

¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales?

Marcelo Leiras

Lecturer, Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés

En 1996 Guillermo O'Donnell intervino en el debate acerca de las nuevas democracias con un ensayo cuyo título en inglés llamaba la atención sobre las ilusiones acerca de la consolidación. El título y el texto denuncian como ilusoria la creencia en que la supervivencia de las reglas poliárquicas de acceso a los cargos de gobierno está asociada con la extensión de la legalidad constitucional y la lógica de decisión democrática a otras esferas de la vida social, empezando por la regulación del ejercicio del gobierno y de los vínculos extra-electorales entre el estado y los ciudadanos. La asociación objetada puede postular dos mecanismos causales distintos: i) las instituciones de la poliarquía fomentan la extensión de la lógica democrática a otras esferas; o ii) la democratización de otras prácticas hace más probable la perdurabilidad de las elecciones limpias como vía de acceso al gobierno. De acuerdo con el autor, estos postulados resultan de la traslación de una visión idealizada de las experiencias de democratización en Europa Occidental y América del Norte a otras latitudes.

El análisis de O'Donnell demuestra que esta creencia es infundada: en algunas nuevas democracias las instituciones de la poliarquía perduran y su perdurabilidad no ha producido ni requerido una democratización más extensa o más profunda. La consolidación, en el sentido de perdurabilidad, no tiene más contenido conceptual que la perdurabilidad misma; y si tiene un contenido conceptual más denso, requiere desarrollar una teoría de la estabilidad democrática que los usos habituales del término no explican. De acuerdo con el juicio del autor, la historia ilusoria de las viejas democracias inspira teorías ilusorias acerca de la consolidación de las nuevas. Estas ilusiones impiden ver que las instituciones de la poliarquía pueden coexistir indefinidamente con prácticas de gobierno no democráticas o, como indica el título de la versión en español de este artículo, que hay *otra* institucionalización.¹ Esta observación invita a una conceptualización positiva de estas otras prácticas. Dar cuenta de su origen, funcionamiento y consecuencias requiere ir más allá del reconocimiento de su diferencia respecto de la versión ideal de las instituciones características de las democracias más antiguas. La alteridad que el autor atribuye a esta institucionalización tiene un significado

¹ El original en inglés es O'Donnell 1996a. La primera traducción al español es O'Donnell 1996b. Ambos fueron reimpresos e incluidos en compilaciones tanto en inglés como en español.

geográfico y teórico. El tipo de institucionalización correcta o incorrectamente considerado distintivo de las democracias noroccidentales es formal. Las instituciones que coexisten con las reglas de la poliarquía en las nuevas democracias, entre ellas las de América Latina, son, en cambio, informales. Este es el primer paso en la conceptualización positiva de esta otra institucionalización.

Desde 1996, un grupo nutrido y creciente de comparativistas ha tratado de distinguir teóricamente a las instituciones formales de las informales y de analizar empíricamente los resultados de su coexistencia.² Con el presente trabajo me propongo distinguir y explicar los usos más frecuentes de la noción de institución informal para colaborar con este esfuerzo colectivo en curso.

No deseo proponer un conjunto de convenciones que reemplace a las actualmente disponibles (aunque destacaré, en cada caso, por qué prefiero algunas). Mi propósito es más bien subrayar los compromisos teóricos que uno asume cuando concibe a las instituciones informales de una u otra manera. Algunos de los problemas de los que me voy a ocupar no son exclusivos del análisis de las instituciones informales sino que podrían extenderse a todas las explicaciones que consideran a las instituciones como factor. Me ocuparé de estos problemas solamente en la medida en que parezcan relevantes para discutir la naturaleza y el funcionamiento de las instituciones informales. Adoptaré un procedimiento pragmático para organizar esta discusión: analizaré una serie de modos de distinguir entre instituciones formales e informales que aparecen en la literatura y expondré los fundamentos teóricos de cada uno de ellos. Más que abogar a favor de un modo de concebir a las instituciones en general me interesa determinar de qué hablamos cuando hablamos de institucionalidad informal.

Como indicaré más adelante, la noción de institución informal se usa en sentidos muy diversos y en referencia a una gama muy variada de objetos y fenómenos. Para evitar que el análisis se extravíe entre esta pluralidad de significados hago explícito mi punto de partida. La referencia para la presente exploración es la experiencia política reciente en las democracias

² Me refiero especialmente a los trabajos presentados en la conferencia "Informal institutions and politics in Latin America," Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 24 y 25 de Abril de 2003. La conferencia fue organizada por Gretchen Helmke y Steven Levitsky. El trabajo introductorio elaborado por los organizadores contiene numerosas referencias bibliográficas.

latinoamericanas. Al igual que la literatura comparativa que me propongo discutir, cuando pienso en instituciones informales me refiero a cosas como el intercambio de votos por bienes particulares (habitualmente etiquetado como clientelismo político), al uso electoralista del empleo público, a la discriminación sistemática en la aplicación de la ley (por ejemplo, de acuerdo con criterios de clase, étnicos o de género) o a la distancia entre las relaciones entre poderes de gobierno que prescriben las constituciones y las prácticas de gobierno reales. Lo que tienen en común estas instituciones políticas informales es que, al menos en las interpretaciones más habituales, comportan una violación bien de leyes positivas o bien de normas reconocidas. No me ocuparé directamente de otras prácticas políticas informales como la costumbre de ceder la presidencia de la cámara de diputados en la Argentina a un miembro del partido que ocupa el ejecutivo nacional o el ascendiente de los legisladores más antiguos en el Congreso de los Estados Unidos. Estas otras instituciones también suelen etiquetarse de informales pero, a diferencia de las anteriores, no entran en conflicto con otras formas de institucionalidad. Los argumentos que ofrezca pueden no ser relevantes para pensar formas no políticas de institucionalidad. En síntesis, me interesa especialmente discutir las concepciones acerca de un tipo de instituciones políticas informales que, de acuerdo con un juicio compartido por muchos observadores, afectan negativamente el funcionamiento de las democracias latinoamericanas y el ejercicio pleno de los derechos de sus ciudadanos.

