

# La arquitectura de la cooperación

## Una propuesta teórica sobre la resiliencia institucional

Fernando Rosenblatt y Sergio Toro Maureira\*

**Resumen:** Las instituciones de América Latina son frágiles o excesivamente fuertes. Éstas son las dos conclusiones principales que se extraen al repasar la literatura institucionalista sobre la región. Si bien existen numerosos estudios sobre los efectos de estos rasgos, hay escasas explicaciones generales sobre sus determinantes. Aprovechando este vacío teórico, el presente artículo propone una tipología analítica que parte de la conjunción del institucionalismo histórico y del institucionalismo de elección racional. Específicamente, sostenemos que para comprender los niveles de resiliencia de un orden institucional determinado, se debe observar la temporalidad y el rango de los acuerdos entre los agentes que participan en el diseño institucional. Este enfoque ayudaría a comprender las razones de la estabilidad y resiliencia de la institucionalidad política.

*Palabras clave:* instituciones, resiliencia, cooperación.

---

\*Fernando Rosenblatt, es profesor asistente en la Escuela de Ciencia Política, Universidad Diego Portales, Chile. Facultad de Ciencias Sociales e Historia, Av. Ejército 333, Santiago, Chile. Tel. +56 2 26 76 84 01. Correo-e: fernando.rosenblatt@udp.cl. Sergio Toro Maureira, es profesor asistente en el Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Católica de Temuco y del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Av. Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago. Tel. +56 2 23 54 78 26. Correo-e: sytoro@uc.cl / storot@uct.cl. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Rafael Piñeiro, Juan Pablo Luna y Juan Carlos Arellano, así como los aportes, críticas y sugerencias de David Samuels, Zachary Elkins, Jorge Gordín, Lucio Renno y Marcus Kurtz en el workshop “Institutional Design and Conflict Management in Latin America: Theoretical Insights” (7 y 8 de abril de 2014, Santiago, Chile). Todos los errores son de nuestra entera responsabilidad. Este trabajo forma parte del proyecto “The Architecture of Diversity: Institutional Design and Conflict Resolution in the Americas” financiado por el International Development Research Centre, Canada (IDRC). La colaboración de Fernando Rosenblatt se inscribe en la Iniciativa Científica Milenio sobre Desafíos de la Representación (NS130008). La colaboración de Sergio Toro Maureira se inscribe en el proyecto Fondecyt 1140564 de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt) y en la Iniciativa Científica Milenio para el Estudio de la Estatalidad y la Democracia en América Latina (RS130002).

Artículo recibido el 27 de junio de 2014 y aceptado para su publicación el 21 de noviembre de 2014.

## *The Architecture of Cooperation: A Theoretical Proposal about Institutional Resilience*

**Abstract:** In Latin America, institutions are either fragile or excessively strong. These are the main conclusions that can be inferred by looking at the institutional literature that focuses in the region. Although there are numerous studies about the effects of both traits, there are few analyses about the determinants that explain such results. Taking advantage of this theoretical vacuum, this paper introduces an analytical typology that build upon historical and rational choice institutionalism. We argue that to have better assessments of institutional stability and resilience it is critical to focus on the range and timing of the agreements reached by the agents involved in the institutional design. We claim that this focus will help understand institutional stability and instability as well as their degree of legitimacy.

*Keywords:* institutions, resilience, cooperation.

## Introducción

Las instituciones son arreglos formales o informales, son las reglas de juego que delimitan la interacción humana, al generar incentivos y constreñimientos (North, 1990). Más específicamente, las instituciones políticas son en general concebidas como estructuras que delimitan la arena en la que los agentes avanzan sus intereses y resuelven sus conflictos —precisamente derivados del choque de intereses divergentes—; es decir, las instituciones políticas encauzan el conflicto. Asimismo, las instituciones reducen costos de transacción para el agente pero, por sobre todo, reducen la incertidumbre en el intercambio entre actores diversos. El resultado de esto, se sostiene, es una mayor probabilidad de provisión de bienes públicos. Ahora bien, para que una institución cumpla la expectativa teórica de reducción de conflicto, su supervivencia es un factor determinante (Huntington, 1968).

La investigación sobre el efecto de los diseños institucionales ha sido central para la ciencia política contemporánea; desde los estudios de instituciones específicas como el presidencialismo (Linz, 1978) y los sistemas electorales (Duverger, 1966), para explicar resultados políticos, hasta aquellos que se ocupan del diseño institucional en su conjunto, para comprender el desarrollo político y económico de los países (Gerring y Thacker, 2008). Más aun, varios estudios han dado cuenta de los efectos de diferentes diseños institucionales así como de los resultados de los rasgos frágiles (o excesivamente fuertes) sobre el desarrollo económico (North, 1990) o sobre las políticas públicas (Haggard, McCubbins, 2001), por nombrar solamente algunos. Es decir, predomina una mirada de las instituciones como variable independiente.

No obstante, no abundan las explicaciones sobre los determinantes de la estabilidad en el tiempo o los determinantes de la resiliencia institucional (que supone la capacidad de permanecer estable a pesar de la emergencia de conmociones exógenas).<sup>1</sup>

A pesar de la escasez relativa de explicaciones de la estabilidad institucional, los dos enfoques clásicos del nuevo institucionalismo (*rational choice* e institucionalismo histórico) proveen axiomas que sirven como punto de partida.

El institucionalismo histórico tiene un axioma: el origen de una institución determina su desarrollo futuro y lo que sucede en dicho origen determina los rasgos que asuma una institución en el largo plazo; dichos rasgos de origen se consolidan en las primeras etapas de vida de la institución y permanecen esencialmente estables hasta la ocurrencia de un hecho significativo. No obstante, en América Latina existen abundantes casos de fragilidad institucional; instituciones que no logran consolidarse en el tiempo. El institucionalismo *rational choice* también proporciona un axioma para explicar la supervivencia institucional: es el punto de equilibrio entre actores.

En este artículo proponemos una tipología que permite dar cuenta de un mecanismo causal para explicar la estabilidad y, más específicamente, la resiliencia a lo largo del tiempo. Para ello, combinamos los supuestos y hallazgos del institucionalismo histórico y del institucionalismo *rational choice*. Destacamos en particular el rol de los agentes para llegar a un determinado arreglo institucional, el momento en que dicho acuerdo se genera y los efectos de ambos aspectos en la estabilidad y resiliencia de las instituciones en el largo plazo. También responderemos, ¿cuáles son esos tipos de acuerdos de cooperación que condicionan la formación de las instituciones? ¿Cómo influye ese acuerdo en la estabilidad y en la resiliencia de las instituciones?

En este artículo enfatizamos el rol de los tipos de cooperación entre agentes en la construcción institucional como determinante fundamental de la supervivencia de dicho arreglo: su resiliencia. Las instituciones políticas son la consecuencia de una forma de acuerdo y cooperación (tácita o implícita) entre agentes que convienen sobre dicha institución. El acto de fijar reglas está precedido por algunas formas de acuerdo entre diferentes agentes que necesariamente tienen que acordar. La cooperación, en consecuencia, precede al establecimiento de una institución; es decir, antes

<sup>1</sup> Más recientemente se ha problematizado esto, pero con el foco puesto en el cambio institucional.

que operar como arena que delimita el conflicto tolerable, las instituciones son el resultado de un acuerdo entre actores que puede ser más o menos incluyente.

Aquí ensayamos una definición teórica de cuatro tipos de acuerdos que surgen a partir de dos dimensiones analíticas. La primera es el rango de la cooperación; es decir, si los acuerdos para construir una institución determinada fueron realizados de manera incluyente o excluyente, definido respecto de la cantidad de intereses presentes en su construcción. La segunda es la temporalidad de la acción (*timing*); esta dimensión se refiere a si la construcción de acuerdos para diseñar una institucionalidad tiene carácter reactivo o preventivo en relación con la explosión de un conflicto de intereses. Para ejemplificar estas dimensiones nos referiremos a casos de la historia institucional chilena que se acoplan a esta tipología.

