

Enfoques recientes para el análisis del cambio institucional

La teoría distribucional del cambio gradual

Alicia Gómez*

Resumen: Al interior del institucionalismo histórico se ha producido una teoría del cambio institucional que toma distancia de la línea trazada por las visiones clásicas, fundadoras de esta corriente, no sólo por su visión gradual y continua del cambio sino por su abierto diálogo con el institucionalismo racional. El enfoque distribucional del cambio gradual propone analizar las instituciones desde una visión dinámica, centrada en la agencia, el poder y la ambigüedad. Se trata de una de las teorías más acabadas para el estudio del cambio que el nuevo institucionalismo haya producido, con un desarrollo superior al institucionalismo discursivo y a los estudios sobre variaciones de la fuerza institucional, que puede ser una herramienta particularmente adecuada para el análisis de los problemas de desempeño institucional de las jóvenes democracias latinoamericanas.

Palabras clave: cambio institucional, institucionalismo histórico y racional, instituciones y desempeño institucional en América Latina, cambio institucional en América Latina.

New Approaches for the Analysis of the Institutional Change: The Distributional Theory of the Gradual Change

Abstract: Inside the historical institutionalism has been produced a theory of institutional change that represents a new proposal, different from the classics points of view in this stream, not only because its gradual view of the change but also because its explicit dialogue with the rational institutionalism. The distributional gradual change approach proposes a dynamic view of the institutions, centered in the agency, the power and the ambiguity. It is a complete theory about institutional change, much more developed than the discursive institutionalism and the analysis of institutional strength, and, besides, it can be a valuable tool for the study of some of the main problems of the institutions in the young Latin American democracies.

*Alicia Gómez es profesora-investigadora del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara. Avenida Maestros y M. Bárcenas, s.n., 44100, Alcalde Barranquitas, Guadalajara. Tel. 38 19 33 05/06. Correo-e: aliciagl@cencar.udg.mx. La autora agradece a dos dictaminadores anónimos y a los editores de la revista *Política y Gobierno* por sus valiosas observaciones sobre la versión preliminar de este artículo.

Artículo recibido el 19 de junio de 2014 y aceptado para su publicación el 9 de enero de 2015.

Keywords: institutional change, historical and rational institutionalism, institutions and institutional execution in Latin America, institutional change in Latin America.

INTRODUCCIÓN

Uno de los puntos débiles del nuevo institucionalismo ha sido su carencia de una teoría del cambio institucional. Si bien el institucionalismo histórico tendría ciertas ventajas en esta materia, dada su perspectiva un tanto dinámica sobre las instituciones (Thelen, 1999), no ha sido capaz, al igual que el institucionalismo racional y el sociológico, de desarrollar conceptos propios para el análisis y explicación del cambio institucional. Sin embargo, a lo largo de los últimos años se ha producido un conjunto de estudios y debates (Fioretos, Falleti, y Sheingate, 2013; Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992; Thelen, 2003 y 2006) que ha dado lugar a una de las primeras propuestas teóricas para el estudio del cambio institucional. El enfoque distribucional del cambio gradual (en adelante, EDCG, Mahoney y Thelen, 2010 y 2010a) es una teoría que surge dentro del institucionalismo histórico y es producto de dos décadas de investigación sobre el cambio gradual institucional. Este enfoque propone una visión del cambio distinta a la que tradicionalmente abordó el institucionalismo histórico, la del equilibrio interrumpido. De esta forma, toma distancia de la línea trazada por autores clásicos, fundadores de esta corriente institucionalista, autores como Barrington Moore o Theda Skocpol (Fioretos, Falleti y Sheingate, 2013; Pierson y Skocpol; 2008; Thelen, 2002), aunque no sólo en esta materia sino también en la incorporación de conceptos y problemas propios del institucionalismo racional.

Este ensayo tiene el propósito de revisar los aportes de esta nueva teoría sobre el cambio institucional, colocándola en el contexto de las dificultades del nuevo institucionalismo para la explicación del cambio y destacando la pertinencia de su diálogo con el institucionalismo racional así como la utilidad de sus conceptos y categorías para el estudio de los problemas de las instituciones en el contexto latinoamericano. En la primera parte, se exponen algunas de las críticas que tanto el institucionalismo racional como el histórico han enfrentado por su incapacidad para el análisis y explicación del cambio institucional, señalando que, pese a ello, también han existido propuestas y debates que podrían ser los antecedentes del EDCG. En la segunda parte, se exponen los principales conceptos del EDCG, se destacan sus vasos comunicantes con el institucionalismo racional y se exponen algunos

ejemplos que muestran las capacidades del enfoque para la investigación empírica. En la tercera parte, se discuten dos propuestas para el estudio del cambio o de la “variación” institucional, que forman parte también del nuevo institucionalismo: el institucionalismo discursivo y el estudio sobre la fuerza institucional. Ahí proponemos que, pese a la utilidad de estos enfoques para iluminar nuevos problemas en el análisis de las instituciones, no constituyen alternativas para el estudio del cambio institucional tan desarrolladas como el EDCG. Por último, en las conclusiones sugerimos la pertinencia de este enfoque para el análisis de algunos de los principales problemas del desempeño de las instituciones en América Latina.

Primera parte

Desde una perspectiva general, el institucionalismo racional y el histórico no han sido capaces de analizar ni explicar el cambio institucional. Mientras el institucionalismo histórico se concentró en el estudio de la reproducción de pautas institucionales configuradas a partir de coyunturas críticas, analizadas en términos difícilmente generalizables, el institucionalismo racional privilegió un punto de vista en el que las instituciones son sistemas de reglas estables que generan cierto conjunto de incentivos. Probablemente la crítica al institucionalismo racional, en este tema, ha sido más severa. Según ciertos puntos de vista, lo que caracteriza este enfoque es una visión rígida, en la que no hay espacio para alguna forma de dinámica institucional (Schmidt, 2008) y en la que las preferencias de los actores, ingrediente clave en este enfoque, son algo dado y estático (Fioretos, Falleti y Sheingate, 2013). La crítica ha provenido también desde el institucionalismo histórico por la incapacidad del racional para analizar el cambio al menos en la forma del equilibrio interrumpido, pues mientras el institucionalismo histórico estudia configuraciones organizacionales amplias, coyunturas críticas y sus consecuencias a largo plazo y contextos a gran escala, el racional se limita a ver escenarios aislados, períodos de corto plazo y se concentra en una institución a la vez (Pierson y Skocpol, 2008).

La crítica al institucionalismo racional puede matizarse. Existen visiones dentro de esta corriente que abren la puerta al análisis de cierta dinámica institucional. El enfoque configuracional de Ostrom (1986), propuesto en pleno surgimiento del neoinstitucionalismo, supone analizar las instituciones en su contexto, es decir en relación con otras, y considerar a las reglas no como estructuradoras de la acción sino únicamente de la

situación de la acción. Para Ostrom (1986) las instituciones existen en niveles múltiples que se relacionan, tienen diversa capacidad vinculante sobre los actores e incluso pueden ser contradictorias, determinando cursos de acción que deben ser negociados y pueden generar conflicto. No es una visión lineal y estática, donde las reglas determinan un comportamiento particular y una única estructura de preferencias que retroalimenta a la institución. Incluso desde el interior del institucionalismo histórico (Thelen, 1999, 2002) se ha observado que el racional no es radicalmente distinto en relación con ciertos temas, pues existen líneas dentro de esta corriente que consideran el contexto para establecer preguntas y premisas sobre las preferencias de los actores y plantean problemas de manera no únicamente deductiva sino explorando el contexto político e incorporándolo al análisis, como es el caso de los estudios de *narrativas analíticas* (Bates, Greif, Levi, *et al.*, 1998).

