguo en el que viven, interpretan cuáles son las reglas, qué reglas son pertinentes y lo que las diferentes reglas exigen en situaciones o esferas de comportamiento específicas. Los individuos pueden tener dificultades para resolver los conflictos entre imperativos opuestos de la propiedad, entre conceptos alternos del individuo; pueden no saber qué hacer; también pueden saber qué hacer, pero no tener la capacidad para hacerlo; y, en fin, están limitados por la complejidad de las demandas que se les hacen y por la distribución y regulación de los recursos, las competencias y la capacidad de organización, esto es, por la capacidad para actuar apropiadamente.

Identidades y emociones

La emoción es un aspecto del comportamiento humano. La gente tiene sentimientos; experimenta alegría y pena; ama y odia, llora y ríe; siente ansiedad, remordimiento, regocijo, temor, arrepentimiento, expectación; tiene dolores y excitaciones emocionales a los que responde y trata de dominar; tiene apegos que vinculan sus propias emociones con las de otros.

A pesar de su importancia manifiesta, es muy difícil que las emociones sean tomadas en cuenta en las teorías de la política centradas en la racionalidad. Se considera que son irracionalidades, algo que no hay que explicar, parte del error aleatorio irreductible de la existencia humana, enterradas quizás en la biología; y, como otras irracionalidades persistentes, plantean un problema a la teoría. Si debe creerse que las presiones de la competencia tienden a eliminar las irracionalidades de las bases genéticas y sociales del comportamiento, la conspicua resistencia de las emociones y de la emocionalidad es un evidente rompecabezas.

Las teorías de la acción basada en la identidad dan cabida más fácilmente a las emociones, si bien tales teorías tienden a endosar una concepción de las emociones diferente de la de los especialistas de psicología y biología estudiosos del fenómeno. Según esa concepción, las emociones son interpretaciones de la identidad basadas en las reglas. La razón por la que las jóvenes muestran alegría en momentos diferentes que los jóvenes es porque la coda de la identidad sexual produce reglas sobre las emociones o sobre su expresión.

La distinción entre las emociones y su expresión es parte de una cuestión fundamental de la investigación sobre las primeras: ¿existen las emociones independientemente de su expresión o comunicación? La respuesta desde el punto de vista de la mayoría de los estudiosos de la acción basada en las reglas y la acción basada en la identidad es que el postular que las emociones existen antes e independientemente de su expresión bien puede tener cierto sentido, pero hay mucho trabajo que hacer para comprender la expresión de las emociones. La máxima "los hombres no lloran" puede interpretarse como una regla de identidad respecto a los sentimientos o bien respecto a la comunicación de los sentimientos; sea como fuere, la teoría de la política basada en la identidad incluye los sentimientos como un componente importante de la identidad.

A menudo se considera que la identidad de los funcionarios

públicos (al igual que la de los funcionarios privados) exige una censura de los sentimientos. La interpretación no es completamente correcta. Lo que tal identidad exige comúnmente es la subordinación de los sentimientos *privados*, los sentimientos relacionados con la identidad personal. En la mayoría de los casos, en realidad, la identidad pública impone sentimientos apropiados; prueba de ello es, por ejemplo, la alocución de los jueces a los criminales convictos, la reacción de los dirigentes políticos a las afrentas cívicas, la bienvenida de un funcionario a un equipo de fútbol campeón, la celebración de las victorias militares, legislativas y judiciales, etcétera.

Identidades, intereses y el bien común

Algunas de las diferencias más notorias que se observan entre las teorías de la política centradas en el intercambio y las centradas en las instituciones se relacionan con el concepto del "bien común", la idea de que —en ciertas circunstancias— los individuos podrían actuar, no en nombre de un interés individual o de grupo, sino en el del bien de la comunidad. Las teorías tradicionales centradas en el intercambio restan importancia o sentido a la virtud entre los valores del conjunto de los ciudadanos y dudan de la pertinencia de la inversión social en la ciudadanía. Suponen que no es posible eliminar o influir en los intereses (y de que no debería hacerse); y que el objetivo es proporcionar una arena para el intercambio voluntario entre ellos. Si los dirigentes desean controlar los resultados del comportamiento de autobúsqueda, lo hacen mediante el diseño de incentivos que, tanto como sea posible, inducen a los individuos con intereses propios a actuar en la forma deseada. Se considera que las normas políticas son restricciones para los procesos fundamentales de racionalidad interesada en sí misma, antes bien que constitutiva. Desde esta perspectiva, una comunidad de ciudadanos virtuosos constituye un ideal romántico: *Gemeinschaftsschwärmerei* (Yack, 1985). La fantasía de que es posible mantener unida la sociedad moderna y resolver los conflictos mediante la referencia, ya sea a un consenso moral o a una concepción compartida del bien común, es errónea en cuanto descripción y perniciosa en cuanto objetivo.

Por otra parte, prácticamente en todas las teorías de la política centradas en las instituciones se considera que los seres humanos (o sus instituciones) son capaces de compartir una vida y una identidad

comunes y preocuparse por otros. O bien lo que es bueno para un individuo es lo mismo que lo que es bueno para otros miembros de la comunidad, o bien, se supone que lo que gobierna las acciones es lo que es mejor para la comunidad en su conjunto. Aunque la idea del bien común implica el engorro de la dificultad de definir lo que se quiere decir con el término, así como la oportunidad de explotar la credulidad individual que reside en el abrigar acriticamente esperanzas por ciertos valores comunitarios, muchos teóricos con un enfoque en las instituciones critican los presupuestos del comportamiento individual egoísta comunes a la tradición racional.

Se supone que los ciudadanos *proprios* actúan de manera coherente con ciertos propósitos comunes que son irreductibles al agregado de sus egoísmos tomados por separado (Spragens, 1990). El buen gobierno es imposible si los ciudadanos y los funcionarios sólo se preocupan por sus propios intereses e ignoran el bien común. El ejercicio del poder que descansa únicamente en los intereses propios, en los incentivos y en un equilibrio entre intereses y poder es demasiado contingente y puede caer bajo la presión de las circunstancias cambiantes o de los cambios de equilibrio del poder (Rawls, 1987). El verdadero peligro para una organización política se presenta cuando no se reconoce ninguna norma de control de las obligaciones y la política se convierte en la búsqueda de intereses (Wolin, 1960).