El resto de la exposición está dividido en cinco secciones. Las dos primeras exponen y ejemplifican otros tantos modos de distinguir entre instituciones formales e informales: a) reglas codificadas vs. reglas no codificadas; y b) reglas de imposición externa o centralizada vs. reglas de imposición interna o descentralizada. La tercera sección discute algunos significados implícitos en la denominación “institución informal.” La cuarta analiza otra distinción entre instituciones formales e informales: reglas oficiales vs. reglas extra-oficiales. La última sintetiza algunas conclusiones.

Formalidad como codificación

Uno de los criterios que habitualmente se usan en la literatura para distinguir entre instituciones formales e informales es la *codificación*. Para explicar este concepto me apoyo en la gramática de las instituciones elaborada por Crawford y Ostrom (1995). De acuerdo con las autoras, todas las instituciones pueden describirse en términos de *enunciados institucionales* y estos enunciados se componen con cinco elementos: *atributos*, *acción*, *deóntico*, *condiciones* y *consecuencias*. El componente de *atributos* especifica los requisitos que una persona debe satisfacer para que el enunciado se aplique. Por ejemplo, en el enunciado, “todos los ciudadanos argentinos tienen la obligación de votar,” el componente de *atributos* es “todos los ciudadanos argentinos.” El componente *acción* señala el comportamiento particular indicado por el enunciado institucional. En nuestro ejemplo el componente de acción es “votar.” El componente *deóntico* expresa el contenido prescriptivo del enunciado institucional. Este contenido prescriptivo puede adoptar la forma de obligación (*debe* hacerse x), prohibición (*no debe* hacerse x) o permiso (*puede* hacerse x).³ El componente *condiciones* indica cuándo, dónde y cómo se aplica el enunciado. En nuestro ejemplo, este componente está implícito en el significado corriente de *votar*. Votar es concurrir a un local oficial de votación, en la fecha y horario dispuestos por las autoridades y expresar la preferencia entre los candidatos en competencia del modo previsto por la legislación electoral. Finalmente, el componente de *consecuencias* establece qué ocurre en caso que una persona a la que se aplica el enunciado no actúe de acuerdo con su contenido prescriptivo. El ejemplo no lo dice pero sabemos que en el caso argentino, la legislación establece el pago de una multa para quienes no concurren a votar.

Entiendo por *codificación* a los procedimientos que delimitan las interpretaciones válidas de los enunciados institucionales. El propósito de la codificación es reducir la ambigüedad en la definición o interpretación de enunciados institucionales. La ambigüedad puede afectar a cualquiera de los componentes de un enunciado institucional. El enunciado que tomamos como ejemplo es ambiguo en varios sentidos. El enunciado mismo no basta para delimitar sus significados: ¿Absolutamente todos los ciudadanos deben votar? ¿Votar significa introducir un sobre firmado por los fiscales de mesa en la urna, independientemente de su contenido, o debo

³ Como reconocen las autoras el *permiso* no tiene independencia conceptual. Para que una regla que permite algo tenga sentido debe existir previamente una prohibición. Es decir, ningún permiso puede definirse sin tener en cuenta la prohibición que este permiso supone.

colocar dentro del sobre alguna de las boletas? ¿Qué pasa si, por algún motivo, no puedo llegar a la mesa donde me esperan para votar en el día y horario dispuestos por las autoridades? ¿Qué sanciones se pueden aplicar si no concurre a votar? ¿Quién las aplica? El derecho electoral (la constitución, las leyes electorales, los reglamentos complementarios y la jurisprudencia en temas electorales) ofrece respuestas estándar y procedimientos estándar para responder a estas preguntas. Las respuestas y los procedimientos constituyen lo que propongo llamar *codificación*; es decir, los dispositivos para generalizar la atribución de significado a los enunciados institucionales.

La ambigüedad en los enunciados institucionales nunca puede eliminarse completamente. Como enfatiza Charles Taylor (1995), el entender una regla descansa sobre un trasfondo de significados compartidos entre los miembros de una comunidad. Retornando a nuestro ejemplo, para que el derecho electoral y las instituciones encargadas de aplicarlo codifiquen, es necesario, entre otras cosas, que se entienda qué es derecho, qué un tribunal y cuáles son los alcances de su autoridad. Este procedimiento de codificación no lograría que personas que no tienen la experiencia ni el conocimiento de la existencia de las leyes, los tribunales y la autoridad legal entiendan el significado del enunciado institucional. De esta observación surgen dos conclusiones: toda codificación es incompleta y la eficacia de la codificación, la probabilidad de que consiga que distintas personas atribuyan a los componentes de un enunciado institucional el mismo significado, depende de la densidad del conjunto de significados y experiencias compartidos entre esas personas. Toda codificación es incompleta y se define en relación con un grupo. El código no establece criterios de validez universales: identifica usos válidos de los enunciados institucionales en contextos determinados.

Si ninguna codificación es completa, ¿tiene sentido distinguir a las instituciones respecto de su grado de codificación? Las elecciones constituyen un ejemplo de institución altamente codificada. El derecho electoral expone con claridad qué se espera que hagan candidatos, ciudadanos, autoridades de mesa y jueces electorales. Esta institución establece, además, cómo se determina cuál es el significado válido de las prescripciones institucionales y quién puede hacerlo. En contraste, la amistad ofrece un ejemplo de institución de baja codificación. En cada grupo social esta institución puede describirse a partir de un conjunto de enunciados institucionales que son conocidos por los actores y que un observador externo podría

discernir. Pero sería absurdo delimitar los significados válidos de las reglas de la amistad. La codificación tiene como propósito generalizar y uniformar la interpretación de los enunciados institucionales, independizarla de las disposiciones subjetivas de los actores. La amistad, por el contrario, se apoya precisamente en disposiciones subjetivas y se alimenta de las interpretaciones particulares de la regla de la amistad que los amigos van elaborando en el curso de su relación. Sin embargo, la amistad no es una secuencia azarosa de manifestaciones recíprocas de afecto por parte de los amigos. La amistad es una relación sujeta a reglas que asignan valor institucional a ciertas acciones. Por ejemplo, una invitación a cenar puede ser considerada como una acción amistosa en ciertas condiciones: entre otras cosas, tiene que parecer espontánea y desinteresada, tiene que tomar en cuenta los gustos de quien es invitado más que los de quien invita, etc. Si aún las instituciones menos codificadas están sujetas a cierta regulación, ¿en qué consiste exactamente la codificación?