El artículo se dividirá en tres partes. En la primera parte haremos una revisión exhaustiva de los principales enfoques institucionalistas. En la segunda, presentamos nuestra perspectiva analítica y la importancia de colocar a la institución como el resultado de un juego cooperativo entre actores; siendo este juego más o menos incluyente y más o menos preventivo. En la tercera sección discutimos ejemplos emblemáticos de la construcción institucional de Chile. El propósito de esta sección no es el de probar empíricamente nuestra propuesta teórica sino simplemente ilustrar nuestro modelo teórico con ejemplos.<sup>2</sup> Por último, cerramos el artículo con una discusión sobre la agenda a futuro en el análisis de la formación institucional que enfatiza los distintos niveles de cooperación entre agentes.

## La estabilidad y la resiliencia institucional

La relevancia de las instituciones en la explicación de los fenómenos sociales ha sido abordada desde diversas vertientes y disciplinas. La siguiente sección no pretende repasar cada uno de estos enfoques, sino rescatar aquellas teorías que ayudan a problematizar la estabilidad y resiliencia institucionales.

El estudio sobre las instituciones ha presentado una constante evolución dentro de las ciencias sociales. Si bien su estudio partió desde una lí-

<sup>2</sup> Trabajamos únicamente con el caso chileno para, al menos, controlar por algunas variables que pudieran resultar teóricamente relevantes. No obstante, el argumento que aquí se desarrolla requiere mayor trabajo conceptual (a nivel de indicadores) y probarse empíricamente con mayor rigor metodológico.

nea meramente descriptiva y atórica, el institucionalismo provocó luego un prolífico movimiento intelectual que concibe las instituciones como variable independiente crucial para explicar resultados políticos, económicos y sociales. Esta forma de mirar las instituciones ha aportado nuevas herramientas analíticas, incluso bien diversas (véase la ya clásica síntesis de Hall y Taylor, 1996). Para efectos de este artículo, nos centraremos en el institucionalismo de elección racional y el institucionalismo histórico.

En primer lugar, el institucionalismo de elección racional pone el foco en las dinámicas de los agentes individuales que buscan avanzar sus respectivos intereses. En este sentido, entiende las instituciones como las reglas que reducen los costos de transacción y canalizan comportamientos estratégicos; por lo tanto, las instituciones encauzan y hacen tolerable el conflicto entre intereses en competencia. Las instituciones, en consecuencia, tienen un fuerte impacto en la formación de estrategias y en el reordenamiento de las preferencias de los actores. Finalmente, en esta tradición, las instituciones disminuyen los costos para la coordinación de acciones colectivas (que cumple un rol central en cualquier acción política); aportan predictibilidad, regularidad, estabilidad, integración, disciplina y cooperación, que disminuyen los costos de transacción asociados con los dilemas de acción colectiva (Olson, 1971).

De acuerdo con Hall y Taylor (1996), el institucionalismo de elección racional (RCI) proporciona una explicación elegante respecto de la supervivencia de las instituciones. La noción de equilibrio de Nash (situación Pareto-óptima para los agentes) explica la estabilidad, permitiendo que los individuos puedan actuar en un marco predecible. La estabilidad institucional estaría dada por un acuerdo tácito de reglas para interactuar y canalizar intereses; esto, a su vez, conduce a resultados de acción colectiva y provisión de bienes públicos.

Sin embargo, la noción de equilibrio clásica del RCI se ha cuestionado por considerarse irreal. Primero, el enfoque de RCI asume que las instituciones persisten (hay equilibrio), cuando satisfacen los intereses de los agentes y no incorpora una mirada dinámica en la relación entre actores. Analiza situaciones de equilibrio, rechazando el hecho de que la supervivencia institucional es un proceso activo, en el que resulta relevante saber cómo la trayectoria de vida de una institución está históricamente conectada (y quizá determinada). En este sentido, por ejemplo, no se problematiza que decisiones pasadas puedan imponer estreñimientos a los individuos o que la posibilidad de cambio ante una eventual inconsistencia entre inte-

reses e instituciones sea inviable y no dependa, en definitiva, de la voluntad estratégica de los actores.

El institucionalismo histórico (HI), por su parte, pone especial atención a los momentos de formación institucional como determinante de la estabilidad. En esta perspectiva analítica, el rol de los actores y sus intereses (principalmente el poder político) se circunscriben esencialmente al momento fundacional. Las instituciones se transforman en estructuras densas y la acción de los individuos resulta menos relevante: las instituciones sobreviven por su propio peso (Pierson, 2004). Un concepto clave asociado con la inercia institucional es el de *positive feedback*. Este concepto denota que el costo del cambio hacia otras alternativas se acrecienta a lo largo del tiempo. El concepto de *path dependence*, en el que un rango de resultados sociales posibles tiene igual probabilidad inicial de presentarse, pero creciente improbabilidad de revertir curso de acción (hasta que se consolida un solo curso de acción, de imposible reversión) refleja la relevancia del origen en el HI.

Por eso, Pierson (2004) reclama la necesidad de incorporar la dimensión temporal como forma de enriquecer la validez de las explicaciones: la política ocurre *en* el tiempo. En este sentido, Pierson subraya la necesidad de referirse a “desarrollo institucional”, en lugar de “cambio institucional”, como forma de alejarse de las visiones más funcionalistas o centradas en la sola voluntad estratégica de agentes para interpretar la estabilidad o transformación institucional. Precisamente, la gran contribución del HI radica en haber subrayado la potencial ineficiencia (March y Olsen, 1984) de la historia, resumida en la noción de consecuencias no anticipadas de un determinado diseño institucional, o en la crítica a la capacidad de aprendizaje perfecto y adaptación estratégica de los individuos (Pierson, 2004).

Algunos defensores del enfoque de RCI han reconocido la necesidad de incorporar la mirada histórica para comprender mejor la formación de preferencias de los actores y cómo las instituciones distorsionan o generan sesgos en los actores (Katznelson y Weingast, 2005, p. 6). Esto es reforzado por Bates *et al.* (1998) cuando notan que las miradas de elección racional están prestando cada vez más atención a la historia, la contingencia y los procesos. No obstante, Katznelson y Weingast (2005) señalan que en el RCI el foco sigue estando en modelos analíticos de corto plazo, relativamente presentistas.

Por lo que se refiere a la comprensión de los procesos de persistencia, para el HI más clásico existen largos periodos de estabilidad e instancias de

cambio radical. Sin embargo, no brinda un mecanismo causal para los procesos de reproducción y, en este sentido, la supervivencia institucional no se problematiza. Esto ha dejado un camino abierto para el desarrollo de nuevas perspectivas que, desde el HI, provean mecanismos causales para comprender la estabilidad institucional. Asimismo, si bien el HI corrige uno de los principales defectos del RCI —la ausencia de perspectiva histórica— no le otorga un rol analítico destacado a los incentivos y preferencias de los agentes en el desarrollo institucional (Thelen, 2003). Thelen subraya que los argumentos de *path dependence* divorcian los momentos de innovación institucional de los de reproducción institucional. En los primeros, insiste, los actores tienen un rol fundamental, que luego desaparece. Al mismo tiempo, el enfoque le atribuye el cambio a factores exógenos, generalmente cambios bruscos cuando, en realidad, el cambio puede ser endógeno o gradual.

En los últimos años ha surgido una serie de trabajos que, partiendo desde el HI, problematizan la inercia institucional y retoman el papel de los agentes dentro del proceso. De esta forma se abre la caja negra del *path dependence*. Sobre este punto, Thelen (2003) indica que las instituciones no son necesariamente desmanteladas o reemplazadas sino recalibradas o reconvertidas funcionalmente.