El institucionalismo histórico también ha sido etiquetado por su interés en el estudio de la permanencia y los efectos duraderos de las instituciones (Peters, 2005). Los fundadores de esta corriente, como Theda Skocpol y Esping Anderson, concibieron el cambio como un *equilibrio interrumpido*, y enfatizaron los mecanismos de reproducción de la institución (Mahoney y Thelen 2010, Thelen, 2002), punto de vista que continuó de algún modo en la medida en que crecieron los estudios en esta corriente. Las instituciones fueron consideradas, a partir de su tarea distributiva, como mecanismos de articulación de intereses, sobre todo colectivos. Esto significa que modelan los resultados políticos y facilitan la organización de ciertos grupos, mientras desactivan otros. Durante mucho tiempo, este tipo de análisis fue el núcleo del institucionalismo histórico: cómo las instituciones afectan los mecanismos de formación de coaliciones y la capacidad misma de ciertos grupos de reconocer sus intereses en común, donde las instituciones no son meros mecanismos neutrales de coordinación, sino que reflejan, reproducen o magnifican ciertos patrones de distribución del poder en la política (Thelen, 2002). Al determinar la forma en que un arreglo institucional facilita la organización y el empoderamiento de ciertos grupos mientras excluye a otros, se privilegió la observación de la estabilidad de dichos arreglos institucionales.

Si bien el estudio de las coyunturas críticas que generan determinados órdenes institucionales implicaba considerar alguna forma de cambio, no se desarrolló una teoría del cambio institucional. Esto tiene que ver con el énfasis que este enfoque pone en el contexto. La consideración del contex-

to implicó llevar el análisis a un nivel intermedio y macro para incorporar los elementos relevantes que rodean a la institución e influyen en ésta. El contexto es tan importante para el institucionalismo histórico, que constituye una de las fuentes principales para la explicación (Thelen, 2002). Se pone atención al contexto empírico, en tanto define las condiciones amplias del análisis. De hecho, los temas y problemas se determinan a partir de cuestiones observables, de eventos empíricos notables. Otra razón, más profunda, es que los institucionalistas históricos suponen que el impacto de las instituciones a menudo está fuertemente mediado por características del contexto histórico y político más amplio (Thelen, 2002).¹

El énfasis en el contexto permitió al institucionalismo histórico considerar un hecho interesante: la coexistencia de instituciones diversas. Esto condujo al estudio de la secuencia en la creación de las instituciones. Éstas son creadas en distintos momentos históricos y como resultado de diferentes alianzas políticas y ese es un tema de gran interés para el institucionalismo histórico (Thelen, 1999). Este análisis comprende observar que las instituciones yuxtaponen diferentes órdenes y lógicas políticas, todas con sus propios apuntalamientos temporales. Las diversas instituciones que conviven en la política, emergen en diferentes tiempos y provienen de distintas configuraciones históricas, pero las piezas no siempre embonan y son coherentes entre sí ni se refuerzan mutuamente como un todo (Thelen, 1999, p. 382). Es decir, así como el contexto, la dimensión temporal también proporciona una forma de explicación para el institucionalismo histórico. Cuándo suceden las cosas, el orden temporal, importa en la explicación, no sólo mostrar su existencia en determinado momento (Thelen 2002). Secuencia

¹ Thelen (2002) no se desentiende de las consecuencias metodológicas y teóricas de dar demasiado peso al contexto. Ante la crítica al institucionalismo histórico por su incapacidad para producir teoría general, apunta que lo que se puede saber con teorías generales es sólo una parte pequeña y trivial de la historia (por ejemplo, teorías generales de la democratización, válidas para cualquier país). Las teorías de rango medio pueden dar explicaciones más ricas sobre relaciones causales y se pueden obtener concentrándose de manera más profunda en algunos casos bien elegidos. Se prefiere sacrificar generalidad a cambio de una mayor validación conceptual, pues es más probable que los conceptos realmente capturen los fenómenos a considerar si hay más proximidad entre la teoría y los casos empíricos (Thelen, 2002). De hecho Thelen (1999) propone que es posible desarrollar teoría y predicción a través de lo que llama los “mecanismos particulares de reproducción” de las instituciones. Las instituciones descansan en un sistema de cimientos ideacionales y materiales que, si son sacudidos, abren posibilidades de cambio. Cada institución descansa en distinto tipo de cimientos, y los procesos que pueden más fácilmente perturbarlos son los que abrirán el cambio y esto puede predecirse. Un ejemplo son los tres modelos de apoyo del *welfare state* de Sping Anderson (Thelen, 1999).

y temporalidad son observadas y eso es precisamente lo que hacen los estudios de coyunturas críticas, donde se ve la interacción de efectos entre distintos procesos que se desenvuelven en el tiempo, de manera distinta en diferentes contextos, a modo de comparación. Aquí, el análisis causal es inherentemente secuencial. Un ejemplo (Thelen, 2002) son los estudios sobre la relación entre burocratización y democratización, en los que se demuestra la importancia de la secuencia de aparición de una institución en relación con otra. Dependiendo de cuál proceso se desarrolle primero, habrá un efecto entre el tipo de partidos que emergerán: patronales o programáticos.

Pese a la relativa ventaja del institucionalismo histórico, dada su aportación al estudio de la secuencia evolutiva y del origen de las instituciones, su visión del cambio quedó supeditada a la idea del *path dependence*. Aunque algunos estudiosos defienden este tipo de análisis (Pierson y Skocpol, 2008), también hay quienes proponen que el estudio de la temporalidad amplia, característica compartida por las diversas líneas del institucionalismo histórico,² no debería limitarse a observar el cambio como equilibrio interrumpido ni analizar la estabilidad y el cambio de manera separada y con distintas herramientas, sino considerar formas de cambio gradual, en las que la comprensión del cambio es el fundamento del análisis de la estabilidad política (Thelen, 1999, 2002).

Un ejemplo de cambio institucional que rompe con el esquema de la dependencia de la trayectoria es el estudio de Slater (2010) sobre la dictadura de Suharto en Indonesia. Aquí se analiza la evolución institucional dentro de un régimen autoritario duradero, donde pese a que la trayectoria inicial indicaría el mantenimiento de una dictadura militar, se evolucionó hacia un régimen altamente personalizado. La distancia entre el diseño y la ejecución de las instituciones y el manejo estratégico de cuasi partidos políticos y de parlamentos, permitieron a Suharto redefinir el régimen hacia una dictadura personal y mantenerlo a lo largo del tiempo.

² En este punto hay coincidencia entre las distintas líneas del institucionalismo histórico (Fioretos, Falleti y Sheingate, 2013). Pierson y Skocpol (2008) destacan la importancia de analizar los procesos a través del tiempo, sobre todo para la ciencia política, pues algunos de sus temas más relevantes, como las revoluciones, las democratizaciones o la construcción de Estados, rara vez ocurren en porciones pequeñas de tiempo. Son procesos causales y de resultados políticos prolongados. Su lentitud se debe a que son procesos incrementales, les toma tiempo producirse. A veces involucran cadenas causales de varias conexiones, que requieren tiempo para resolverse.