La codificación establece las condiciones generales de validez institucional de una acción, objeto o fenómeno. La validez institucional es una forma de acuerdo o aceptación. John Searle (1995) propone entender a las instituciones como una clase particular de hechos sociales. De acuerdo con su análisis, lo que distingue a los hechos institucionales es que adoptan la forma “X cuenta como Y en el contexto C.” Esta regla no expresa una forma de identidad ni una secuencia causal. Podemos formular el ejemplo anterior en el formato propuesto por Searle: “una *invitación a cenar* (X) cuenta como una *acción de amistad* (Y) en el *contexto cultural y la historia de relación* que comparten estos amigos (C).” No hay nada en la invitación a cenar que la convierta inmediatamente en acción amistosa. La invitación a cenar se convierte en acción con valor institucional en la medida en que los amigos están dispuestos a otorgarle ese valor, a reconocerla como acción de amistad. La codificación expresa y generaliza las condiciones de nuestro reconocimiento o aceptación.

Para instituciones como la amistad, la única aceptación relevante para la constitución de la relación como hecho institucional es la de los partícipes en la relación. Las condiciones de aceptación de acciones como gestos amistosos varían entre las personas. Como se dice habitualmente, alguna gente “es de hacerse muchos amigos” (es menos exigente para reconocer un gesto como amistoso) y otra gente no. No es necesario ni tiene sentido sujetar esta variabilidad a un código precisamente porque la única aceptación que cuenta para que el

hecho ocurra es la de los partícipes inmediatos en la relación y porque la gente desea que cada una de las relaciones de amistad en las que entra refleje satisfactoriamente *sus* requisitos personales de aceptación.

Puesto que la codificación generaliza los requisitos de aceptación de validez institucional, las instituciones altamente codificadas atraviesan las barreras culturales (nacionales, étnicas, de clase) con mayor facilidad que las menos codificadas. Es más sencillo aceptar un pago en moneda extranjera que hacerse un amigo de una nacionalidad distinta de la de uno porque, típicamente, es más fácil determinar la validez de un billete que el significado de un gesto. La diferencia de dificultad obedece a una diferencia de codificación. La moneda es una institución más codificada que la amistad porque nos interesa más que otras personas reconozcan como válido el billete con que pagamos que que otras personas reconozcan como amigo a nuestro amigo. Nuestro amigo es nuestro amigo independientemente de lo que otros piensen. El pedazo de papel que llevamos en el bolsillo es un billete solamente si otros, a quienes no conocemos ni nos conocen, lo aceptan como tal.

Todas las instituciones requieren que la aceptación de validez sea compartida. Para utilizar nuevamente el lenguaje de Searle, las instituciones resultan de una *intencionalidad colectiva*, de un hacer en conjunto. Una invitación es un gesto amistoso si el invitado y el invitante lo aceptan como tal. El pedazo de papel pintado es un billete sólo si así lo aceptan el comprador y el vendedor. La noción de codificación designa a los procedimientos que se establecen para promover, facilitar o inducir ese reconocimiento como reconocimiento general. “General” quiere decir aquí, “independiente de que esas personas compartan otras cosas además de ese reconocimiento.” La codificación sostiene la intencionalidad colectiva, asegura que todos juguemos el mismo juego, entre otras cosas, porque aclara qué juego estamos jugando. Las instituciones codificadas son, entonces, aquellas cuyas condiciones de validez se expresan en general y resultan de una serie de procedimientos que promueven la aceptación de esas condiciones.

No hay muchos procedimientos que puedan promover eficazmente la aceptación general de la validez institucional de las acciones. Entre los más usuales me interesa destacar dos: la asignación de atribuciones exclusivas para la *creación* de reglas institucionales y la asignación de

atribuciones exclusivas para la *aplicación* de reglas institucionales. Entiendo por “creación” de reglas institucionales a la producción de enunciados con contenido prescriptivo (obligaciones, prohibiciones o permisos).⁴ Entiendo por *aplicación* a la interpretación de una acción o fenómeno particular a la luz de un enunciado institucional dado. Destaco estos procedimientos porque habitualmente se los considera como indicadores de la formalidad en las instituciones. Dichos procedimientos coinciden con lo que H.L.A. Hart (1997/1961, 91-99) y otros juristas llaman *reglas secundarias*.⁵ Estas reglas son secundarias en el sentido de que su propósito no es regular el comportamiento sino regular la regulación del comportamiento. En este sentido, son una forma de codificación. Las reglas secundarias atribuyen autoridad para la creación y la aplicación de las reglas a una persona o un grupo determinado de personas. ¿En qué sentido la asignación de atribuciones exclusivas de creación y aplicación promueve la aceptación general de la validez institucional de las acciones? ¿En qué sentido las reglas secundarias extienden la intencionalidad colectiva? Las reglas secundarias codifican puesto que delimitan el significado válido de los enunciados institucionales. La asignación exclusiva de atribuciones de creación y aplicación de regla generalmente va acompañada de otro poderoso procedimiento de codificación: la escritura.

Ni la concentración de la creación y la aplicación de las leyes en un grupo limitado de personas ni la escritura consiguen eliminar completamente la ambigüedad de los enunciados constitucionales. Como indiqué más arriba, la codificación es siempre incompleta y su eficacia relativa a un grupo y un contexto determinados. Sin embargo, la codificación es un criterio relevante para distinguir entre instituciones puesto que la interacción social adopta distintas formas según esté regulada por instituciones más o menos codificadas.

Creo que el concepto de codificación que he propuesto expresa correctamente el modo de distinguir entre instituciones formales e informales que se usa con más frecuencia en el análisis institucional contemporáneo y explicita los conceptos que subyacen a esta distinción.

⁴ La noción de “creación” se propone aquí en un sentido muy general. La creación puede corresponder con la producción de un enunciado previamente inexistente o con la interpretación del contenido prescriptivo de un enunciado que existe previamente. En el contexto de esta discusión paso por alto esta distinción.

⁵ Brinks (2003a) ofrece un análisis de las instituciones informales apoyado en la distinción entre reglas primarias y reglas secundarias.