Mahoney y Thelen (2010) han presentado un marco teórico para el estudio del cambio institucional gradual que incluye el rol de la agencia. El trabajo plantea la necesidad de incluir fuentes endógenas de cambio institucional dentro del análisis del HI. Los autores señalan que el componente dinámico es endógeno a las instituciones; es decir, si bien las instituciones representan acuerdos o compromisos relativamente durables, en tanto dependen de dinámicas de coaliciones —distribución del poder— específicas, siempre son vulnerables frente a los cambios. De este modo, el rol de la agencia se incorpora dentro del *path*. Específicamente, ellos señalan que el cambio institucional puede ocurrir sin necesidad de cambios exógenos si los efectos distributivos de las instituciones generan divisiones entre quienes tienen el poder o si los grupos desplazados del poder son subordinados al punto que pueden identificarse como tales, organizarse y romper los arreglos institucionales existentes. De esta manera, si bien los autores proponen una mirada que se acercaría a las explicaciones de elección racional (por el rol asignado a los actores), no se presenta una noción de equilibrio como una situación “mejor para todos”. Por otro lado, el enfoque de los autores se diferencia de la idea de *path dependence* en que considera los intereses de los agentes para comprender el desarrollo institucional, incluso en

momentos alejados de la coyuntura crítica (y de los factores exógenos que motivaron el origen de una institución dada).

Greif y Laitin (2004) han propuesto un puente teórico entre HI y RCI; por un lado, para incorporar la idea de cambio incremental, no susceptible a las interpretaciones clásicas del RCI, y por otro, con el propósito de superar la visión axiomática del HI en la que los retornos incrementales están dados y cuyos cambios son esencialmente exógenos. Para ello, introducen el concepto de “cuasi-parámetros”, que incorpora la posibilidad de cambio endógeno de las instituciones. Si bien la propuesta de estos autores abre la posibilidad de cambios institucionales endógenos, la noción de cuasi-parámetros resulta de difícil aplicación empírica.<sup>3</sup>

A pesar de estos intentos por construir puentes teóricos entre HI y RCI y especialmente por conjugar estructura y agencia, creemos que aún existe un vacío teórico en la explicación de la resiliencia institucional. Es decir, la mirada se ha puesto, sobre todo, en el cambio institucional. Este énfasis no ha permitido colocar a las instituciones como variable dependiente en la que el cambio es una de las posibilidades, pero donde la estabilidad debe ser también problematizada y donde el declive (o fragilidad) también debe ser incorporado como posible resultado. Además, tampoco se ha definido la relación entre origen y permanencia. Más allá de las críticas al excesivo determinismo del HI o a la incapacidad de RCI de brindar explicaciones sobre el origen, los avances analíticos no han dado cuenta de una relación clara entre origen y supervivencia o permanencia institucional. Este trabajo viene a llenar este vacío. Para ello, hemos desarrollado una tipología de acuerdos de origen que determinan el tipo de desarrollo futuro de las instituciones. Como se verá más adelante, ello no supone volver al determinismo del origen presente en el HI sino que será un esfuerzo por teorizar la relación entre origen y desarrollo posterior sin descuidar el rol de la agencia y de la estructura.

<sup>3</sup> De todas formas, la idea del incrementalismo ya está presente en el texto de North (1990). El autor analiza la existencia de instituciones formales —como las reglas— e informales —como los códigos de conductas y convenciones— que configuran la interacción de los agentes. Para North, se trata de un entramado de prácticas, organizaciones y reglas en el que las instituciones informales persisten en periodos de estabilidad hasta transformarse en reglas una vez consolidado el cambio. Esta relación y secuencia es lo que ayudaría a comprender los caminos de dependencia de los ordenamientos institucionales, pues sería el resultado de una variedad de constreñimientos informales.



## Las instituciones como juego cooperativo: explicando la resiliencia

La propuesta analítica que presentamos a continuación procura terminar de construir el puente entre agencia y estructura, los dos elementos principales del HI y la RCI, con el propósito de brindar un argumento teórico con miras a explicar la estabilidad y la resiliencia institucional. Ambas tradiciones comparten que las instituciones son estructuras que inciden en el comportamiento de los actores. Pero, insistimos, no hay una explicación acabada, más allá de los axiomas de ambas, sobre los determinantes de la estabilidad y resiliencia institucional a lo largo del tiempo.

Nuestro aporte radica, por un lado, en problematizar la vida de una institución, donde el cambio es un posible resultado. Por otro, por cerrar la conexión entre origen, creación institucional y su posterior desarrollo (donde el cambio es un resultado posible). Para ello, nos basamos en los aportes de ambas tradiciones fundacionales del nuevo institucionalismo y en los avances que han procurado construir puentes analíticos entre las dos.

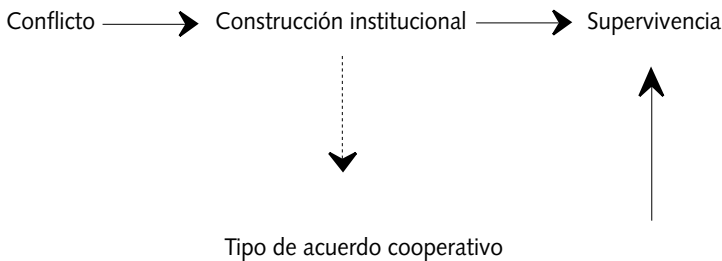
Toda institución fue creada por actores que, por diversos motivos, buscaron definir un marco formal de reglas, que generan constreñimientos e incentivos que condicionan la conducta.<sup>4</sup> En muchos casos, ese marco procura la solución de dilemas de acción colectiva, en otros, por ejemplo, su origen fue principalmente una adecuación de intereses racionalizados de los fundadores para proteger privilegios adquiridos (Przeworski, 2010). Igualmente, antes de determinar constreñimientos e incentivos, previo a canalizar el conflicto y hacerlo tolerable, las instituciones suponen un acuerdo tácito o implícito entre actores; hay un momento fundacional que posee cierta dosis de cooperación entre agentes que acuerdan una norma o conjunto de normas para delimitar sus respectivos intereses. Más aun, el acto de fijar reglas está precedido por algunas formas de acuerdo entre diferentes agentes que necesariamente tienen que acordar determinadas reglas establecidas. La cooperación, en consecuencia, precede el establecimiento de una institución. Las reglas no son creadas por causas exógenas (más allá de que haya circunstancias que estimulen la necesidad de crearlas), sino que emergen del consentimiento de diferentes agentes comprometidos con el diseño institucional. Esto ocurre incluso con regímenes autoritarios, al incluir pequeñas fracciones de una determinada estructura o un tema específico de conflicto, con la intención de excluir otros agentes.

<sup>4</sup> Sin desconocer el rol de las instituciones informales, en este trabajo nos limitamos a las instituciones formales. Para un estudio sobre instituciones informales, véase Helmke y Levitsky (2004).

Por otro lado, la sobrevivencia de una institución necesariamente trasciende a aquellos que acuerdan las normas y supone una resiliencia de la institución a diferentes coyunturas. Como ha sido señalado por muchos autores, cuando más persistan las instituciones, mayor es su poder sobre la conducta de los actores y más probable que cumplan las expectativas teóricas. En esencia, los conflictos se vuelven menos dramáticos cuando las instituciones están bien establecidas.

Ahora bien, ¿qué explica la sobrevivencia institucional? ¿Qué explica la estabilidad institucional y la capacidad de resiliencia a diferentes cambios exógenos? El marco teórico que presentamos a continuación conjuga los principios del RCI y de la HI. Para el primero —dado que analizamos instituciones políticas— asumimos como axioma la relevancia de diferentes estrategias e intereses en la interacción de los actores y la importancia de la agencia como línea de base, donde uno o pocos actores pueden tener mayor poder. En relación con el HI, se observa la importancia de los periodos fundacionales; es decir, antes de que ocurran los retornos crecientes. Todo ello es crucial para entender la emergencia de los diferentes mecanismos y diferentes tipos de estabilidad y resiliencia.<sup>5</sup>

#### DIAGRAMA 1. La secuencia analítica



*Fuente:* Elaboración propia.