Un momento clave del viraje del institucionalismo histórico hacia el estudio del cambio gradual fue la aparición de *Structuring Politics* (Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992). Ahí surgieron conceptos y análisis que rompieron con el énfasis en el equilibrio (vs. coyunturas críticas) que de manera clásica había asumido el institucionalismo histórico. Thelen y Steinmo (1992) señalaron que, pese a sus ventajas en relación con las demás corrientes institucionalistas, la histórica estaba lejos de dar todas las respuestas sobre la dinámica institucional. Apuntaron la falta de teorías que permitieran analizar, por ejemplo, la influencia recíproca entre los límites institucionales y las estrategias políticas, la interacción entre ideas, intereses e instituciones y, por supuesto, la formación y el cambio institucional.

A partir de ahí se produjo una buena cantidad de investigaciones sobre el cambio gradual (Fioretos Falleti y Sheingate, 2013). Se plantearon preguntas como: ¿qué propiedades de las instituciones permiten el cambio? ¿Cómo y por qué las propiedades que permiten el cambio conducen o permiten a los actores llevar a cabo comportamientos que promueven esos cambios? ¿Qué características de las instituciones las hacen más o menos vulnerables a estrategias de cambio particulares? (Thelen, 1999, 2002 y 2003). Se propuso que las propiedades básicas de las instituciones contienen en sí mismas las posibilidades del cambio y se asumió que la estabilidad y el cambio están vinculados, que la estabilidad es en parte función de la acción y la movilización, que las instituciones son vulnerables al cambio no sólo en momentos de crisis sino a lo largo de su existencia y que puede producirse cambio incremental a partir del realineamiento de coaliciones políticas (Thelen, 2003 y 2006). Estos estudios sentaron las bases para el desarrollo del EDCG.

Segunda parte

El EDCG (Mahoney y Thelen 2010 y 2010a) pretende contribuir a resolver las carencias teóricas para el análisis del cambio institucional, al deslindarse de las visiones tradicionales centradas en el estudio de coyunturas críticas y al asumir la necesidad de incorporar conceptos y métodos del institucionalismo racional.³ Sus antecedentes son ciertos análisis del cambio mediante

³ No todas las versiones del institucionalismo histórico son proclives a la cooperación con el institucionalismo racional (Pierson y Skocpol, 2008). Sin embargo, hay quienes señalan que ha sido una de las corrientes más propicias al diálogo, al trabajo multi-método y a la ruptura de barreras entre los distintos institucionalismos (Fioretos, Falleti y Sheingate, 2013; Thelen, 1999).

la integración de múltiples dimensiones (Thelen, 2006 y Thelen y Steinmo, 1992), la idea de los límites dinámicos de las instituciones y de que aun en los arreglos formales puede haber cambio gradual importante por debajo de una estabilidad aparente (Thelen, 2006). Se rechaza ver a las instituciones como a través de fotografías instantáneas y como si su reproducción fuera un proceso carente de problemas (Thelen, 2006). Por el contrario, se presume que la condición “normal” de toda institución es el cambio, entendido como un proceso gradual producto del entrecruzamiento de dinámicas diversas (Fioretos, Falleti y Sheingate, 2013). Uno de los argumentos centrales del EDCG es que resulta erróneo considerar que las instituciones están casi permanentemente en equilibrio, y que éste sólo se ve interrumpido durante breves coyunturas de crisis, donde se presentan cambios de cierta intensidad (Mahoney y Thelen, 2010). El cambio gradual se deriva de tres ingredientes básicos: la ambigüedad, producto de las grietas y lagunas existentes en las reglas; el papel de la agencia, como aquella que interpreta y ejecuta dichas reglas, y el poder, presente en toda institución e ingrediente clave que detona la agencia (Mahoney y Thelen, 2010).⁴

La agencia se hace presente cuando los actores interpretan e implementan, de nuevas formas, las reglas ya existentes. Esto da lugar a cambios incrementales y sutiles, muchas veces no percibidos en el análisis. Colocar la agencia en el centro del análisis implica no considerar la conformidad o condescendencia del actor con la institución como algo garantizado. La condescendencia no se da por sentada, sino que se toma como variable, y resulta crucial para analizar la estabilidad y el cambio. Para Mahoney y Thelen (2010), considerar el cumplimiento como variable implica nuevas posibilidades para la relevancia teórica de los actores y coaliciones en relación con la vida y el cambio institucional. Si la implementación de una institución es incierta, está en disputa, el interés de un actor en la continuidad o interrupción de la misma se vuelve mutable: no está claro quiénes son ganadores o perdedores en tanto la institución cambie o se mantenga igual, o incluso desaparezca. Por lo tanto, se requiere categorizar de manera más precisa a los actores, más allá de la visión dual según la cual hay sólo ganadores y perdedores.

Al colocar la agencia en el papel protagónico de la dinámica institucional, el institucionalismo histórico se hace una pregunta obligada: ¿qué tanta

⁴ La exposición del EDCG que se presenta en este apartado está basada en Mahoney y Thelen (2010).

agencia implica la aparición de otra institución o permite la continuidad de su esencia original? (Fioretos, Falleti y Sheingate, 2013). Al parecer, desde el punto de vista del EDCG, dicha pregunta no debería preocupar demasiado a los estudiosos, pues más bien habría que asumir, serenamente, que las instituciones están en constante cambio. Agencia y cambio institucional van de la mano, así lo propone este enfoque.

Un análisis que ilustra el estudio del cambio institucional a través de la agencia es el de Jacobs (2010) acerca del sistema de seguridad social estadounidense. Mientras que desde las visiones tradicionales esta sería una de esas instituciones que se autorrefuerzan automáticamente por la retroalimentación positiva que generan, aquí se observa lo contrario. La permanencia y el éxito de la institución está basada en formas de cambio gradual, frecuente y endógeno, derivadas de la revisión, suplementación e interpretación de las reglas por parte de agentes en desventaja que lograron explotar los recursos y ambigüedades de la institución. El autor señala que se trata de una de esas instituciones programáticas, que diseñan y limitan las opciones a futuro, dados sus particulares efectos distributivos. Este tipo de instituciones pueden generar un nivel elevado de conflicto entre agentes en desventaja que buscan revisar, reinterpretar o suplementar las reglas, explotando sus ambigüedades. El autor distingue, para este caso, tres tipos de actores: conservadores activistas fiscales, expansionistas de la izquierda y ortodoxos conservadores de la derecha. El centro del conflicto es la carga de la contribución fiscal, la cual genera oposición permanente, pues los actores en desventaja no se adaptan sin pelear. Por ello, sólo son posibles cambios graduales y sutiles que explotan las grietas de la institución. A través de un periodo de análisis relativamente amplio, se observan esos cambios graduales frecuentes sobre los que, finalmente, descansa la sobrevivencia y el éxito de la institución.

Si la condescendencia con la institución está en entredicho y es una variable a observar, y lo único cierto es la agencia, lo que impulsa al actor es la distribución y el poder como efecto de la institución. Además de la agencia, el poder y las disputas por los recursos en juego son también centrales en el análisis. El poder es un ingrediente medular en la vida de toda institución, no sólo para el EDCG, sino para el institucionalismo histórico en general (Mahoney y Thelen, 2010; Hall, 2010). Desde este punto de vista, la dinámica institucional obedece, primordialmente, a su tarea distributiva, alrededor de la cual se generan coaliciones, disputas y arreglos políticos, que se vuelven centrales en el análisis. Las instituciones, particularmente las institu-

ciones políticas, regulan el acceso a diversas formas de poder a través de la provisión de toda clase de recursos, los cuales se convierten en el motor de la agencia y en fuente de conflicto. “Las instituciones están cargadas de tensiones porque implican recursos y tienen consecuencias distributivas desiguales para distintos actores, particularmente si hablamos de instituciones políticas y político-económicas, que mueven gran cantidad de recursos” (Mahoney y Thelen, 2010, p. 8).

