

Las coyunturas críticas y los límites del neo-institucionalismo histórico

Critical junctures and the limits of historical neo-institutionalism

Federico Traversa

Resumen

En los últimos cuarenta años, el renovado interés por el estudio de las instituciones ha abierto una oportunidad para considerar la importancia de las asimetrías de poder en la política. Sin embargo, el neo-institucionalismo histórico no aborda convincentemente este asunto y las herramientas heurísticas desarrolladas para comprender la dinámica institucional son parte del problema. Aquí se analiza el concepto de coyuntura crítica, utilizado para ilustrar etapas de grandes cambios institucionales. Las coyunturas críticas, tal como son concebidas, sobrestiman el rol de factores contingentes y subestiman al poder. Se proponen dos conceptos análogos, cambio acotado e institucionalización focal, a fin de ilustrar procesos donde las asimetrías de poder desempeñan un rol determinante en el desarrollo institucional.

Palabras clave

Cambio Institucional; Coyunturas Críticas; Poder Político; América Latina.

Abstract

In the last forty years, the renewed interest in the study of institutions has opened an opportunity to consider the importance of power asymmetries in politics. However, historical neo-institutionalism does not convincingly address this issue, and the heuristic tools developed to understand institutional dynamics are part of the problem. Here we analyze the concept of critical juncture, used to illustrate stages of major institutional changes. Critical junctures overestimate the role of contingent factors in institutional development, and underestimate that of power. Two analogous concepts, bounded change and focal institutionalization, are proposed in order to illustrate processes where power asymmetries play a determining role in institutional development.

Keywords

Institutional Change; Critical Junctures; Political Power; Latin America.

Introducción

Durante los últimos cuarenta años, todos los autores y corrientes neo-institucionalistas han remarcado que, para comprender el comportamiento político, es imprescindible prestar atención a las instituciones, en tanto reglas de juego que enmarcan y constriñen la acción política, o que incluso orientan o guían el comportamiento, en tanto brindan al individuo una lógica de lo que es apropiado en relación al entorno en que está situado (HALL y TAYLOR, 1996; IMMERGUT, 1998).

Según Przeworski (2004) existe además un segundo punto de acuerdo entre los neo-institucionalistas, y tiene que ver con que las instituciones son endógenas y es posible entender su origen y transformaciones. Estos dos presupuestos del programa neo-institucionalista (la importancia fundamental de las instituciones y la posibilidad de estudiar su dinámica) se articulan en realidad sobre una tensión que deja poco espacio al estudio del poder.

Si las instituciones importan como un factor independiente de otras dimensiones de la vida social, entonces ¿qué relación pueden tener con el poder? El espacio obvio donde el poder podría ingresar es en el estudio del cambio institucional: las instituciones podrían ser diseñadas por los agentes más poderosos con objetivos distributivos. Sin embargo, aceptar esto último sería también conceder que el diseño de las instituciones depende sustancialmente de las asimetrías poder, y eso terminaría por relativizar el primer supuesto en torno a la importancia última de las instituciones.

Esta tensión es especialmente relevante para la llamada corriente neo-institucionalista histórica (THELEN, 1999). A diferencia de otras corrientes¹, los neo-institucionalistas históricos destacan que los arreglos institucionales siempre tienen consecuencias distributivas y que, en términos relativos, algunos grupos se ven beneficiados y otros perjudicados por los resultados de la interacción social bajo cualquier marco institucional determinado (HALL y TAYLOR, 1996). Esta advertencia de los neo-institucionalistas históricos en torno a las consecuencias distributivas en los diseños institucionales permitiría articular el estudio de las

¹ Muchos neo-institucionalistas no parecen percibir las consecuencias distributivas de las instituciones. En su lugar destacan a las instituciones como diseños que cumplen una función positiva para un colectivo (MOE, 2005; KNIGHT, 1992) en tanto solucionan dilemas de acción colectiva, permiten llegar a acuerdos, o evitan ciclos de inestabilidad e incertidumbre (NORTH y WEINGAST, 1989; WEINGAST y MARSHALL, 1988).

instituciones y el del poder². Los seres humanos podrían ejercer el poder a través de diseños institucionales que los beneficien en términos distributivos.

Sin embargo, los neo-institucionalistas históricos destacan insistentemente la importancia de los grupos y de las asimetrías de poder en la política, salvo justamente para lo que tiene que ver con la dinámica de las propias instituciones. En torno a este asunto, los neo-institucionalistas históricos adoptaron una teoría donde los grandes cambios institucionales se producen y son adoptados en tiempos denominados *coyunturas críticas*. Las *coyunturas críticas* son los períodos en que las instituciones cambian aceleradamente, y por definición, en ellas las asimetrías de poder y los factores estructurales no son determinantes para la evolución de las instituciones (PIERSON, 2000a).

Como señala Capoccia (2016)³, el concepto de coyuntura crítica refiere a períodos de incertidumbre, en los que decisiones puntuales de algunos agentes o pequeños eventos (cuya influencia es insignificante en tiempos normales) resultan causalmente decisivos para la selección de un camino de desarrollo institucional por encima de otros posibles caminos (KRASNER 1984). Por lo tanto, en estos períodos se adoptará una nueva institución, pero no pueden preverse sus características, ya que el resultado final depende de pequeños hechos contingentes, imposibles de predecir *ex-ante* y que no se relacionan con luchas distributivas o de poder (CAPOCCIA y KELEMEN, 2007).

Solo luego de finalizada la coyuntura crítica, la nueva institución comienza a asentarse, los actores políticos ajustan su comportamiento y expectativas al nuevo marco institucional y este parece auto-reforzarse, exhibe rendimientos crecientes y adquiere estabilidad. El modelo completo de cambio institucional de los neo-institucionalistas históricos (esto es las coyunturas críticas sumadas al posterior período de auto-reforzamiento institucional) es conocido como dependencia de trayectoria (*path dependence*). Se trata de un proceso estocástico (DAVID, 2007) en tanto el resultado final es imprevisible dadas las condiciones estructurales iniciales del sistema.

Como explica Mahoney (2000), la dependencia de trayectoria tiene tres características fundamentales: (1) sólo los eventos más tempranos de la secuencia de cambio importan, (2) estos eventos son contingentes, y (3) los eventos tardíos son

² Si las instituciones son neutrales y solamente producen beneficios colectivos, es difícil encontrar alguna relación entre ellas y el ejercicio asimétrico del poder.

³ Es por demás significativo que esta definición aparezca en el *Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (FIORETOS, FALLETI e SHEINGATE, 2016), que ha reunido a los autores más influyentes y reconocidos de esta corriente.

inerciales. En conjunto, esto determina que identificar las coyunturas críticas sea muy trascendente, porque se trata de “los bloques fundamentales de construcción del institucionalismo histórico” (CAPOCCIA y KELEMEN, 2007, p. 341). Es en ellas donde se define el rumbo de las instituciones y eso no depende de las asimetrías de poder o de las condiciones estructurales antecedentes.

Parece curioso que los neo-institucionalistas históricos afirmen por un lado que las instituciones si tienen implicancias distributivas, y que por otro estas implicancias no sean definitorias para el origen y cambio de las propias instituciones durante las llamadas coyunturas críticas. A punto tal existe una potencial contradicción, que una reconocida institucionalista histórica como Thelen (1999, p. 385) señala que el problema de la dependencia de trayectoria es que se trata de un enfoque que puede ser al mismo tiempo (a) “demasiado contingente en las coyunturas críticas” y (b) “demasiado determinístico durante el período de estabilidad” institucional y rendimientos crecientes.

A partir de estas tensiones teóricas, los neo-institucionalistas históricos han comenzado a discutir desde hace algunos años la dependencia de trayectoria. Sin embargo, las críticas se han concentrado en los períodos de estabilidad institucional (b)⁴ mientras que las coyunturas críticas (a) han recibido una atención más bien marginal que no aborda adecuadamente las asimetrías de poder (SLATER y SIMMONS, 2010; SOIFER, 2012). Son las coyunturas críticas que brindan un gran peso al azar y a lo contingente en los procesos de cambio institucional acelerado. Es aquí donde no se han elaborado conceptos alternativos, que abran espacio a una concepción de procesos de cambio institucional acelerados donde el poder sea un factor definitorio para la forma y evolución de las instituciones.

Hasta el momento con referencia a las coyunturas críticas, los autores de la corriente solo han comenzado a debatir si el concepto debería incorporar en sí mismo mayores elementos de determinismo estructural, una propuesta poco clara que produciría mayor confusión (COLLIER et al., 2017)⁵. El concepto de coyuntura crítica

⁴ El neo-institucionalismo histórico discute el rol del poder en los períodos de estabilidad institucional, a través de nuevas teorías y conceptos sobre cambios institucionales graduales (MAHONEY y THELEN, 2010). Pero no ha hecho lo mismo con relación a los cambios institucionales acelerados, donde el concepto de coyuntura crítica privilegia el rol de la contingencia.

⁵ Redefinir las coyunturas críticas para incluir la posibilidad de un mayor determinismo solo produciría mayor confusión, luego de que ya fueran definidas recurrentemente como procesos altamente contingentes.

ya ha sido precisamente formulado como un período de alta contingencia y baja influencia de factores estructurales y de poder (DAVID, 2007), incluso mediante el uso de detalladas analogías matemáticas, como lo hace Pierson (2000a).