Aunque la codificación es un criterio de distinción válido para el análisis de las instituciones, lo encuentro insuficiente para describir al tipo de instituciones informales que preocupa a los analistas de las nuevas democracias. Lo que distingue a instituciones como el clientelismo, la discriminación sistemática en la aplicación de la ley y la ignorancia sistemática de algunas prescripciones constitucionales no es un déficit de codificación, en el sentido de ambigüedad de las reglas. Ciertamente, las reglas que estructuran estas instituciones no están escritas. La determinación del contenido de los enunciados que rigen estas prácticas demanda al observador externo un esfuerzo descriptivo más grande que el que requiere el estudio de instituciones más completamente codificadas. Esto no implica que estas instituciones sean igualmente opacas o ambiguas para los agentes que participan de estas relaciones. Insisto, la completitud de una codificación es relativa al grupo cuyas relaciones son reguladas por la institución de que se trate. En instituciones como las mencionadas, los atributos, el contenido prescriptivo, y las condiciones de aplicación de la institución habitualmente son suficientemente claros, tan claros como las consecuencias previsibles de comportarse de otro modo y la identidad de la persona que se encargará de que esas consecuencias acontezcan. ¿Pero cuánta la claridad es suficiente y quién dice si es suficiente? La claridad de los enunciados institucionales es suficiente para coordinar la interacción entre los partícipes de esa relación. Recibir un *subsidio público* (X) cuenta como un *favor* (Y) en *ciertos segmentos del electorado de las nuevas democracias* (C). Esta es una institución informal. Para quienes participan de esta interacción, la institución puede estar suficientemente codificada.

El problema es que esta codificación es insuficiente para otros agentes; por ejemplo: otros ciudadanos de esas democracias o los científicos políticos que las estudian. El complejo sistema de reglas primarias y secundarias que sostiene esta relación no basta para que aceptemos que un subsidio cuenta como un favor. Para algunos de nosotros, por ejemplo, un subsidio no cuenta como un favor sino como el reconocimiento de un derecho.

Desde mi punto de vista, esta insuficiencia no es un problema de codificación sino la expresión de un conflicto entre codificaciones. Dos criterios para la determinación del valor institucional de una acción entran en conflicto. Ambos pueden estar suficientemente claros, el conflicto entre ellos consiste en que prescriben distintas cosas: quien recibe un favor tiene la obligación de devolverlo; el titular de un derecho no tiene obligación de reciprocidad. El

problema metodológico reside en determinar en qué medida este conflicto de codificaciones es relevante para analizar las interacciones reguladas por estas instituciones informales. Si en lugar de analistas de sistemas políticos de los que participamos fuéramos observadores de sociedades exóticas, este conflicto sería metodológicamente irrelevante. No lo es puesto que los partícipes en las relaciones clientelistas, quienes aplican discriminatoriamente la ley de un modo sistemático, quienes ignoran sistemáticamente algunas prescripciones constitucionales, *saben* que la aceptación de esas prácticas es limitada. En este contexto “aceptar” no implica necesariamente aprobación normativa, basta simplemente que haya disposición a reconocer la validez institucional de la acción, independientemente de la fuente de ese reconocimiento. En qué medida ese saber determina la estructura de esas interacciones es una cuestión que debe determinarse empíricamente. Puesto que estas interacciones tienen lugar en contextos de interacción más amplios me sorprendería encontrar que ese saber no tiene ninguna influencia. Dejando de lado la estimación de la magnitud de esa influencia, me interesa destacar que aunque las instituciones informales que preocupan a los analistas de las nuevas democracias pueden estar menos codificadas que otras instituciones, la identificación de los atributos distintivos de este tipo de instituciones requiere ir más allá del reconocimiento de la ambigüedad de sus reglas. Esta observación demanda que consideremos otros criterios de distinción entre instituciones formales e informales.

Formalidad como imposición externa o centralizada

La imposición a la que refiere el subtítulo intenta traducir el término inglés *enforcement*. Refiere a las actividades de supervisión de las acciones reguladas por una institución y a la aplicación de sanciones sobre las desviaciones respecto de las prescripciones institucionales. La estructura de los mecanismos de imposición, así definida, es fuente de otra de las distinciones usuales entre instituciones formales e informales. En una pieza reciente, Jack Knight (2002) expone de este modo lo que entiende como la distinción estándar entre instituciones formales e informales:

“Las instituciones formales son aquellas asociadas con mecanismos externos de imposición como la supervisión y la sanción a cargo de terceros, mientras que las instituciones informales generalmente están caracterizadas por la falta de sanciones

externas. Tanto las instituciones formales como las informales pueden ser caracterizadas por un conjunto de mecanismos de sanción informales que refuerzan el cumplimiento de las reglas”⁶

De acuerdo con este argumento la sanción de los comportamientos que se desvían de la regla es constitutiva de todas las instituciones.⁷ Lo que distingue a las instituciones formales es la concentración de la autoridad para monitorear la acción y aplicar sanciones en una “tercera parte.” A esto me refiero con “imposición *externa*.” Subyace a este argumento una metáfora espacial: hay un “adentro” y un “afuera” de la interacción regulada por instituciones; los actores están adentro y las “terceras partes” afuera. Una versión similar de este argumento describe a las instituciones informales como auto-impuestas (*self-enforcing*) en contraste implícito con instituciones que serían hetero-impuestas, es decir, sostenidas por algo que no es parte de la institución misma. La metáfora espacial es útil y frecuente pero es una metáfora. Los encargados de monitorear las acciones y aplicar sanciones no son “terceros” ni están “fuera” de la interacción reglada por la institución. La metáfora captura las consecuencias de la autorización que respalda a las personas encargadas de monitorear y aplicar sanciones.

La autorización aspira a dejar a las autoridades “fuera” de las represalias que podrían tomar los participantes directos en el juego; pero esta aspiración nunca se realiza por completo. Como saben los jugadores y sufren los hinchas de fútbol “el árbitro también juega.” Esta observación aconseja tomar en cuenta que el árbitro no siempre va a cobrar bien cuando se elabora la estrategia para un partido. Cobrar bien quiere decir obtener toda la información necesaria para juzgar una jugada, resistir las protestas de los jugadores y la presión de las hinchadas, e interpretar adecuadamente el reglamento. Por supuesto, los contrarios juegan más que el árbitro. En general, el error en los fallos del árbitro es un determinante marginal en el

⁶ El original dice: “Formal institutions are those associated with external enforcement mechanisms like third-party enforcers, while informal institutions are generally characterized by lack of external sanctions. Both formal and informal institutions may be characterized by an array of informal sanctioning mechanisms that reinforce compliance” (Knight 2002, 2), mi traducción.