La ambigüedad es la tercera característica esencial de toda institución. Da lugar a disputas por la interpretación de las reglas y su ejecución y a variaciones en su capacidad vinculante. Si el cambio está impulsado por el factor de poder, lo que permite que se produzca es la ambigüedad: son las lagunas y grietas entre la regla y su interpretación y ejecución. Desde el punto de vista de Mahoney y Thelen (2010), este proceso de cambio sutil, que se produce justo en el espacio entre la regla y su interpretación y ejecución, es ignorado por los enfoques que ven sólo el equilibrio de la institución. Las lagunas y grietas abren un espacio valioso para los agentes interesados en incidir en los resultados de la institución. La naturaleza políticamente competitiva de las reglas se acentúa según el grado de ambigüedad que tengan, es decir, según la diversidad de interpretaciones y formas de implementación que permitan. Incluso en instituciones formalmente codificadas, las expectativas a menudo son ambiguas y están sujetas a interpretación y competencia. Un ejemplo se encuentra en el estudio de Sheingate (2010) sobre la Cámara de Representantes estadounidense. En él se muestra cómo cuando hay reglas que se traslanan la ambigüedad es mayor y el espacio para la creatividad de los actores aumenta. A menudo, las reglas no sólo determinan la forma del juego, sino que son el juego mismo, convirtiéndose en una característica dinámica de la institución.

Así, ambigüedad, poder y agencia son los motores del cambio en una visión que, pese a ser endógena, considera procesos interinstitucionales. Los desbalances de poder como origen del cambio no sólo se expresan al interior de la institución. En la medida en que los actores están involucrados en diferentes instituciones a la vez, se debe considerar que la distribución de recursos en un conjunto de instituciones puede afectar los resultados de conflictos para la distribución de recursos en otras instituciones. Así, la propuesta es analizar los efectos combinados de diversas instituciones y procesos, más que una institución a la vez.

El EDCG propone cuatro formas de cambio gradual y cuatro tipos de agentes de cambio. La primera forma de cambio es el desplazamiento. Ésta

consiste en la remoción de las reglas existentes y su sustitución por otras nuevas. Este tipo de cambio es semejante al que se da en coyunturas críticas, es el que más se ha estudiado dentro del institucionalismo histórico. La segunda es la adición (*layering*) o sobreposición. Se produce cuando se introducen nuevas reglas, que se añaden a las existentes, sin eliminar las anteriores. Esta forma de cambio da lugar a la coexistencia de instituciones que se traslanan. Se generan mosaicos de autoridad en competencia por ejercer el control sobre materias similares; a menudo existen instituciones con imperativos contradictorios, en conflicto, que originan que los actores exploten las contradicciones y tensiones para crear nuevas formas de poder y autoridad. Estos análisis requieren una visión plástica de las instituciones para ser observadas como el objeto de las estrategias de los actores (Hall, 2010). La tercera forma de cambio es el movimiento a la deriva: aquí hay cambios en el efecto de las reglas debido a modificaciones en el ambiente. Finalmente, la conversión es el cambio que se produce cuando hay una modificación en la promulgación, interpretación o ejecución de las reglas, que contraviene el sentido establecido en su diseño; es la forma de cambio que más se sirve de la explotación de las ambigüedades de la regla.

En cada forma de cambio aparecen distintos tipos de agente. Éstos pueden ser insurreccionistas, simbóticos, subversivos y oportunistas. Los insurreccionistas buscan el desplazamiento de la institución, su meta es el cambio rápido, quieren la eliminación de la institución y sus reglas y se movilizan en su contra. En los estudios más comunes de cambio son los que aparecen en las coyunturas críticas, en las revoluciones. Es un tipo de actor que sí ha sido estudiado. Los simbóticos confían en la permanencia de la institución, pero sin la propia participación. Existen dos tipos de simbóticos, los parásitos y los mutualísticos; los primeros explotan la institución para su beneficio, incluso aunque dependan de ella para lograr sus objetivos, contraviniendo su espíritu y minándola a largo plazo. Aparecen en contextos donde las expectativas de conformidad con la institución son altas, pero la capacidad para hacer valer esas expectativas es limitada; este tipo de actor genera cambios a la deriva. Los mutualísticos se benefician de reglas que no hicieron ni designaron, pero ejerciéndolas de formas diversas y nuevas; no comprometen la eficiencia de la institución; violan la letra para mantener el espíritu, pero contribuyen a fortalecer la institución; se relacionan más bien con la conversión.

Un ejemplo de cambio gradual producto de agentes simbóticos parásitos es el declive de la escrituración de tierras en Kenia (Kwamena, 2010).

En la medida en que la institución no generó un comportamiento uniforme y dio lugar a cierta ambigüedad, se produjo una disputa entre agentes encargados de su cumplimiento y agentes innovadores con rasgos simbótico-parasitarios. El éxito inicial de la institución atrajo a agentes fraudulentos que consiguieron beneficiarse económicamente a costa de la credibilidad de la institución. El conflicto entre ambos generó cambios no previstos. El autor propone considerar el potencial contradictorio de las instituciones; desde su punto de vista, este factor puede generar mayor conflicto entre una agencia innovadora y quienes están a cargo. A mayor potencial contradictorio de una institución, mayor conflicto.

Los subversivos buscan desplazar a la institución, pero sin romper sus reglas y no con la rapidez que buscan los insurreccionistas. Su conducta puede confundir y parecer la de un apoyador, pero en realidad esperan el momento para actuar en contra de la institución. Mientras tanto, promueven reformas en los límites de la misma. Se relacionan con el cambio como adición, pero, dependiendo del contexto, pueden promover la conversión o el cambio a la deriva. Lo que al final buscan es el desplazamiento. El estudio de Falleti (2010) sobre el sistema de salud en Brasil es un ejemplo de cambio como adición resultado de agentes subversivos. Muestra que, al contrario de lo que otros estudios indicaron al atribuir el origen de esta institución a la coyuntura de la transición, aquella fue producto de un cambio gradual que se produjo desde la dictadura, cuando se dio un proceso de penetración de las instituciones de salud por parte de agentes de izquierda que lograron redirigir paulatinamente las políticas, en consonancia con la búsqueda de penetración social y legitimación que el régimen enfrentaba. Las reformas de 1985 sólo formalizaron e institucionalizaron lo que ya se practicaba diez años atrás. No fue, por lo tanto, producto de una coyuntura crítica sino de un proceso de *layering* o adición sucesiva de reformas institucionales a lo largo de cierto periodo.

Por último, los oportunistas. Éstos tienen preferencias ambiguas acerca de la continuidad institucional. No buscan activamente la preservación de la institución, pero tampoco tratan de cambiarla, por lo costoso que es. Explotan cualquier oportunidad para buscar sus fines. Su peso determina, en gran medida, la inercia de una institución, pues se convierten en aliados naturales de los apoyadores. Su presencia permite entender cómo, pese a las asimetrías de poder, cambiar el *statu quo* es más difícil que mantenerlo. Cuando son agentes de cambio buscan la conversión: aprovechar las ambigüedades para definir las reglas de nuevas formas.