Las coyunturas críticas son el único concepto disponible para el análisis de los cambios institucionales acelerados en el neo-institucionalismo histórico, y a pesar de toda la importancia que brindan a lo contingente por encima del poder, el concepto es usado recurrentemente para estudiar la evolución institucional en regiones de grandes asimetrías de poder como América Latina (MAHONEY, 2001; ROBERTS, 2013). Se registra entonces el problema del “martillo de oro” o “ley de la herramienta”⁶ (KAPLAN, 1964): se apela a la coyuntura crítica para analizar procesos que no se ajustan a sus características, debido a que es la única herramienta disponible o la más conocida para el análisis de los procesos acelerados de cambio institucional.

Para cubrir este vacío, correspondería teorizar en torno a procesos de cambio institucional acelerados donde el rol determinante correspondiera a los factores estructurales y a las asimetrías de poder, mientras que la incidencia de lo contingente sea secundaria. El objetivo de este trabajo es justamente efectuar este ejercicio teórico de conceptualizar nuevas formas de cambio institucional acelerado, en las que las asimetrías de poder y la búsqueda de ventajas distributivas sean definitorias para la evolución institucional.

En la próxima sección de este trabajo, se repasa el concepto de coyuntura crítica, luego de ella se proponen dos modelos alternativos de cambio institucional acelerado. A fin de ilustrar estos procesos se utilizan ejemplos concretos de la política de América Latina (AL), ya que en nuestra región las instituciones han estado sujetas siempre a una fuerte determinación estructural y del poder, que no ha sido, ni puede ser convenientemente abordada desde el concepto de coyuntura crítica.

Así, en la tercera sección del trabajo se propone el concepto de cambio focal, como un tipo ideal de cambio institucional diametralmente opuesto al de la coyuntura crítica. En los procesos de institucionalización focal se percibe una gran asimetría de poder entre distintos intereses que pugnan por influir en la evolución de una institución. Como resultado de esta asimetría, el interés más poderoso prevalece y da forma a la institución, en un proceso que, si es analizado en contraposición a las coyunturas críticas, está altamente determinado en su evolución y tiende a la

⁶ Kaplan (1964) llamó la atención sobre la importancia de seleccionar los métodos más adecuados. Porque una herramienta esté a mano o uno haya sido entrenado en su uso no necesariamente es la adecuada para el problema que se enfrenta

convergencia de distintos casos de análisis que transiten por un período similar de institucionalización focal.

En la cuarta sección, se propone el concepto de institucionalización acotada, como un tipo de cambio institucional acelerado que se encuentra en un punto intermedio entre la coyuntura crítica y la institucionalización focal. Si se estudian procesos de institucionalización acotada en varias unidades de análisis, se encontrará cierta variabilidad en sus desarrollos, que obedece a que en algunas unidades los recursos de poder entre los grupos que buscan influir sobre la evolución de la institución pueden estar relativamente equilibrados. La agencia y lo contingente pueden producir algunas divergencias e indeterminación no sustantiva en la evolución de las instituciones, pero las características fundamentales de la evolución institucional permanecen previsibles y responden en buena medida a los intereses de los grupos más poderosos.

Coyunturas críticas

Frente al desafío que plantea el estudio de la dinámica institucional, los llamados *institucionalistas históricos* han dado una respuesta diferente a otras corrientes neo-institucionalistas, que además le confiere un particular atractivo a su enfoque (MAHONEY y THELEN 2010). Su perspectiva sobre la dinámica institucional, conocida como dependencia de trayectoria (DT) supone dos grandes momentos; el primero, denominado *coyuntura crítica*, es donde las instituciones se originan y está caracterizado por una gran incertidumbre en la que varios cursos de acción institucional son posibles.

Luego, una vez que una institución es adoptada, esta comienza a transitar etapas de creciente estabilidad y auto-reforzamiento. La contingencia y lo impredecible de las coyunturas críticas hace que las instituciones no puedan ser objeto de un plan deliberado donde los intereses más poderosos busquen ventajas distributivas a partir del diseño institucional. Esto le confiere gran atractivo al enfoque, pues tal vez existe una resistencia entre los protagonistas del giro neo-institucionalista a ver las instituciones reducidas a meros epifenómenos de otras dimensiones de la vida social (CAPOCCIA, 2016).

Durante la coyuntura crítica, ninguna variable estructural o de larga duración consigue entonces explicar sustantivamente la formación de la institución y sus principales características. Tal vez este es un fuerte motivo para que los neo-institucionalistas históricos hayan adoptado el modelo de dependencia de trayectoria

para estudiar los cambios institucionales. En apariencia podría conciliar los dos objetivos del programa neo-institucionalista: permite analizar y endogeneizar la dinámica institucional, al tiempo que asegura que las instituciones mantengan su interés más allá de cualquier otra dimensión de la vida social.

Llegados a este punto conviene preguntarse si estas premisas del neo-institucionalismo histórico sobre el cambio institucional constituyen una verdadera teoría de los cambios institucionales. El problema es que una teoría sobre un fenómeno debe ser general⁵, de lo contrario, si se trata solo de una explicación parcial, constituye a lo sumo de un “mecanismo causal”. Y cuando tratamos con mecanismos causales, lo prudente es recalcar este carácter parcial y sugerir ámbitos de (in)aplicabilidad. De lo contrario este mecanismo puede elevarse inadvertidamente al *status* de teoría, con lo que el uso de esta única herramienta disponible se vuelve tan frecuente como indiscriminado.

Si los difusores de la DT no alentaron abiertamente la percepción de que el enfoque constituía una teoría general de la dinámica institucional, al menos no supieron dejar en claro cuáles eran sus falencias y espacios de inaplicabilidad. Con frecuencia se ha insistido en la importancia de la DT para el análisis social (MAHONEY, 2001), se ha afirmado que es aplicable a las áreas substantivas de la vida política y que es cada vez más común que los científicos sociales consideren que los procesos políticos dependen de la trayectoria (PIERSON, 2000a, 2000b).

Incluso se ha afirmado a secas que las instituciones se originan o cambian en coyunturas críticas donde predomina la contingencia y se relajan los determinantes estructurales (MAHONEY, 2000; CAPPOCCIA y KELEMEN, 2007). Con este panorama, no son pocos los estudios que, frente a todo cambio institucional, intentan probar que tal o cual momento se trató de una coyuntura crítica. Este tipo de prácticas se ha extendido al punto que entre los propios defensores de la DT se produce un intenso debate respecto al uso (in)adecuado del enfoque y particularmente del concepto de coyuntura crítica (ROBERTS, 2014; COLLIER y CHAMBERS-JU, 2012; BOAS, 2017).

El principal problema reside en que además el modelo de dependencia de trayectoria deja de lado otras posibles explicaciones de la dinámica institucional. Pensar los cambios institucionales acelerados como producto de coyunturas críticas, lleva a descartar la influencia de aquellos factores estructurales que afectan a la distribución de recursos de poder y constriñen el poder de agencia de los individuos y los grupos. En el seno del neo-institucionalismo histórico se ha producido entonces un debate que

veladamente se relaciona con el rol del poder y la importancia de las instituciones. Sin embargo, no ha afectado tanto al concepto de coyuntura crítica.

Autoras como Thelen se han concentrado en destacar cómo los períodos de rendimiento creciente de las instituciones no son tan estables y como existen formas de cambio gradual (THELEN, 2004; MAHONEY y THELEN, 2010). Al mismo tiempo, otros neo-institucionalistas históricos (CAPOCCIA, 2016) han salido al cruce con el argumento previsible de que, si las instituciones cambian gradualmente y no son estables, entonces perderían primacía e importancia. En cualquier caso, las coyunturas críticas no han sido todavía objeto de un análisis que proponga modelos y conceptos alternativos de cambio institucional acelerado.

Para los neo-institucionalistas históricos, dados los rendimientos crecientes que tendrían las instituciones, solo en contextos de crisis y alta contingencia son posibles grandes cambios institucionales (PIERSON, 2000a; GORGES, 2001). Las *coyunturas críticas* se caracterizan por la relajación de las influencias estructurales (económicas, culturales, ideológicas) sobre la vida política e institucional, esto expande el rango de opciones para la acción política y hace que la contingencia sea la característica sobresaliente (CAPPOCCIA y KELEMEN, 2007).

La importancia de la contingencia y su tensión con los factores estructurales puede apreciarse en el análisis de Collier y Collier (2002), para quienes las coyunturas críticas son períodos de cambio significativo, que típicamente ocurren de distinta forma en diferentes países, produciendo así diferentes legados. Las coyunturas críticas se oponen como mecanismo explicativo a las características o legados estructurales de cada caso de estudio, que ellos denominan causas constantes.

Las causas constantes son estables y operan año tras año de la misma forma, por lo tanto, no pueden ser los desencadenantes de los grandes cambios institucionales. Estos cambios se producen en las coyunturas críticas producto de la conjunción compleja de pequeños eventos contingentes no previstos por la teoría. Esta es en alguna medida la definición de lo contingente, se trata de factores que no están contemplados cómo antecedentes relevantes y que en principio podrían suceder o no, sin relación con los antecedentes o causas constantes.