Así, nuestro modelo teórico presenta diferentes tipos de cooperación en la construcción institucional (o diseño) y teoriza acerca de sus implicancias en la estabilidad y resiliencia de dichas instituciones. Creemos que observar el

<sup>5</sup> Cabe consignar que distinguimos entre estabilidad y resiliencia para subrayar la diferencia entre la permanencia institucional en tiempos de normalidad de aquella permanencia tras sufrir choques exógenos.

tipo de cooperación permite tener mayor claridad sobre la resiliencia institucional, y en la correspondencia con la expectativa teórica del rol de las instituciones en la reducción del conflicto.<sup>6</sup> De modo esquemático: el grado de inclusión y temporalidad con respecto a un determinado conflicto explica la estabilidad y la resiliencia institucionales. En síntesis, como se desarrollará a continuación: rango de cooperación y *timing* impactan en el diseño y en el contenido original de la institución lo que, a su vez, influye en la estabilidad y la resiliencia.

### **Tipos de arreglos cooperativos: Una aproximación teórica**

Dos dimensiones interactúan para diferenciar los tipos de arreglos cooperativos en el momento de la creación institucional. Primero, ¿cuántos intereses están incluidos en la creación o cuántos de ellos son considerados en el diseño de la institución? Segundo, la cooperación, ¿es una reacción a determinado conflicto ya planteado o es una decisión que se anticipa o que procura construir nuevas realidades?

La primera dimensión la denominamos el rango de la cooperación. Específicamente, esta dimensión alude a si el arreglo institucional es acordado de manera incluyente o excluyente; determinado por el grado de incorporación de intereses en la decisión de construcción institucional. Esta dimensión está directamente relacionada con la idea *open access orders* (North *et al.*, 2009) pero, sobre todo, con la naturaleza impersonal que se le imprime a ese orden institucional. Como tipo ideal, representa una maximización del consentimiento (Elkins y Sides, 2007; Elkins, Ginsburg y Melton, 2009; Ginsburg y Elkins, 2009). Siguiendo a North *et al.* (2009), más inclusión supone menos violencia para asegurar el *enforcement* de los acuerdos. En un plano general, al estar todos los intereses considerados en la creación, el consenso es explícito.

La noción de rango de cooperación no necesariamente implica una relación directa con un mayor número de participantes. No es una cuestión de agregación aritmética. El requerimiento entonces es que en el diseño del arreglo institucional haya existido la capacidad de involucrar y representar la mayor cantidad posible de perspectivas, más allá de la cantidad de individuos directamente involucrados.

<sup>6</sup> Véase Bates (2008) para una muestra sobre los efectos perniciosos del fracaso del Estado.

La segunda dimensión está dada por la temporalidad (*timing*) del acuerdo cooperativo. En esta dimensión importa la temporalidad en relación con la explosión de un conflicto. Entonces, la cooperación que resulta en la construcción institucional, ¿es reactiva o preventiva en relación con un conflicto planteado? Es decir, la cuestión central es si los agentes acuerdan una estructura antes o después de esta materialización de un conflicto mayor (donde el caso extremo sería una guerra civil). En el caso de los arreglos cooperativos preventivos, el diseño de las instituciones está relacionado con acuerdos que ocurren sin enfrentar un problema específico, que ya forma parte de un encendido debate entre partes, hasta acciones que, existiendo divergencia de intereses, son solucionadas antes de que el conflicto de intereses se vuelva contencioso (que genere enfrentamientos violentos, etcétera). Los acuerdos cooperativos reactivos son aquellos que suceden con posterioridad a la explosión de un conflicto. Aquí los diseños institucionales son, o bien creados inmediatamente para solucionar de manera expedita el conflicto suscitado o, de manera más incremental, en vista de las lecciones que dejó el conflicto mayor.

Tal como se desprende del cuadro 1, la interacción entre ambas dimensiones crea cuatro tipos de acuerdos cooperativos. La celda reactiva-excluyente (R, E) se refiere a los casos en que un pequeño grupo, o un líder particular, diseña o acuerda una institución reaccionando a situaciones determinadas. Las decisiones R, E son bastante frecuentes en los sistemas políticos. Esto es así incluso en regímenes democráticos. No resulta difícil encontrar numerosos ejemplos en que las élites políticas diseñan instituciones de manera inconsulta y reactiva ante eventos determinados. Uno muy emblemático en la región es la forma en que los presidentes latinoamericanos han utilizado su capacidad para presentar decretos que crean instituciones ante situaciones de crisis (por ejemplo, económicas), sin previa consulta con el Congreso, éste es un claro ejemplo de este tipo de arreglo.<sup>7</sup>

La celda reactiva-inclusiva (R, I) define acuerdos cooperativos en que las instituciones diseñadas se derivan de un acuerdo incluyente que reacciona a un conflicto ya planteado. En este caso, los agentes actúan para detener un conflicto que ya estalló, a través de la integración de buena parte de los intereses y perspectivas que están en disputa. Es decir, hay una consideración pública en la creación de la institución en tiempos de crisis, una acción

<sup>7</sup> Los gobiernos de Menem en Argentina son emblemáticos en este sentido (Mustapic, 2002; McGuire, 1997; Palermo y Novaro, 1996).

**CUADRO 1.** Tipología de los arreglos cooperativos

| <i>Timing/range</i> | <b>Excluyente</b> | <b>Incluyente</b> |
|---------------------|-------------------|-------------------|
| Reactivo            | R, E (I)          | R, I (II)         |
| Preventivo          | P, E (III)        | P, I (IV)         |

*Fuente:* Elaboración propia.

en la que la integración de posturas sobreviene como fórmula para detener la hemorragia. Ejemplo de esta dimensión son las instituciones de fomento a la producción industrial luego de la crisis del modelo agroexportador a principios de la década de los treinta. En algunos países, esta crisis generó una reacción inclusiva para el diseño de reformas del mercado laboral en función de las crecientes demandas sindicales (Collier y Collier, 2002). En un espacio más acotado, otro ejemplo radica en la solución uruguaya a la crisis económica de 2002 y la salida institucional a través de diversas leyes (Rosenblatt, 2006).

La celda preventiva-excluyente (P, E) se refiere a los casos en que se diseñan instituciones de manera cerrada con el objetivo de prevenir potenciales conflictos. La intersección P, E se observa claramente en las relaciones cartelizadas (Piñeiro, 2014) o en aquellas adoptadas por los regímenes autoritarios. Desafortunadamente, en América Latina es posible encontrar varios ejemplos que ilustran esta celda. Uno de ellos son las leyes de amarre que fueron impuestas para mantener el orden social y político tras 17 años de régimen autoritario en Chile (véase más adelante). Otro ejemplo emblemático fue el conocido “Pacto de Punto Fijo” en Venezuela (Coppedge 1994). Cuando sucede esta intersección nos encontramos ante una situación en que la cooperación (entre intereses homogéneos) interviene para consolidar el statu quo y asegurar la exclusión de posibles intereses desafiantes en el futuro.

Finalmente, la celda preventiva-incluyente (P, I) emerge para mejorar una situación dada o crear un escenario totalmente nuevo a través de la incorporación de diferentes perspectivas e intereses. Este tipo de arreglo cooperativo es el que otorga mayor resiliencia institucional; esencialmente porque deviene de un consenso inclusivo. Ahora bien, ¿por qué esto es así? ¿Por qué la inclusión y la prevención en la cooperación fundacional de un arreglo institucional generan arreglos institucionales más estables y resilientes? Porque nacen de un consenso y porque se adelantan a un conflicto y, en ese sentido, no responden a intereses tensionados. Esto no supone que los actores involucrados no los tengan, sino que el nivel de conflicto entre inte-

reses divergentes es, como mucho, tímidamente contrapuesto y no hay grandes pasiones involucradas. Esta situación descontamina la resolución de un arreglo institucional. Este tipo de acuerdo cooperativo permite una internalización menos dramática y probablemente más aceptada por los actores involucrados (y por quienes son alcanzados por el arreglo institucional).