Para la mayoría de los teóricos insertos en esa tradición, la identidad más importante e inclusiva en la *polis* es la ciudadanía. Es la forma de asociación suprema, responsable del bien común de la sociedad. Ser un ciudadano y tener un cargo público es una manera constitutiva de pertenecer a la sociedad que integra y da forma a otras lealtades e identidades particulares derivadas de la afiliación social, como la familia, las asociaciones voluntarias, la clase, el sexo o la posición propia en el mercado. Se supone que, antes que actuar en búsqueda de ventajas e intereses personales, los ciudadanos y los funcionarios actúan conforme a normas asociadas a su papel; responden a los dictados de su identidad.

A menudo, en realidad, la base cívica de la identidad es intrínseca al concepto de persona o ciudadano. El dar prioridad a los intereses y preferencias privados no es únicamente una corrupción del proceso político sino también una corrupción del alma y una caída de la gracia. Las identidades sociales son los bloques constructivos del individuo. Una persona incapaz de lograr una identidad basada en los vínculos constitutivos —si tal persona pudiera existir— no debería ser descrita

como un agente libre y racional, sino como un ser sin carácter o profundidad moral, una no-persona (Sandel, 1982, 1984).

La inclusión de los valores comunitarios en las teorías de la política centradas en las instituciones es casi universal en las discusiones modernas sobre la democracia política y genera la tendencia a confundir dos nociones relacionadas pero diferentes. La primera es la idea de que la democracia política requiere un sentido de comunidad. Qué es lo que constituye exactamente el sentido de comunidad varía un poco de un autor comunitario a otro, pero el elemento común es la idea de que, en ciertas circunstancias, los individuos podrían (y deberían) subordinar su interés propio o de grupo al bien colectivo de la comunidad.

La segunda noción es la idea de que la democracia se construye sobre conceptos de identidad cívica y un marco de acción basada en las reglas, lo que hemos llamado la lógica de lo apropiado. En esa noción se integran las ideas sobre las obligaciones de la ciudadanía y el cargo público, el compromiso de cumplir con una identidad sin preocuparse por sus consecuencias para las preferencias o intereses personales o de grupo. El individuo adquiere una importancia capital para la calidad de persona y la identidad cívica para el individuo.

Las dos nociones comparten ciertos supuestos comunes, pero tienen perspectivas muy diferentes sobre la base fundamental de la acción democrática. El ideal comunitario de las preferencias compartidas, incluida la preferencia por el bien común, supone que la acción individual se basa en valores y preferencias individuales. Es un modelo de acción individual, consecutiva y basada en las preferencias. La estrategia para alcanzar la democracia hace énfasis en la construcción de preferencias aceptables.

El ideal de identidad cívica supone, por otra parte, que la acción se basa en las reglas, que implica el adaptar las obligaciones de una identidad a una situación. La búsqueda del bien común no es tanto un valor personal cuanto una parte constitutiva de identidades políticas democráticas y la construcción de una persona significativa. La comunidad es creada por sus reglas, no por sus intenciones. La estrategia para lograr la democracia hace énfasis en el moldeo de las reglas y las identidades y en la socialización de los individuos en ellas.

En este sentido, a menudo se formula incorrectamente el argumento sobre los intereses individuales y los bienes colectivos con que se inició esta sección. En una organización política basada en las reglas, el conflicto potencial no se presenta entre la búsqueda indivi-

dual de preferencias basada en la concepción de la ganancia privada y la búsqueda individual de preferencias basada en la concepción del bien común. El conflicto se presenta, en primer lugar, entre una lógica de las consecuencias basada en las preferencias y una lógica de la propiedad basada en la identidad; y, en segundo lugar, entre los reclamos de identidades particularistas y los reclamos de ciudadanía y oficialidad.

Vale la pena mantener las distinciones. Cuando se confunden, suele considerarse que los problemas de las organizaciones políticas modernas residen principalmente en las premisas de valor de la acción individual basada en las preferencias, antes bien que en una estructura de reglas, instituciones e identidades políticas. En realidad, muchos de los grandes peligros para la organización política democrática provienen, no de la egoísta búsqueda individual y particularista, sino de profundas identidades basadas en el grupo incompatibles con la democracia; por ejemplo: los fuertes sentimientos de identidad de clase, religiosos y nacionales. Y los esfuerzos por construir un conjunto personal de valores comunitarios que aumenten la preocupación por el bien común serían de poca utilidad —aunque tuviesen éxito—, si la acción antidemocrática surgiera principalmente, no de las preferencias y sus valores asociados, sino del compromiso con identidades incompatibles con las instituciones democráticas.

Las concepciones institucionales del cambio político

Las teorías del cambio político centradas en el intercambio son en gran medida teorías del ajuste de las concertaciones políticas a los cambios de origen exógeno de los intereses, los derechos y los recursos. Cuando los valores cambian, las coaliciones políticas cambian. Por ejemplo, cuando cambió la actitud respecto al papel de las mujeres en la sociedad, también lo hicieron los partidos políticos. Cuando se redistribuyen los recursos, las coaliciones políticas cambian. Por ejemplo, cuando la composición de edades de la sociedad se desplazó hacia los ciudadanos más viejos, también cambiaron los programas políticos. El supuesto es en el sentido de que las concertaciones políticas se ajustan rápida y necesariamente a los cambios exógenos. Los procesos de intercambio se muestran eficaces en adaptar las concertaciones políticas a las nuevas condiciones.

En general, los estudiosos de las instituciones políticas confían

menos en la eficacia de la historia. Consideran que la adaptación entre un medio ambiente de intereses y recursos, por una parte, y las instituciones políticas, por la otra, es menos automática; que las presiones de supervivencia son esporádicas, antes que constantes, toscas, antes que precisas; y, en fin, que las instituciones y las identidades tienen vida y muerte propias y que, en ocasiones, resisten la aparente incompatibilidad con su medio ambiente, mientras que, en otras, se derrumban sin una causa externa aparente.

La naturaleza de la historia

Aunque las muy diferentes manifestaciones de la historia dan pie para elaborar numerosas teorías sobre ella, un gran debate sobre la interpretación histórica tiende a dividir los enfoques teóricos de la política centrados en las instituciones de los centrados en el intercambio. En ese debate hay, por un lado, quienes sostienen la idea de que la historia sigue un curso dictado originalmente por factores exógenos: la historia es eficaz en adaptar las instituciones y los resultados al medio ambiente; idea típica de los enfoques teóricos centrados en el intercambio y en la elección racional; y, por el otro, quienes sostienen la idea de que la historia sigue un curso menos determinado, más endógeno: la historia es un meandro dependiente del rumbo; idea típica de los enfoques teóricos centrados en las instituciones.