Por eso la DT como modelo de cambio institucional suele ser entendida como un proceso estocástico (DAVID, 2007). En un proceso estocástico la naturaleza del resultado final es imprevisible de antemano a partir de las condiciones iniciales del sistema. Como se aprecia, si la DT es concebida como un proceso estocástico es porque en ella prevalecen importantes grados de incertidumbre respecto a la evolución de las

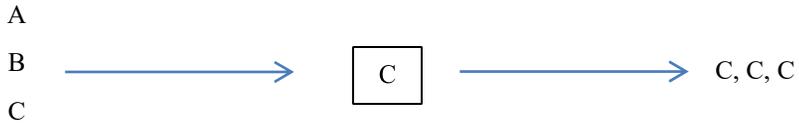
instituciones, y esto se debe fundamentalmente al importante grado de contingencia y fluidez que caracteriza a las coyunturas críticas.

Ningún factor estructural o exógeno permite prever que sucederá en una coyuntura crítica. Por el contrario, en estos períodos pequeños eventos imposibles de prever de antemano conducen la evolución de las instituciones por caminos que tampoco se podían prever en modo alguno. Podría tratarse de sucesos azarosos o accidentales, pero sobre todo se trata de decisiones tomadas por agentes influyentes (políticos, altos burócratas y técnicos, empresarios, jueces) que pueden conducir los resultados institucionales por distintos caminos imprevisibles al iniciarse la coyuntura crítica (CAPOCCIA y KELEMEN, 2007).

En tal sentido, en las coyunturas críticas, el poder de agencia prevalece, en un entorno fluido donde individuos y grupos influyentes no son meros espectadores sino actores estratégicos con capacidad de cambiar el rumbo de las instituciones de forma inesperada e imprevisible para la teoría (STEINMO y THELEN, 1992). También Mahoney (2000) señala que la selección de las instituciones en las coyunturas críticas está marcada por la contingencia, esto es, la imposibilidad de la teoría existente para predecir o explicar, ya sea determinísticamente o probabilísticamente, la ocurrencia de un resultado específico.

El proceso se ilustra en el Esquema 1. Dadas las condiciones imperantes en el tiempo 1, varias opciones (A, B y C) son posibles. Las teorías de causas constantes no consiguen explicar qué alternativa se adoptará. Es en el tiempo 2 (la coyuntura crítica) cuando pequeños eventos accidentales o las decisiones imprevisibles de algunos agentes, desencadenan que una de las tres opciones se adopte – en este caso sea la opción C (MAHONEY, 2000; PIERSON, 2000b).

Esquema 1 – Ilustración de contingencia en una secuencia auto-reforzada: coyunturas críticas



Tiempo 1

(Condiciones Iniciales)

Varias opciones (A, B, C) están disponibles para seleccionarse. La teoría no consigue predecir o explicar que opción será adoptada

Tiempo 2

(Coyuntura Crítica)

La opción C se ve favorecida inicialmente sobre otras competidoras. Esto es un evento contingente.

Tiempo 3

(Auto-reforzamiento)

La opción C capitaliza la ventaja inicial y se reproduce de forma estable con el correr del tiempo

Fuente: Elaboración propia.

En el tiempo 3, luego de superada la coyuntura crítica, la institución se estabiliza producto de sus rendimientos crecientes. Como resultado este modelo de cambio institucional, en el que “una maldita cosa sigue a la otra” (DAVID, 1985, p. 332), parece mostrar propiedades determinísticas que son desencadenadas por pequeños eventos, lo que incluso ha llevado a algunos de los defensores del enfoque a compararlo con la teoría del caos (COLLIER y COLLIER, 2002).

Es importante recordar que el origen de su uso en Ciencia Política obedece a asimilación de argumentos de la historia económica en torno a los procesos de adopción de tecnología, como por ejemplo la historia en torno a la disposición de los símbolos en las máquinas de escribir, conocida como “QWERTY”. Según explica David (1985) esta disposición de símbolos comenzó a adoptarse en torno a 1870, para reducir la probabilidad de que la máquina se trancase cuando se apretaban casi al mismo tiempo un par de teclas contiguas.

Este problema desapareció luego gracias a algunos avances tecnológicos, pero la disposición ‘QWERTY’ ya era virtualmente imposible de desandarse, puesto que había sido adoptada por la marca Remington, muy vendida, y ya muchas personas habían aprendido a usar este tipo de teclados. Como explica David (1985, p.335)

[...] en principio había muchas candidatas para la supremacía, y no era posible establecer *ex ante* cuál de las disposiciones de símbolos en el teclado habría de ganar dominancia. Esta parte de la historia parece gobernarse por ‘accidentes históricos’, esto es, por la particular secuencia de elecciones hecha en los inicios del proceso.

Si la evolución depende de accidentes históricos que influyen en los inicios del proceso, no hay espacio suficiente para la consideración del poder como factor fundamental en la política. Algunos institucionalistas históricos como Capoccia y Kelemen (2007, p. 348-354) reconocen explícitamente esta tensión:

[...] la mayoría de la literatura sobre la path dependence se inspira en la economía institucional, que obscurece el rol de las asimetrías de poder [...]. En teoría podríamos conceptualizar el cambio político como resultado de pequeños eventos fortuitos, pero esto oculta una dimensión clave de la política: el poder.

Instituciones focales

Cómo se vio en la sección anterior, dado el supuesto de que las instituciones tienden a auto-reforzarse, los institucionalistas históricos tienden a concluir que los momentos de cambio institucional acelerado son excepcionales. Definen a estos momentos como coyunturas críticas, dotadas de tres características fundamentales: 1) en la coyuntura crítica se adopta un arreglo institucional de entre dos o más alternativas, 2) estas coyunturas son críticas porque pequeños eventos contingentes tienen una influencia definitiva en la opción adoptada y porque una vez que una opción es adoptada es crecientemente difícil desandar el camino, 3) en consecuencia, la adopción de una u otra alternativa podría llevar a resultados dramáticamente diferentes.

Ciertamente por el modo en que se articulan estos postulados, el momento en que se produce el cambio institucional es crítico, y sus consecuencias dramáticas. Sin embargo, reducir los momentos de génesis institucional a este tipo de contextos y no ofrecer herramientas de análisis alternativas constituye un reduccionismo injustificado. En ocasiones, puede suceder que ningún grupo puede imponerse al resto para delinear los contornos principales de un orden institucional. Pero también debemos aceptar la posibilidad de que, en otros escenarios, existan grupos con un poder tal, que consiguen imponer el marco institucional que consideran más conveniente a sus intereses.

Cuando existe un grupo poderoso con un gran poder de agencia capaz de delinear los contornos de una nueva institución, el resultado institucional se caracteriza

por su previsibilidad. No son posibles resultados dramáticamente divergentes como supone una coyuntura crítica, ni estos pueden ser influidos de forma definitiva por pequeños eventos contingentes. A modo de ejemplo, cuando los españoles conquistaron las regiones andinas, creyeron conveniente institucionalizar regímenes de trabajo que les permitieran extraer rápidamente los recursos naturales que estaban buscando. Así readaptaron para su beneficio la institución de la mita, que ya existía en tiempos de los incas y cuyas desiguales consecuencias aún perduran (DELL, 2010).

Ahora bien ¿puede alguien imaginar que este momento de génesis institucional podía tener un desenlace con consecuencias dramáticamente diferentes?, ¿acaso los españoles se habrán planteado optar entre la mita, el otorgar permisos de minería a la población local o en ir ellos mismos a trabajar a las minas?¹⁴ Toda la literatura reciente sobre la colonización y sus desarrollos institucionales tiende a reafirmar constantemente una conclusión que es inconsistente con el concepto de coyuntura crítica: las instituciones adoptadas dependieron fundamentalmente de las condiciones preexistentes al lugar donde los colonizadores se establecieron.

Por ejemplo, las investigaciones de Sokoloff y Engerman (2000) muestran de forma fehaciente que la dotación de recursos inicial favoreció, en algunos contextos determinados, a la adopción de instituciones extractivas y excluyentes⁷. Más aún, parece existir consenso entre autores institucionalistas de que los territorios colonizados con alta densidad poblacional nativa, dieron lugar al desarrollo de instituciones de franca explotación de la mano de obra, a una propiedad territorial desigual, derechos políticos restringidos e instituciones educativas excluyentes.

En cualquier caso, se analiza a continuación otro ejemplo reciente, a efectos de evitar que se considere que los procesos de institucionalización focal están asociados a un pasado lejano de asimetrías de poder que ya han desaparecido. En América Latina, durante toda la década de 1980, todo el devenir político, institucional y social estuvo signado por las consecuencias de la llamada “crisis de la deuda”.