Más aún, cuando la agencia que interviene es, por así decirlo, representativa de la mayor cantidad posible de intereses y, además, cuando no están en juego grandes pasiones y confrontaciones, los agentes que intervienen estarán interesados en mantener el equilibrio acordado en el tiempo. La propia complejidad del acuerdo (insistimos, entre muchos intereses divergentes), así como la voluntad de permanecer en el juego explican esa probabilidad. Asimismo, es más probable que contenga en el diseño un mecanismo de reproducción del consenso, lo que asegura a futuro que la inclusión se reproduzca más allá de los actores que crearon la institución en cuestión. Por lo tanto, la propia inclusión de todos los intereses genera que el diseño contenga mecanismos de reproducción de dicha inclusión. Esto provee de historia a la noción central del institucionalismo de *rational choice* y su concepción de las instituciones como un equilibrio. Ese equilibrio será más estable y resistente, entonces, cuando los intereses de más actores hayan sido tomados en cuenta.

En la historia es posible observar instituciones que cumplen con este rasgo. Por ejemplo, la nacionalización del cobre en Chile, apoyada por todos los actores (1971), fue diseñada con la intención preventiva de proteger el recurso natural y fortalecer el ingreso fiscal, a través del consenso (en tiempos de alta tensión política) y acuerdo entre los actores políticos. No obstante, en la región no abundan los casos. Precisamente, sostenemos que este rasgo puede servir para explicar tanto la fragilidad institucional como la excesiva robustez —instituciones estables en periodos de normalidad, pero que por su carácter excluyente no resultan resistentes antes fuertes hechos exógenos.

Para cerrar esta sección (y el mecanismo causal del que dan cuenta nuestras celdas), volvamos un paso atrás: cuando el rango es excluyente y la temporalidad reactiva, la resiliencia institucional es muy poco probable. La institución originada con este tipo de acuerdo es permanentemente contestada y altamente vulnerable a esa contestación. En cambio, cuando el rango es excluyente y temporalmente preventiva, las instituciones son capaces de resistir el embate de actores desafiantes, producto de los dispositivos de protección integrados en el origen. No obstante, la resiliencia institucional en este tipo de acuerdos no está asegurada, porque la exclusión permanen-

te implica mayor probabilidad de erosionar los dispositivos de protección institucional y conseguir su derrumbe en el tiempo (muy probablemente de manera radical).

Por otro lado, si el rango es incluyente y el diseño institucional es temporalmente reactivo, esta institución es capaz de mantener su vigencia en el tiempo, pues no es desafiada por los actores. Sin embargo, el carácter reactivo de la institución no le entrega la capacidad de construir una realidad (en el caso más extremo, claro), condición que la hace susceptible a cambios significativos en sus objetivos y estructura. Por último, y tal como fuera señalado antes, el rango incluyente y temporalidad preventiva conduce a instituciones altamente perdurables y resilientes. Una derivación lógica de esta formulación —aunque requiere mayor profundización teórica— es que los niveles de legitimidad son mayores. En este sentido, si bien no inhiben la contestación y el debate, es más probable que la discusión sobre el diseño institucional se dé con baja intensidad. Más aún, es más probable que este tipo de diseños sean más adaptables al cambio y los cambios sean graduales.<sup>8</sup>

Para observar la trayectoria de los distintos arreglos institucionales, la siguiente sección se enfocará en profundizar en algunos ejemplos relacionados con la historia política e institucional chilena.

## **Los tipos de cooperación: Arreglos institucionales en Chile**

El caso chileno se destaca por un temprano asentamiento institucional, muy similar a la evolución de Estados Unidos y los países europeos (Valenzuela y Valenzuela, 1983). Entonces, Chile es un excelente caso para observar la resiliencia institucional con base en los cuatro cuadrantes teóricos presentados antes. Si bien Chile es considerado uno de los países más estables de América Latina, su variabilidad interna respecto a la resiliencia institucional y la forma de llegar a acuerdos, lo transforma en un buen caso para observar los experimentos institucionales y tipos de arreglos cooperativos. En efecto, la historia chilena permite reconocer el surgimiento de instituciones luego de fuertes crisis institucionales, pero también diseños preventivos que hasta

<sup>8</sup> En la observación de los mecanismos causales, es importante aclarar la diferencia entre cambios frecuentes y cambios graduales. La clave en este punto es la tasa de cambio. Mientras un cambio frecuente denota una contestación permanente de los agentes, el cambio gradual sugiere elementos de perfeccionamiento institucional para mantener mecanismos de supervivencia. En consecuencia, a mayor intensidad de cambio (frecuencia y velocidad del cambio), menor resiliencia. Por otro lado, a mayor gradualidad del cambio, mayor resiliencia.

hoy mantienen su vigencia. De igual manera, este país ha tenido momentos en que los acuerdos institucionales han sido consensuados por todos los actores políticos; así como momentos en que las élites han cerrado el acuerdo entre pocos actores, con intereses homogéneos.

A continuación detallaremos una serie de ejemplos a partir del caso chileno. Hemos seleccionado un arreglo institucional del siglo xx para cada una de las cuatro dimensiones teóricas descritas. En R, E se ha considerado la Ley de defensa de la democracia impulsada por Gabriel Gonzalez Videla en 1948. Esta ley fue reactiva ante las intensas movilizaciones comunistas. En la dimensión R, I se analizará la creación de la Corporación de Fomento a la Producción, cuyo alcance fue reactivo a la gran depresión de los años treinta, pero cuya formación fue discutida y consensuada por la mayor parte de los actores de la época. En cambio, para la celda E, P se discutirán las leyes orgánicas constitucionales diseñadas antes de la salida del régimen autoritario en 1989. Este set de leyes, llamadas “leyes de amarre”, tuvieron la característica perversa de prevenir el legado de Pinochet en materia de políticas sociales, administrativas y económicas, sin previa consulta con los actores democráticos. Finalmente, en la celda P, I nos ocuparemos del proceso de nacionalización del cobre en Chile el año 1971. Este proceso, que tuvo un apoyo unánime en todos los sectores durante el gobierno de Allende, se realizó de manera preventiva para que los recursos de explotación del principal mineral del país ingresaran al erario público.<sup>9</sup>

Estos ejemplos se consideran en el siguiente cuadro.

**CUADRO 2.** Ejemplos de acuerdos cooperativos en Chile

|            | <b>Excluyente</b>                          | <b>Incluyente</b>   |
|------------|--|---|
| Reactiva   | Ley de defensa permanente de la democracia | Creación de la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo) |
| Preventiva | “Leyes de amarre” del regimen autoritario  | Nacionalización del cobre                                     |

*Fuente:* Elaboración propia.

<sup>9</sup> Los casos propuestos se refieren a diferentes niveles, tanto por la estabilidad inherente (propia de la materia de cada uno) como por el impacto sobre todos. Ahora bien, consideramos que el problema de nivel se subsana con los grados de importancia histórica de estas cuatro instituciones. Si bien son de diferentes niveles, las cuatro tuvieron su peso histórico. Son casos más o menos similares. No obstante, tal como subrayamos antes, la función de estos ejemplos es presentar una ilustración empírica.



## Reactivo-excluyente: La Ley de defensa permanente de la democracia

En la celda reactiva-excluyente, los actores tienen una clara intención de llegar a un acuerdo rápido e inconsulto, para zanjar amenazas a sus intereses. Este tipo de acuerdo conduce a una baja resiliencia y estabilidad de las instituciones. Un ejemplo es lo que ocurrió en Chile con la “Ley de defensa permanente de la democracia”.