La historia eficaz

El considerar las instituciones como instrumentos para la acción política y el suponer que la historia institucional es eficaz resulta atractivo para los teóricos de la democracia. Éstos consideran que la selección competitiva es un mecanismo que garantiza la eficacia de la historia. Si las instituciones no se adaptan, se deterioran y languidecen a medida que la gente deja de observar las reglas y a medida que el gobierno deja de aplicarlas. Aunque a menudo no se aclara la manera precisa en que se lleva a cabo esa selección y en que las instituciones logran adaptarse a su medio ambiente, el contar con una versión de una teoría de la adaptación es una parte importante de la estática comparativa tradicional tal y como se aplica a las instituciones políticas. ¿Por qué difieren las instituciones políticas de un país a otro?

Porque el medio ambiente social y político de los países difiere. ¿Cómo explica uno las diferencias específicas de las instituciones? Señalando las diferencias específicas en su medio ambiente.

Mientras la historia sea eficaz en ese sentido, es posible predecir las variaciones de las estructuras institucionales sin identificar los procesos de cambio fundamentales. No es necesario determinar si el mecanismo principal es la elección racional, la adaptación del individuo a las instituciones o la variación y selección entre instituciones invariables. No hay necesidad de entender ni las características de los reformadores que tratan conscientemente de adaptar una institución a su medio ambiente ni los procesos institucionales que afectan los cambios. La manera específica en que las instituciones orquestan su transformación puede ser de interés para un estudiante de interpretación y dramaturgia, pero las condiciones ambientales son las que dictan la transformación misma. Esa confianza en la historia eficaz es una de las razones por las que a menudo los estudiosos de las poblaciones de las instituciones se preocupan relativamente poco por establecer que únicamente una historia de adaptación en particular es capaz de explicar sus observaciones.

En las teorías modernas de la historia eficaz, la presión del medio ambiente se relaciona más comúnmente con la capacidad técnica, la eficacia de una institución en utilizar la tecnología operacional y orgánica con el propósito de satisfacer las demandas físicas, políticas y económicas. La economía de los costos de la transacción, por ejemplo, busca predecir la forma orgánica a partir de los costos que las formas alternas tendrían para los miembros de la organización, suponiendo que los procesos de la historia eliminarán las formas más costosas. La historia moderna más común incluye el dar forma a las instituciones políticas y económicas para adaptar tanto las variaciones y cambios mundiales en la escala de la organización como las tecnologías de la comunicación y la coordinación.

La supervivencia institucional también se relaciona a menudo con la capacidad para adaptarse al "medio ambiente institucional", esto es, a las normas y creencias sobre cómo debe organizarse y dirigirse una institución. Esas normas son particularmente obligatorias en los sistemas sociales muy desarrollados en los que una institución depende de una red de relaciones con otras instituciones que, a su vez, dependen de esa red. Las formas y prácticas se sostienen a sí mismas a través de epidemias de legitimidad. Las asociaciones profesionales y las asociaciones de instituciones similares crean y aprueban prácti-

cas comunes y, al hacerlo, las convierten en necesarias. Una institución sobrevive porque sus estructuras, procesos e ideologías se adaptan a lo que los grupos poderosos de la sociedad encuentran apropiado, natural, racional, democrático o moderno (Meyer y Rowan, 1977; Meyer y Scott, 1983; Thomas *et al.*, 1987).

En esta concepción de la historia, la política es un instrumento para adaptar las instituciones de una sociedad a un medio ambiente social, económico, técnico y normativo exógeno. Los cambios en el medio ambiente producen dislocaciones del sistema político que se traducen en nuevos intereses políticos y una nueva distribución de los recursos que, a su vez, se traducen en nuevas coaliciones e instituciones políticas y en nuevas políticas; por ejemplo, cuando cambia la composición de edades de una sociedad, el sistema político se pone al frente de una transformación de las instituciones políticas y de las políticas caracterizada por el desarrollo de las instituciones que prestan servicio a los grupos de edad que han aumentado en tamaño relativo.

La historia ineficaz

Resulta atractivo imaginar que el desarrollo político es impulsado rápidamente hacia un resultado único en el que la adaptación entre el sistema político o cualquiera de sus identidades o instituciones y el medio ambiente político tiene ciertas propiedades de ventaja de supervivencia original. Desafortunadamente, las condiciones en que se observa tal resultado parecen ser relativamente restringidas. No existen garantías de que el desarrollo de identidades e instituciones será eficaz en el sentido de que instantánea o únicamente reflejarán imperativos o demandas funcionales de cambio. Las instituciones y las identidades políticas no son simples reflejos de sus condiciones, sino que parecen medrar y declinar a causa de dinámicas internas que sólo se relacionan vagamente con los cambios de su medio ambiente.

Considérese primero la situación en que las instituciones políticas hacen frente a un medio ambiente *exógeno* en el que ni la identidad de los ciudadanos ni los recursos, competencias, capacidad organizativa y derechos que tienen para realizar esas identidades se ven afectados por el proceso político. Las identidades cambian como resultado de fuerzas políticas externas, lo mismo que la distribución de la capacidad para actuar en ellas. Preguntamos si la historia institucional daría como resultado una coalición y concertación políticas únicas, determi-

nadas por el medio ambiente. La respuesta general es que la historia por la que se desarrollan las instituciones hace problemática la realización de resultados únicos (March, 1993). Son cuatro las principales fuentes de ineficacia de los procesos históricos en adaptar las instituciones a su medio ambiente exógeno:

Primero: las *demoras en la adaptación* de una institución a su medio ambiente. Aunque la adaptación entre una institución y su entorno puede mejorar con el tiempo, ningún tiempo en particular garantiza la convergencia. Las reglas y prácticas que se encuentran en una institución política no cambian con rapidez. En un medio ambiente que cambia rápidamente, ni siquiera existe la garantía de que la convergencia será lo suficientemente rápida para mejorar la adaptación.

Segundo: los *equilibrios múltiples*. La mayoría de las teorías sobre el aprendizaje o la selección son teorías sobre adaptación local. Predominan las consideraciones cercanas en el tiempo y la distancia cognoscitiva o institucional sobre las que son más distantes. Es probable que la adaptación lleve a una máxima local (antes bien que mundial).