Los agentes de cambio no actúan solos, pueden tejer alianzas entre ellos o con quienes apoyan o amenazan abiertamente la institución. Además, cada tipo de agente puede surgir más fácilmente según el contexto y las características de la institución. El modelo distingue dos tipos de contexto político: donde existe la posibilidad de voto fuerte en relación con el cambio o donde este voto es débil. Por el lado de la institución, se distinguen dos tipos de condiciones posibles: cuando existen reglas que permiten una baja discrecionalidad en la vida de la institución y la posibilidad del cambio, o cuando la discrecionalidad permitida es alta. La combinación del contexto con las condiciones internas de la institución da lugar a distintas formas de cambio. Por ejemplo, en un contexto de voto fuerte para la anulación de la institución, combinado con reglas institucionales que permiten una baja discrecionalidad, la forma de cambio más viable es la de la adición; es decir, reformar en los límites, pues no es posible ni desplazar ni hacer una conversión modificando el espíritu de la institución.

Una de las virtudes del EDCG es su disposición explícita al diálogo con otras corrientes neoinstitucionalistas, particularmente con la racional (Hall, 2010; Mahoney y Thelen, 2010; Thelen, 1999; Thelen y Steinmo, 1992). El dinamismo de las instituciones, la agencia y la ambigüedad son algunos temas en los que existen vasos comunicantes. Equilibrio *vs.* proceso no son formas de ver las instituciones que dividan radicalmente los enfoques racional e histórico. Ciertamente, el institucionalismo histórico tiene su propia aportación en esta materia, pues ve las instituciones como legado de un proceso y sus preguntas son de secuencia y temporalidad más que de orden y equilibrio; va más al origen que a la función de la institución (Thelen, 1999, p. 382). Sin embargo, los racionalistas también analizan las instituciones en términos dinámicos. Aunque se enfatiza el equilibrio en la institución, no implica que éste se considere siempre eficiente ni definitivo (North, 1993). Se interesan también en el cambio político, aunque éste sea visto como transición entre órdenes en equilibrio, y estudian las razones por las que se alcanza un equilibrio y no otro (Thelen, 1999).

El tema de la informalidad alude a un desempeño en el que los agentes se alejan de lo establecido por las reglas formales de la institución. Su análisis no es exclusivo del institucionalismo histórico ni del EDCG. El institucionalismo racional también ha considerado el rol de la agencia y la informalidad en el estudio de las instituciones políticas (Ostrom, 1986; Knight, 1992). En su agenda para el estudio de las instituciones, Ostrom (1986) propuso un enfoque configuracional que abrió la puerta para considerar el papel de la

agencia dentro de la institución, pues, desde su punto de vista, las instituciones no determinan de manera lineal ni mecánica el comportamiento. Esto se debe a dos cuestiones: en primer lugar, establece que las reglas únicamente estructuran situaciones (Ostrom, 1986), coincidiendo con Hall (2010), donde los individuos seleccionan entre un conjunto de acciones posibles o permitidas de acuerdo con diferentes conjuntos de incentivos existentes en la situación. Las reglas, más que prescribir un resultado, pueden, por ejemplo, prohibir acciones particulares, permitiendo todas las demás acciones posibles. En segundo lugar, las instituciones no necesariamente coinciden con las leyes formales. La fuerza prescriptiva de la institución radica en la validez de ciertas reglas, que pueden no ser formales, y que incluso pueden ser implícitas. En todo caso, las leyes formales se convierten en reglas cuando los participantes entienden y aceptan que pueden ser llamados a cuentas si las violan, pero eso no siempre es así (Ostrom, 1986). Si bien lo interesante de las instituciones políticas es que se trata de reglas que se crean y modifican intencional y voluntariamente, no es suficiente con la mera creación de una ley formal. Para que ésta se traduzca en institución debe tener una validez real o *enforcement* (Ostrom, 1986). Mientras esto no sucede, se tienen instituciones formales que no son reales, pues los agentes se desempeñan de acuerdo con otras reglas.

Es probable que la diferencia entre el institucionalismo racional y el histórico en el tema de la agencia sea el mayor peso que el último le atribuye. Para el segundo, las instituciones son instrumentos que los actores utilizan para negociar y enfrentar la complejidad del mundo (Hall, 2010, p. 217) y se encuentran en condición permanente de cambio gracias a la agencia (Mahoney y Thelen, 2010; Thelen, 2003 y 2006). En otras palabras, mientras que Ostrom advirtió el rol de la agencia y lo señaló como una variable insoslayable en el estudio de las instituciones, el institucionalismo histórico, con el EDCG, convirtió la agencia en el ingrediente central de la vida institucional. Asimismo, mientras que Knight (1992) señaló el papel de las instituciones informales como origen, o como influencia coyuntural sobre, las formales, para el EDCG la informalidad y la agencia son parte consustancial de toda institución, todo el tiempo.

La ambigüedad es un tema presente en el institucionalismo racional. Las instituciones a menudo se rigen por reglas distintas de las formales e incluso por reglas implícitas (Ostrom, 1986), cuya ambigüedad puede ser materia de conflicto (Knight, 1992). De manera semejante a lo que sucede con el tema de la agencia, entre la corriente racional y la histórica hay una

diferencia de énfasis respecto de la ambigüedad. El EDCG no considera que esta ambigüedad sea temporal o pueda declinar con la formalización. La ambigüedad es un rasgo permanente, incluso en reglas formalizadas, y los actores luchan debido a la diversidad de consecuencias posibles para la distribución de recursos, y forman coaliciones en favor de las distintas interpretaciones.

Hall (2010) ha llevado la integración de ambas corrientes institucionalistas hasta la elaboración de un modelo “racionalista expandido.” La propuesta considera el análisis del cambio institucional como resultado de la formación de coaliciones, donde hay incertidumbre pero también creencias instrumentales sobre sus efectos, lo cual tiene consecuencias sobre las probabilidades del cambio y su dirección. Las coaliciones implican problemas de acción colectiva, cuya intensidad depende de las prácticas organizativas existentes, que pueden ser modeladas como juegos de coordinación y donde también existen temas de distribución que son resueltos según el poder⁵ relativo de los actores y sus creencias normativas acerca de la justicia. Los efectos de las reformas y las preferencias de los actores son multidimensionales y el peso que el actor da a las diversas dimensiones depende de las identidades asociadas. Asimismo, los efectos de las nuevas prácticas institucionales están mediados por prácticas existentes no tocadas por el cambio institucional (Hall, 2010), y requieren un análisis de la institución en relación con otras y no de manera aislada (Ostrom, 1986).

Es importante hacer notar el deslinde de Hall (2010) respecto del institucionalismo sociológico y su falta de pertinencia para el análisis de la permanencia y el cambio de las instituciones políticas. Mientras que desde una perspectiva sociológica la permanencia de una institución a lo largo del tiempo depende de una adherencia irreflexiva, para el EDCG y para el modelo racionalista expandido, más bien es resultado de un ejercicio de poder e interpretación que da lugar a una estabilidad siempre disputada (Hall, 2010).

⁵ En el tema del conflicto derivado del poder y los recursos que involucra la institución hay un diálogo bastante directo con Knight (1992) dentro del institucionalismo racional. La divergencia estaría en que, mientras que para éste son posibles la estabilidad y la reproducción de la institución mediante su capacidad para mantener el *statu quo* en su tarea distributiva, reduciendo el conflicto a los períodos de cambio; para el EDCG y el modelo racionalista expandido el conflicto derivado del poder es permanente, forma parte de la “normalidad” de la institución. Hay quienes encuentran mayores diferencias entre el enfoque racional e histórico en esta materia. Moe (2006) ha señalado que Knight, pese a considerar el poder dentro de la institución, lo coloca en un lugar periférico, y privilegia la perspectiva típicamente racional de la cooperación y la coordinación.