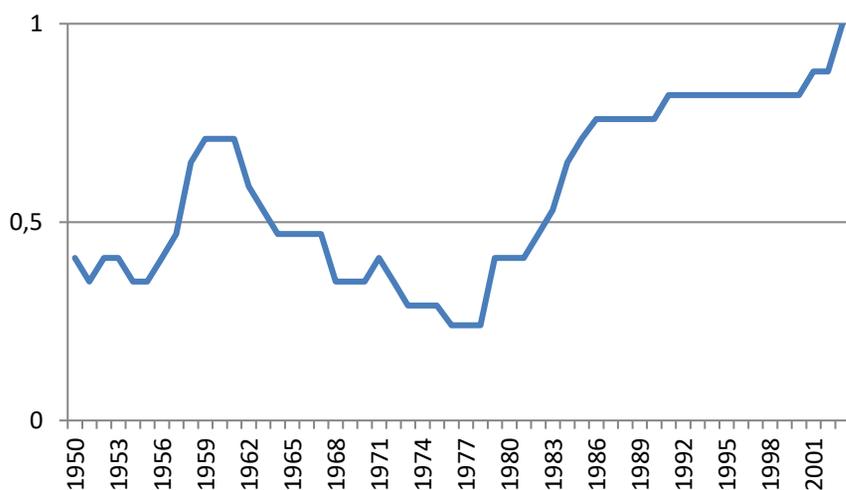
Como se recordará, a principio de los años 1970 se produjo en todo el mundo una acelerada desregulación financiera, al tiempo que los aumentos de los precios del

⁷ Allí donde había abundante mano de obra y riquezas naturales que requerían trabajo intensivo para ser explotadas, las instituciones que sobrevivieron fueron sencillamente inhumanas. No queda lugar para casos desviados ni contra fácticos, tampoco para alternativas institucionales, como plantean las coyunturas críticas. Dada la asimetría de poder con que contaban, los colonizadores pusieron en acción estos recursos para imponer estas instituciones extractivas, incluso mediante la coacción abierta si fuese necesario.

petróleo generaron una importante liquidez financiera, concentrada en la banca de los países desarrollados (BÁRCENA, 2012). Los gobiernos de América Latina – donde la proporción de regímenes democráticos llegó a una cota mínima en 1978 como se aprecia en el gráfico 1 – adquirieron buena parte de este dinero bajo la forma de préstamos con tasas de interés variable⁸ en el ambiente de amplia desregulación financiera que comenzó a gestarse luego del derrumbe del sistema de Bretton Woods (HELLEINER, 1996).

Las tasas de interés variable reportaron un fuerte shock cuando, a partir de 1979, la Reserva Federal de los Estados Unidos (EE.UU.) elevó drásticamente las tasas de interés en el marco de su política antinflacionaria (OCAMPO, 2014). En la medida que la deuda latinoamericana había sido contraída a tasas de interés flotantes, pronto se volvió insustentable con los nuevos tipos de interés. En 1982 México – el segundo deudor más grande del mundo entre los países en desarrollo – debió declarar la moratoria de su deuda y desencadenó un colapso financiero en toda la región, que amenazaba además la sustentabilidad de más de 1000 bancos de los países centrales (ALTIMIR y DEVLIN, 1992).

Gráfico 1 – Proporción de regímenes democráticos en América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos de Boix, Miller y Rosato (2013).

⁸ Las tasas de interés se variaban a partir de la tasa de oferta interbancaria de Londres (LIBOR). La tasa así estaba vinculada al mercado interbancario en el cual los bancos prestatarios obtenían sus recursos, de este modo los riesgos se reducían fuertemente para el prestamista. Los riesgos y costos se concentraban en cambio en los países deudores.

Una vez declarada la moratoria mexicana, los flujos de capital privado hacia la región se frenaron (Gráfico 1), volviéndose la situación más crítica. Como expresaba un reconocido economista en medio del proceso, “[...] la deuda externa de los países latinoamericanos no tiene arreglo dentro del ajuste tradicional de los pagos internacionales. Las expresiones en contrarios son simples manifestaciones de deseos” (FERRER, 1984, p. 309). La obligación de servir la deuda afectó volúmenes descomunales de recursos con relación al valor de las exportaciones de AL, y sus efectos distributivos generaron una explosión de los índices de pobreza, que pasaron del 35% al 41% al finalizar el decenio (CEPAL, 1997).

Con la convicción de que la deuda era impagable en las condiciones establecidas, algunos países latinoamericanos realizaron amagos de movimientos alternativos para una salida a la crisis. En 1984 se realizaron varias conversaciones entre países deudores para conseguir mejores condiciones para el pago, pero los intentos de coordinación no dieron frutos (TUSSIE, 2013). En cambio, los bancos prontamente consiguieron involucrar al Fondo Monetario Internacional (FMI) en las negociaciones. A su vez, el gobierno de los EE.UU también tomó parte, en tanto la crisis de la deuda constituía una amenaza para el sistema financiero internacional, a través de su efecto en los bancos de los países centrales (STALLINGS, 2014).

A partir de ese momento los deudores solo consiguieron financiamiento externo para mantenerse al día en los pagos de intereses, y así evitar los efectos internacionales de una moratoria generalizada; además debieron aceptar la supervisión y políticas de ajuste recomendadas por el FMI (GARCÍA BERNAL, 1991). Una anécdota sirve para ilustrar la magnitud del poder focal que se ejercía: mientras Argentina intentaba hacer un manejo heterodoxo de la economía y negociar de algún modo las condiciones de pago de la deuda, el ministro de economía Grinspun recibió al enviado del FMI en su despacho. Tal era la presión ejercida y la falta de apertura a la discusión de ninguna alternativa, que en determinado momento Grispun exclamó: “¿Querés que me baje los pantalones?, me los bajo”, y literalmente lo hizo.

Desde posiciones económicas ortodoxas se ha analizado el problema de la renegociación como si los poderes entre los deudores y los bancos estuvieran más o menos equilibrados y la salida a la crisis tuviera por objetivo evitar pérdidas a ambas partes (CLINE, 1984). Sin embargo, en la negociación de la deuda intervinieron cuatro actores relevantes: los países deudores, los bancos prestatarios, el FMI y los gobiernos

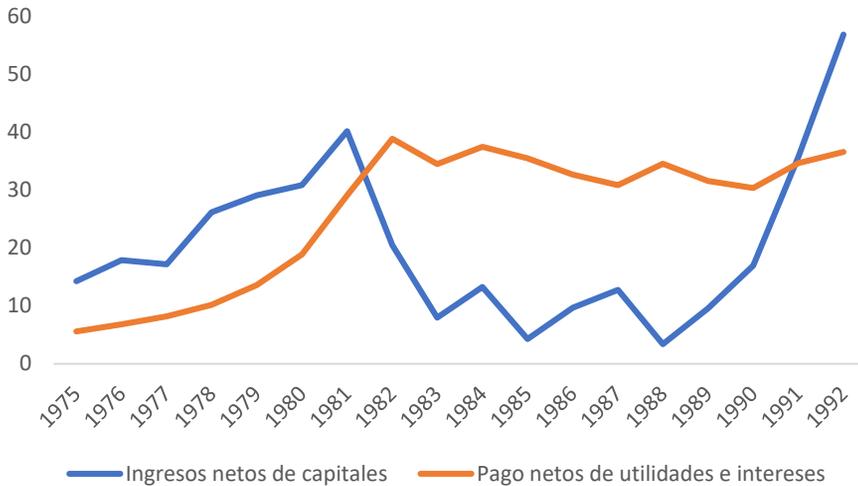
de países centrales de donde eran originarios los bancos, y los tres últimos actuaron bajo una estrecha coordinación entre sí (STALLINGS, 2014).

En las condiciones de mercado la deuda no podía pagarse, no se registraban avances y el gobierno de los EE.UU comenzó a impacientarse. Había que aflojarle la cuerda al ahorcado, porque un muerto no podría pagar la deuda. Así en 1985 el secretario del Tesoro de EE.UU, James Baker, diseñó una primera salida institucional (STALLINGS, 2014) que implicaba algunos nuevos pequeños préstamos a fin de renovar los que amenazaban quedar impagos y presionar a los gobiernos endeudados para que aplicaran políticas de ajuste tendientes a asegurar el repago. En este contexto la región pagó anualmente más de 30 mil millones de dólares de forma sostenida durante una década (Gráfico 1).

El pago de servicios de deuda representó por muchos años cifras superiores al 40% y hasta al 50% del valor total de las exportaciones. Como forma de presión hacia América Latina, la banca y las instituciones financieras internacionales no liberaban nuevos préstamos a quienes declararan la moratoria⁹. En algunos países se produjeron ataques especulativos y en otros fue la propia escasez de divisas que condujo a la pérdida de valor de la moneda local. La depreciación del tipo de cambio real tuvo como consecuencia inevitable el aumento generalizado de los precios, llegando a niveles nunca conocidos y que fueron un efecto más que una causa de la crisis de la deuda (OCAMPO, 2014)¹⁰.

⁹ La iniciativa por parte de Alan García de intentar de organizar un club de países deudores fue contestada por el FMI con la declaración de Perú como país “inelegible” para nuevos créditos e “insolvente”.

¹⁰ Es por demás ilustrativo que el único país de la región que consiguió evitar la inflación fue Panamá, la única economía ya dolarizada en aquel momento.

Gráfico 2 – La crisis de la deuda: flujos de capitales desde y hacia América Latina en miles de millones de dólares (1975-1992)

Fuente: Elaboración propia.

La hiperinflación significó una enorme presión política en una región que atravesaba un proceso de acelerada reapertura democrática (Gráfico 1) en medio de grandes dificultades. En general, la búsqueda de alternativas económicas y políticas heterodoxas fue mayor donde era más acuciante la deuda; allí también fue mayor la escasez de capitales como factor de presión, el espiral inflacionario y la crisis política¹¹. Para fines de los años 1980, la presión política había asegurado una enorme transferencia de recursos de cientos de miles de millones de dólares durante toda la década. No obstante ello, a fines de los 1980 la deuda todavía representaba un enorme volumen del PBI y de las exportaciones.