El 18 de octubre de 1948, dos años después de que el radical Gabriel González Videla asumiera la presidencia de la República (1946-1952) el diario oficial publica la llamada “Ley de defensa permanente de la democracia”. Esta ley tuvo la característica de ser una legislación altamente reactiva a las demandas y movilizaciones sociales, además de fuertemente excluyente en su concepción y resultado, al relegar al Partido Comunista de todo tipo de acción política. El objetivo fundamental de esta medida fue la cancelación de la inscripción electoral del Partido Comunista (PC), además de una serie de acciones para prohibir la asociación de sus militantes y no permitir el fomento y distribución de cualquier palabra o concepto relacionado.

Así, esta ley popularmente conocida como “ley maldita” ha sido considerada una de las más excluyentes de la historia chilena.<sup>10</sup> Su concreción tuvo un carácter reactivo ante una serie de acontecimientos, como la salida del gabinete de los tres ministros comunistas, el alza electoral de este partido en las elecciones municipales de 1947 y la intensa presión social para hacer cumplir las promesas gubernamentales (como la ampliación de derechos a los trabajadores y el inicio de la reforma agraria). De esta forma se puso fin a una lenta pero estable democratización política y social de la etapa “frentista”, dando inicio a un periodo en el que se restringió la ciudadanía, se excluyeron los partidos con representación obrera y se reprimieron los movimientos sindicales (Moulian, 1973).

El carácter reactivo de la “ley maldita” se observa al contrastar la alianza electoral que dos años antes tuvo el PC con el gobierno de González Videla. El apoyo de radicales, liberales y comunistas mantuvo el pacto del Frente Popular y apoyaron la candidatura de González Videla (Reyes Álvarez, 1989). Si bien en aquel periodo lograron ser nombrados tres ministros comunistas, las señales de presión social determinaron su salida y el comienzo del conflicto del gobierno con los comunistas. La justificación de la salida

---

<sup>10</sup> En Costa Rica es posible encontrar un proceso similar. Con el artículo 98 de la Constitución de 1949, el Partido Comunista quedó proscrito, porque prohibía la existencia de organizaciones políticas que desafiaron el orden democrático (Rovira Mas, 2001).

de estos ministros tuvo relación con la asistencia a “concentraciones públicas de empleados, obreros o campesinos” y sus formas de alentar “no a organizarse gremialmente, sino política y revolucionariamente” (Gonzalez Videla y Frodden Lorenzen, 1948).<sup>11</sup>

Este evento, más el recrudecimiento de las protestas, fue lo que desencadenó la confección de una ley con impulso excluyente por parte del gobierno; iniciativa que ni siquiera buscó el consenso de los otros grupos políticos aliados del gobierno. Evidencia de esto último son los documentos de la época, que se refieren al dividido apoyo del partido radical respecto de la pertinencia y forma de discusión de esta medida.<sup>12</sup> Esta ley tuvo entonces una marcada connotación reactiva, pues su creación tuvo que ver con terminar una presión popular sobre un gobierno preso de sus propias promesas programáticas en cuanto a la sindicalización y la reforma agraria. Este rótulo de ley reactiva se hace más evidente en la justificación de González Videla respecto de la pertinencia de esta medida al accionar “los conflictos que a diario se presentan [...] erizado de dificultades y azotado por fuerzas políticas inconciliables de la política partidista” (Gonzalez Videla y Frodden Lorenzen, 1948, p. 25).

Como consecuencia de esta ley excluyente y reactiva se generaron divisiones irreconciliables, incluso dentro del partido víctima de esta medida. Sobre este punto, Moulian (1973) señala que la promulgación de esta ley inauguró un periodo de retroceso democrático con importantes presiones y variaciones internas. Estas presiones internas fueron las que finalmente lograron mermar la perdurabilidad de esta ley y derogarla diez años después durante la presidencia de Carlos Ibáñez del Campo.

### Reactivo-incluyente: La creación de la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo)

El arreglo reactivo-incluyente es una salida institucional consensuada por gran parte de los actores políticos, sociales y económicos, para enfrentar coyunturas complejas, de conflicto declarado. Es reactivo porque el diseño

<sup>11</sup> Los tres ministros comunistas fueron: *a*) el de Obras Públicas, Carlos Contreras Labarca, *b*) el de Agricultura, Miguel Concha Quezada y *c*) el de Tierras, Víctor Contreras Tapia.

<sup>12</sup> En cartas cambiadas entre el Gran Maestro de la Logia Masónica y Gabriel González Videla, se señala: “desde luego, los partidos que mayor interés demostraron en su dictación fueron los partidos de derecha, ya que el radical sólo estuvo conteste en la idea, en principio, de legislar, siendo muchos los hermanos nuestros que actúan en política, que se han visto alejados paulatinamente de este principio fundamental” (Gonzalez Videla, Frodden Lorenzen, 1948).

institucional sólo es pensado después de a un evento de crisis, pero incluyente porque la respuesta institucional a ese evento es discutida y consensuada por gran parte de los agentes involucrados. A diferencia de las instituciones que nacen de arreglos reactivos-excluyentes, esta dimensión analítica conglomera instituciones de mayor perdurabilidad en el tiempo, pero sujetas a fuertes transformaciones respecto de su concepción inicial. Es en esta dimensión donde se ubica la creación de la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo) en Chile.

La Corfo nace como reacción a la crisis económica del año treinta y la escalada recesiva en el país. En efecto, a pesar de los avances económicos previos, la crisis mundial se transformó en el punto de inflexión de la ruta al desarrollo chileno (Haindl, 2007). La deflación de Estados Unidos significó un alza de aranceles que propagó aún más sus efectos, al punto que los supuestos blindajes fueron fácilmente vulnerados (Haindl, 2007). De la misma manera, las exportaciones de salitre y cobre bajaron a niveles históricos, hecho que tuvo consecuencias en la economía interna del país, los ingresos fiscales y las reservas monetarias. La caída del modelo agroexportador forzó una serie de medidas reactivas para desarrollar planes de contingencia (llamados “Planes de Acción Inmediata”) y restablecer el proceso productivo que, hasta antes de 1929, se asumía como infranqueable (Marfán, 1984).

Como reacción a esta crisis y ante el temor de volver a una recesión, Chile comenzó a crear una serie instituciones que fortalecerían la intervención del Estado y el desarrollo industrial del país (Meller, 1996). Estas medidas requirieron el consentimiento e inclusión de todos los actores, siendo la creación de la Corfo el puntal de la presencia activa de grupos de empresarios, industriales y técnicos, además de propietarios agrícolas y trabajadores que confluyeron en una política favorable a la acción directa del Estado en el proceso productivo. En consecuencia, el origen de instituciones como la Corfo se presentó en un contexto político inclusivo del Frente Popular y con la participación de grupos de interés que presionaron por mayor protección y fomento a las actividades productivas.

Así, la reacción mediante el consenso incluyente de los actores condujo a un fortalecimiento de esta institución. Este fortalecimiento permitió beneficios inmediatos para la industria manufacturera, así como el desarrollo de acciones relevantes, como el plan aéreo, el plan Endesa, el plan acero y el plan petróleo. De esta institución surgieron compañías como la Compañía de Aceros del Pacífico (CAP), la fundición de cobre Paipote y la Empresa Nacional del Petróleo (Enap).

Teórica y empíricamente, la Corfo fue creada de una manera reactiva pero con una fuerte inclusión de los diferentes sectores productivos. Si bien la creación de su institucionalidad estuvo dentro de las medidas inmediatas que permitieron corregir la crisis a través del desarrollo endógeno, es claro que su durabilidad y resiliencia se deben al carácter incluyente de su construcción institucional. No obstante, a pesar de ser una institución que ha perdurado en el tiempo, su carácter reactivo ha obligado a una serie de cambios en su estructura y organización, producto de los diferentes entornos o readecuaciones organizacionales de trabajo. La Corfo, por lo tanto, es una institución resiliente y perdurable, pero muy propensa a cambiar sus objetivos. De esta manera, la Corfo ha sido una institución que ha mantenido durante años su institucionalidad, pero a la que se le han modificado permanentemente sus objetivos y estructura. En las últimas dos décadas ha estado además en el centro del debate producto, precisamente, de la definición (o indefinición por momentos) de sus atribuciones.