⁷ No todos los autores comparten este punto de vista. Dos de los tres tipos de instituciones que reconocen Crawford y Ostrom (1995, las instituciones como estrategias de equilibrio y las instituciones como normas) carecen de mecanismos de sanción. En otro contexto, autores como Diermeier y Krehbiel (2003) proponen considerar a la diferencia entre las instituciones y otras regularidades del comportamiento como una distinción metodológica y no ontológica. Es decir que basta que un comportamiento regular sea considerado como una restricción por los participantes en una interacción estratégica, independientemente de la fuente de esa regularidad, para que este comportamiento pueda ser descrito como institución. En suma, no existe consenso en la literatura acerca de si la existencia de sanciones es constitutiva de las instituciones.

resultado de los partidos. Por eso tiene sentido considerar al árbitro como “tercero” ubicado “fuera” del partido. Por este mismo motivo también tiene sentido distinguir entre instituciones de imposición externa e instituciones de imposición interna o *self-enforcing*. Pero esta distinción contiene un juicio respecto de la relevancia de incluir en el análisis institucional las decisiones de los encargados de monitorear y sancionar las acciones. Este juicio es válido cuando el sistema de autorización es fuerte, cuando las reglas de juego reducen los costos de monitoreo y sanción. Por ejemplo, el reglamento de fútbol sanciona a los jugadores que simulan (lo cual dificulta al árbitro la obtención de información acerca de la jugada) o a los que insultan al árbitro, del mismo modo que las leyes castigan la provisión de información falsa a los jueces y procuran darles estabilidad en sus cargos. Estas son medidas de refuerzo del sistema de autorización y nos permiten suponer que, en el caso típico, los “árbitros” van a “cobrar bien.” Uno de los problemas para la conceptualización de las instituciones informales es separar a las instituciones sin árbitro de aquellas en las que el árbitro no cobra bien con mucha frecuencia. Si siguiéramos la recomendación de Knight deberíamos considerar como informales solamente a las instituciones sin árbitro. Las instituciones informales que predominan en las nuevas democracias, ¿son instituciones sin árbitro?

Antes de responder la pregunta propongo considerar una distinción semejante a la analizada anteriormente. Esta contrasta a las instituciones de imposición *centralizada* con las instituciones de imposición *descentralizada*. La diferencia de este uso respecto del anterior es que se abandona la referencia metafórica al “interior” o el “exterior” de la institución. Pero el significado de ambas es muy semejante: la idea de imposición centralizada subraya que la tarea de monitoreo y sanción está a cargo solamente de las personas autorizadas para ello; la de imposición descentralizada denota que no existe tal autorización.

La atribución de la autoridad para monitorear y sancionar acciones a un “centro” o un “tercero-externo” es uno de los mecanismos de codificación mencionados más arriba. También coincide con lo que Hart denomina *reglas secundarias*. La consideración particular de este tipo de codificación acerca la presente discusión al lenguaje característico del institucionalismo racionalista (Hall y Taylor 1996) que predomina en buena parte de la literatura y nos aproxima a la identificación de las características distintivas de las instituciones informales que nos ocupan. Efectivamente, en las instituciones habitualmente consideradas

como formales el monitoreo y la sanción están a cargo de personas especialmente autorizadas y protegidas por reglas y normas que refuerzan su autoridad. Estas son instituciones con árbitros que usualmente cobran bien. Muchas instituciones que habitualmente se consideran informales carecen de este sistema de autorización. Tal es el caso de la amistad, al cual nos referimos previamente. En la amistad, como en muchas otras relaciones personales institucionalizadas, no hay árbitro. Instituciones como el clientelismo, el racismo o el sexismo suelen estar apoyadas en hábitos y prejuicios que motivan comportamientos que refuerzan el patrón institucional (los vecinos miran mal a quien no retribuye los favores, los racistas miran mal a quien no discrimina, etc.). Algunos enfoques destacan el papel de estos hábitos y comportamientos de refuerzo en la reproducción de este tipo de instituciones informales. Desde mi punto de vista la ausencia de un sistema de autorización no implica que en ninguna institución informal haya “terceros-externos” autorizados o que la autoridad para monitorear y sancionar esté “descentralizada” en todas ellas. Considero entonces que destacar su carácter relativamente descentralizado o *self-enforcing* es un modo insuficiente y muchas veces erróneo de caracterizar al tipo de instituciones informales al que me estoy refiriendo.

En otras palabras, creo que puede ser productivo considerar a las instituciones informales distintivas de las nuevas democracias como instituciones con árbitros, pero árbitros que cobran de acuerdo con otras reglas. Esta es una conjetura cuya productividad sólo puede determinarse en estudios empíricos particulares. Como se observa repetidamente en la literatura, el estudio de las instituciones informales presenta dificultades para identificar a las reglas, los jugadores, el árbitro y las sanciones. Si la conjetura es correcta, aunque sea difícil, es necesario buscarlos. La dificultad se acentúa cuando quienes participan de las interacciones que nos interesa analizar son “los” árbitros: los jueces, los legisladores, los funcionarios del ejecutivo, las fuerzas de seguridad. La *otra institucionalización* a la que hace referencia el trabajo seminal de O’Donnell destaca que un sistema de autorización puede coexistir con distintos sistemas de ejercicio de la autoridad. Más adelante expondré un tercer modo de distinguir entre instituciones formales e informales que concibe a éstas últimas precisamente como juegos con árbitros que cobran de acuerdo con otras reglas. Antes me interesa explorar brevemente en qué sentido esas reglas son *otras*.

La prioridad de la formalidad

En las discusiones acerca de las nuevas democracias, cuando hablamos de instituciones informales, estamos pensando en la formalidad. En esas discusiones las instituciones formales tienen una prioridad lógica y ontológica. Con esto quiero decir que, en esas discusiones: a) las instituciones informales no pueden definirse (ni pensarse) sin referir a instituciones formales; y b) las instituciones informales *ocurren* en relación con o, más generalmente, en violación de, instituciones formales. Esta prioridad de la formalidad tiene, además, un peso normativo que conviene hacer explícito.