Mientras tanto, de no diseñarse una salida institucional, la no liberación de nuevos créditos como forma de presionar a la región obstaculizaba la continuidad del propio negocio de la deuda. Como se aprecia, el ingreso de nuevos capitales se desplomó en los años 1980 y seguía planchado al finalizar la década (Gráfico 1). Se instrumentó entonces un nuevo arreglo institucional al que finalmente terminaron por

¹¹ En 1985 en la Asamblea FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) en Roma, Alan García tuvo a su cargo la disertación central y en ella acusó al FMI de ser el causante de una catástrofe alimentaria como consecuencia de la crisis de la deuda.

plegarse todos los países fuertemente endeudados, otra vez fue diseñado y lleva el nombre del secretario del tesoro de los Estados Unidos, Nicholas Brady.

El Plan Brady permitió a los países emitir bonos a cambio de los títulos de crédito a manos de los bancos. Para ello debían adoptar las medidas de ajuste estructural que establecía el Fondo Monetario Internacional. Los bancos acreedores podían negarse a efectuar quitas y establecer una tasa fija de interés a pagar. En algunos casos podía incluirse alguna quita del monto a pagar, pero para eso debía aceptarse seguir pagando una altísima tasa de interés variable. Este tipo de tasas variables se fijan en los mercados financieros de los países centrales y habían estado en el origen del problema cuando subieron explosivamente a inicios de los años 1980.

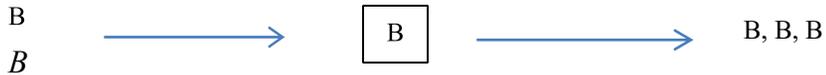
La crisis de la deuda tuvo una vía de solución institucional, pero esta solución era previsible y fue idéntica en todas partes. Fue elaborada por el Tesoro de los Estados Unidos en representación coordinada de los intereses de los acreedores bancarios (MACHINEA, 2002). América Latina pagó cientos de miles de millones de dólares en el proceso. Estaba endeudada al inicio, y seguía estándolo al momento de diseñarse el Plan Brady, que creó nuevas condiciones para sostener el endeudamiento. Se trata de un claro ejemplo de institucionalización focalizado desde un centro de poder, donde no existieron alternativas institucionales ni contingencias que hicieran desviar a la salida institucional en ningún sitio¹². Como señala Stallings (2014), la crisis de la deuda no benefició a ninguno de los actores principales, pero los costos se dividieron de forma muy poco equitativa y previsible dadas las asimetrías de poder existentes al institucionalizar una salida.

El Esquema 2 representa una institucionalización focal, similar a la instrumentada como salida a la crisis de la deuda. En el tiempo 1 no existen distintas alternativas viables, dadas las asimetrías de poder es previsible que una alternativa del tipo B será adoptada y los márgenes de incertidumbre sobre sus características son muy pequeños. Dadas las circunstancias, los actores poderosos actuaron primero diseñando el tipo de alternativa, luego actuaron por aproximación, intentando primero con una hipótesis de máxima (Plan Baker) y en la medida que no se conseguía solucionar el problema relajaron un poco las condiciones posteriormente (Plan Brady). Sin embargo,

¹² Una alternativa significativamente distinta debió existir para que la definición de coyunturas críticas de Mahoney (2001) tenga sentido. Pero en este caso ningún país dejó de pagar la deuda y todos los países fuertemente endeudados debieron acogerse al plan Brady, que implicó además una fuerte condicionalidad sobre sus políticas internas mediante la vigilancia del FMI.

como señala Stallings (2014, p. 77), “[...] claramente, en América Latina las personas perdieron mucho más que los bancos”.

Esquema 2 – Ilustración de determinación estructural en una secuencia auto-reforzada: procesos de institucionalización focal



Tiempo 1

(Condiciones Iniciales)

Dadas las condiciones estructurales y consiguiente distribución asimétrica de poder, no existen instituciones alternativas sustantivamente diferentes. Es posible predecir que B o muy similar (*B*) será adoptada

Tiempo 2

(Institucionalización focal)

La opción B se ve favorecida inicialmente debido a los condicionantes estructurales.

Tiempo 3

(Auto-reforzamiento)

La opción B capitaliza la ventaja inicial y se reproduce de forma estable con el correr del tiempo

Fuente: Elaboración propia.

Innovaciones acotadas

En algunas ocasiones, los márgenes de indeterminación de la evolución institucional fluctúan entre los de la alta variabilidad e imprevisible contingencia que caracterizan a la coyuntura crítica (Esquema 1) y las secuencias de estrecha variación – estructurada por las condiciones antecedentes y asimetrías de poder – que se produce en los procesos de institucionalización focal (Esquema 2). En estos casos, si bien no existe un grupo con capacidad y poder de prefigurar los resultados de antemano – como en las secuencias de institucionalización focal – igualmente los resultados de la evolución institucional son previsibles dentro de un rango limitado de posibilidades.

Estos procesos intermedios, conllevan *innovaciones institucionales acotadas* por las condiciones antecedentes, en las que, si bien es posible encontrar algún rango de variación en la evolución institucional en varias unidades de análisis consideradas globalmente, sus características básicas no difieren sustancialmente. Con relación a las

condiciones antecedentes y la consiguiente distribución de recursos de poder, no existe un dominio absoluto por parte de ningún grupo durante el proceso de desarrollo institucional. Pero suelen articularse coaliciones con la suficiente capacidad de determinación y conducción de los procesos, que hacen que los márgenes de variación institucional final se mantengan dentro de una cota restringida. La institucionalidad creada también estará acotada en sus características, en particular en sus resultados distributivos que favorecerán relativamente a los intereses de los grupos más poderosos.

Con la finalidad de ilustrar esta situación intermedia entre la coyuntura crítica y los procesos instituyentes focales, puede analizarse la evolución del rol empresario del Estado en América Latina durante la década de los 1990. En distintas partes del mundo – incluida AL – las empresas de propiedad pública tuvieron un desarrollo importante durante el siglo XX. Su creación, o los procesos de nacionalización de empresas privadas obedecían a distintos motivos entre los que se encuentran fines distributivos o de desarrollo económico nacional. En general el ámbito de actividad empresarial estuvo ligado a monopolios naturales, en los que el Estado conseguía explotar las economías de escala con alguna finalidad u objetivo público.

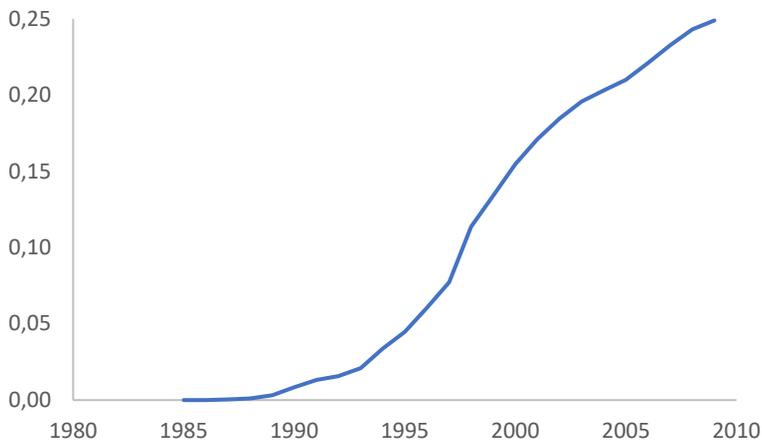
A partir de la década de 1970 el rol del Estado empresario sufrió una progresiva retracción en el mundo desarrollado, que comenzó en países anglosajones, donde además fue en general más profunda. En América Latina, mientras tanto la ola privatizadora se adelantó sobre todo en contextos dictatoriales y represivos (SIGMUND, 2019), pero tuvo su mayor fuerza para la generalidad de los países en la década de 1990. La escasez de divisas que enfrentaban algunos países y la fuerte condicionalidad e injerencia en la política doméstica de las instituciones financieras internacionales, sumadas a la creciente movilidad e interés por oportunidades de inversión del capital transnacional, constituyeron un paquete de condiciones antecedentes y de asimetrías de poder que favorecieron el impulso privatizador.

Cómo se aprecia en el Gráfico 3, en toda AL tomada en su conjunto, el volumen de activos empresariales públicos privatizados tuvo un incremento importante desde la década de 1990 y hasta los primeros años del siglo XXI. Es interesante constatar, más allá de cualquier duda, que el rol activo y fundamental de las instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial (BM) en los procesos de privatización es reconocido explícitamente por ellas mismas. El rol activo del FMI en los procesos de privatización en todo el mundo es reconocido por propios y extraños (KAPUR, LEWIS y WEBB, 1997; HENISZ, ZELNER y GUILLÉN, 2005; KENTIKELIS, STUBBS y KING, 2016).

En el caso de AL este rol es reconocido abiertamente a partir del Consenso de Washington. El documento original de Williamson (1990, p. 329), donde se explicitan las políticas que el FMI y el BM promoverán en la región, tiene como su octavo punto el de las privatizaciones. Allí se señala que en general

[...] las privatizaciones pueden ayudar la presión sobre las cuentas públicas, tanto a corto plazo por los ingresos generados por la venta de la empresa, como a largo plazo, dado que la inversión ya no necesita ser financiada por el gobierno. Sin embargo, el principal motivo de la privatización es la creencia de que la industria privada se gestiona de manera más eficiente que las empresas estatales.