### Preventivo-excluyente: Leyes de amarre en el régimen autoritario

La lógica preventiva-excluyente es muy frecuente en periodos de transición desde gobiernos autoritarios. Estudios como los de Boyland (1998), han comprobado que en el ocaso de los regímenes no democráticos, las élites suelen desarrollar acciones preventivas que logren contener la amenaza de sus intereses por parte de las fuerzas democráticas. Esta lógica preventiva no presenta mayor participación de otros actores, pues son diseños y arreglos institucionales que buscan restringir sus marcos de acción. Por otro lado, su resiliencia es mucho más prolongada que las instituciones reactivas-excluyentes, debido a una serie de requisitos y trabas dentro de la propia reglamentación institucional que traban la posibilidad de cambios. Uno de los ejemplos emblemáticos en Chile fueron las llamadas “leyes de amarre”.

En las postrimerías del régimen autoritario y luego de haber sido derrotado por las fuerzas democráticas en el plebiscito de 1988, las autoridades de la época comenzaron a diseñar un plan de leyes que permitiera mantener el legado económico, político y social impuesto por la dictadura militar. Estas leyes, discutidas en secreto durante su preparación, tenían un carácter preventivo y de “amarre” para que la oposición no pudiera erosionar las áreas definidas como aspectos críticos del nuevo modelo instaurado por la dictadura.

A través de “leyes orgánicas constitucionales” que fueron sancionadas días antes del retorno de la democracia, y en las que se estipularon además restricciones súper-mayoritarias de reforma (principalmente al requerir el voto conforme de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio), las autoridades de la época bloquearon preventivamente y a través de un grupo de leyes el funcionamiento y la dependencia en el sistema educacional, la dotación de funcionarios públicos en el Estado, la jerarquía y el funcionamiento de las fuerzas armadas y carabineros, la carrera judicial y el funcionamiento de los tribunales, la autonomía del Banco Central y el sistema electoral, entre otras.

La consecuencia a largo plazo de este arreglo institucional altamente excluyente y preventivo ha sido la persistencia forzada de estas instituciones, a pesar de los constantes cuestionamientos a su legitimidad e intentos de reforma. Lo que se puede observar en este tipo de instituciones es que, producto de su planificación preventiva, cualquier tipo de cambio ha requerido ventanas de oportunidad para que los actores políticos fueren su derogación o cambio. Esta ventana de oportunidad, por ejemplo, se presentó en 2009 con la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (conocida comúnmente como LOCE) y su cambio por la Ley General de Educación. Si bien esta “ley de amarre” tuvo fuertes cuestionamientos sobre su legitimidad luego de ser implementada pocos días antes del retorno a la democracia, los intentos de cambio durante 19 años chocaron con la incapacidad de los actores para lograr acuerdos. Sin embargo, lo que parecía una legislación que era capaz de resistir todos los embates, fue debilitada por una serie de movimientos y marchas de organizaciones estudiantiles que forzaron a un nuevo acuerdo entre los actores políticos y la derogación —por primera vez— de uno de los enclaves legales que había dejado la dictadura. Esta situación incluso persistió hasta la explosión definitiva del movimiento estudiantil en 2011.

Teóricamente, las leyes de amarre son un buen ejemplo para demostrar la capacidad de resistencia de los arreglos preventivos. A pesar de su carácter excluyente (y su concomitante falta de legitimidad democrática), lograron permanecer en el tiempo. No obstante, ante la presencia de hechos exógenos no poseen capacidad de resiliencia (el movimiento estudiantil demanda modificaciones estructurales en el modelo educativo). Esto último es la gran diferencia respecto del arreglo más virtuoso en cuanto a perdurabilidad y resiliencia institucional: el arreglo preventivo-incluyente.

## Preventivo-incluyente: Ley de nacionalización del cobre

Los acuerdos institucionales que en su origen logran ser preventivos y altamente incluyentes presentan una gran resiliencia en el tiempo. Esta resiliencia es producto del origen eminentemente consensual y de la mayor probabilidad de existencia de salidas institucionales dentro del propio diseño, mayores chances de contener mecanismos de reproducción de la inclusión de origen. Una institución P, I, es una institución que tiene mayor probabilidad de perdurar en el tiempo, independientemente de las transformaciones del entorno y generar un retorno incremental virtuoso sin mayor contestación por parte de los actores. Ejemplo de esta línea es la ley de nacionalización del cobre.

Esta ley, aprobada por unanimidad por los sectores políticos el 11 de julio de 1971 permitió reformar la Constitución de 1925 y con ello nacionalizar los yacimientos de la gran minería del cobre. Específicamente, se buscó el dominio absoluto, inalienable, exclusivo e imprescriptible de todas las minas en territorio nacional, estableciendo procedimientos para la expropiación y asegurando derechos en las concesiones de exploración o de explotación.

La nacionalización del cobre no fue una medida reactiva de un gobierno en particular ante determinada crisis. Más bien se trató de un proceso que trascendió gobiernos y actores políticos durante un largo tiempo. A pesar de que esta medida trajo airadas reacciones internacionales (basta observar las palabras de Nixon al enterarse de la noticia),<sup>13</sup> e incluso en un contexto de fuerte cuestionamiento al gobierno de Salvador Allende y la Unidad Popular, se trató de un proceso preventivo meditado y discutido por todos los actores políticos que, insistimos, se venía debatiendo por largo tiempo.

En efecto, la idea de que los recursos naturales retornaran al Estado se comenzó a discutir a partir de los años treinta y más intensamente aún, desde la posguerra. El punto de inflexión de este debate fue la llamada ley de chilenización del cobre de 1965. Esta ley, impulsada por el entonces presidente Eduardo Frei Montalva, fue una medida antecedente del proceso de “nacionalización tranquila” que se llevó a cabo en 1971. El largo plazo de discusión y debate refuerza la idea de un arreglo preventivo no sujeto a

<sup>13</sup> Nixon, al enterarse del proceso de nacionalización del cobre señaló: “Es hora de pegarle a Chile en el culo”, disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/05/680-579474-9-ceuu-publica-mas-de-350-documentos-sobre-chile-entre-1969-y-1973.shtml> [fecha de consulta: 20 de junio de 2014].

contingencias. Es más, buena parte de los textos partidarios de la época no aluden a elementos reactivos, sino a una necesidad lógica de dinamización de la economía “mediante el aprovechamiento integral de sus bienes naturales”.

En consecuencia, la fuerte legitimidad de un acuerdo institucional con características preventivas e incluyentes permitió que esta medida se fortaleciera y perdurara en el tiempo, incluso una vez que el régimen autoritario asumiera el poder y suprimiera buena parte de la legislación que regía el país hasta 1973.<sup>14</sup> Esta resiliencia institucional que fue capaz de sobrellevar drásticos cambios en el entorno es, hasta nuestros días, una clara muestra de la virtuosa combinación de acuerdos que permiten la estabilidad institucional de los países.

## Conclusiones y agenda a futuro

En este trabajo hemos desarrollado una propuesta teórica y analítica para explicar la estabilidad y la resiliencia institucional, colocando a las instituciones como variable dependiente. Hemos sostenido que las instituciones surgen de una cooperación entre actores y para comprender la estabilidad y la resiliencia institucional es necesario poner el foco en el origen de las instituciones y, más específicamente, en el tipo de acuerdo cooperativo. A partir de una conjugación de ciertos principios del institucionalismo histórico y del institucionalismo de elección racional hemos desarrollado una tipología para dar cuenta de tipos de arreglos cooperativos.

Cuando la cooperación es inclusiva, tiende a ser más compleja, producto de sus mayores costos de transacción. Sin embargo, esta complejidad genera que los acuerdos sean más perdurables y propensos a producir bienes públicos. Las sociedades son sistemas complejos y, por lo tanto, cuando los acuerdos incluyen a diferentes actores, éstos pueden estar más comprometidos con la solución aprobada.