Precisamente, una idea clave que asemeja el institucionalismo histórico y el racional es partir de que, si algo distingue a las instituciones políticas, sin importar qué tan formales o informales o incluso qué tan explícitas o implícitas puedan ser, es que se trata de reglas que se crean consciente e intencionalmente (Ostrom, 1986). La creación y transformación puede ser, incluso, a través de la experimentación, con avances y retrocesos (Hall, 2010) y con reglas con mayor o menor *enforcement* (Ostrom, 1986). Ya sea que se obtengan o no los resultados deseados, las instituciones políticas, sean formales o informales, involucran actores conscientes que buscan resolver problemas, que pueden ser de coordinación o de influencia en la tarea distributiva de la institución.

Tercera parte

Existen otras propuestas, al interior del institucionalismo, que abordan el cambio institucional o las formas de variación institucional. Uno es el institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008) y el otro es el análisis de las variaciones en la fuerza institucional (Levitsky y Murillo, 2009). Pese a que ambos tienen aportaciones importantes al poner atención en nuevos problemas en el análisis de las instituciones, están lejos de representar una alternativa para el estudio del cambio tan acabada y completa como la que hemos presentado.

El institucionalismo discursivo de Schmidt (2008) pretende ser una nueva corriente neoinstitucionalista, distinta de las otras tres clásicas, la racional, la histórica y la sociológica, y además ser la única que ofrece una verdadera teoría para el estudio del cambio institucional. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la propuesta tiene problemas que impiden reconocer tales cualidades. El principal obstáculo para asumir que realmente se trata de otra corriente neoinstitucionalista, distinta de las demás, es que no propone una nueva definición de institución, pues lo que la distingue es únicamente la relevancia que se le atribuye a los discursos y las ideas para el planteamiento de problemas y la búsqueda de explicaciones. De hecho, pese a presentarse como una nueva corriente, al mismo tiempo se asume como un mero complemento de los otros neoinstitucionalismos, sin importar cuál, pues en el análisis “las instituciones enmarcan el discurso” (Schmidt, 2008, p. 314); es decir, la propuesta no profundiza en la discusión sobre el fenómeno institucional: no pone en cuestión si las instituciones son mecanismos de coordinación de estrategias a través de la generación de incentivos, o reglas que distribuyen recursos empoderando a ciertas coaliciones sobre otras, o estruc-

turas normativas a las cuales los actores se apegan de manera espontánea e inconsciente. De ahí que parezca lo mismo trabajar, como complemento, con cualquiera de las otras corrientes neoinstitucionalistas.

En cuanto a que el institucionalismo discursivo se pueda considerar una teoría, o un enfoque, capaz de ofrecer herramientas para la investigación y explicación del cambio institucional, parece muy discutible. Esta propuesta se inscribe en la línea de una serie de trabajos de institucionalistas que le han dado peso a las ideas sin llevar el análisis al fenómeno del discurso, lo que al parecer sería su debilidad. Aporta una buena recuperación de distintas concepciones sobre las ideas y los discursos e intenta relacionarlas con el ámbito institucional, lo cual puede ser la base para el desarrollo de una teoría o de algunos conceptos, pero no es una teoría lograda. El discurso es entendido como el proceso por el que se transmiten las ideas, comprende quiénes y a quiénes son transmitidas y en qué esferas, y contribuye al éxito o fracaso de las ideas (Schmidt, 2008, pp. 309-313). Lo que sería la aportación de este enfoque, su concepto “fuerte” que explicaría el cambio institucional, el de las “habilidades discursivas de vanguardia” (Schmidt, 2008, pp. 314-315), resulta bastante vago y poco desarrollado, y ese es el problema principal. Según este planteamiento, entender no sólo el cambio sino la creación y mantenimiento de las instituciones requiere considerar la agencia, y ésta se reduce a sus habilidades discursivas. Así, existen habilidades ideacionales heredadas que explican la acción en el proceso por el que los agentes mantienen y crean las instituciones, por un lado y, por otro, habilidades del mismo tipo, pero no heredadas sino vanguardistas o adelantadas, que son las que producen el cambio institucional, pues permiten al actor pensar, hablar y actuar por fuera de la institución, incluso mientras está dentro de ella, y es esto lo que hace superior al institucionalismo discursivo para explicar el cambio (Schmidt, 2008, p. 314).

¿Cuáles son los problemas que impiden considerar esta propuesta como una teoría que por sí misma permite explicar el cambio institucional de mejor manera que otras? En primer lugar, el concepto central, el de las “habilidades discursivas de vanguardia”, tendría que desarrollarse de tal forma que permitiera la investigación empírica del cambio en las instituciones. Sin embargo, esto no es posible debido al grado de abstracción de las teorías de donde proviene el concepto y a las cuales nos remite.⁶ Ten-

⁶ La teoría de la acción comunicativa de Habermas y la democracia deliberativa de Dryzek, entre otras (Schmidt, 2008, p. 315).

dríamos que saber las dimensiones principales del concepto, para imaginar algunos indicadores; por ejemplo, ¿qué es lo que hace que ciertas habilidades discursivas sí den lugar a un cambio institucional y otras no? Es algo que no puede ser contestado por esta teoría, pues los términos en los que se definen tales habilidades no parecen suficientes. ¿Qué significa hablar y actuar “por fuera” de una institución? ¿Siempre que se habla y se actúa “por fuera” de una institución se da origen a un cambio institucional? ¿Por qué algunos discursos “de vanguardia” sí generan cambios institucionales y otros no? Son algunos problemas que tendrían que estar presentes en la discusión.

En segundo lugar, no parece pertinente la reducción de la agencia a las habilidades discursivas, como lo pretende esta propuesta. El institucionalismo discursivo se dice superior a todos los neoinstitucionalismos debido a que presume de ser el único que considera la agencia y eso le permite analizar el cambio, por un lado y, por otro, debido a que su concepción de agencia está ligada al discurso. En su breve referencia a los análisis de cambio gradual con la forma de *layering*, precursores del EDCG, les critica que más que explicar el cambio por lo que los actores piensan y dicen sobre él, lo describen, y que si bien consideran la agencia lo hacen en los términos del institucionalismo racional (Schmidt, 2008, p. 317). Es decir, como la explicación no es a través del discurso, no es adecuada. Más allá de discutir la afirmación del institucionalismo discursivo acerca de que la racionalidad de la agencia es únicamente cognitiva y no instrumental, la cual se plantea sin una suficiente argumentación (Schmidt, 2008, p. 317), y a partir de la cual se descartan posibles explicaciones del institucionalismo racional e incluso histórico, resulta más urgente y viable señalar un último problema de su propia explicación.

Tercero. La explicación discursiva del cambio se sustenta en una noción de discurso que parece más bien un tipo ideal, que formaría parte de una teoría normativa y no explicativa. Esto es así porque el discurso es entendido como un proceso ideal, estructurado para la comunicación y la coordinación, donde los actores comunican sus estrategias para persuadir a otros de sumarse y donde debe haber consistencia y coherencia (Schmidt, 2008, p. 311). Ante la posibilidad de que los actores políticos mientan y utilicen un discurso manipulador, aparece el debate de las sociedades democráticas para desarticularlo (Schmidt, 2008, p. 313). Se trata de una teoría que, en el mejor de los casos, si concediéramos que es el discurso lo que hace a la gente capaz de generar cambios institucionales (Schmidt, 2008, p. 315), sería útil únicamente para el análisis de democracias consolidadas, o aquellas en

las que hubiera un debate verdaderamente plural que desarticulara cualquier intento de manipulación y de ocultamiento de estrategias.