La prioridad ontológica y lógica de las instituciones formales ocurre solo en relación con ciertas instituciones informales. Por ejemplo, he propuesto considerar a la amistad como una institución informal. Para definir a la amistad no hace falta hacer referencia a ninguna institución formal. Las amistades, como fenómenos empíricos, tampoco ocurren en relación con ninguna institución formal. En este sentido, la amistad es independiente lógica y ontológicamente.

Otras relaciones personales se rigen de acuerdo con una institucionalidad informal sobre la que se “superpone” una institucionalidad formal. Aquí la institucionalidad informal no es independiente pero es prioritaria. Este es, por ejemplo, el caso de las relaciones conyugales. Las relaciones entre los cónyuges funcionan de acuerdo con reglas informales que son relativamente independientes del derecho de familia y las leyes de matrimonio. Es posible que las reglas informales del matrimonio expresen, al menos en parte, alguna interpretación de los cónyuges acerca de la legislación de familia y que esta interpretación se transmita en los procesos de socialización. Lo que quiero destacar es que, en este caso, la institucionalidad formal, la legislación, no es primera sino que regula un sistema de relaciones que se constituye previamente y con independencia de ella.⁸ Esta prioridad es tanto lógica como ontológica. Para definir al matrimonio tenemos que referir primero al vínculo informal. Para que el matrimonio ocurra tiene que establecerse primero un vínculo informal.

⁸ Esto vale tanto para el caso en que consideremos al matrimonio como basado en una promesa de amor entre los cónyuges como si lo consideramos un contrato de intercambio entre familias. Tanto el vínculo amoroso como el interés en intercambiar son condición de la formalización matrimonial.

En cambio, en las instituciones políticas informales que estamos considerando, la formalidad es primera tanto lógica como ontológicamente. Reconocemos al clientelismo, al uso político del empleo público, a la discriminación en la aplicación de la ley, primeramente, en tanto que violaciones de la institucionalidad formal vigente y estas violaciones, si ocurren sistemáticamente, se constituyen como, son, una especie de institucionalidad segunda o para-institucionalidad. Es decir, cuando hablamos de instituciones informales hablamos de *informalidad* en un sentido especialmente ajustado a la denominación. Cuando hablamos de estas instituciones informales destacamos una divergencia entre las reglas de acuerdo con las que los árbitros deberían cobrar y las reglas de acuerdo con las que los árbitros efectivamente cobran. Esta divergencia dificulta no solamente el análisis empírico sino también el reconocimiento teórico de este tipo de instituciones.

El clientelismo, la discriminación y otras formas de particularismo, constituyen o bien violaciones de la legalidad vigente o bien desviaciones respecto de algunas normas que consideramos importantes. Su censurabilidad legal o normativa dificulta su definición positiva. Cuando hablamos de estas instituciones informales solemos empezar indicando que rechazamos sus reglas de validación. En este punto me gustaría apartarme del modo en que nosotros, los científicos sociales que estudiamos las nuevas democracias, solemos hablar de estas instituciones informales. Pienso que nuestro rechazo de las reglas de validación de estas instituciones informales es menos categórico que lo sugiere nuestro vocabulario. Quiero decir que, en ciertos contextos, aceptaríamos que un subsidio cuenta como un favor, que la contratación de un amigo para un cargo público expresa la necesidad de rodearse de colaboradores confiables, etc. Con esta observación no hago ni una profesión de fe populista ni una denuncia de una supuesta doble moral de los científicos sociales. Me interesa indicar, solamente, que puede ser productivo dudar de la prioridad lógica y ontológica que nuestro vocabulario le asigna a las instituciones formales. Invito, en otras palabras, a considerar que el conflicto entre modos de codificación que, de acuerdo con lo indicado más arriba, caracteriza a las instituciones informales que nos ocupan, es un conflicto entre fuerzas pares. La determinación de prioridades debería ser más una conclusión de nuestro análisis que un supuesto contenido en nuestro lenguaje.

Creo importante destacar que el abordaje propuesto no implica adoptar un compromiso metodológico en particular. Las observaciones anteriores podrían interpretarse como una exhortación a poner la atención en las tramas culturales, los libretos que informan la práctica y los significados de las instituciones políticas informales. Esta no es mi intención. El análisis de la convivencia conflictiva entre instituciones formales e informales puede ser abordado tanto con herramientas culturalistas como con herramientas racionalistas; puede ser objeto tanto de *descripción densa* como de modelización. Lo importante es que el estudio tome en cuenta que la interacción tiene lugar en contextos constituidos por reglas que, habitualmente, prescriben distintos comportamientos. El análisis de instituciones como la aplicación discriminatoria de la ley requiere entender cómo los actores responden frente a esa potencial contradicción.

Informalidad como extra-oficialidad

El examen de dos tratamientos recientes acerca de las instituciones informales inspiró buena parte de los argumentos expuestos en este trabajo. Uno de esos tratamientos (Helmke y Levitsky 2003, 11-12) define a las instituciones informales como “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas, e impuestas (*enforced*) fuera de los canales oficialmente sancionados,” luego de caracterizar a las instituciones formales como “abiertamente codificadas.” Esta definición se apoya en la cuidadosa elaboración conceptual de Daniel Brinks (2003a, 5). Brinks sostiene que “[...] un patrón de comportamiento [que] responde a una institución informal [...] debe ocurrir en respuesta a ciertas reglas primarias que son impuestas por agentes relevantes de control social [...] y estas reglas deben ser impuestas (*enforced*) aunque no hayan sido creadas usando los procedimientos prescritos en las reglas secundarias.” El “afuera” de los canales oficialmente sancionados así como el uso de procedimientos de creación distintos de los prescritos por las reglas secundarias oficiales coinciden con lo que más arriba he nombrado como “conflicto de codificación.” La referencia a los canales o procedimientos de creación oficiales en la definición de las instituciones informales ilustra la prioridad de la formalidad sobre la que acabo de llamar la atención.

Este modo de distinguir entre instituciones formales e informales tiene una importante ventaja respecto de los analizados hasta este momento. En estas definiciones las instituciones informales son instituciones con todas las letras: sus reglas tienen contenido prescriptivo, dan lugar a sanciones y la sanción está a cargo de agentes especialmente autorizados. En otras palabras, estas son instituciones codificadas y “externamente” o “centralmente” impuestas: instituciones con árbitro.⁹ La distinción que proponen Helmke y Levitsky y Brinks es la que representa más fielmente aquello a que nos referimos cuando hablamos de instituciones informales en el análisis de las nuevas democracias. Lo representa más fielmente porque captura la connotación de asimetría de capacidades de sanción que intuimos cuando observamos instituciones como, por ejemplo, el clientelismo político.