Gráfico 3 – Privatizaciones menos nacionalizaciones sobre PIB (Producto Interno Bruto) en América Latina (coeficientes acumulados desde 1985)



Fuente: Elaboración propia.

Más adelante Williamson (1990, p. 331) afirma que

[...] esta creencia en la eficiencia superior del sector privado ha sido durante mucho tiempo un artículo de fe en Washington, y que con la enunciación del Plan Baker en 1985 que se convirtió en política oficial de Estados Unidos para promover la privatización extranjera. El FMI y el Banco Mundial han alentado debidamente la privatización en América Latina y en otros lugares desde entonces.

No caben dudas entonces respecto a la presión ejercida en favor de las privatizaciones en AL desde el FMI, el Banco Mundial y el gobierno de los Estados Unidos¹³.

Más aún, algunas investigaciones ligadas al propio FMI demuestran el rol que han tenido los organismos financieros internacionales en la promoción de las privatizaciones (BRUNE, GARRETT y KOGUT, 2004). Un estudio de los procesos de privatización en todo el mundo demuestra que el volumen de deudas pendientes con el FMI y una situación fiscal comprometida están significativamente asociadas al volumen de privatizaciones en los países de bajo desarrollo comparado (BRUNE, GARRETT y KOGUT, 2004). El grado de generalidad del estudio – que abarca 70 países en desarrollo y miles de privatizaciones – no deja espacio a las dudas respecto a este rol, que además ha sido explícita y manifiestamente reconocido.

Con todos estos antecedentes y a la vista de la acelerada evolución de las privatizaciones luego del consenso de Washington (Gráfico 3) y en un entorno de relativo estancamiento económico a partir de 1995 (Gráfico 4), parecería que estamos ante un nuevo proceso de cambio en el entramado de reglas de juego de la economía que ha sido construido únicamente desde un poder focal. Sin embargo, al analizar la evolución de las privatizaciones por país encontramos un rango de variación bastante importante. En países como Bolivia las privatizaciones representaban a inicios del siglo XXI un volumen total acumulado por valores cercanos al 60% del producto bruto interno, mientras que en otros países como Costa Rica o Uruguay esta cifra rondaba el 5%.

El Cuadro 1 demuestra que los cambios institucionales asociados con la privatización tuvieron una amplia y general difusión, en tanto en ningún país durante ningún año existieron nacionalizaciones de importancia y el saldo fue siempre favorable a las privatizaciones. Sin embargo, la fuerza del impulso privatizador fue bastante variable, es por eso que un proceso como el del Esquema 3 puede ilustrar lo acontecido. Los rangos de variaciones son menores, pero existen: la evolución de las privatizaciones es predecible – pues en ningún sitio hubo nacionalizaciones netas – aunque su grado de avance es relativamente variable entre países.

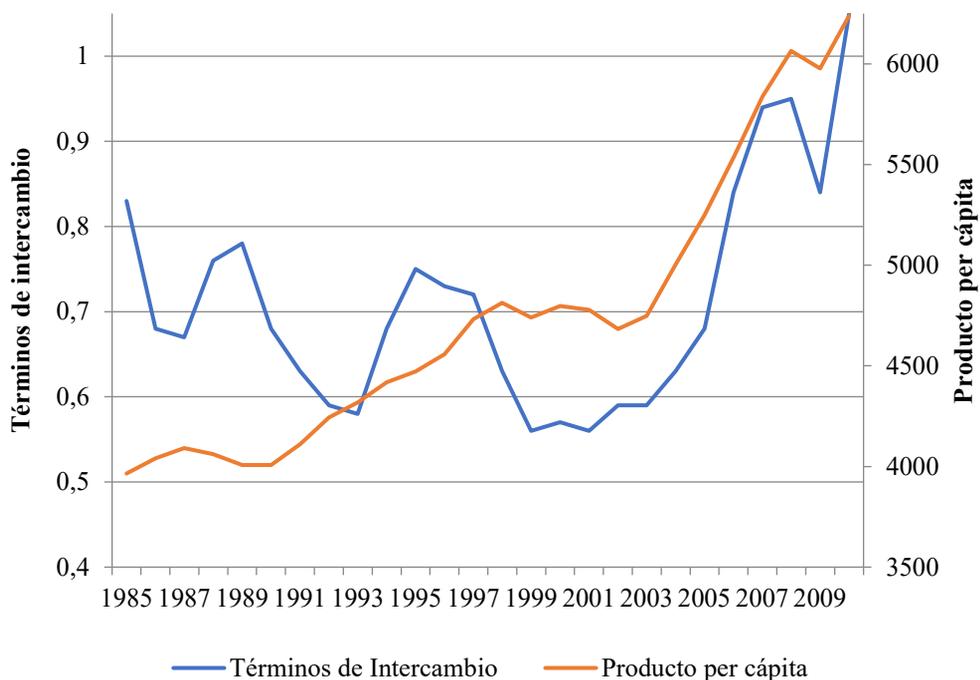
¹³ Para comprender la condicionalidad, basta con releer la introducción al documento del Consenso de Washington: “[...] ninguna declaración acerca de cómo lidiar con la crisis de la deuda en América Latina estará completa sin un llamado a los deudores para cumplir con su parte en la negociación ‘poniendo sus casas en orden’ realizando reformas en sus políticas’ o ‘estando sujetos a una fuerte condicionalidad” (WILLIAMSON, 1990, p. 321).

Cuadro 1 – Privatizaciones menos nacionalizaciones sobre PIB según país
(coeficientes acumulados desde 1985 hasta 2001)

	1988	1990	1993	1996	1999	2001
Bolivia	0%	0%	0%	8%	51%	57%
Chile	2%	9%	13%	20%	37%	45%
Argentina	0%	2%	11%	18%	25%	28%
Perú	0%	0%	0%	13%	19%	23%
Brasil	0%	0%	0%	2%	13%	19%
Guatemala	0%	0%	0%	4%	17%	18%
El Salvador	0%	0%	0%	2%	14%	17%
Venezuela	0%	0%	5%	10%	13%	15%
Rep. Dominicana	0%	0%	0%	3%	7%	14%
Nicaragua	0%	0%	0%	2%	7%	14%
Colombia	0%	0%	1%	6%	11%	13%
México	0%	3%	7%	9%	11%	13%
Ecuador	0%	0%	0%	2%	6%	9%
Paraguay	0%	0%	0%	1%	4%	6%
Uruguay	0%	0%	0%	1%	1%	5%
Costa Rica	0%	0%	0%	1%	3%	4%

Fuente: Elaboración propia.

Más aún, el grado de evolución puede comprenderse a partir de algunos factores antecedentes relacionados con factores institucionales previos y del grado de asimetría de poder existente en cada país, en particular ligados con el grado y poder de presión que podían ejercer los organismos financieros multinacionales. En los dos países de menor avance de las privatizaciones – Costa Rica y Uruguay – el impulso existió, pero las asimetrías de poder en la política interna eran algo más equilibradas. En ambos países los sindicatos y fuerzas políticas de izquierda consiguieron frenar o revertir las privatizaciones haciendo uso de recursos institucionales antecedentes.

Gráfico 4 – Evolución del PBI per cápita y de los términos de intercambio en América Latina

Fuente: Elaboración propia.

En Uruguay las principales privatizaciones se aprobaron mediante la Ley n° 16.211, pero la organización de sindicatos y partidos de izquierda frenó el proceso haciendo uso de mecanismos constitucionales de democracia directa (MOREIRA, 2004). Por su parte, en Costa Rica, los intentos de privatización desataron fuertes protestas populares y a continuación se produjeron fracturas entre los dos partidos mayoritarios en torno al problema (SOLÍS, 2000). Finalmente, el proceso de privatización fue desestimado por la Corte Suprema en medio de las tensiones desatadas, al encontrarse notorias inconstitucionalidades formales en su proceso legislativo.

Mientras tanto los países de mayor avance en los procesos de privatización lo hicieron en medio de una asimetría de poder aguda. En Bolivia así lo dejaban entrever las palabras del presidente Paz Estenssoro ya al aprobar el Decreto 21060 que incluía un capítulo especial de privatizaciones: “[...] no podemos proponer al país medidas cosméticas porque Bolivia se nos muere” (PAZ, 2008). Luego las privatizaciones marcharían a toda velocidad bajo el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada y solo

comenzaron a frenarse en algunos casos luego de masivas manifestaciones que fueron brutalmente reprimidas por el gobierno, a punto tal que son en la actualidad conocidas como la “Guerra del Agua” y la “Guerra del Gas”.