Levitsky y Murillo (2009) proponen analizar un conjunto de problemas relacionados con el desempeño de las instituciones a través del concepto de fuerza institucional. Ante la falta del comportamiento y las expectativas esperadas, se advierte que el mero diseño institucional no es suficiente si las instituciones no son fuertes. De tal manera, apuntan que el nuevo institucionalismo debe considerar la variación de la fuerza y no darla por sentada si quiere poder decir algo sobre sociedades como las latinoamericanas. La fuerza institucional se compone de dos dimensiones: la implementación o cumplimiento y la estabilidad. Por lo primero se entiende que los actores, rutinariamente, se apeguen a las reglas y acepten las sanciones correspondientes de no hacerlo. La estabilidad es la durabilidad de la institución a lo largo del tiempo a pesar del cambio de condiciones (Levitsky y Murillo, 2009, p. 117). La explicación de la debilidad de la institución tiene dos posibilidades: ésta puede ser intencional y no intencional. Puede suceder que los actores establezcan instituciones que no piensan cumplir pero que deben crear para fines de legitimación interna y externa (Levitsky y Murillo, 2009, p. 120). Estas instituciones pueden tener estabilidad pero carecen de cumplimiento. La debilidad no intencional se da cuando los actores carecen de la capacidad para hacerlas cumplir, ya sea porque el Estado no tiene los alcances para monitorear y sancionar o porque hay una separación entre quienes tienen el poder formal y el poder real (Levitsky y Murillo, 2009, p. 122).

Atinadamente, los autores señalan que el problema de la debilidad institucional se puede presentar en cualquier parte, pero que es más recurrente en el mundo en desarrollo. Se debe a diversas razones: la necesidad de copiar instituciones ajenas, la presencia de dictaduras y régimes híbridos y el poco alcance del Estado, entre otras. Lo que parece discutible, es que descarte los análisis de cambio gradual, en la línea de los estudios precursoros del EDCG, como otras⁷ formas de análisis de variaciones en la estabilidad institucional, debido a su falta de pertinencia para contextos como el latinoamericano. Desde su punto de vista, en estos contextos las opciones de cambio institucional están más orientadas al cambio repentino y radical e incluso a estrategias extra institucionales que a formas de cambio gradual.

⁷ Levitsky y Murillo (2009) omiten trabajos importantes que ya han analizado variaciones en el desempeño y la eficiencia de las instituciones, como los de North (1993), enfatizado por Thelen (1999), y los de Ostrom (1986) cuando habla de los problemas de *enforcement* que pueden enfrentar las instituciones formales.

Esto no resulta del todo cierto si consideramos que, aunque con instituciones probablemente débiles, las democracias latinoamericanas no pueden desechar de la noche a la mañana las instituciones básicas de la democracia sin perder credibilidad adentro y afuera. Esto inhibe claramente a los líderes para realizar cambios radicales, en caso de que tuvieran la intención de deshacerse de las instituciones, por ejemplo, de la rendición de cuentas. Esto implica que probablemente el EDCG nos puede decir mucho sobre los cambios graduales que debilitan aún más ciertas instituciones como resultado de las disputas alrededor de sus efectos distributivos. De hecho, si nos atenemos a los casos analizados a partir de este enfoque (Mahoney y Thelen, 2010), parece resultar más adecuado para las sociedades que están fuera de las democracias consolidadas: mientras hay dos estudios sobre Estados Unidos, el análisis de Jacobs (2010) sobre la evolución y permanencia del sistema de seguridad social estadounidense y el de Sheingate (2010) sobre la Cámara de Representantes, se presentan tres sobre sociedades no desarrolladas, que son el sistema de salud en Brasil (Falleti, 2010), la escrituración de tierras en Kenia (Kwamena, 2010) y la dictadura de Suharto en Indonesia (Slater, 2010). En suma, el problema de la debilidad institucional del que nos hablan Levitsky y Murillo (2009) es real, pero puede explicarse con mayor profundidad en los términos del EDCG, a partir de la agencia, la ambigüedad de las reglas y las disputas alrededor del poder y los recursos involucrados en la institución.

Conclusiones: sugerencias para una agenda de investigación para América Latina

El EDCG es un programa prometedor, con temas y problemas para una agenda de investigación duradera (Fioretos, Falleti y Sheingate, 2013), que puede ser particularmente interesante para América Latina. Las tres categorías básicas del enfoque: el poder, la agencia y la ambigüedad, parecen adecuadas para el estudio de democracias no consolidadas, como las del ámbito latinoamericano.

La visión dinámica para el análisis de las instituciones latinoamericanas, no centrada únicamente en las reglas formales, propuesta por O'Donnell (1997, 2004), parece tener cierta relación con el enfoque distributivo de cambio gradual. Probablemente uno de los mayores problemas del desempeño de las instituciones en esta región sea el de la *otra* institucionalización (O'Donnell, 1997). Ésta se presenta cuando las reglas formales no permiten

predecir el comportamiento ni las expectativas reales, lo que da lugar a una doble tarea para el estudioso: analizar y describir el comportamiento y las expectativas efectivas y luego descubrir a qué reglas, formales o informales, corresponden (O'Donnell, 1997). Esta problemática puede no consistir en arreglos informales paralelos, que sustituyan en su totalidad a las instituciones formales. Más bien, se puede tratar de prácticas informales que redefinen las reglas en relación con ciertas áreas o momentos de la vida institucional formal. Es decir, una buena parte de la vida institucional puede transcurrir tal como lo indican las reglas formales, mientras que algunas de sus regiones clave pueden estar determinadas por un conjunto de incentivos, expectativas y prácticas informales ajenos a la letra y el espíritu de la institución. En otras palabras, el reto señalado por O'Donnell (1997) en relación con el descubrimiento de las verdaderas reglas e incentivos que están en juego puede enfrentarse poniendo énfasis en la observación de la agencia dentro de la dinámica de la institución.

Las consecuencias de esa brecha entre el país legal y el real pueden no amenazar la supervivencia de la poliarquía, pero impiden su institucionalización (O'Donnell, 1997) y producen problemas como debilidad institucional (Levitsky y Murillo, 2009), falta de Estado de derecho (Morlino, 2013, O'Donnell, 2004), clientelismo político y demás formas de particularismos y corrupción (Morlino, 2013; O'Donnell, 1997) y *cesarismo*, de mayor o menor intensidad (O'Donnell, 1997; Colomer, 2008). En suma, régimenes semejantes a las llamadas democracias *delegativas* (O'Donnell, 1997), con gobiernos presidenciales altamente concentradores de poder, con la consecuente debilidad institucional e inestabilidad (Colomer, 2008), y donde las instituciones electorales son las únicas con un desempeño aceptable, a diferencia del resto de las requeridas en una poliarquía, particularmente aquellas relacionadas con el Estado de derecho (Morlino, 2013).