Apartándose de los abordajes más usuales, estas definiciones asumen desafíos teóricos más exigentes. Si las instituciones informales son instituciones con todas las letras, ¿qué las distingue entonces de las formales? La definición de Brinks es la más categórica a este respecto: las reglas primarias de las instituciones informales no son creadas de acuerdo con las reglas secundarias formales. Este reconocimiento inicial demanda una serie de precisiones adicionales. La primera de ellas es reemplazar la distinción negativa por otra positiva. Si las reglas primarias de las instituciones informales no son creadas de acuerdo con las reglas secundarias formales, ¿de acuerdo con qué son creadas?

Para responder con más detalle a esta pregunta es necesario referir a la discusión sobre las reglas secundarias que propone Hart (1997 / 1961) y Brinks adopta. Hart distingue tres tipos de reglas secundarias: reglas de *reconocimiento*, reglas de *cambio* y reglas de *adjudicación*. Las reglas de reconocimiento establecen cómo determinar si el contenido prescriptivo de una regla primaria debe ser monitoreado y sancionado por los agentes de control. Las reglas de cambio autorizan a ciertos agentes para crear nuevas reglas primarias que dan lugar a la intervención oficial. Finalmente, las reglas de adjudicación autorizan a

⁹ Valiosas recomendaciones metodológicas complementan esta ventaja conceptual. Helmke y Levitsky proponen una tipología para caracterizar la coexistencia de instituciones formales e informales así como una clasificación de fuentes y mecanismos del cambio institucional. Brinks, por su parte, ofrece en un trabajo posterior un protocolo para operacionalizar el análisis de interacciones sujetas a instituciones informales sintetizado en cinco preguntas clave (Brinks 2003b, 7-10).

ciertos agentes a determinar si un comportamiento particular es acorde con lo que prescriben las reglas oficiales y a castigar las eventuales desviaciones. La tesis de Brinks parece referir solamente a lo que Hart llama reglas de cambio: la constitución autoriza para cambiar o crear reglas primarias solamente a los legisladores en el Congreso, las reglas primarias de las instituciones informales se crean de acuerdo con otro sistema de autorización. Pero, realmente, las reglas primarias de las instituciones informales, ¿son creadas? Y si lo son, ¿la autoridad de los creadores deriva de un *sistema* de autorización?

Para explorar las respuestas posibles a estas preguntas tomo como ejemplo el análisis empírico en el que Brinks basa su argumentación. El estudio parte de la constatación de que, en las ciudades de Buenos Aires y San Pablo, los policías que matan a criminales con antecedentes violentos en acciones de servicio, aún cuando no actúen en defensa propia, no son condenados por los tribunales. En este caso, la regla primaria formal prohíbe a los policías matar. Las reglas secundarias formales de cambio autorizan a los constituyentes a sancionar la constitución, a los legisladores a sancionar los códigos penales y de procedimientos, y a los funcionarios del ejecutivo a reglamentar la actividad de la policía. Las reglas secundarias formales de adjudicación obligan a los fiscales y jueces a obtener información sobre los casos en que los policías matan durante el servicio y a castigarlos en caso en que no hayan actuado en legítima defensa. La regla primaria informal dispensa a los policías de la prohibición de matar en caso en que la víctima tenga antecedentes violentos. Las reglas secundarias informales son más difíciles de especificar. ¿Quién y cómo dispone que el homicidio de una persona con antecedentes violentos a manos de un policía no cuenta como un asesinato? ¿Quién se encarga de monitorear el cumplimiento de esta regla y de aplicar sanciones para los que se desvían de ella? ¿Estos agentes informales de imposición, están *autorizados*? Podríamos proponer que la *creación* de esta regla informal es parte de un acuerdo tácito entre policías, fiscales y jueces. En el mismo sentido podría suponerse que el monitoreo y la imposición de sanciones de acuerdo con esta regla es parte de un sistema de control mutuo entre policías, por un lado, y fiscales y jueces, por el otro: el que se sale del pacto de omisión es castigado. No estoy seguro de que esta sea la interpretación más correcta de las reglas secundarias informales que valen para el caso que analiza Brinks, pero me parece verosímil. Si este es el caso, tenemos creación de reglas

primarias como resultado de entendimiento compartido e imposición como resultado de imposición descentralizada; es decir: informalidad, en los sentidos más usuales, pero un nivel más arriba, en el de las reglas secundarias. Esta expresión de las reglas secundarias informales no constituye un sistema de autorización alternativo sino la neutralización del sistema de autorización formal. Lo que reemplaza a este sistema de autorización no es otro sistema sino un equilibrio entre las estrategias de quienes deberían ser controlados (los policías) y quienes deberían controlar (los fiscales, los jueces y otros policías). Las estrategias de los participantes en esta interacción no tienen otra restricción que las estrategias de los otros participantes.

Recordemos que considerar a una institución como una institución “con árbitro,” con “tercero-externo” o con “imposición centralizada” implica un juicio, una renuncia a problematizar la existencia del árbitro y su comportamiento. Este juicio se justifica cuando hay un agente claramente identificado y autorizado para monitorear y sancionar comportamientos y cuando se estima que los costos de monitoreo y sanción son bajos. El problema de considerar a las instituciones informales como instituciones con todas las letras radica en que la justificación de este juicio es limitada: vale solamente para los sujetos inmediatamente implicados en la interacción. Creo que esto no es suficiente. Estos sujetos no son los únicos sujetos relevantes. También es relevante el juicio de los observadores “externos,” por ejemplo, el resto de los ciudadanos u otras agencias del estado. De allí que el tipo de instituciones informales que nos preocupa esté habitualmente protegido por el secreto o el sostenimiento de fuertes asimetrías de información. Lo que ocurre fuera de los canales oficiales ocurre también fuera de la vista del público.