Por su parte, muchos de los países que más avanzaron en los procesos privatizadores parecen compartir una característica institucional, la presencia de un ejecutivo fuerte, que reduce puntos de veto (TSEBELIS, 2011) y facilita las reformas pro-mercado (MAINWARING y SHUGART, 1997). En Chile las asimetrías de poder son evidentes en tanto el impulso privatizador más agudo tuvo lugar por anticipado a el resto de América Latina, y bajo un gobierno dictatorial (SIGMUND, 2019). Argentina y Perú iniciaron la década de 1990 en un contexto de fuerte inestabilidad, que facilitó la concentración de poder en el ejecutivo y con ello los procesos privatizadores (O’DONNELL, 1997)

En una situación intermedia de avance privatizador, se encontraron las economías de mayor desarrollo comparado. En Brasil (GEDDES, 1990) y en México (SCHNEIDER, 1990) el desarrollo de empresas y capacidades estatales fue muy importante durante todo el período de industrialización por sustitución de importaciones, y esto dificultaba también su retracción a pesar de que la retórica en torno a la desestatización comenzó ya en los años 1970. A mediados de los 1980, en ambos países la privatización generalizada no era un objetivo ni un presupuesto doctrinario claro de los principales partidos de centro-derecha y derecha, parte de cuyos cuadros políticos tuvieron relación previa con la actividad gubernamental (SCHNEIDER, 1990). El largo arraigo e importancia estratégica del sector público es con seguridad uno de los factores antecedentes que se relaciona con avance intermedio que tuvieron las privatizaciones en ambos países (BIGLAISER y BROWN, 2003).

En todo caso, queda claro que, si bien existió algún nivel de variedad en la evolución del rol del Estado empresario en América Latina, los cambios en la institucionalidad se movieron siempre hacia las privatizaciones y nunca hacia las nacionalizaciones. En tal sentido se trata de un proceso que avanzó con buenos márgenes de previsibilidad, incluso desde la academia se comprobó con beneplácito que las privatizaciones en AL consiguieron avanzar bajo contextos económicos e institucionales muy diversos (BIGLAISER y BROWN, 2003).

A inicios del siglo XXI el impulso se ralentiza producto de un cambio en los balances de poder entre los sectores favorables y contrarios a los procesos privatizadores. La década de los 1990 se cerró con una importante ralentización del crecimiento y un aumento del desempleo. En promedio en AL se produjo una importante caída en el

apoyo a los procesos privatizadores (Tabla 1) y los partidos políticos que accedieron al gobierno en este nuevo contexto estuvieron ubicados más a la izquierda en el espectro ideológico. Con la mejora de los términos de intercambio y el crecimiento del producto (Gráfica 4) cambiaron también las condiciones estructurales y la capacidad de agencia de los gobiernos y, a partir de este momento, se produjeron algunas nacionalizaciones puntuales en algunos países.

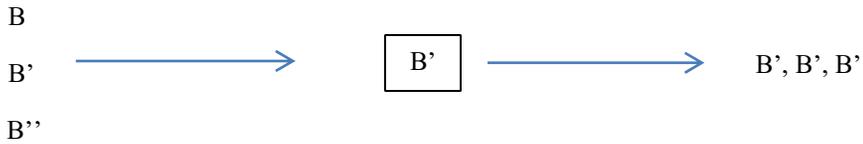
Cuadro 2 – Evolución del apoyo a las privatizaciones en América Latina (porcentaje de respuestas favorables)

	1998	2003	caída en %
Argentina	32	12	63
Bolivia	49	19	61
Brasil	51	33	35
Chile	51	29	43
Colombia	39	24	38
Ecuador	52	20	62
El Salvador	54	15	72
Guatemala	62	16	74
Honduras	47	25	47
México	49	31	37
Nicaragua	46	20	57
Panamá	20	10	50
Paraguay	46	23	50
Perú	44	22	50
Uruguay	29	16	45
Venezuela	51	32	37
América Latina	46	22	52

Fuente: Elaboración propia.

Pero el período que va desde mediados de los años 1980 hasta inicios del nuevo siglo puede ser entendido como una serie de cambios institucionales acotados (Esquema 3) dirigidos a la privatización. Estos cambios estuvieron sujetos a la influencia de importantes asimetrías de poder que marcaron la generalidad del proceso, con matices en los grados de avance en cada país, según una combinación de condiciones institucionales antecedentes y de condiciones coyunturales específicas al momento de registrarse el impulso privatizador (BIGLAISER y BROWN, 2003).

Esquema 3 – Ilustración de una secuencia auto-reforzada de institucionalización acotada



Tiempo 1

(Condiciones Iniciales)

Dadas las condiciones estructurales y consiguiente distribución del poder, existe un rango limitado de alternativas institucionales. Es posible explicar que una alternativa del rango B a B'' será adoptada

Tiempo 2

(Institucionalización acotada)

La opción B' se ve favorecida inicialmente debido a una combinación de condicionantes estructurales y contingencia

Tiempo 3

(Auto-reforzamiento)

La opción B' capitaliza la ventaja inicial y se reproduce de forma estable con el correr del tiempo

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Las coyunturas críticas han sido definidas como períodos de cambio institucional acelerado, en que los resultados son afectados por pequeños eventos contingentes, y así “[...] decisiones aparentemente pequeñas en momentos históricos específicos, pueden llevar a la política por largos caminos que son difíciles de alterar o revertir” (IKENBERRY, 1994, p. 16). El concepto fue acuñado para el estudio de los procesos de cambio y adopción de tecnología en contextos de libre competencia económica. Su aplicación a la política, tal vez forzada, termina por cuestionar el rol de los factores estructurales o de las asimetrías de poder en los cambios institucionales acelerados (CAPOCCIA y KELEMEN, 2007).

En la medida que pequeños eventos contingentes tienen efectos duraderos sobre las instituciones, estas ya no parecen depender fuertemente del entorno sociopolítico en el que están insertas. La evolución de las instituciones es concebida como un proceso estocástico, cuyos resultados finales son impredecibles, debido sobre todo a que durante las coyunturas críticas no es posible predecir de antemano las características fundamentales de las instituciones que serán adoptadas. Este modelo de cambio institucional resulta muy atractivo, porque dota a las instituciones de una

especie de independencia ontológica frente a otras dimensiones de la vida social, incluidos el poder y los conflictos distributivos.

Sin embargo, la relativización del poder y el énfasis en la agencia humana y en la contingencia durante las coyunturas críticas ha suscitado críticas en el seno del propio institucionalismo histórico. Así Thelen (1999) señala que las instituciones no nacen sobre una “hoja en blanco” y que todas las opciones institucionales no son igualmente probables como supone el concepto de coyunturas críticas (Esquema 1). Sin embargo, el institucionalismo histórico no ha conceptualizado formas de cambio institucional acelerado, en las que las asimetrías de poder permitan explicar con buenos márgenes de probabilidad que opción institucional será adoptada.

Esta notoria carencia, el uso del concepto de coyunturas críticas en Ciencia Política se transforma en un buen ejemplo de la ley de la herramienta (KAPLAN, 1964): “cuando sólo tienes un martillo, todo te parece un clavo”. En tanto el concepto de coyuntura crítica es el único disponible para el análisis de los cambios institucionales acelerados, se lo usa entonces también en estudio de la evolución institucional en regiones de grandes asimetrías de poder, como América Latina. Estos estudios suelen abocarse a la búsqueda y estudio comparado de las diferencias institucionales entre casos nacionales, y concluyen que estas diferencias se originarían en la alta contingencia y capacidad de agencia existente en las coyunturas críticas, para luego reforzarse gracias a las dinámicas de rendimientos crecientes (COLLIER y COLLIER, 2002; MAHONEY, 2001; ROBERTS, 2013)¹⁴.

Como herramienta heurística, las coyunturas críticas conllevan una sensación de fatal inevitabilidad de los marcos institucionales, en tanto su desarrollo depende de secuencias históricas incontrolables donde pequeños eventos imprevisibles hacen una gran diferencia. Por otro lado, si la evolución institucional está siempre marcada por pequeños eventos contingentes, es difícil comprender que papel puede tener el poder y la búsqueda de ventajas distributivas en su desarrollo. No está contemplada la posibilidad de que la presencia de un marco institucional con fuertes consecuencias distributivas sea una consecuencia previsible y directa de fuertes asimetrías de poder al momento de desarrollo. El asunto es particularmente relevante para AL, caracterizada desde la colonia por una institucionalidad autoritaria y extractiva (SOKOLOFF y ENGERMAN, 2000), que aún hoy presenta grandes espacios de exclusión e

¹⁴ En algunos casos, este tipo de análisis han generado dudas incluso entre los defensores del concepto en el seno del propio institucionalismo histórico (COLLIER y CHAMBERS-JU, 2012; BOAS, 2017).

informalidad (O'DONNELL, 2004) que son particularmente gravosos para los sectores más vulnerables.

En los últimos cuarenta años, la crisis de la deuda o los procesos de privatización de empresas estatales en AL, han estado sujetos a una fuerte determinación estructural y de las asimetrías de poder. Los resultados de estos procesos claramente lo demuestran, al producirse en breves períodos de tiempo secuencias de institucionalización muy similares en varios países (institucionalización focal) o con diferencias acotados entre las distintas unidades de análisis (cambios acotados). Se espera que estos resultados sean de interés, al detectar simultáneamente la carencia teórica de herramientas heurísticas para captar la influencia del poder en los cambios institucionales acelerados, ilustrar con ejemplos concretos la existencia de este tipo de secuencias y proponer el uso de nuevos conceptos para su análisis.

■ Federico Traversa é Professor na Universidad de la República, Uruguay. E-mail: traversa@cienciassociales.edu.uy.