Tercero: la *dependencia de la trayectoria*. Los resultados dependen no sólo del medio ambiente actual sino también de los medios ambientes previos y de la manera en que han sido experimentados. Si se presentan, los acontecimientos relativamente improbables cambian la estructura de manera permanente, haciendo que algunos resultados sean irrealizables en el futuro, aun algunos que ya antes habían sido realizados.

Cuarto: las *redes de difusión*. La difusión esparce los resultados a través de la imitación, haciendo que el desarrollo político sea sensible no sólo a la efectividad de las prácticas y reglas sino también a los patrones de conexión en las redes de información y a la facilidad con que la información se incorpora en las instituciones políticas receptoras. En las instituciones, como en cualquier otra moda, hay furros, novedades, caprichos.

El hecho de que el medio ambiente no sólo sea cambiante sino que cambie parcialmente como parte de un proceso de coevolución complica aún más la convergencia entre un sistema político y su medio ambiente. A menudo, el medio ambiente es *endógeno*; y la endogeneidad complica el desarrollo histórico de tres maneras importantes:

Primero: la *adaptación mutua* entre el sistema político y su medio ambiente. A través de la experiencia, las instituciones políticas aprenden cómo adaptarse a su medio ambiente; pero éste también cambia como resultado de la interacción: es probable que la adaptación mutua

produzca resultados estables que no fueron predichos originalmente por el medio ambiente inicial.

Segundo: la historia de los individuos y de las instituciones está entrelazada en *ecologías* de competencia, cooperación y otras formas de interacción. La interacción complica considerablemente el desarrollo político. Las instituciones coevolucionan, como lo hacen sus sistemas de vínculos.

Tercero: las instituciones están *insertas unas en otras*, de tal manera que algunas instituciones adaptables (las agencias, por ejemplo) son parte integral de otras instituciones adaptables (los ministerios, por ejemplo). Esta característica de la estructura complica considerablemente toda historia de desarrollo de planos múltiples.

Las complicaciones tienden a convertir la historia en un meandro. Hay ramas irreversibles, que implican aspectos como la experimentación, las alianzas políticas, los contactos de comunicación y las oportunidades fortuitas. En ocasiones, la dirección que se adopta en cualquier rama en particular parece casi cuestión de suerte; sin embargo, es probable que su efecto sobre la historia subsecuente sea decisivo (Berman, 1983; Brady, 1988; Lipset, 1990). La historia institucional exige una comprensión tanto de los orígenes de una institución como de las vías que ha seguido su desarrollo. El rumbo del desarrollo es producto de un proceso comprensible, pero, por lo indeterminado de su meandro, es difícil de predecir con mucha anticipación el curso real del desarrollo institucional.

Cuando se estudia el desarrollo político, es necesario reconsiderar las historias ineficaces. Gran parte del estilo de la ciencia política es básicamente estática comparativa, la exploración de la manera en que el comportamiento individual, las prácticas institucionales y las normas culturales se adaptan a las demandas del medio ambiente en que se encuentran. La estrategia básica consiste en predecir los rasgos de las unidades de adaptación (individuos, instituciones, culturas) a partir de los atributos de su medio ambiente. Se supone que la "mano invisible" del desarrollo histórico eficaz proporciona el vínculo. Las sinuosas historias de adaptación locales son incompatibles con ese fuerte tono "funcionalista" de muchas interpretaciones comparativas modernas de las instituciones y del cambio institucional. Las diferencias entre las instituciones son atribuibles no sólo a las diferencias entre su medio ambiente contemporáneo respectivo sino también a las diferencias entre su respectiva historia de interacción con medios ambientes que dependen de su trayectoria y que son cambiantes.

El curso de una historia sinuosa lo crea la secuencia de ramas históricas particulares seguidas a lo largo del camino. Se puede suponer que algunos cambios pequeños, precisos, producen efectos amplios, permanentes. Las posibilidades han atraído a la gente, desde ganaderos hasta filósofos de la ciencia, desde activistas políticos y del medio ambiente hasta consultores en gestión estratégica. Si las fuerzas históricas espontáneas pueden multiplicar las intervenciones pequeñas y muy oportunas, las posibilidades de control son amplias.

Lo anterior no quiere decir que todo objetivo político arbitrario pueda ser alcanzado necesariamente mediante una intervención oportuna o que la relación entre las diferencias en efectividad política y las diferencias en la habilidad de gestión será confiable. Las historias particulares que se construyen a partir de una ramificación dependiente de la trayectoria proveen oportunidades para cambiar el curso de la historia general, pero el pasado y los tipos de ramas que surgen fortuitamente limitan el control de la historia política. El ejercicio democrático del poder implica la explotación oportunista de ciertos momentos en particular de la historia, pero ésta no garantiza que surgirán oportunidades para lograr cualquier resultado final deseado en particular.

El desarrollo institucional autónomo

La presión de la competencia no elimina de manera confiable las instituciones altamente ineficaces ni las identidades con un desempeño constantemente pobre; y parece ser que la resistencia de las rutinas institucionales va mucho más allá de los marcos históricos en que se desarrollaron como respuestas plausibles y continúan después de que se ha olvidado lo que las hizo significativas (Herzog, 1986; North, 1990). La supervivencia institucional depende no sólo de que se satisfagan las condiciones ambientales y políticas, sino también del origen y la historia de una institución.

Las organizaciones y los grupos de intereses que se desarrollaron en las condiciones de cierto medio ambiente inhiben la adaptación a las nuevas condiciones del medio ambiente. Esos grupos dan forma a la organización política para que corresponda a sus intereses y usan el sistema para sostener un conjunto de instituciones compatible con otra época. Una retroalimentación positiva local estabiliza la tecnología y la práctica políticas, lo cual genera trampas de competencia y

una especialización fuera de lugar (Levitt y March, 1988). La historia política implica la adaptación de las identidades y las instituciones a las presiones de un medio ambiente externo, pero también entraña una dinámica interna que hace que las propias identidades e instituciones se modifiquen endógenamente.

Las identidades autónomas

La política no es simplemente una arena para explorar las oportunidades de intercambio proporcionadas por las preferencias políticas o para ejercer la identidad prepolítica. A decir verdad, la identidad es sensible a fuerzas externas: los movimientos religiosos, las grandes transformaciones sociales y económicas, la guerra, la conquista y la migración, todas dejan su huella; pero la identidad política, como la del ciudadano o el funcionario público, también evoluciona endógenamente en el marco de un proceso político que incluye el conflicto, el discurso público, la educación cívica y la socialización. El individuo no es una premisa de la política, sino una de sus principales creaciones.