Estos comentarios no comportan una invitación a abandonar este modo de distinguir entre instituciones formales e informales. Señalan el compromiso teórico y metodológico que asumimos al hablar de instituciones informales de este modo. El estudio de las interacciones sujetas a instituciones formales puede considerar el reglamento y el comportamiento del árbitro como datos y dedicarse a especificar los órdenes de preferencia, la información, los recursos, las estrategias, las creencias o las prácticas de los actores y los resultados de todas ellas. Para el caso de las instituciones informales la tarea es más

complicada. Hace falta especificar con claridad la regla primaria así como identificar los agentes de imposición así como los factores y mecanismos que determinan su comportamiento. Estos determinantes deben incluir el juicio posible de agentes que, aunque típicamente observadores externos, son siempre participantes potenciales de la interacción.

Conclusiones

Esta discusión parte de un supuesto: que tiene sentido hablar de las instituciones informales. He tratado de aclarar de qué hablamos cuando hablamos de las instituciones informales de distintos modos.

Alguien podría objetar que este no es la forma más productiva de referir los fenómenos que tenemos en mente cuando usamos esta expresión. Desde un punto de vista racionalista podría observarse, por ejemplo, que lo que en el contexto de las discusiones sobre las nuevas democracias llamamos instituciones informales consiste, finalmente, en un problema particular de información asimétrica y *enforcement* incierto. Que la estimación de los costos de monitorear y sancionar comportamientos sea más difícil en estos casos que en otros no amerita que establezcamos una distinción categórica. La etiqueta no agrega mucha información. Desde un punto de vista culturalista la distinción entre instituciones formales e informales indicaría más la impericia descriptiva del observador, su incapacidad para inferir cuál es el libreto que efectivamente están interpretando los actores, que una anomalía en el fenómeno observado. Frente a estas objeciones no tengo más respuesta que el mero hecho de que hablamos, mucho, de instituciones informales. La repetición sugiere, aunque no prueba, que la expresión intenta denotar un área de experiencias relevante. Que la expresión sea una guía eficaz para producir conocimiento acerca de esas experiencias es algo que le toca demostrar a los estudios empíricos que la utilizan.

En el curso de esta discusión he rozado la superficie de problemas clásicos de la teoría política y social. La exposición sobre la *codificación* puede leerse como una versión sobre el tema clásico de la diferencia entre órdenes personales y órdenes impersonales, entre

gobiernos de hombres y gobiernos de leyes. Codificar es un esfuerzo por despersonalizar y objetivar. Los comentarios acerca de la centralización o descentralización en la imposición de órdenes evocan, remotamente, a las discusiones sobre la génesis y el mantenimiento de la autoridad del estado. Creo que la dificultad para definir a las instituciones informales deriva, en parte, de la magnitud de los problemas a los que remiten. Adicionalmente, en los vocabularios sobre las instituciones informales se cruzan distintos abordajes metodológicos. Puesto que son instituciones, reglas que estructuran la interacción, se prestan a ser analizadas con las herramientas del institucionalismo de inspiración racionalista. Puesto que son *informales* parecen reclamar un abordaje interpretativo que ponga el acento más en las representaciones que en los cálculos de los actores. El terreno de esta discusión es así de extenso y movedizo.

Cada uno de los modos de distinguir entre instituciones formales e informales que he discutido tiene una justificación y está asociado con una serie de compromisos teóricos. Si se las distingue de acuerdo con su grado de codificación, debe precisarse qué tan completo es el código y respecto de qué grupo puede definirse como general. Para el caso de las instituciones informales así definidas, debe indicarse cuál es el mínimo de codificación que hace que la institución sea tal y no mera regularidad de comportamiento.

La distinción que considera la exterioridad o la concentración en la imposición debe justificar, en el caso de las instituciones formales, por qué puede asumirse que el *enforcement* es centralizado y relativamente eficaz y, en el de las informales, cómo funciona exactamente el mecanismo descentralizado de monitoreo y sanción.

Finalmente, la distinción que pone el acento en el carácter oficial de los mecanismos de creación de reglas institucionales debe precisar, en el caso de las instituciones informales, cuáles son las fuentes del mecanismo de autorización alternativo al previsto por la institución formal.

Desde el punto de vista conceptual, estos tres criterios de distinción no son estrictamente independientes. Cada uno de ellos podría ser definido a partir de uno de los

otros. Sin embargo proponen distintas caracterizaciones y proyectan distintas imágenes acerca de las instituciones y su relativa formalidad. Desde el punto de vista de la discusión acerca de la naturaleza de las nuevas democracias, no son equivalentes. El tercero es el que expresa más fielmente los significados que circulan en esta discusión. Es también el que ha resultado de un esfuerzo de definición más sistemático. Entre otras cosas me ha interesado destacar la significación de este esfuerzo y algunos posibles pasos siguientes.

Referencias

Brinks, Daniel M. 2003a. Informal institutions and the rule of law: the judicial response to state killings in Buenos Aires and Sao Paulo in the 1990s. *Comparative Politics*. (October), 1-19.

2003b. Courts, norms and laws: competing rules and legal rights in Salvador, Sao Paulo and Buenos Aires. Trabajo presentado en la conferencia *Informal institutions and politics in Latin America* Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 24-25 de Abril,

Crawford, Sue E.S. y Elinor Ostrom. 1995. A grammar of institutions. *American Political Science Review* 89 (3), 582-600.

Diermeier, Daniel and Keith Krehbiel. 2003. Institutionalism as a methodology. *Journal of Theoretical Politics* 15 (2), 123-144.

Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political science and the three new institutionalisms." Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Discussion Paper: 96/6.

Hart, H.L.A. 1997/1961. *The concept of law*. Oxford: Oxford University Press.

Johnson, James. 2002. Opening questions. Trabajo presentado en la conferencia *Informal institutions and politics in the developing world*, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 5-6 de Abril.

Knight, Jack. 2002. Informal institutions and the microfoundations of politics. Trabajo presentado en la conferencia *Informal institutions and politics in the developing world*, Weatherhead Center For International Affairs, Harvard University, 5-6 de Abril.

O'Donnell, Guillermo. 1996a. Illusions about consolidation. *Journal of Democracy*, 7(2), 34-51.

1996b. Otra institucionalización. *Agora* 5, 5-28. luego reimpresso en Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos : ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós: Buenos Aires, 1997.

Searle, John. 1995. *The construction of social reality*. New York: The Free Press.

Taylor, Charles. 1995. "To follow a rule." En Taylor, Charles, ed. *Philosophical arguments*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 165-180.