<sup>14</sup> Es importante señalar que, a pesar del cambio constitucional de 1980 (en pleno régimen autoritario), el articulado sobre la nacionalización se mantuvo inalterado. El artículo 19 N° 24 de la Constitución de 1980 es igual a la ley 19.450. Ambas señalan (con pequeñas variaciones de redacción) lo siguiente: “El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales”. Del mismo modo, ya en la ley 19.450 de 1971 se permitían las concesiones para exploración y explotación. Este hecho demuestra la continuidad del modelo de nacionalización, a pesar de los acontecimientos exógenos.


Quienes trabajan desde el institucionalismo histórico, sostienen que una vez resuelta determinada institución, es probable que se someta a un proceso de retroalimentación positiva que refuerza su permanencia en el tiempo (Pierson, 2004). En el transcurso de este artículo hemos hecho presente que esta perspectiva no está completa por no problematizar el rol de los agentes que cooperan en el origen de las instituciones. En este punto sostenemos que es más probable que las instituciones sobrevivan cuando los acuerdos son incluyentes y preventivos. Es decir, el *path dependence* no es una condición automática sino un resultado que es más probable en función del tipo de acuerdo original. Más aún, a partir de los principios del institucionalismo de elección racional, hemos dado cuenta de un mecanismo causal que explica esa resiliencia. Así, nuestro artículo ayuda a comprender el por qué ciertos arreglos institucionales duran más que otros pero, sobre todo, cuándo son más resilientes.

En consecuencia, la durabilidad y la resistencia de una institución política son reproducidas por la incorporación de diversos actores que acuerdan sobre un diseño previo a la explosión de un conflicto. Esto, además, genera mayor legitimidad; que se consagra por la combinación de la inclusión y la prevención. De todas formas, lo reactivo e incluyente de un arreglo institucional no implica necesariamente lo opuesto, ya que también puede ser una fuente de acuerdos duraderos. Precisamente esta durabilidad se vio reflejada en los casos de la nacionalización del cobre y la creación de la Corfo en Chile.

Con todo, nuestro artículo asume que cuanto más se incluyan los intereses en el acuerdo, más duraderas serán las instituciones. Así, si una democracia consolidada se sostiene por un compromiso con los diferentes actores del sistema político, generando un buen flujo de información y un vivo debate público, mayor será la estabilidad y la resiliencia institucionales. Así, creemos que la comprensión de los orígenes de la construcción institucional arroja luz sobre la lógica de la supervivencia institucional en el tiempo. Para ese propósito hemos esbozado diferentes tipos de arreglos cooperativos que permiten el establecimiento de las instituciones políticas y que es necesario analizar con mayor profundidad.

Finalmente, nuestros ejemplos han sido todos del caso chileno. Esto supone dos posibles ventajas para nuestra propuesta analítica: por un lado, nuestra propuesta analítica permite desempaquetar la institucionalidad política y analizar diferentes tipos de instituciones con una misma óptima analítica. Por otro lado, sería posible generar un índice que observe el nivel agregado; es decir, nuestra propuesta desempaqueta la institucionalidad



política de un sistema político que, al mismo tiempo, podría empaquetarse a partir de un índice que considere la sumatoria de los tipos de acuerdos cooperativos de las instituciones de un sistema político. Para ello, claro está, sería necesario un mayor desarrollo conceptual para arribar a referentes empíricos más concretos de las dos dimensiones analíticas propuestas. 

## Referencias bibliográficas

- Bates, R. (2008), *When Things Fell Apart*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Bates, Robert, Avner Greif, Margaret Levi y Jean-Laurent Rosenthal (1998), *Analytic Narratives*, Princeton, Princeton University Press.
- Boylard, Delia M. (1998), "Preemptive Strike: Central Bank Reform in Chile's Transition from Authoritarian Rule", *Comparative Politics*, 30(4), pp. 443-462.
- \_\_\_\_\_. (2009), "Preemptive Strike Central Bank Reform in Chile's Transition from Authoritarian", *Comparative Politics*, 30(4), 443-462.
- Collier, D. y R.B. Collier (2002), *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*, Indiana, Notre Dame University Press.
- Coppedge, M. (1994), *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford, Stanford University Press.
- Duverger, M. (1966), *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, 2a. ed., Nueva York, Wiley.
- Elkins, Z. y J. Sides (2007), "Can Institutions Build Unity in Multiethnic States?", *American Political Science Review*, 101(4), pp. 693-708, disponible en: [http://journals.cambridge.org/abstract\\_S0003055407070505](http://journals.cambridge.org/abstract_S0003055407070505)
- Elkins, Z., T. Ginsburg y J. Melton (2009), *The Endurance of National Constitutions*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Gerring, J. y S. Thacker (2008), *A Centripetal Theory of Democratic Governance*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Ginsburg, T. y Z. Elkins (2009), "Public Choice and Constitutional Design", University of Chicago Law & Economics, Olin Working Paper núm. 451.
- González Videla, G. y O. Frodden Lorenzen (1948), "Cartas cambiadas entre el serenísimo gran maestro y S.E. el presidente de la República, don Gabriel Gonzalez Videla", Santiago de Chile.
- Greif, A. y D.D. Laitin (2004), "A Theory of Endogenous Institutional Change", *American Political Science Review*, 98(04), doi:10.1017/S0003055404041395.

- Haggard, S. y M. McCubbins (2001), *Presidents, Parliaments and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Haindl, E. (2007), *Chile y su desarrollo económico en el siglo xx*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- Hall, P. y R. Taylor (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44(5), pp. 936-957.
- Helmke, G. y S. Levitsky (2004), "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics*, 2(4), pp. 725-740.
- Huntington, S. (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale, Yale University Press.
- Katznelson, I. y B. Weingast (2005), "Intersections between Historical and Rational Choice Institutionalism", en I. Katznelson y B. Weingast (eds.), *Preferences and Situations: Points of Intersection between Historical and Rational Choice Institutionalism*, Nueva York, Russell Sage.
- Linz, J. (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Mahoney, J. y K. Thelen (2010), "A Theory of Gradual Institutional Change", en J. Mahoney y K. Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, pp. 1-37, Cambridge, Cambridge University Press.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, 78 (septiembre), pp. 734-749.
- Marfán, M. (1984), *Políticas reactivadoras y recesión externa: Chile 1929-1938*, Santiago de Chile, Cieplan, 12.
- McGuire, J.W. (1997), *Peronism without Perón: Unions, Parties and Democracy in Argentina*, Stanford, Stanford University Press.
- Meller, P. (1996), *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- Moulian, T. (1973), *Desarrollo político y estado de compromiso: Desajustes y crisis estatal en Chile*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.
- Mustapic, A.M. (2002), "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina", en S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 23-47.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Political Economy of Institutions and Decisions)*, Cambridge, Cambridge University Press.

- North, D., J.J. Wallis y B.R. Weingast (2009), *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Olson, M. (1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.
- Palermo, V. y M. Novaro (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma.
- Pierson, P. (2004), *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press.
- Piñeiro, R. (2014), “Cartelización clientelar y estabilidad de la democracia en América Latina pre 1974”, tesis doctoral, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política.
- Przeworski, A. (2010), *Democracy and the Limits of Self-Government*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Reyes Álvarez, J. (1989), “Los presidentes radicales y su partido: Chile 1938-1952”, *Centro de Estudios Públicos*, 35, pp. 71-101.
- Rosenblatt, F. (2006), “El dispar desenlace de la crisis económica en Argentina y Uruguay (2001-2002): Una explicación desde la teoría de las perspectivas”, *Revista de Ciencia Política*, 26(2), pp. 97-119.
- Rovira Mas, J. (ed.) (2001), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Thelen, K. (2003), “How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis”, en J. Mahoney y D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 208-240.
- Valenzuela, A. y S. Valenzuela (1983), “Los orígenes de la democracia: Reflexiones teóricas sobre el caso de Chile”, *Estudios Públicos*, 12, pp. 7-39.