La política y el ejercicio del poder desarrollan sentidos de propósito, dirección y pertenencia; educan a los ciudadanos y a los funcionarios; desarrollan valores e identidades. En el contexto de la vida política, los ciudadanos luchan por entender "quiénes son, de dónde vienen históricamente, qué representan y qué debe hacerse acerca de los peligros y posibilidades que les depara su futuro como pueblo" (Wolin, 1989, p. 14). En el transcurso de esa lucha, pueden descubrir o desarrollar buenas razones para perseguir otros fines que no sean el bienestar personal o los intereses individuales, pero con toda seguridad registrarán las experiencias colectivas en las identidades, símbolos, lenguaje, prácticas e instituciones compartidas de sus comunidades históricas específicas; llegarán a definir las identidades de ciudadano y funcionario público democrático y a moldearlas conforme a un conjunto específico de experiencias históricas y políticas.

Las instituciones autónomas

Las instituciones crean elementos de orden temporal e imperfecto y con continuidad histórica; se transforman a sí mismas a través de procesos mundanos de interpretación, razonamiento, educación, imi-

tación y adaptación; desarrollan dinámicas propias y aprenden a través de las interpretaciones (posiblemente muy erróneas) que hacen de su experiencia; cambian como consecuencia de los raros cataclismos y metamorfosis de los hitos históricos, cuando se movilizan recursos considerables y una definición de propiedad reemplaza a otra (Krasner, 1988; March y Olsen, 1989). Como resultado, las interpretaciones modernas de los procesos históricos y de las transformaciones institucionales hacen énfasis en la ineficacia de la historia, en las muchas maneras en que los resultados no están implícitos en el medio ambiente o no son los óptimos.

La estabilidad. En los años recientes se ha prestado gran atención a los problemas de la inercia institucional en la política. Las instituciones políticas se organizan en torno a conjuntos de interpretaciones de lo que debe ser el comportamiento de decisión apropiado y, así, proporcionan instrucción sobre el razonamiento, la retórica, la deliberación y la comprensión políticos apropiados. Las instituciones parecen estabilizar sus normas y reglas de tal suerte que los procedimientos y formas adoptados a su nacimiento tienen una durabilidad sorprendente (Stinchcombe, 1965). La estabilidad resultante es evidentemente útil, por lo que se ha argumentado que las instituciones son seleccionadas por su estabilidad estructural; sin embargo, los principios institucionalizados durables en el corto plazo pueden volverse obsoletos en el largo plazo.

En las teorías sobre la democracia, se supone que el debate y la controversia públicos mantienen la presión sobre la inercia estructural de las instituciones y que el debate y el conflicto públicos críticos informan a los ciudadanos y los movilizan para cambiar las instituciones políticas; pero nada garantiza que la adaptación será rápida o perceptible. Las instituciones no necesariamente responden de manera instantánea a los pequeños cambios de las condiciones ambientales.

Los procesos de cambio tienden a generar frustración, desorientación, resistencia y conflictos cuando los reformadores que tratan de adaptar la cultura y las instituciones existentes a su concepción de las nuevas oportunidades y a la información sobre los nuevos medios ambientes desafían las identidades y las instituciones tradicionales que sirven como base de la cohesión social. El cambio es particularmente difícil cuando el comportamiento se basa, antes bien que en reglas o incentivos formales y legales, en identidades incrustadas en reglas culturales informales. Típicamente, una reforma institucio-

nal completa exige una gran capacidad de organización para estabilizar la atención, movilizar los recursos y hacer frente a la resistencia. Como resultado, lo más común es que sean las crisis de desempeño las que desencadenen el cambio y que el hacer cambios significativos en una institución importante pueda provocar fuertes sobresaltos y exigir recursos considerables.

La inestabilidad. La preocupación por una estabilidad excesiva de las instituciones políticas tiene su contrapartida en una preocupación comparable por la inestabilidad institucional. En ocasiones, las organizaciones parecen muy frágiles; y muchas de ellas no logran sobrevivir durante mucho tiempo. Los teóricos de la política y los políticos prácticos se preocupan por cómo crear cierto mínimo de estabilidad y orden, para, así, prevenir el caos social y el rumbo al azar. La estabilización del orden social no siempre es fácil y los estudios sobre las organizaciones modernas sugieren que en ocasiones puede ser difícil mantener y reproducir las instituciones (March, 1981).

La reproducción de las instituciones mediante la socialización es particularmente difícil durante los periodos de grandes trastornos (McNeil y Thompson, 1971; Lægreid y Olsen, 1978, 1984). El modo de vida de una institución o cultura —sus reglas de conducta, prácticas y modos de pensamiento— se construye socialmente, se aprende mediante la experiencia, la imitación, la educación y la adoctrinación. Las reglas deben ser transmitidas a cada nueva generación; y las instituciones cambian a medida que los individuos aprenden (o no) la cultura, la olvidan (partes de ella), se rebelan contra ella, la modifican o la desarrollan. En tales momentos, es probable que se pierdan o deformen las prácticas y compromisos que dan estabilidad a las instituciones.

*El ejercicio democrático del poder
desde el punto de vista institucional*

Desde una perspectiva institucional, el ejercicio del poder implica moldear la vida social y política: dar forma a la historia, hacer una interpretación de ésta y tener la disposición para aceptarla. Decir que el ejercicio del poder afecta a la historia es suponer que no está ni completamente determinada ni depende enteramente del azar; el control humano es posible. Decir que el ejercicio del poder afecta la inter-

pretación de la historia es suponer que las interpretaciones de esta última no son inherentes a los sucesos históricos. Decir que el ejercicio del poder afecta la disposición para aceptar la historia es suponer que ni el contento ni el descontento cívicos son determinados completamente por condiciones objetivas.

Moldeo de las restricciones

El ejercicio democrático del poder es algo más que la gestión de la formación e intercambio de coaliciones políticas eficaces. También implica influir en el proceso de establecimiento de las restricciones al intercambio político. Los procesos de creación y cambio de los actores, las identidades, el significado, los recursos, los derechos y las reglas no son exógenos al ejercicio del poder, sino parte medular de él. Así, una importante tarea del ejercicio del poder no sólo es crear un marco para que los ciudadanos con intereses propios persigan intercambios voluntarios deseables sino administrar también el proceso por el que una democracia afecta las concepciones de lo bueno y construye el medio ambiente al que responde. El que la heroica misión de modificar los procesos sociales y dar forma al futuro sea compatible con la capacidad de ejercicio democrático del poder aún está por verse; sin embargo, no se trata de una meta frívola.