Así como según el EDCG la agencia se expresa sobre todo en disputas alrededor de la tarea distributiva de la institución, explotando la ambigüedad de las reglas, en el contexto latinoamericano la politización y las diferentes formas de particularismos son problemas importantes. La falta de Estado de derecho en la región (Morlino, 2013) está relacionada con el problema de la politización en la interpretación de las reglas (O'Donnell, 2004). Leyes y constituciones están sujetas a la interpretación como parte de las luchas políticas y las relaciones de poder, por lo que el cumplimiento de normas y la eficacia de las instituciones es un proceso dinámico, atravesado por las luchas políticas (O'Donnell, 2004). Los particularismos son toda cla-

se de relaciones no universalistas, contrarias a los principios de la poliarquía, donde el clientelismo, por ejemplo, sería una de las expresiones típicas (O'Donnell, 1997, p. 318). Se trata de la corrupción, en sus diversas expresiones, que no sólo sigue siendo un problema serio en la región, sino cada vez más presente, incluso en los países con los mejores indicadores de calidad de la democracia y donde anteriormente no era una preocupación importante (Morlino, 2013). A juzgar por estos problemas, en el contexto de las instituciones latinoamericanas se presenta un tipo de agencia que podríamos llamar maximizadora, que se beneficia de la tarea distributiva de la institución, tanto desde el punto de vista de la ganancia política como de los recursos materiales que pueden estar en juego.

El problema de la corrupción y los particularismos puede estar relacionado también con la naturaleza especialmente conflictiva de las instituciones encargadas de combatirlos. Instituciones como las de rendición de cuentas y transparencia, por ejemplo, no son instituciones que generen una retroalimentación positiva. Por el contrario, se trata de instituciones altamente redistributivas, en términos del EDCG, que no generan mecanismos de retroalimentación positiva o autorrefuerzo, pues se encuentran atravesadas por disputas alrededor del poder y los recursos; por lo tanto, su sobrevivencia y consolidación requieren coaliciones externas que las apoyen, y condiciones de veto fuerte en el contexto político, pues pueden carecer del apoyo endógeno necesario para su consolidación, dado su efecto redistributivo. Este tipo de instituciones, como pueden ser también las instituciones electorales, están permanentemente amenazadas por agentes maximizadores y particularistas —en un sentido político, pero también material—, que buscan el espacio y la grieta para desvirtuar el espíritu de la institución.

En esta línea, es probable que en democracias no consolidadas o de baja calidad, como muchas de las latinoamericanas, la conversión y la adición, en términos del EDCG, sean algunas de las formas más recurrentes de cambio que experimenten las instituciones producto de las grandes reformas posttransicionales. Ante la imposibilidad de revertir las principales reformas democratizadoras, en virtud del veto ejercido por actores nacionales e internacionales, se producen cambios sutiles y graduales que no requieren espectaculares regresiones o desplazamientos de las instituciones propias de la democracia, pero que sí modifican y desvirtúan el sentido de su función, postergando su consolidación. Tal puede ser el caso de instituciones relacionadas con el Estado de derecho y la rendición de cuentas, lo cual podría explicar la baja calidad de su desempeño (Morlino, 2013).

El pobre desempeño (Morlino, 2013) y la debilidad de ese tipo de instituciones (Levitsky y Murillo, 2009) también pueden ser explicadas por las circunstancias particulares y la secuencia de su aparición. Por ejemplo, establecer en primer lugar la competencia electoral y la alternancia, sin contar aún con instituciones de rendición de cuentas adecuadas, ni con un sistema de justicia eficaz, puede permitir, a la larga, la penetración de la corrupción en el propio sistema electoral y en el congreso. Además, las diferencias en el contexto político de cada generación o etapa reformadora pueden tener un resultado diverso en la calidad de las instituciones creadas en cada secuencia. No es lo mismo fundar una institución en el momento de la transición, cuando el contexto es de una gran expectativa y presión por la democratización, que posteriormente, cuando la existencia de otros problemas en la agenda pública puede disminuir el nivel de exigencia respecto de ciertos asuntos políticos. Si esto es así, el análisis secuencial puede ayudar a entender por qué ciertas instituciones parecen depender de otras, que podríamos llamar preponderantes, para elevar o no su calidad. Tal es la sugerencia de O'Donnell (2004) y Morlino (2013), cuando destacan el papel del Estado de derecho como una esfera institucional particularmente relevante por su trascendencia hacia el resto de las instituciones democráticas.

Finalmente, es interesante notar que la agenda para el estudio de las instituciones que estableciera Ostrom (1986): la fuerza prescriptiva de una institución no debe darse por sentada, las verdaderas reglas pueden ser distintas de las formales, las instituciones no actúan de manera aislada sino en el contexto de otras instituciones, y las reglas no predicen linealmente el comportamiento del agente, parece haber sido desarrollada al interior del institucionalismo histórico con el EDCG. Probablemente no sea gratuito, si consideramos el llamado de Thelen (1999, 2002) y Hall (2010) para el trabajo conjunto entre el institucionalismo histórico y el racional. **Pg**

Referencias bibliográficas

- Bates, Greif, Levi, *et al.* (1998), *Analytic Narratives*, Princeton, Princeton University Press.
- Colomer, Josep M. (2008), “Frustrated Political Modernity in America Latina”, Coloquio Internacional Modernity and Anti-modernity in Mexico, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 25 y 26 de agosto.
- Falleti, Tulia G. (2010), “Infiltrating the State: The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964-1988”, en James Mahoney y Kathleen

- Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 38-62.
- Fioretos, Orfeo, Tulia G. Falleti y Adam Sheingate (2013), "Historical Institutionalism in Political Science", en Orfeo Fioretos, Tulia G. Falleti y Adam Sheingate (eds.), *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press.
- Hall, Peter (2010), "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective", en James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 204-224.
- Jacobs, Alan M. (2010), "Policymaking as Political Constraint: Institutional Development in the U.S. Social Security Program", en James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 94-131.
- Knight, Jack (1992), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kwamena Onoma, Ato (2010), "The Contradictory Potential of Institutions: The Rise and Decline of Land Documentation in Kenya", en James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 63-93.
- Levitsky, Steven y Victoria Murillo (2009), "Variation in Institutional Strength", *Annual Review of Political Science*, 12, pp. 115-133.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen (2010), "A Theory of Gradual Institutional Change", en James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-37.
- Moe, Terry (2006), "Power and Political Institutions", en Ian Shapiro, Stephen Skowronek y Daniel Galvin (eds.), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, Nueva York, New York University Press, pp. 32-71.
- Morlino, Leonardo (2013), "Conferencia Inaugural del Primer Congreso Internacional de Ciencia Política en México", Guanajuato, México, Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, Asociación Mexicana de Ciencia Política.
- North, Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo (1997), *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós.
- ____ (2004), "Why the Rule of Law Matters", *Journal of Democracy*, 15(4), pp. 33-46.

- Ostrom, Elinor (1986), “An Agenda for the Study of Institutions”, *Public Choice*, 48, pp. 3-25.
- Peters, B. Guy (2005), *Institutional Theory in Political Science: The “New Institutionalism”*, Londres, Continuum.
- Pierson, Paul y Theda Skocpol (2008), “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), pp. 7-38.
- Schmidt, Vivien A. (2008), “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”, *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 303-326.
- Sheingate, Adams (2010), “Rethinking Rules: Creativity and Constraint in the U.S. House of Representatives”, en James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 168-203.
- Slater, Dan (2010), “Altering Authoritarianism: Institutional Complexity and Autocratic Agency in Indonesia”, en James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 132-167.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen (1999), “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 369-404.
- _____ (2002), “The Explanatory Power of Historical Institutionalism”, en Renate Mayntz, *Akteure, Mechanismen, Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*, Fráncfort, Campus Verlag, pp. 91-107.
- _____ (2003), “How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis”, en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 208-240.
- _____ (2006), “The Evolution of Vocational Training in Germany”, en Ian Shapiro, Stephen Skowronek y Daniel Galvin (eds.), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, Nueva York, New York University Press, pp. 135-170.
- Thelen, Kathleen y Steven Steinmo (1992), “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-32.