Referências

ALTIMIR, Oscar; DEVLIN, ROBERT. Una reseña de la moratoria de la deuda en América Latina. In: CEPAL. *Moratoria de la deuda en América Latina: experiencia de los países*. Santiago: CEPAL, 1992. p. 11-66.

BÁRCENA, Alicia. *Panorama económico y social de América Latina y el Caribe: la perspectiva de la CEPAL*. Santiago: CEPAL, 2012.

BIGLAISER, Glen; BROWN, David S. The determinants of privatization in Latin America. *Political Research Quarterly*, v. 56, n. 1, p. 77-89, 2003.

BOAS, Taylor C. Potential mistakes, plausible options: Establishing the legacy of hypothesized critical junctures. *Qualitative and Multi-Method Research*, v. 15, n. 1, p. 18-20, 2017.

BOIX, Carles, MILLER, Michael; ROSATO, Sebastian. A complete data set of political regimes, 1800–2007. *Comparative Political Studies*, v. 46, n. 12, p. 1523-1554, 2013. doi: 10.1177/0010414012463905

BRUNE, Nancy; GARRETT, Geoffrey; KOGUT, Bruce. The International Monetary Fund and the global Spread of Privatization. *International Monetary Fund Staff Papers*, v. 51, n. 2, p. 195-219, 2004.

CAPOCCIA, Giovanni. When do institutions “bite”? Historical Institutionalism and the politics of institutional change. *Comparative Political Studies*, v. 49, n. 8, p. 1095-1127, 2016. doi: 10.1177/0010414015626449

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007. doi: 10.1017/S0043887100020852

CLINE, William R. *International debt: Systemic risk and policy response*. 1984.

COLLIER, David et al. Symposium on critical junctures and historical legacies. *Qualitative and Multi-Method Research*, v. 15, n. 1, p. 1-47, 2017.

COLLIER, Ruth B.; CHAMBERS-JU, Christopher. Popular representation in contemporary Latin American politics: An agenda for research. In: KINGSTONE, Peter; YASHAR, Deborah J. (Eds.). *Routledge handbook of Latin American politics*. New York: Routledge, 2012. p. 564-578.

COLLIER, Ruth B.; COLLIER, David. *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. University of Notre Dame Press, 2002.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*. Cepal, 1997.

DAVID, Paul A. Path dependence: A foundational concept for historical social science. *Cliometrica*, v. 1, n. 2, p. 91-114, 2007. doi: 10.1007/s11698-006-0005-x

DAVID, Paul A. Clio and the Economics of QWERTY. *The American Economic Review*, v. 75, n. 2, p. 332-337, 1985.

DELL, Melissa. The persistent effects of Peru's mining mita. *Econometrica*, v. 78, n. 6, p. 1863-1903, 2010.

FERRER, Aldo. Deuda, soberanía y democracia en América Latina. *Estudios Internacionales*, p. 309-323, 1984.

FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (Eds.). *The Oxford handbook of historical institutionalism*. Oxford University Press, 2016.

GARCIA BERNAL, Manuela. *Iberoamérica: evolución de una economía dependiente*. Historia de las Américas. Universidad de Sevilla, 1991.

GEDDES, Barbara. Building "state" autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Politics*, v. 22, n. 2, p. 217-235, 1990. doi: 10.2307/422315

GORGES, Michael J. New institutionalist explanations for institutional change: a note of caution. *Politics*, v. 21, n. 2, p. 137-145, 2001. doi: 10.1111/1467-9256.00145

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996. doi: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x

HELLEINER, Eric. *States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*. Cornell University Press, 1996.

HENISZ, Witold J.; ZELNER, Bennet A.; GUILLÉN, Mauro F. The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977-1999. *American Sociological Review*, v. 70, n. 6, p. 871-897, 2005. doi: 10.1177/000312240507000601

IKENBERRY, John G. *History's heavy hand: institutions and the politics of the state*. [Unpublished manuscript]. University of Maryland, Oct. 14-15, 1994.

IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998. doi: 10.1177/0032329298026001002

KAPLAN, Abraham. *The conduct of inquiry: methodology for behavioral science*. San Francisco, CA: Chandler Pub. Co., 1964.

KAPUR, Devesh; LEWIS, John P.; WEBB, Richard C. (Eds.). *The World Bank: Its First Half Century. Perspectives*, 1997. v. 2.

KENTIKELLENIS, Alexander E.; STUBBS, Thomas H.; KING, Lawrence P. IMF conditionality and development policy space, 1985–2014. *Review of International Political Economy*, v. 23, n. 4, p. 543-582, 2016. doi: 10.1080/09692290.2016.1174953

KNIGHT, Jack. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge University Press, 1992. doi: 10.1017/CBO9780511528170

KRASNER, Stephen D. Approaches to the State: alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, v. 16, n. 2, p. 223-246, 1984. doi: 10.2307/421608

MACHINEA, José Luis. *La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado*. CEPAL, 2002.

MAHONEY, James. *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. JHU Press, 2001.

MAHONEY, James. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge, 2010. p. 1-37.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press, 1997.

MOE, Terry M. Power and Political Institutions. *Perspectives on Politics*, v. 3, n. 2, p. 215-233, 2005.

MOREIRA, Constanza. Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los '90. *América Latina Hoy*, v. 36, p. 17-45, 2004. doi: 10.14201/alh.7411

NORTH, Douglass C.; WEINGAST, Barry R. Constitutions and commitment: The evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. *The Journal of Economic History*, v. 49, n. 4, p. 803-832, 1989.

OCAMPO, José Antonio. La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia. In: OCAMPO, José Antonio et al. *La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia*. CEPAL, 2014. p. 19-51.

O'DONNELL, Guillermo. Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. [Proyecto La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos]. 2004. Disponible en: <<https://oci.juridicas.unam.mx/detalle-evidencias/70/acerca-del-estado-en-am%C3%A9rica-latina-contempor%C3%A1nea.-diez-tesis-para-discusi%C3%B3n>>. Acceso: 23 ago. 2021.

O'DONNELL, Guillermo. ¿Democracia delegativa?. In: O'DONNELL, Guillermo. *Contrapuntos*. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires: Paidós, 1997. p. 287-304.

PAZ, Victor. *Victor Paz Estenssoro: "Bolivia se nos muere"*. (ca 3 min 21 s). 2008. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=V4pkGbEyH6I>>. Acceso: 21 ago. 2021.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000a. doi: 10.2307/2586011

PIERSON, Paul. Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes. *Studies in American Political Development*, v. 14, n. 1, p. 72-92, 2000b. doi: 10.1017/S0898588X00003011

PRZEWORSKI, Adam. The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Economic Development? *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie/Europäisches Archiv für Soziologie*, v. 45, n. 2, p. 165-188, 2004.

ROBERTS, Kenneth M. *Changing Course in Latin America*. Cambridge University Press, 2014.

ROBERTS, Kenneth M. Market reform, programmatic (de)alignment, and party system stability in Latin America. *Comparative Political Studies*, v. 46, n. 11, p. 1422-1452, 2013. doi: 10.1177/0010414012453449

SCHNEIDER, Ben Ross. La política de privatización en Brasil y México: variaciones sobre un tema estatista. *Foro internacional*, v. 31, n. 1, p. 05-37, 1990.

SIGMUND, Paul E. Chile: Privatization, reprivatization, hyperprivatization. In: WATERBURY, John; SULEIMAN, Ezra. *The Political economy of public sector reform and privatization*. Routledge, 2019. p. 346-363.

SLATER, Dan; SIMMONS, Erica. Informative regress: Critical antecedents in comparative politics. *Comparative Political Studies*, v. 43, n. 7, p. 886-917, 2010. doi: 10.1177/0010414010361343

SOIFER, Hillel David. The causal logic of critical junctures. *Comparative political studies*, v. 45, n. 12, p. 1572-1597, 2012. doi: 10.1177/0010414012463902

SOKOLOFF, Kenneth L.; ENGERMAN, Stanley L. Institutions, factor endowments, and paths of development in the new world. *Journal of Economic perspectives*, v. 14, n. 3, p. 217-232, 2000. doi: 10.1257/jep.14.3.217

SOLÍS, Manuel A. Entre el cambio y la tradición: el fracaso de la privatización de la energía y las telecomunicaciones en Costa Rica. *Revista de Ciencias Sociales*, v. 1, n. 95, 2000.

STALLINGS, Barbara. La economía política de las negociaciones de la deuda: América Latina en la década de los ochenta. In: CEPAL. *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. CEPAL, 2014. p. 53-82.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Eds.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press, 1992. p. 369-404.

THELEN, Kathleen. *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press, 2004.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, v. 2, n. 1, p. 369-404, 1999. doi: 10.1146/annurev.polisci.2.1.369

TSEBELIS, George. *Veto players*. Princeton University Press, 2011.

TUSSIE, Diana. Trade diplomacy. In: Cooper, Andrew F.; HEINE, Jorge; THAKUR, Ramesh. *The Oxford handbook of modern diplomacy*. 2013.

WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, v. 96, n. 1, p. 132-163, 1988.

WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, John (Ed.). *Latin American adjustment: How much has happened?* Institute for International Economics (U.S.), 1990. p. 321-332.

Texto recebido em 08 de janeiro de 2021.

Aprovado em 17 de maio de 2021.