Las tradiciones integrantes

Los puntos de vista institucionales sobre el ejercicio del poder pueden diferenciarse de los puntos de vista agregativos asociados con las teorías centradas en el intercambio. Pertenecen a una tradición integrativa en la que se considera que la organización política es transformativa (March y Olsen, 1986). En esa tradición, "el pueblo" es un grupo que se extiende hacia atrás en la historia y hacia delante en el futuro. Las instituciones democráticas son lugares donde los ciudadanos se reúnen para encargarse de su bienestar y abordar los problemas del vivir juntos. Los ciudadanos y gobernantes razonables que buscan el bienestar general en un contexto de valores sociales compartidos descubren la voluntad del pueblo a través de la deliberación. El orden se basa en la historia, la justicia, la obligación y la razón. El ejercicio del poder implica la administración fiduciaria de las tradiciones socia-

les y las necesidades futuras, así como una función educativa. La concertación, el intercambio y la regla de la mayoría se colocan dentro del marco de las tradiciones desarrolladas a lo largo de la historia. La participación en la política transforma a los individuos en ciudadanos; cambia la manera en que piensan, hablan y actúan. Se convierten en compatriotas, unidos por una identidad y un propósito compartidos y divididos a lo largo de líneas de separación comprensibles. Se considera que el desarrollo de una organización política con un propósito y una confianza compartidos es uno de los principales resultados de la política.

Las diferencias entre la visión agregativa y la integrativa llevan a diferencias de enfoque de algunas cuestiones fundamentales del ejercicio del poder. Considérese, por ejemplo, el problema de la agencia, la dificultad de garantizar que los funcionarios actúen en el interés del conjunto de los ciudadanos. En las teorías agregativas del intercambio racional se define el problema de la agencia como un problema de compatibilidad de incentivos. Se supone que los agentes poseen una agenda y preferencias privadas que buscan favorecer a través de su puesto oficial. Y se cree que la solución a los problemas de la agencia se encuentra en el diseño de tales incentivos y controles que un agente que actúa racionalmente en su propio interés promueva los intereses del pueblo.

Para las teorías centradas en la integración de la obligación razonada, por otra parte, el problema de la agencia es un problema de integridad oficial o profesional. La solución se encuentra en socializar a los agentes de tal manera que adquieran una identidad que implica autonomía y deberes administrativos. El burócrata weberiano actúa de manera apropiada a su posición, antes bien que de acuerdo con sus preferencias personales, y se puede confiar en que lo haga, aun cuando la tentación que enfrente sea considerable. Los funcionarios públicos y profesionales son los custodios de los valores de procedimiento; el que se mantengan normas de conducta aceptables y grados de desempeño adecuados depende de la habilidad para apelar a su ética de identidad pública y de servicio público.

La creación de ciudadanos y funcionarios

Si un orden democrático busca no sólo la agregación eficaz de los intereses sino también el darles forma, crear sentimientos, redistribuir

los recursos y capacidades y reconstituir los derechos y reglas de ciudadanía, el ejercicio del poder es diferente en muchos sentidos. Implica el mejoramiento de los procesos que sigue una sociedad para formular metas, alcanzarlas eficazmente, elaborar y derribar sus engrimientos y tejer una interpretación de la buena vida, experimentando su búsqueda; implica el examinar lo que constituye una vida valiosa, si la vida que llevan los ciudadanos es comparable con los ideales democráticos, qué recursos y acciones se requieren para hacer que su vida sea más cercana a las aspiraciones democráticas y cómo debemos entender y responder a nuestros tropiezos en la búsqueda de esos ideales; implica, en fin, la construcción de identidades cívicas apropiadas.

El ejercicio del poder ha sido ya definido en parte por Kant y Hobbes: es la construcción de una estructura de leyes e incentivos a través de los cuales se alienta a los ciudadanos, menos que perfectos, a actuar en el bien común, al tiempo que persiguen el propio. Pero los gobernantes no sólo se preguntan qué clase de estructura de incentivos se requiere sino también qué clase de ciudadanos necesita una buena sociedad y cómo puede fomentarse tal ciudadanía (Mill, 1862; MacIntyre, 1984). Aun cuando proporciona incentivos, amenazas y sanciones relativamente insensibles a la identidad o las preferencias individuales, el ejercicio del poder es responsable de proveer un medio de educación, reflexión y acción en el que los ciudadanos puedan construir identidades apropiadas y aceptar las restricciones y obligaciones autoimpuestas cuando adoptan, desafían y transforman el orden político.

El ejercicio del poder requiere, por ejemplo, hacer frente a los problemas de las aspiraciones adaptativas. Es bien sabido que las aspiraciones se adaptan a los logros: el crear ciudadanos exitosos hace que éstos aumenten sus demandas, mientras que los no exitosos las reducen; pero esa dinámica no puede ignorarla fácilmente un gobernante democrático. Amartya Sen hace la siguiente observación:

Cuando la adversidad y la privación son situaciones persistentes, las víctimas no pasan todo el tiempo quejándose y refunfuñando, y pueden incluso carecer de motivos para desear un cambio radical de las circunstancias. En realidad, desde la perspectiva de la estrategia de vida, puede tener mucho sentido el estar en buenos términos con una adversidad inextirpable, el tratar de apreciar los pequeños respiros y el resistirse a anhelar lo imposible o lo improbable [...] La magnitud de privación de

una persona puede sofocarse sustancialmente en la métrica del servicio público, aun cuando pueda carecer de la oportunidad incluso de tener una nutrición adecuada, un vestido decente, una educación mínima o un alojamiento apropiado. La naturaleza engañosa de la métrica del servicio público puede ser particularmente importante en el contexto de una diferenciación estable de clases, sexo, casta o comunidad [1992: 6-7].

Las democracias tratan de crear gobiernos y ciudadanos sensibles y responsables por medio del debate, la educación, la socialización y la práctica. Enseñan cánones de ciudadanía democrática, la importancia de la obediencia de la ley, el respeto de los derechos de los demás y la necesidad de dar prioridad (al menos algunas veces) al bien común sobre los intereses privados. No obstante, el esperar milagros gracias a la educación es esperar demasiado. No es posible garantizar santos democráticos. Cuando comprenden que la educación y la adoctrinación no son completamente efectivas, que los individuos pueden perseguir intereses privados a expensas de la comunidad, las democracias también recompensan las acciones socialmente deseables pero individualmente inatractivas y castigan las socialmente indeseables pero individualmente atractivas; la esperanza del ejercicio del poder es alentar a la gente ordinaria, con su mezcla usual de intereses comunes y egoístas, a prestar un poco más de atención a las primeras y un poco menos a las segundas.

En breve, las democracias crean y preparan a los ciudadanos, así como responden a ellos. Los gobiernos dan forma a las preferencias e identidades y, asimismo, actúan sobre ellas; distribuyen los recursos, de la misma manera que ponen atención a ellos; construyen y afinan la capacidad para la acción en las instituciones, al igual que actúan en ellas; y no sólo afectan la historia sino que hacen evaluaciones de la relación entre la acción humana y el flujo de la historia, historias creíbles en las que distribuyen los elogios y las culpas individuales y de grupo por los resultados colectivos.

La creación de significado

El ejercicio del poder implica contribuir a la elaboración de una interpretación rica en significado de la existencia política humana. Los actores políticos se forman creencias respecto a la realidad, creencias que desarrollan en la interacción con los demás y mediante la expe-

riencia que interpretan sobre la base de su interacción con los demás. Tanto los que participan en política como los historiadores de las instituciones políticas, comparan esas creencias con las interpretaciones de la “verdadera” realidad, interpretaciones cuya elaboración también es de origen social. En los complejos mundos modernos, las elaboraciones de origen social no son receptivas a un control intencional preciso, pero se puede influir en ellas.

Con todo, el hecho de que la base para adoptar las decisiones sea una interpretación socialmente elaborada de una realidad que se percibe débilmente es sólo una parte del cuadro. Cuando consideramos la política como la adopción de decisiones y esta última como producto de una definición socialmente elaborada de las opciones y expectativas de decisión, implícitamente estamos buscando el significado de los procesos políticos en la importancia de sus resultados en cuanto a la distribución. Elaboramos una teoría en la que interpretamos los procesos de decisión en función de sus resultados, en la que los responsables de adoptar las decisiones actúan con el fin de afectar los resultados y en la que el punto vital es la elección. El énfasis es instrumental; mientras que el concepto principal es la noción de la importancia de la decisión.

Por otra parte, a menudo los estudios que se hacen de las arenas de decisión parecen describir un conjunto de procesos que, desde ese punto de vista, tienen poco sentido. Los procesos políticos sólo se relacionan parcialmente (y, en ocasiones, casi incidentalmente) con la adopción de decisiones. Un proceso de elección proporciona la ocasión para definir la virtud y la verdad, para distribuir la gloria y la culpa por lo ocurrido, para ejercer, desafiar o reafirmar las relaciones de amistad o confianza, los antagonismos, las relaciones de poder o posición, para educar a los jóvenes y para pasar un buen rato (March y Olsen, 1976). Es una arena para la acción simbólica, para desarrollar y disfrutar una interpretación de la vida y de la posición de uno en ella. Los símbolos y rituales de la política dan seguridad a los ciudadanos respecto a la significación de esta última, y, a los actores políticos, respecto a la suya propia; en particular, fortalecen la idea de que los dirigentes políticos y las decisiones políticas afectan el curso de la historia.

Los rituales, símbolos e instituciones de la política vinculan los acontecimientos rutinarios con las creencias sobre la naturaleza de las cosas. Proporcionan tradiciones de razonamiento e interpretación constructiva en cuyo marco es posible evaluar los argumentos y juicios

y aceptar las razones como adecuadas. Dan significado; y el significado, incluida la comprensión de sí mismo y de la historia, es de capital importancia para la existencia humana. A través de la interacción con los demás, los individuos desarrollan sentimientos de pertenencia sociocultural que los constituyen, vínculos emocionales y un sentido de la historia. El ejercicio del poder implica ayudar a la sociedad a articular las interpretaciones que se encuentran en lo profundo de la estructura de una cultura política.

Así, nos vemos llevados a una perspectiva que desafía la primera premisa de muchas teorías modernas de la política, la de que ésta, como la vida, se refiere primordialmente a las elecciones y a los resultados de la distribución. Es posible argumentar que la política no es primordialmente elección, sino interpretación. A menudo los resultados son menos significativos —tanto desde el punto de vista del comportamiento como del de la ética— que la elaboración de significado producto del proceso político. La política da significado a la vida; y el significado es el meollo de la vida. La razón por la que la gente que participa en las instituciones políticas dedica tanto tiempo a los símbolos, mitos y rituales es que (apropiadamente) se interesan más en ellos, porque reflejan la necesidad humana fundamental de hacer que el mundo tenga sentido —moral y causalmente— y de hacer evaluaciones creíbles de las relaciones entre la acción humana y el flujo de la historia.

El desarrollo de las instituciones políticas

El centrar la atención en las instituciones proporciona un conjunto de ideas que nos permiten reflexionar sobre el ejercicio del poder de una manera diferente a lo que ocurre con las que ofrece una perspectiva enfocada en el intercambio. Nos permite reemplazar el énfasis que se hace en la concertación de intercambios entre individuos con intereses propios, a la que restringen las preferencias, recursos y derechos anteriores, por una concepción más amplia que incluye el gobierno de las restricciones.

Una perspectiva así impone cierta manera de reflexionar sobre el ejercicio del poder como un marco en el que el orden democrático de derechos, reglas e instituciones se construye y mantiene mediante una educación y una socialización activas de los ciudadanos y los funcionarios; en el que la capacidad individual y colectiva para la acción depende

de una distribución endógena de los recursos y la capacidad; en el que la acción humana se basa sustancialmente en una concepción de la identidad y en una lógica de lo apropiado; en el que el significado, incluida una interpretación de la historia y del individuo, se elabora a través de un proceso político y social; y en el que la historia adapta las instituciones, comportamientos y contextos mediante un proceso que toma tiempo y posee equilibrios múltiples que dependen de la trayectoria.

En el marco de tal concepción, el ejercicio del poder es el arte de desarrollar instituciones políticas que funcionen; y una gran parte de esa labor puede organizarse en torno a cuatro tareas:

Primera: el ejercicio del poder implica el *dar forma a la identidad* de los ciudadanos y grupos en el medio ambiente político. Las preferencias, expectativas, creencias, identidad e intereses no son exógenos a la historia política; se crean y cambian en el marco de esa historia. Los actores políticos actúan sobre la base de identidades a las que las instituciones y procesos políticos han dado forma; actúan de una manera tal que sirve de apoyo a un sistema democrático porque eso es lo que han llegado a considerar como parte de su propia identidad.

Segunda: el ejercicio del poder implica el *desarrollo de evaluaciones* de los acontecimientos políticos y de la responsabilidad por ellos, interpretaciones de la historia política. La acción política depende de la interpretación de los acontecimientos políticos y de las posibilidades políticas y contribuye a ella. Las evaluaciones forman la base para definir las situaciones en las que son pertinentes las identidades. La elaboración de los significados y las historias es de origen social. Los mitos políticos se desarrollan y transmiten. Es posible alterar tanto los procesos mediante los cuales se define una situación corriente o se entiende la historia como las posibilidades de transmisión, retención y recuperación de las lecciones de la historia.

Tercera: el ejercicio del poder implica el *desarrollo de la capacidad* para la acción política propia entre los ciudadanos, los funcionarios públicos, los grupos y las instituciones. La democracia exige que los actores políticos actúen de una manera tal que sea compatible con el sistema democrático y lo sostenga, que satisfaga las expectativas de las reglas, normas y deberes pertinentes. El actuar apropiadamente, no obstante, requiere no sólo la voluntad de hacerlo sino también la capacidad para hacerlo. Es posible influir en el grado en que los individuos y las instituciones tienen el derecho, la autoridad, los recursos, la competencia y la capacidad de organización necesarios para hacer lo que se espera de ellos.

Cuarta: el ejercicio del poder implica el *desarrollo de un sistema político adaptable*, que haga frente a las transformaciones de las demandas y el medio ambiente. La manipulación del grado en que se corren riesgos o de la importancia de la diversidad relativa a la unidad, o de la magnitud de la inercia institucional, son ejemplos claros de la manera como se puede influir en la historia cambiando el grado de variación o la efectividad con que se explotan las lecciones y oportunidades del medio ambiente.

Referencias bibliográficas

- Berman, Harold J. (1983), *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Brady, David W. (1988), *Critical Elections and Congressional Policy Making*, Stanford, Stanford University Press.
- Coleman, James S. (1966), "Foundations for a Theory of Collective Decisions", *American Journal of Sociology*, núm. 71(3), pp. 615-627.
- Cyert, Richard M. y James G. March (1963), *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall.
- Downs, Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown & Co.
- Dworkin, Ronald (1986), *Law's Empire*, Cambridge, Mass., Belknap, Harvard University Press.
- Elster, Jon (1989), "Demokratiets verdigrunnlag og verdikonflikter", en *Vitenskap og politikk*, Oslo, Universitetsforlaget, 1989, pp. 77-93.
- Feldman, Martha S. y James G. March (1981), "Information in Organizations as Signal and Symbol", *Administrative Science Quarterly*, núm. 26, pp. 171-186.
- Herzog, Don (1986), "Some Questions of Republicans", *Political Theory*, núm. 14, agosto, pp. 473-493.
- Krasner, Stephen D. (1988), "Sovereignty: An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, núm. 21, pp. 66-94.
- Lefort, Claude (1988), *Democracy and Political Theory*, Cambridge, Polity Press.
- Levitt, Barbara y James G. March (1988), "Organizational Learning", *Annual Review of Sociology*, núm. 14, pp. 319-340.
- Lipset, Seymour M. (1990), *Continental Divide*, Nueva York, Routledge.
- Lægveid, Per y Johan P. Olsen (1978), *Byråkrati og beslutninger*, Bergen, Universitetsforlaget.
- (1984), "Top Civil Servants in Norway: Key Players on Different Teams", en Ezra N. Suleiman (coord.), *Bureaucrats & Policy Making*, Nueva York, Holmes & Meier.

- MacIntyre, Alasdair (1984), *After Virtue*, 2a. ed., Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- McNeil, Kenneth y James D. Thompson (1971), "The Regeneration of Social Organizations", *American Sociological Review*, núm. 36, pp. 624-637.
- March, James G. (1970), "Politics and the City", en K. Arrow *et al.* (coords.), *Urban Processes as Viewed by the Social Sciences*, Washington, D. C., The Urban Institute Press, pp. 23-37.
- (1981), "Footnotes to Organizational Change", *Administrative Science Quarterly*, núm. 26, pp. 563-577.
- (1988), *Decisions in Organizations*, Oxford, Basil Blackwell.
- (1993), "The Evolution of Evolution", en Joel Baum y Jitendra Singh (coords.), *Evolutionary Dynamics of Organizations*, Nueva York, Oxford University Press.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget.
- (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, núm. 78, pp. 734-749.
- (1986), "Popular Sovereignty and the Search for Appropriate Institutions", *Journal of Public Policy*, núm. 6, pp. 341-370.
- (1989), *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free Press.
- March, James G. y Herbert Simon (1958), *Organizations*, Nueva York, Wiley.
- Meyer, John W. y Brian Rowan (1977), "Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, núm. 83, pp. 340-363.
- Meyer, John W. y W. Richard Scott (1983), *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, Beverly Hills, Cal., Sage Publications.
- Mill, John S. (1962), *Considerations on Representative Government*, South Bend, Ind., Gateway Editions (1861).
- Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Rand McNally.
- North, Douglass C. (1986), "The New Institutional Economics", *Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft*, núm. 142, pp. 230-237.
- (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rawls, John (1987), "The Idea of an Overlapping Consensus", *Oxford Journal of Legal Studies*, núm. 7(1), pp. 1-25.
- Riker, William H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- Sandel, Michael J. (1982), *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1984), "The Procedural Republic and the Unencumbered Self", *Political Theory*, núm. 12(1), pp. 81-96.

- Selznick, Philip (1992), *The Moral Commonwealth*, Berkeley, University of California Press.
- Sen, Amartya (1992), *Inequality Reexamined*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Spragens, Th. A. Jr. (1990), *Reason and Democracy*, Durham, Durham University Press.
- Stinchcombe, Arthur L. (1965), "Social Structure and Organizations", en James G. March (coord.), *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand McNally.
- Thomas, George M. *et al.* (1987), *Institutional Structure. Constituting State, Society, and the Individual*, Sage, Beverly Hills.
- Wolin, Sheldon (1960), *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*, Boston, Little, Brown & Co.
- (1989), *The Presence of the Past. Essays on the State and the Constitution*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Yack, B. (1985), "Concept of Political Community in Aristotle's Political Philosophy", *The Review of Politics*, núm. 47(1), pp. 92-115.